



Anna Paterek

Polityka europejska Niemiec

Debata wokół reformy i poszerzenia
Unii Europejskiej







Anna Paterek

Polityka europejska Niemiec

Debata wokół reformy i poszerzenia
Unii Europejskiej

Kraków 2011



Rada Wydawnicza Krakowskiej Akademii im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego:
Klemens Budzowski, Maria Kapiszewska, Jacek Majchrowski, Zbigniew Maciąg

Recenzja: prof. dr hab. Bogdan Koszel

Projekt okładki i stron tytułowych: Oleg Aleksejczuk

Korekta: Margerita Krasnowolska

Copyright © by Krakowska Akademia im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego,
Kraków 2011

ISBN 978-83-7571-192-9

Żadna część tej publikacji nie może być powielana ani magazynowana
w sposób umożliwiający ponowne wykorzystanie, ani też rozpowszechniana
w jakiegokolwiek formie za pomocą środków elektronicznych, mechanicznych,
kopiujących, nagrywających i innych, bez uprzedniej pisemnej zgody właściciela praw autorskich.

Na zlecenie Krakowskiej Akademii im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego

Wydawca: Krakowskie Towarzystwo Edukacyjne sp. z o.o., Oficyna Wydawnicza AFM,
Kraków 2011

Sprzedaż prowadzi Księgarnia u Frycza
Kampus Krakowskiej Akademii im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego
ul. Gustawa Herlinga-Grudzińskiego 1
30-705 Kraków
tel./faks: (12) 252 45 93
e-mail: ksiegarnia@kte.pl

Łamanie: Oleg Aleksejczuk

Druk: Krakowskie Towarzystwo Edukacyjne sp. z o.o.

Spis treści

Wykaz ważniejszych skrótów	7
Uwagi wstępne	9
Rozdział I	
Wewnętrzne i międzynarodowe uwarunkowania europejskiej polityki Republiki Federalnej Niemiec	19
Rozdział II	
Konferencja międzyrządowa. Traktat nicejski	59
Rozdział III	
Deklaracja z Laeken. Konwent w sprawie przyszłości Europy	163
Rozdział IV	
Proces poszerzania Unii Europejskiej o kraje Europy Środkowo-Wschodniej i basenu Morza Śródziemnego	219
Zakończenie	297
Bibliografia (wybór)	323
Biogramy	345
Zusammenfassung	359



Wykaz ważniejszych skrótów

AdG	– Archiv der Gegenwart
BDI	– Federalny Związek Przemysłu Niemieckiego
BdV	– Federalny Związek Wypędzonych
BGBI.	– Federalny Dziennik Ustaw (Bundesgesetzblatt)
BR	– Bundesrat
BT	– Bundestag
CDU	– Unia Chrześcijańsko-Demokratyczna
COREPER	– Komitet Stałych Przedstawicieli
COSAC	– Konferencja Komisji ds. Wspólnot Europejskich Parlamentów Państw Członkowskich UE i PE
CSU	– Unia Chrześcijańsko-Społeczna
ČSSD	– Czeska Partia Socjaldemokratyczna
DGB	– Niemiecka Federacja Związków Zawodowych
DIHT	– Niemiecki Związek Izb Przemysłowo-Handlowych
DM	– niemiecka marka
ECU	– Europejska Jednostka Walutowa
EFTA	– Europejskie Stowarzyszenie Wolnego Handlu
EKPCz	– Europejska Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności
ELDR	– Europejska Partia Liberalno-Demokratyczna
EMK	– Konferencja Ministrów ds. Europejskich Krajów Związkowych
ETPCz	– Europejski Trybunał Praw Człowieka
TS	– Trybunał Sprawiedliwości
EURATOM	– Europejska Wspólnota Atomowa
Europol	– Biuro Policji Europejskiej
Eurojust	– Europejski Zespół Współpracy Sądowej
EWG	– Europejska Wspólnota Gospodarcza
EWWiS	– Europejska Wspólnota Węgla i Stali

FEOGA	– Europejski Fundusz Gwarancji i Ukierunkowania Rolnictwa
FDP	– Wolna Partia Demokratyczna
FPÖ	– Partia Wolnościowa Austrii
GO-BT	– regulamin Bundestagu (Geschäftsordnung des Bundestages)
IACS	– Zintegrowany System Zarządzania i Kontroli
KE	– Komisja Europejska
KES	– Komitet Ekonomiczno-Społeczny
KR	– Komitet Regionów
KPP	– Karta Praw Podstawowych
MF	– Ministerstwo Finansów
MSZ	– Ministerstwo Spraw Zagranicznych
NAFTA	– Północnoamerykańskie Porozumienie o Wolnym Handlu
NATO	– Organizacja Paktu Północnoatlantyckiego
OBWE	– Organizacja Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie
OCCAR	– Wspólna Organizacja Współpracy w Sferze Uzbrojenia
ODS	– Obywatelska Partia Demokratyczna
OLAF	– Biuro do Walki z Oszustwami
ONZ	– Organizacja Narodów Zjednoczonych
ÖVP	– Austriacka Partia Ludowa
PDS	– Partia Demokratycznego Socjalizmu
PE	– Parlament Europejski
PKB	– produkt krajowy brutto
PSL	– Polskie Stronnictwo Ludowe
Rada UE	– Rada Unii Europejskiej
SLD	– Sojusz Lewicy Demokratycznej
SdRP	– Socjaldemokracja Rzeczypospolitej Polskiej
SPD	– Socjaldemokratyczna Partia Niemiec
SPÖ	– Socjaldemokratyczna Partia Austrii
TN	– Traktat z Nicei
TUE	– Traktat o Unii Europejskiej
TWE	– Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską
UE	– Unia Europejska
UZE	– Unia Zachodnioeuropejska
UKIE	– Urząd Komitetu Integracji Europejskiej
WE	– Wspólnoty Europejskie
WTO	– Światowa Organizacja Handlu
ZChN	– Zjednoczenie Chrześcijańsko-Narodowe

Uwagi wstępne

Kluczowe wyzwania, które kształtowały toczącą się w Europie dyskusję o kierunku pogłębiania procesów integracyjnych podczas rokowań nad traktatem konstytucyjnym i lizbońskim determinowały jednocześnie europejską debatę Bundestagu w latach 1998–2002. Kontrowersje wokół przyszłości Unii Europejskiej dotyczą bowiem wciąż aktualnych kwestii demokratycznej legitymizacji polityki unijnej oraz ugruntowania unijnej tożsamości. Parlamente wyznaczają ramy działań rządów w określonych kwestiach polityki wspólnotowej, prowadząc do wypracowania narodowego stanowiska reprezentowanego w negocjacjach na szczeblu unijnym. Inicjatywy, które stały się podstawą rozwiązań Traktatu z Lizbony mają swój konwentowy rodowód i były forsowane przez niemieckich polityków już w trakcie dyskusji nad traktatem nicejskim, deklaracją z Laeken, czy wreszcie traktatem konstytucyjnym. Z tego punktu widzenia niezwykle istotne wydarzenia miały miejsce w trakcie XIV kadencji (1998–2002) Bundestagu. Zapoczątkowany w 1998 i 2000 roku proces negocjacji akcesyjnych z dwoma grupami państw aspirującymi do członkostwa, z dziesięcioma kandydatami zakończony został na spotkaniu Rady Europejskiej w Kopenhadze (12–13 grudnia 2002 roku). Symbolem kształtującej się tożsamości europejskiej stało się natomiast wprowadzenie 1 stycznia 1999 roku euro jako środka płatniczego, nowy wymiar zyskała też wspólna polityka bezpieczeństwa i obrony. Jednocześnie był to czas sprzyjający realizacji istotnych niemieckich inicjatyw, m.in. opracowaniu lansowanej przez niemieckich polityków europejskiej Karty Praw Podstawowych – jako trzonu późniejszego traktatu konstytucyjnego.

Znamienne dla niemieckiej polityki zagranicznej jest porozumienie głównych partii politycznych w sprawie zasadniczych celów i kierunków polityki europejskiej¹. Również w odniesieniu do pogłębiania współpracy w ramach

¹ Por.: G. Müller-Brandeck-Bocquet et al., *Deutsche Europapolitik von Konrad Adenauer bis Gerhard Schröder*, Opladen 2002; W. Link, *Alternativen deutscher Außenpolitik*, „Zeitschrift für Politik” 1999, H. 2, s. 124–143.

Wspólnot poszczególne rządy federalne pielęgnowały tradycję wspierania procesu integracji europejskiej. Zatem zmiana ekipy rządzącej w jesieni 1998 roku i objęcie rządów przez koalicję SPD/Sojusz '90/Zieloni, nasunęły pytania o ciągłość, a także o nowe priorytety w niemieckiej polityce zagranicznej². Tym bardziej, że po raz pierwszy w historii Republiki Federalnej Niemiec żadna z partii politycznych tworzących poprzedni gabinet nie weszła do nowej koalicji rządowej. Obecność Sojuszu '90/Zielonych, partnera koalicyjnego o wyraźnie pacyfistycznym profilu, nasuwała zarazem wątpliwości dotyczące kwestii związanych z niemieckim wkładem w rozwój europejskiej polityki bezpieczeństwa i obrony. Przed nową koalicją SPD/Sojusz '90/Zieloni stanęły natomiast dwa fundamentalne wyzwania: zaangażowanie Bundeswehry w interwencję zbrojną NATO w Jugosławii oraz przygotowanie reformy Unii Europejskiej w obliczu jej planowanego rozszerzenia na wschód. Atak terrorystyczny na Stany Zjednoczone 11 września 2001 roku otworzył nowy etap w stosunkach transatlantyckich oraz wynikających z tego zobowiązań sojuszniczych. Mimo początkowych wahań i kryzysu w łonie koalicji, rząd SPD/Sojusz '90/Zieloni nie mógł się jednak uchylić od bezpośredniego militarnego zaangażowania w walce z terroryzmem. Nowe uwarunkowania zdeterminowały dążenia Niemiec do stworzenia mechanizmów wywierania wpływu na decyzje podejmowane w skali europejskiej i na forum światowym. Przejawiało się to w niemieckich koncepcjach przyszłego systemu instytucjonalnego Unii Europejskiej, a także w obronie narodowych interesów w procesie rozszerzania.

Celem poniższej monografii jest ukazanie głównych kierunków ewolucji niemieckiej polityki integracji europejskiej, ze szczególnym uwzględnieniem stanowisk wszystkich partii politycznych reprezentowanych w Bundestagu w latach 1998–2002. Wnikliwej analizie poddana została parlamentarna debata wokół reformy Unii Europejskiej i jej poszerzenia na wschód w Bundestagu XIV kadencji, zasygnalizowane zostały również zasadnicze założenia polityki integracji europejskiej niemieckich rządów po 2004 roku. Celem pracy jest zatem pokazanie procesu wypracowywania niemieckiego stanowiska wobec wybranych aspektów pogłębiania procesów integracji europejskiej,

² Por.: E. Cziomer, *Polityka zagraniczna Niemiec. Kontynuacja i zmiana ze szczególnym uwzględnieniem polityki europejskiej i transatlantyckiej*, Warszawa 2005; J. J. Węc, *Ciągłość i zmiana w polityce zagranicznej i bezpieczeństwa pod rządami nowej koalicji SPD/Sojusz '90/Zieloni. Analiza porozumienia koalicyjnego i deklaracji rządowej*, „Rocznik Polsko-Niemiecki” 2000, nr 8, s. 187–199; F. R. Pfetsch, *Die rot-grüne Außenpolitik*, [w:] *Das rot-grüne Projekt. Eine Bilanz der Regierung Schröder 1998–2002*, red. Ch. Egle, T. Ostheim, R. Zohlhörer, Wiesbaden 2003, s. 381–398; E. Pond, *Rot-grüne Politik – wohin?*, „Internationale Politik” 1998, H. 11, s. 68–70.

w tym ukazanie okoliczności, które stanowiły szczególny przedmiot zainteresowania przedstawicieli poszczególnych frakcji parlamentarnych.

Głównym przedmiotem analizy pozostają działania partii politycznych reprezentowanych w Bundestagu XIV kadencji: SPD, Sojusz '90/Zieloni, CDU/CSU, FDP i PDS. Pozwoliło to nie tylko na zaprezentowanie stanowiska koalicji rządowej i partii opozycyjnych wobec celów, priorytetów i zadań RFN w polityce europejskiej, ale także umożliwiło określenie udziału frakcji parlamentarnych w jej kreowaniu i kontroli. Uwzględnione zostały również opinie innych podmiotów, które wpływały na działalność programową lub praktyczną politykę badanych partii, m.in. fundacji, kościołów, związków zawodowych, organizacji gospodarczych, związków wypędzonych i opinii publicznej. Przyjęcie XIV kadencji Bundestagu jako cezury uwarunkowały ważne z punktu widzenia analizy wydarzenia, a mianowicie debata na temat reformy Unii Europejskiej, prowadzona w jej organach zasadniczych i pomocniczych, a także rokowania na temat przystąpienia do Unii Europejskiej Polski, Czech, Węgier, Słowenii, Estonii i Cypru. Zdeterminowały one równocześnie strukturę pracy. Składa się ona ze wstępu, czterech rozdziałów oraz zakończenia.

W pierwszym rozdziale przedstawione zostały wewnętrzne i międzynarodowe uwarunkowania europejskiej polityki Republiki Federalnej Niemiec. Zarysowano w nim tradycję polityki europejskiej RFN i jej instytucjonalną koordynację między rządem federalnym, Bundestagiem i Bundesratem, a także organami władz krajowych i lokalnych. Szczególna uwaga poświęcona została stanowisku Niemiec wobec reformy oraz rozszerzenia Unii Europejskiej na wschód do 1998 roku. Ponadto w związku ze znaczącą rolą, jaką odgrywają Francja, Wielka Brytania i Austria w kontekście analizowanych zagadnień, omówiono stanowiska tych państw wobec reformy i poszerzenia Wspólnot do 1998 roku. Państwa te, przede wszystkim pierwsze dwa, pełnią istotną rolę na politycznej mapie Europy, w dużym stopniu określają także wraz z Republiką Federalną Niemiec debatę na temat fundamentalnych zasad, na jakich miała się opierać przyszła Unia Europejska. Obok Francji i Wielkiej Brytanii, przedstawiono przypadek Austrii, ponieważ jej stanowisko w dużym stopniu wpłynęło na przebieg Konferencji międzyrządowej w 2000 roku i rokowań akcesyjnych z krajami Europy Środkowo-Wschodniej i basenu Morza Śródziemnego, a także odzwierciedlało podstawowe obawy państw członkowskich związane z rozszerzeniem na wschód.

Następnie wskazano motywy i uwarunkowania integracji z Unią Europejską wybranych państw kandydujących. Z punktu widzenia przedmiotu analizy zarysowana została motywacja trzech krajów Europy Środkowo-Wschodniej: Polski, Czech i Węgier. Stanowiska tych państw zaważyły w zasadniczy spo-

sób na przebiegu negocjacji akcesyjnych, wyrażały bowiem najważniejsze problemy związane z procesem rozszerzenia Unii Europejskiej, a charakter przysługującego członkostwa w tym ugrupowaniu integracyjnym rzutował na ich stosunki z Republiką Federalną Niemiec.

Rozdziały drugi i trzeci poświęcone zostały ewolucji stanowisk poszczególnych frakcji parlamentarnych wobec reformy Unii Europejskiej w latach 1998–2002. Koncentrują się one na tych jej aspektach, które były przedmiotem posiedzeń Bundestagu oraz znalazły swój wyraz w koncepcjach programowych niemieckich partii w badanym okresie. W rozdziale drugim zaprezentowano dyskusje i polemiki frakcji parlamentarnych, m.in. na temat przebiegu i wyników Konferencji międzyrządowej w 2000 roku, poświęconej wynegocjowaniu traktatu nicejskiego, a także prac nad Kartą Praw Podstawowych. Z punktu widzenia realizowanej przez rząd federalny polityki europejskiej, ograniczenie zadań Konferencji międzyrządowej do osiągnięcia konsensu w sprawie kwestii nie uregulowanych traktatem amsterdamskim (1997 rok), podporządkowane było jednemu celowi: szybkiemu zamknięciu negocjacji akcesyjnych z państwami kandydującymi. Rozdział trzeci przedstawia opinie i poglądy frakcji parlamentarnych w sprawie decyzji Rady Europejskiej w Laeken (14–15 grudnia 2001 roku), powołującej do życia Konwent w sprawie przyszłości Europy, a także w odniesieniu do obrad i prac tego gremium, którego zadaniem było opracowanie konstytucji europejskiej. Obejmuje on pierwsze dwie fazy obrad Konwentu, do wyborów parlamentarnych w Niemczech 22 września 2002 roku. Partie polityczne reprezentowane w Bundestagu włączyły się bardzo aktywnie do dyskusji nad przygotowaniem treści traktatu konstytucyjnego. Analiza dotyczy czterech zagadnień, na których koncentrowały się prace Konwentu i posiedzenia Bundestagu: na przyszłym modelu instytucjonalnym Unii Europejskiej, podziale kompetencji między instytucjami unijnymi, reformie II i III filaru oraz na przezwyciężeniu tzw. deficytu demokratycznego w Unii Europejskiej. Zasadniczym kryterium, które zaważyło na wyborze tych problemów, przyjęcie jako cezury XIV kadencji Bundestagu. Dlatego też niniejsza analiza nie obejmuje niektórych zagadnień, które stały się przedmiotem dyskusji w pracach nad projektem traktatu konstytucyjnego w czasie XV kadencji Bundestagu.

Rozdział czwarty omawia najistotniejsze aspekty procesu rozszerzenia Unii Europejskiej na wschód, które znalazły się w centrum parlamentarnej debaty badanych partii, będące zarazem obszarem zderzenia się ze sobą stanowisk Niemiec i państw kandydujących. Były to: wspólna polityka rolno, swobodny przepływ kapitału i nabywanie nieruchomości przez cudzoziemców, a także wolny przepływ osób (siły roboczej). Negocjacje akcesyjne prowadzone z dziesięcioma kandydatami (Cyprem, Estonią, Litwą, Łotwą, Malta, Polską, Czecha-

mi, Słowacją, Słowenią i Węgrami) zakończone zostały podczas posiedzenia Rady Europejskiej w Kopenhadze (12–13 grudnia 2002 roku). Datę przyjęcia tych państw do Unii Europejskiej wyznaczono na 1 maja 2004 roku. W związku z zamknięciem negocjacji akcesyjnych w grudniu 2002 roku, niezbędne było zatem rozszerzenie analizy poza XIV kadencję Bundestagu i przedstawienie najważniejszych wydarzeń, jakie miały miejsce w okresie od października do grudnia 2002 roku (formalnie 17 października 2002 roku rozpoczął obrady Bundestag XV kadencji). Umożliwiło to analizę reakcji niemieckich frakcji parlamentarnych na postanowienia kopenhaskie. Ostatni podrozdział pracy służy zaprezentowaniu stanowiska niemieckiej opinii publicznej na temat poszerzenia. Pozwoliło to na konfrontację punktu widzenia frakcji parlamentarnych reprezentowanych w Bundestagu z poglądami, zapatrywaniami i nastawieniem społeczeństwa niemieckiego.

W zakończeniu przedstawione zostały najważniejsze wnioski i konkluzje, zarysowano także zasadnicze założenia polityki integracji europejskiej rządu wielkiej koalicji CDU/CSU/SPD po 2004 roku oraz konsekwencje ratyfikacji traktatu lizbońskiego dla instytucjonalnych ram i politycznych uwarunkowań polityki europejskiej Niemiec.

Bazę źródłową pracy stanowią przede wszystkim protokoły stenograficzne z posiedzeń plenarnych Bundestagu, sprawozdania z prac komisji parlamentarnych (z wyjątkiem tych posiadających status tajności), rezolucje, dokumenty programowe i oświadczenia frakcji parlamentarnych reprezentowanych w Bundestagu. Uwzględnione zostały także oficjalne stanowiska i opinie czołowych polityków niemieckich, publikowane w prasie i na stronach internetowych. Ograniczenie stanowił jednakże brak dostępu do niejawnych protokołów z posiedzeń komisji, frakcji, kierownictwa i gremiów partyjnych. Przy opracowaniu prezentowanego tematu pomocna była również, omówiona dalej, literatura przedmiotu, poświęcona polityce zagranicznej i europejskiej RFN, historii tamtejszego systemu partyjnego, partii politycznych i frakcji parlamentarnych, a także biografie wybitnych niemieckich polityków.

Badaniami nad polityką europejską RFN zajmują się w głównej mierze niemieckie instytucje i zespoły naukowe, w tym m.in. Stiftung Wissenschaft und Politik w Berlinie, Forschungsinstitut für Politische Wissenschaft und Europäische Fragen Uniwersytetu w Kolonii i Centrum für angewandte Politikforschung. Forschungsgruppe Europa na Uniwersytecie w Monachium. Szczególnie cenne są analizy i opracowania tej ostatniej grupy badawczej³. Spośród innych

³ Między innymi szereg publikacji wydanych pod redakcją Wenera Weidenfelda: *Europa-Handbuch*, Bonn 2002; *Europa öffnen. Anforderungen an die Erweiterung*, Gütersloh 1997; *Jenseits der EU-Erweiterung. Startegiepapier*, Gütersloh 2001; *Kosten, Nutzen und Chancen der*

instytucji wymienić należy Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik w Berlinie i Institut für Europäische Politik w Bonn, wydające odpowiednio następujące periodyki: „Internationale Politik” (dawniej „Europa-Archiv”) i „Integration”. Wymienić należy również dorobek fundacji, które wpływają na dyskusje w łonie niemieckich partii politycznych. Są to: Fundacja im. Konrada Adenauera, Fundacja im. Friedricha Eberta, Fundacja im. Friedricha Naumanna, Fundacja im. Heinricha Bölla i Fundacja im. Róży Luxemburg.

Pośród polskich instytucji naukowych, zajmujących się polityką zagraniczną i europejską RFN, wymienić należy przede wszystkim Instytut Zachodni w Poznaniu, Instytut Studiów Politycznych PAN w Warszawie, Centrum Stosunków Międzynarodowych w Warszawie, a także Centrum Studiów Niemieckich i Europejskich im. Willy’ego Brandta we Wrocławiu. Ponadto istnieją mniejsze zespoły badawcze w kilku ośrodkach uniwersyteckich, w tym przede wszystkim Zakład Badań Niemcoznawczych w Instytucie Stosunków Międzynarodowych Uniwersytetu Wrocławskiego.

Jeśli chodzi o stan badań, to w literaturze niemieckiej dominują dwie grupy opracowań. Pierwszą tworzą analizy koncentrujące się na wybranych zagadnieniach związanych z integracją europejską – m.in. reformą instytucji unijnych⁴, ewolucją wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa⁵, oceną negocjacji akcesyjnych⁶, politycznymi i gospodarczymi konsekwencjami przyszłego rozszerzenia Unii Europejskiej⁷, stopniem akceptacji procesów inte-

Osterweiterung für die Europäische Union, Gütersloh 1998; *Reform der Europäischen Union. Materialien zur Revision des Maastrichter Vertrages* 1996, Gütersloh 1995; *Zeitenwechsel. Von Kohl zu Schröder. Die Lage*, Stuttgart 1999; a także: *Die EU-Reformkonvent – Analyse und Dokumentation*, red. C. Giering, Gütersloh–München 2003; C. Giering, *Flexibilisierungskonzepte für Europa*, „Arbeitspapier der Forschungsgruppe Europa”, Februar 1997.

⁴ Zob. m.in.: *Europa an der Schwelle zum 21. Jahrhundert. Reform und Zukunft der Europäischen Union*, red. B. Lippert, Bonn 1998.

⁵ M. Remmert, *Westeuropäische Zusammenarbeit in der Sicherheits- und Verteidigungspolitik. Positionen von Regierung und Koalitionsparteien der Bundesrepublik Deutschland (1982–1991)*, Baden-Baden 1994; J. Glöckler-Fuchs, *Institutionalisierung der europäischen Außenpolitik*, München 1997; J. Burkard, *Die gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik und ihre Berührungspunkte mit der Europäischen Gemeinschaft*, Berlin 2001; M. Gottschald, *Die GASP von Maastricht bis Nizza*, Baden-Baden 2001.

⁶ F.-L. Altmann, *EU-Osterweiterung: Eine komparative Bewertung der Fortschrittsberichte von zehn Kandidaten*, Bonn 2001.

⁷ G. Clemens, *Die Integration der mittel- und osteuropäischen Staaten in die Europäische Union*, Hamburg 1999; B. Lippert, *Osterweiterung der Europäischen Union – die doppelte Reifeprüfung*, Bonn 2000; *Die Osterweiterung der Europäischen Union: Konsequenzen für Wohlstand und Beschäftigung in Europa*, red. W. Quaisser, Bonn 2000; *Kosten, Nutzen und Chancen der Osterweiterung für die Europäische Union*, red. W. Weidenfeld, Gütersloh 1998.

gracyjnych społeczeństw krajów członkowskich i kandydujących⁸, strategią i taktyką państw członkowskich wobec krajów kandydujących⁹ oraz analizą poszczególnych traktatów¹⁰. Do drugiej grupy zaliczyć należy opracowania poświęcone ewolucji polityki europejskiej¹¹ oraz polityki zagranicznej Niemiec¹². Również działalność Bundestagu jest przedmiotem wielu analiz i publikacji¹³. W obliczu rosnącej dynamiki procesu integracyjnego wskazywano na niedostateczne kompetencje Bundestagu w tej sferze i stanowiący ich implikację tzw. deficyt demokracji w instytucjach unijnych¹⁴. Rola Bundestagu

-
- ⁸ C. Weller, *Die öffentliche Meinung in der Außenpolitik. Eine konstruktivistische Perspektive*, Wiesbaden 2000; O. Niedermayer, *Die öffentliche Meinung zur zukünftigen Gestalt der EU. Bevölkerungsorientierungen in Deutschland und den anderen EU-Staaten*, Bonn 2003.
- ⁹ P. Becker, B. Lippert, *Der Strukturierte Dialog der Europäischen Union mit den Staaten Mittel- und Osteuropas*, „IEP Berichte” 1999, Nr. 1; G. Clemens, *Die Integration der mittel- und osteuropäischen Staaten in die Europäische Union*, Hamburg 1999.
- ¹⁰ Zob. m.in.: *Amsterdam in der Analyse*, red. W. Weidenfeld, Gütersloh 1998; idem, *Nizza in der Analyse...*, Gütersloh 2001; idem, *Lissabon in der Analyse - Der Reformvertrag der Europäischen Union*, Baden-Baden 2008.
- ¹¹ J. Janning, P. Meyer, *Deutsche Europapolitik*, Gütersloh 1998; *Drei Fragen zu Europa. Antworten aus deutscher Sicht*, red. K. R. Korte, München 1998; *Zeitenwechsel. Von Kohl zu Schröder. Die Lage*, red. W. Weidenfeld, Stuttgart 1999; *Deutschland-TrendBuch*, red. K. R. Korte, W. Weidenfeld, Bonn 2001; G. Müller-Brandeck-Bocquet, *Deutsche Europapolitik...*; *Effektivierung deutscher Europapolitik*, red. W. Weidenfeld, Gütersloh 1998; *Deutsche Europapolitik: Optionen wirksamer Interessenvertretung*, red. W. Weidenfeld, Bonn 1998; J. Grünhage, *Entscheidungsprozesse in der Europapolitik Deutschlands. Von Konrad Adenauer bis Gerhard Schröder*, Baden-Baden 2007; *Deutschlands Rolle in der Europäischen Union*, red. P.-Ch. Müller-Graff, Baden-Baden 2009; S. Fröhlich, *Deutschlands Außen- und Sicherheitspolitik im Rahmen der EU?*, „Aus Politik und Zeitgeschichte” 2008, Nr. 43, s. 15–21; *Deutsche Europapolitik: Von Adenauer bis Merkel*, red. G. Müller-Brandeck-Bocquet, Wiesbaden 2010.
- ¹² E. Bahr, *Deutsche Interessen. Streitschrift zu Macht, Sicherheit und Außenpolitik*, München 1999; *Das rot-grüne Projekt. Eine Bilanz der Regierung Schröder – Wahlen, Strategien, Entscheidungen 1998–2002*, red. Ch. Egle, T. Ostheim, R. Zohlhöfer, Wiesbaden 2003; Ch. Hakke, *Die Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland. Von Konrad Adenauer bis Gerhard Schröder*, München 2003; idem, *Die Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland. Weltmacht wider Willen?*, Berlin 1997; *Handbuch zur deutschen Außenpolitik*, red. S. Schmidt, G. Hellmann, R. Wolf, Wiesbaden 2007.
- ¹³ K. von Beyme, *Der Gesetzgeber. Der Bundestag als Entscheidungszentrum*, Opladen 1997; W. Ismayr, *Der Deutsche Bundestag im politischen System der Bundesrepublik Deutschland*, Opladen 2001; E. Hübner, *Parlament und Regierung in der Bundesrepublik Deutschland*, München 2000; *Der Deutsche Bundestag im Wandel*, red. H. Oberreuter, U. Kranenpohl, M. Sebaldt, Wiesbaden 2002.
- ¹⁴ K. von Beyme, *Die Massenmedien und die politische Agenda des parlamentarischen Systems*, [w:] *Öffentlichkeit, öffentliche Meinung, soziale Bewegungen*, red. F. Neidhardt, Opladen 1994,

w kształtowaniu polityki europejskiej Niemiec pojawia się przede wszystkim na tle analiz o charakterze konstytucyjno-prawnym¹⁵ oraz przy okazji podejmowania tematyki związanej z rolą Parlamentu Europejskiego w polityce zagranicznej Unii Europejskiej¹⁶. Parlamentarna mediacja polityczna znajduje zainteresowanie głównie w kręgach niemieckich badaczy z pogranicza nauk politycznych i nauk o komunikowaniu¹⁷.

W literaturze anglojęzycznej polityka europejska RFN przedstawiana jest m.in. z perspektywy interesów innych państw członkowskich¹⁸, na tle strategii Unii Europejskiej wobec krajów kandydujących¹⁹ lub z punktu widzenia analizy poszczególnych obszarów politycznej aktywności tego ugrupowania, w szczególności wspólnej polityki handlowej, wspólnej polityki rolnej, polityki regionalnej i strukturalnej, polityki konkurencji, wspólnej polityki zagra-

s. 320–336; K. von Beyme, *Niedergang der Parlamente. Internationale Politik und nationale Entscheidungshoheit*, „Internationale Politik” 1998, H. 4, s. 21–30; J. von Blumenthal, *Auswanderung der Politik aus den Institutionen: Schwächung der repräsentativen Demokratie. Replik auf Eberhard Schuett-Wetschky*, „Zeitschrift für Politikwissenschaft” 2002, H. 1, s. 3–26; U. Brückner, *Der Deutsche Bundestag im europäischen Maßstab: Neue Anforderungen durch die europäische Integration*, [w:] *Parlament und Gesellschaft*, red. D. Herzog, H. Rebenstorf, B. Wessels, Opladen 1993, s. 218–247.

¹⁵ P. A. Weber-Panariello, *Nationale Parlamente in der Europäischen Union: Eine rechtsvergleichende Studie zur Beteiligung nationaler Parlamente an der innerstaatlichen Willensbildung in Angelegenheiten der Europäischen Union im Vereinigten Königreich, Frankreich und der Bundesrepublik Deutschland*, Baden-Baden 1995; D. Kietz, *Der Bundestag in der Europapolitik*, „SWP-Aktuell” 19, Mai 2005.

¹⁶ S. Krauss, *Parlamentarisierung der europäischen Außenpolitik*, Opladen 2000.

¹⁷ F. Brettschneider, *Öffentliche Meinung und Politik. Eine empirische Studie zur Responsivität des Deutschen Bundestages zwischen 1949 und 1990*, Opladen 1995; *Öffentlichkeitsarbeit der Parlamente. Politikvermittlung zwischen Public relations und Parlamentsdidaktik*, red. U. Sarcinelli, Baden-Baden 1994; *Politikvermittlung und Demokratie in der Mediengesellschaft*, red. U. Sarcinelli, Bonn 1998.

¹⁸ Ch. Joerges, Y. Mény, *What Kind of Constitution for What Kind of Polity? Responses to Joschka Fischer*, San Domenico 2000; *Germany's Uncertain Power. The Foreign Policy of the Berlin Republic*, red. H.W. Maull, Houndmills, Basingstoke 2006.

¹⁹ R. Baldwin, *The Costs and Benefits of Eastern Enlargement: The Impact on the EU and Central Europe*, „Economic Policy” 1997, nr 4, s. 165–170.

²⁰ K. Neunreither, *European Integration after Amsterdam. Institution Dynamics and Prospects for Democracy*, Oxford 1999; A. Moravcsik, *Why the European Community Strengthens the State: Domestic Politics and International Cooperation*, Cambridge 1994; *Foreign Policy of the European Union*, red. E. Regelsberger, Boulder 1997.

nicznej i bezpieczeństwa, wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych itd.²⁰

W polskiej literaturze najważniejsze opracowania skupiają się na polityce zagranicznej Niemiec²¹, stanowisku rządu federalnego wobec poszerzenia Unii Europejskiej²², opiniach wyrażanych na ten temat przez partie polityczne i frakcje parlamentarne²³, a także na roli Niemiec w procesie integracji Polski ze Wspólnotami Europejskimi²⁴. Przedmiotem szeregu opracowań jest także polityka Unii Europejskiej wobec wybranych krajów Europy Środkowo-Wschodniej²⁵. Z prac koncentrujących się na zagadnieniu roli parlamentów narodowych w Unii Europejskiej należy wymienić przede wszystkim zbiorową publikację Rainera Arnolda, Jana Barcza, Krystyny Michałowskiej-Gorywody i Philippa

²¹ E. Cziomer, *Polityka zagraniczna Niemiec. Kontynuacja i zmiana po zjednoczeniu ze szczególnym uwzględnieniem polityki europejskiej i transatlantyckiej*, Warszawa 2005; idem, *Polityka zagraniczna RFN. Uwarunkowania, cele, mechanizm decyzyjny*, Warszawa 1988; P. Kalka, *Rola RFN w rozwoju integracji ekonomicznej we Wspólnotach Europejskich*, Poznań 2005; M. Kosman, *Zjednoczone Niemcy w procesie integracji europejskiej (1990–2002)*, Toruń 2005; S. Sulowski, *Polityka europejska Republiki Federalnej Niemiec*, Warszawa 2004; E. Cziomer, *Polityka zagraniczna Niemiec w dobie nowych wyzwań globalizacji, bezpieczeństwa międzynarodowego oraz integracji europejskiej po 2005 roku*, Warszawa 2010.

²² J. J. Węc, *Ciągłość i zmiana w polityce zagranicznej i bezpieczeństwa...*, s. 187–199.

²³ Idem, *Ewolucja stanowiska niemieckich partii politycznych wobec przystąpienia Polski do Paktu Północnoatlantyckiego i Unii Europejskiej*, [w:] *Rola Niemiec w procesie integracji Polski z Europą*, red. J. Holzer, J. Fiszer, Warszawa 2001, s. 143–159.

²⁴ E. Cziomer, *RFN a reforma UE oraz jej poszerzenie o kraje Europy Środkowo-Wschodniej po IGC*, „Opinie” 1997, nr 7; B. Koszel, *Polska i Niemcy w Unii Europejskiej: pola konfliktów i płaszczyzny współpracy*, Poznań 2008, idem, *Francja i Niemcy w procesie integracji Polski ze Wspólnotami Europejskimi/Unią Europejską (1989–2002)*, Poznań 2003; idem, *RFN w procesie integracji Polski z Unią Europejską. Rola prezydencji niemieckiej w UE w 1994 r.*, [w:] *Między wielką polityką a narodowym partykularyzmem*, red. J. Kiperska, B. Koszel, Poznań 2002, s. 382–390; J. Misala, *Polsko-niemieckie powiązania gospodarcze w procesie integracji Polski z Unią Europejską w latach dziewięćdziesiątych*, [w:] *Rola Niemiec w procesie integracji...*, s. 269–296; *Polska-Niemcy a rozszerzenie Unii Europejskiej*, red. W. Małachowski, Warszawa 2004.

²⁵ *Stanowisko Unii Europejskiej wobec Polski i jej sąsiadów w przededniu poszerzenia*, red. M. Czajkowski, E. Cziomer, Kraków 2003; S. Parzymies, *Unia Europejska a Europa Środkowa*, Warszawa 1997; *Unia Europejska. Przygotowanie Polski do członkostwa*, red. E. Kawecka-Wyrzykowska, E. Synowiec, Warszawa 2001; *Traktat z Amsterdamu a polskie aspiracje prointegracyjne*, red. K. Kik, Kielce 1998; *Polska strategia negocjacji z UE*, red. S. Miklaszewski, Kraków 1998; *Polska wobec reformy instytucjonalnej Unii Europejskiej*, red. S. Miklaszewski, Kraków 1998.

Tschäpego, zatytułowaną *Parlament Europejski oraz parlamenty Polski i Niemiec w nowej architekturze europejskiej z 2005 roku, czy ż analizę Katarzyny Marszałek-Kawy *Parlament Europejski a parlamenty narodowe państw członkowskich Unii Europejskiej z 2006 roku*. Z kolei problematyka nowej pozycji parlamentów narodowych w systemie Unii Europejskiej po wejściu w życie traktatu lizbońskiego znajduje się w kręgu zainteresowań badawczych i publikacji Janusza Józefa Węca, Jana Barcza oraz Roberta Grzeszczaka.*

Dotąd nie ukazała się żadna monografia poświęcona stanowisku wszystkich frakcji parlamentarnych w Bundestagu w latach 1998–2002 wobec reformy i rozszerzenia Unii Europejskiej na wschód lub analiza parlamentarnych debat na ten temat. Wyzwania, które determinowały okres rządów koalicji SPD/Sojusz '90/Zieloni są aktualne również pod rządami kolejnych niemieckich gabinetów CDU/CSU/SPD i CDU/CSU/FDP. Celem niniejszej analizy jest zatem uchwycenie ich istoty i zarazem ewolucji niemieckiej polityki europejskiej.

Rozdział I

Wewnętrzne i międzynarodowe uwarunkowania europejskiej polityki Republiki Federalnej Niemiec

1. Uwarunkowania wewnętrzne

1.1. RFN wobec reformy i rozszerzenia Unii Europejskiej na wschód (do 1998 roku)

Integracja zachodnioeuropejska należała do najważniejszych celów polityki zagranicznej RFN¹. Po drugiej wojnie światowej za głębokim powiązaniem tego państwa ze strukturami wspólnotowymi przemawiały przede wszystkim motywy związane z zagwarantowaniem pokoju i bezpieczeństwa na kontynencie europejskim. Przywiązanie RFN do sojuszu zachodniego zaczęło być postrzegane, szczególnie przez Francję, jako gwarancja odejścia tego państwa od polityki militarystycznej i nacjonalizmu. Zwłaszcza w latach 50. Niemcy Zachodnie konsekwentnie kierowały się orientacją prozachodnią, dążąc tym samym do przezwyciężenia narodowo-socjalistycznej przeszłości². Jednocześnie od samego początku istnienia Wspólnot Europejskich RFN pełniła funkcję motoru, napędzającego proces integracji europejskiej³. Silne osadzenie

¹ Por.: E. Cziomer, *Polityka zagraniczna Niemiec. Kontynuacja i zmiana po zjednoczeniu ze szczególnym uwzględnieniem polityki europejskiej i transatlantyckiej*, Warszawa 2005, s. 92–96.

² Por.: B. Koszel, *Partnerstwo z rozsądku? Stosunki Francji ze zjednoczonymi Niemcami (1990–2006)*, „Zeszyty Instytutu Zachodniego” 2006, nr 42, s. 5–11.

³ Por.: E. Cziomer, *Stanowisko Niemiec wobec reformy UE oraz jej poszerzenia o kraje Europy Środkowo-Wschodniej*, [w:] *Jaka Europa – What Kind of Europe?*, Materiały z konferencji naukowej, Wrocław, 6–8 V 1998, red. E. Stadtmüller, Wrocław 1998, s. 261–277;

w strukturach zachodnioeuropejskich, a także chętnie finansowe wspieranie procesów integracyjnych miało w przyszłości zaowocować zjednoczeniem obu państw niemieckich⁴.

Znaczenie, jakie wizji zjednoczonej Europy przypisywał pierwszy kanclerz RFN Konrad Adenauer (1949–1963), zdeterminowało w dużym stopniu kierunek działań jego następców⁵. W jego przekonaniu tylko w ramach europejskich możliwe było odzyskanie suwerenności, a w konsekwencji formułowanie i realizacja niemieckich interesów. Jednocześnie Adenauer przypisywał równie ważną rolę w polityce zagranicznej stosunkom transatlantyckim. Tak pisał w tym kontekście Hans-Peter Schwarz: „Adenauer nigdy nie kierował się w polityce kategoriami «albo-albo», lecz «zarówno-jak i», przy czym za każdym razem silniej akcentował jedną bądź drugą kombinację w sojuszu”⁶. Pragmatyczna polityka kanclerza była przede wszystkim „sztuką tego, co możliwe”, do tego porównania odwoływał się również późniejszy minister spraw zagranicznych Joschka Fischer. Utworzenie unii gospodarczej między państwami zachodnioeuropejskimi (Europejska Wspólnota Gospodarcza) miało w jego przekonaniu prowadzić do dalszej integracji politycznej. W związku z tym Adenauer początkowo poparł francuską koncepcję unii politycznej państw europejskich (plany Foucheta), nie rezygnując jednakże z idei Europy, opartej na zasadach federacji⁷. Dążył on także do pojednania z Francją⁸, postrzegając w nim niezbędny warunek zjednoczenia Republiki Federalnej Niemiec z państwami Europy Zachodniej⁹.

Na płaszczyźnie europejskiej charakterystyczna jest szczególna zdolność Niemiec do wyznaczania kierunku integracji. Jako jedyne duże państwo człon-

Ch. Hacke, *Die Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland, Von Konrad Adenauer bis Gerhard Schröder*, München 2003; M. Staach, *Handelsstaat Deutschland, Deutsche Außenpolitik in einem neuen internationalen System*, Paderborn–München–Wien–Zürich 2000.

⁴ Por.: B. Koszel, *Partnerstwo...*, s. 14–20.

⁵ Por.: C. Schukraft, *Die Anfänge deutscher Europapolitik in den 50er und 60er Jahren: Weichenstellungen unter Konrad Adenauer und Bewahrung des Status quo unter seinen Nachfolgern Ludwig Erhard und Kurt Georg Kiesinger*, [w:] G. Müller-Brandeck-Bocquet et al., *Deutsche Europapolitik von Konrad Adenauer bis Gerhard Schröder*, Opladen 2002, s. 9–62.

⁶ P.-H. Schwarz, *Konrad Adenauer. Reden 1917–1967. Eine Auswahl*, Stuttgart 1975, s. 303.

⁷ Por. szerzej: C. Schukraft, *Die Anfänge deutscher Europapolitik in den...*, s. 38–39; C. Schukraft, *op. cit.*, s. 38–39; K. Łastawski, *Od idei do integracji europejskiej*, Warszawa 2003, s. 184–189.

⁸ Wyrazem tej polityki było podpisanie traktatu elizejskiego 22 stycznia 1963 roku.

⁹ Szerzej na ten temat por.: *Najnowsza historia świata 1945–1963*, red. A. Patek, J. Rydel, J. J. Węc, t. 1, Kraków 2000, s. 238–258.

kowskie RFN opowiadała się zarówno za poszerzeniem, jak i pogłębieniem Wspólnot¹⁰. W związku z tym kolejne rządy federalne wspierały proces przyjęcia Wielkiej Brytanii, Irlandii i Danii (1973 rok), akcesję Grecji, Hiszpanii i Portugalii w latach 80. (przy zastrzeżeniach Francji i Włoch), a także rozszerzenie Unii Europejskiej o kraje EFTA w 1995 roku. Niemcy stały się także orędownikiem dalszego poszerzania UE o państwa Europy Środkowo-Wschodniej.

Analogicznie, w odniesieniu do pogłębiania współpracy w ramach Wspólnot, niemieckie gabinety pielęgnowały tradycję wspierania procesu integracji europejskiej. Niemiecka polityka europejska lat 60., w okresie rządów kanclerza Ludwiga Erharda i Kurta G. Kiesingera charakteryzowała się przede wszystkim łagodzeniem napięć politycznych, związanych z obstrukcyjną polityką integracyjną ze strony Francji pod przewodnictwem Charles'a de Gaulle'a¹¹. Zarówno dalsze postępy na drodze do unii politycznej, jak i poszerzanie Wspólnot (Wielka Brytania) spotykały się ze sprzeciwem francuskiego przywódcy. Jak pisał w tym kontekście Christian Hacke: „Dylemat polegał na tym, że nic nie było do osiągnięcia wbrew de Gaulle'owi, jednakże również przy jego udziale postęp nie był możliwy”¹². Świadczyło o tym między innymi utrzymanie pod presją Francji (tzw. polityka pustego krzesła) zasady weta jednego z państw członkowskich, w sprawach istotnych ze względu na ich „żywotny interes” (protokół luksemburski, 1966 rok)¹³. Ponadto niepokój partnerów wzbudzało wycofanie się Francji w 1966 roku ze struktur wojskowych NATO oraz ponowne odrzucenie wniosku o członkostwo Wielkiej Brytanii w 1967 roku. Zatem, mimo że w przekonaniu Willy'ego Brandta, „przyjaźń między Francją a Niemcami [...] stała się jednym z silnych korzeni europejskiej współpracy”, szukał on, jeszcze pełniąc funkcję ministra spraw zagranicznych, rozwiązań dla takiego poszerzenia Wspólnot o Wielką Brytanię, Norwegię, Danię i Irlandię, by nie zaszkodzić stosunkom francusko-niemieckim¹⁴.

Niemiecką politykę europejską lat 70. kształtowali dwaj socjaldemokratyczni kanclerze – Willy Brandt i Helmut Schmidt. Byli oni zaangażowani w podejmowane na forum europejskim inicjatywy. Przede wszystkim wraz z Francją wywarli istotny wpływ na kształtowanie się Europejskiej Współpracy Politycznej, jak i na planowane przyjęcie nowych państw członkowskich. Brandt opo-

¹⁰ Por.: *Deutsche Europapolitik. Optionen wirksamer Interessenvertretung*, hrsg. W. Weidenfeld, Bonn 1998, s. 20.

¹¹ Por.: C. Schukraft, *Die Anfänge deutscher Europapolitik in den...*, s. 44–59.

¹² Ch. Hacke, *Die Außenpolitik...*, s. 130.

¹³ Szerzej por.: K. Michałowska-Gorywoda, *Podejmowanie decyzji w Unii Europejskiej*, Warszawa 2004, s. 118–119.

¹⁴ Ch. Hacke, *Die Außenpolitik...*, s. 130.

wiadał się za federalnym ustrojem przyszłej Unii Europejskiej z europejskim rządem i konstytucją¹⁵. Natomiast Schmidt postrzegał Wspólnoty jako ponadnarodowe struktury politycznej współpracy między państwami członkowskimi¹⁶. Obaj kanclerze dążyli do budowy unii politycznej. Ich wizje nie doczekały się realizacji w związku z kryzysami gospodarczymi i walutowymi w latach 70., jak również wskutek braku woli pozostałych państw członkowskich do przeniesienia suwerennych kompetencji na organy wspólnotowe¹⁷.

Wyraźne kroki w kierunku pogłębienia integracji stanowiły decyzje podjęte w czasie konferencji haskiej w 1969 roku na temat budowy unii ekonomicznej i walutowej oraz rozszerzaniu współpracy politycznej¹⁸. Tak ocenił efekty spotkania w Hadze kanclerz Willy Brandt: „Udało nam się przezwyciężyć hamującą stagnację europejskiej integracji i otworzyć drogę dla rozbudowy i poszerzenia Wspólnot”¹⁹. Brandt opowiadał się za wzmocnieniem ponadnarodowych instytucji – Komisji i Parlamentu Europejskiego oraz za stworzeniem organu międzyrządowego – Rady, która miałaby być załącznikiem europejskiego rządu, a tym samym zwiększyć efektywność współpracy między państwami członkowskimi. W jego przekonaniu zainicjowanie Europejskiej Współpracy Politycznej oraz planowana unia gospodarczo-walutowa miały stanowić nowy etap integracji. Był to zarazem pierwszy krok w kierunku wspólnej polityki zagranicznej Wspólnot. Nie wszystkie koncepcje Brandta doczekały się realizacji, w związku z oporem Francji.

Współpraca kanclerza Helmuta Schmidta i prezydenta Francji Valérego Giscarda d'Estaing'a dostarczyła nowych impulsów dla pogłębiania procesu integracji. Były to przede wszystkim: przeprowadzenie bezpośrednich wyborów do Parlamentu Europejskiego (choć początkowo Francja się temu sprzeciwiała), utworzenie Rady Europejskiej i Europejskiego Systemu Walutowego. Niemniej obaj przywódcy niechętnie odnosili się do wprowadzenia wspólnej polityki regionalnej, a także ustanowienia Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego.

Kanclerz Schmidt w deklaracji rządowej z 17 maja 1974 roku zapowiedział nowe akcenty w niemieckiej polityce europejskiej – najważniejszym celem jego rządu było zachowanie niemieckich interesów gospodarczych w ra-

¹⁵ N. Leuchtweis, *Deutsche Europapolitik unter Brandt und Schmidt*, [w:] G. Müller-Brandeck-Bocquet et al., *Deutsche...*, s. 110.

¹⁶ *Ibidem*, s. 91–111.

¹⁷ *Ibidem*, s. 110.

¹⁸ Por.: K. Łastawski, *Od idei...*, s. 211–212

¹⁹ N. Leuchtweis, *Deutsche Europapolitik...*, s. 66.

mach Wspólnot. Jednocześnie Niemcy zaangażowały się w pomoc finansową dla innych państw członkowskich: między innymi w jesieni 1974 roku rząd federalny udzielił kredytu Włochom (5,2 mld DM), a także w 1976 roku (4 mld DM), wiosną 1975 roku dodatkowo RFN współfinansowała brytyjską składkę do budżetu wspólnotowego (270 mln DM)²⁰. Już wówczas Schmidt tak komentował rosnące koszty wspólnej polityki rolnej, jak i ceny produktów rolnych: „Jestem przekonany, że stale rosnące ceny produktów mięsnych podzielią ludzi na dwie klasy: lepiej zarabiających po jednej stronie i wegetarian po drugiej”²¹. Rząd Schmidta–Genschera stanął przed dwoma zasadniczymi problemami. Pierwszym było poszerzenie Wspólnot Europejskich, drugim trudności na europejskim rynku rolnym. Ponadto narastały finansowe problemy związane z instytucjami wspólnotowymi. Opozycyjne CDU/CSU obawiały się obniżenia efektywności działań Wspólnot, a także wzrostu niemieckich obciążeń finansowych w wyniku poszerzenia o Grecję, Hiszpanię i Portugalię. Partie chadeckie uważały, że rozszerzenie wpłynie na zaostrzenie istniejących problemów strukturalnych i społecznych, jak również utrudni proces konsolidacji gospodarek państw członkowskich. Co więcej, były przekonane, że poszerzenie składu członkowskiego Wspólnot zwiększy budżetowe zobowiązania Niemiec, zamiast przyczynić się do ich zniwelowania. Natomiast rząd federalny odrzucał zróżnicowane podejście do państw kandydujących i ich stopniowe członkostwo. Zasadniczymi argumentami, przemawiającymi za przystąpieniem Grecji, Hiszpanii i Portugalii do Wspólnot było, w przekonaniu gabinetu Schmidta–Genschera, „zakotwiczenie” niestabilnych instytucji demokratycznych oraz utrwalenie demokratycznych przemian w tych krajach, a także miało ono stanowić znaczący wkład RFN w europejskie bezpieczeństwo, mając na uwadze własną narodowosocjalistyczną przeszłość. Służyć temu miało również finansowe wsparcie kierowane przez rząd RFN na podtrzymywanie procesu reform przed pierwszymi wolnymi wyborami w tych państwach. W związku z tym paradoksalnie uformowały się dwa fronty zwolenników i przeciwników poszerzenia. Partie CDU/CSU nie uwzględniały powyższych motywów rządu federalnego, mimo że stanowiły one istotny wyznacznik polityki europejskiej kanclerza Konrada Adenauera²².

Podstawę polityki europejskiej rządu Schmidta–Genschera stanowiły stosunki z Francją. Główny nacisk oba państwa kładły nie tyle na ponadnarodową integrację, ile na współpracę międzyrządową i poszerzenie Wspólnot.

²⁰ Ch. Hacke, *Die Außenpolitik...*, s. 222–223.

²¹ *Ibidem*.

²² *Ibidem*, s. 222–224.

Ponadto, mając na uwadze interesy narodowe, Francja i Niemcy zmierzały do wzmocnienia międzynarodowej pozycji Europy Zachodniej przede wszystkim poprzez politykę gospodarczą. Wyrazem tego była francusko-niemiecka współpraca na rzecz Europejskiego Systemu Walutowego²³.

Kanclerz Schmidt wychodził z założenia, że wzmocnienie wspólnotowych instytucji, pogłębianie integracji i osiągnięcie międzynarodowego prestiżu Wspólnot, będzie możliwe po harmonizacji polityki gospodarczej i walutowej państw członkowskich. W ślad za tym głównym zadaniem Wspólnot Europejskich było, według niego, zniwelowanie gospodarczych i socjalnych różnic między członkami. W lipcu 1976 roku mówił o potrzebie zagwarantowania „większej konwergencji narodowych polityk gospodarczych i walutowych”. Wprowadzenie Europejskiego Systemu Walutowego oraz wspólnej waluty ECU było, w przekonaniu rządu federalnego, „ważnym etapem w historii europejskiego pojednania”, ponieważ „Wspólnota poszerzyła swoje kompetencje na politykę walutową” (H.-D. Genscher)²⁴.

Lata 80. były trudnym okresem dla pogłębiania integracji europejskiej. Zadaniem, przed którymi stanęły Wspólnoty były: potrzeba gruntownej reformy wspólnej polityki rolnej, rozwiązanie kwestii brytyjskiego wkładu do budżetu, zakończenie procesu poszerzania na południe. Co więcej, trudna sytuacja gospodarcza w państwach członkowskich skłaniała do szukania rozwiązań raczej na płaszczyźnie narodowej, niż wspólnotowej. Obejmując swój urząd Helmut Kohl, w deklaracji rządowej z 13 października 1982 roku, zapowiedział otwarcie „nowych dróg dla zjednoczenia Europy”, których celem miała być unia polityczna²⁵. Ponadto opowiedział się za zwiększeniem skuteczności procesu podejmowania decyzji, w oparciu o zasadę kwalifikowanej większości głosów w Radzie Ministrów oraz za wzmocnieniem pozycji Parlamentu Europejskiego. Propozycje dalszego rozwoju Wspólnot zostały zawarte w projekcie ministrów spraw zagranicznych Niemiec i Włoch Hansa-Dietricha Genschera i Emilio Colombo²⁶. Stał się on podstawą przyjętej przez Radę Europejską w Stuttgarcie „Uroczystej Deklaracji o Unii Europejskiej” w 1983 roku. Obok ograniczenia zasady jednomyślności oraz zwiększenia roli Parla-

²³ *Ibidem*, s. 224–225.

²⁴ *Ibidem*, s. 225.

²⁵ U. Keßler, *Deutsche Europapolitik unter Helmut Kohl*, [w:] G. Müller-Brandeck-Bocquet et al., *Deutsche...*, s. 118.

²⁶ Por.: A. Kruk, *Idea integracji europejskiej w myśli politycznej Hansa-Dietricha Genschera*, [w:] *50 lat i co dalej? Europa i Unia Europejska między integracją a atomizacją*, red. Z. Czachór, Poznań 2007, s. 170–173.

mentu Europejskiego, Genscher i Colombo postulowali zinstytucjonalizowanie Europejskiej Współpracy Politycznej za pomocą Rady Europejskiej, którą postrzegali, jako „polityczny organ kierowniczy”. Miało to służyć również większej wspólnotowej koordynacji polityki bezpieczeństwa. Ponadto proponowali przechodzenie do większościowego głosowania w Radzie Ministrów oraz wprowadzenie zasady konstruktywnego wstrzymywania się od głosu²⁷.

W latach 80., mimo zasadniczego ukierunkowania na cel politycznej integracji, Kohl trwał przy zachowaniu narodowych interesów (m.in. powiązanie podwyższenia zasobów własnych Wspólnot i dyscypliny budżetowej, narodowe dopłaty dla niemieckich rolników, nieugiętość w polityce walutowej). Jednakże, wskutek braku porozumienia między resortami, jak również koordynacji w ramach rządu federalnego nie zawsze niemieckie interesy były jasno artykułowane²⁸. Kolejną cechą charakterystyczną polityki europejskiej Kohla było przeprowadzanie wspólnych inicjatyw z rządem francuskim (m.in. propozycje zawarte w Jednolitym Akcie Europejskim, dotyczące wspólnej polityki zagranicznej, wzmocnienia Europejskiej Współpracy Politycznej, utworzenia rynku wewnętrznego Wspólnot Europejskich). Nawet jeśli istniały różnice w kwestiach szczegółowych, zarówno Helmut Kohl, jak i François Mitterrand dążyli do przekształcenia Wspólnot Europejskich w Unię Europejską²⁹. Jednocześnie pojawiły się kolejne propozycje dotyczące unii walutowej w „Memorandum w sprawie europejskiego obszaru walutowego” Genschera z 1988 roku, akcentujące oprócz konieczności wprowadzenia wspólnej waluty i utworzenia Europejskiego Banku Centralnego, także prowadzenie konsekwentnej polityki stabilizacyjnej w tym zakresie oraz utworzenie niezależnego banku emisyjnego. W ślad za tym Kohl poparł powołanie Komisji Delorsa, której zadaniem było przygotowanie planu urzeczywistnienia unii gospodarczo-walutowej³⁰.

Także w swoim 10-punktowym programie z listopada 1989 roku Kohl wypowiedział się za pogłębianiem i poszerzaniem Wspólnot³¹. Po przyjęciu przez Radę Europejską w Kopenhadze w 1993 roku kryteriów członkostwa państw kandydujących, w drugiej połowie 1994 roku rozszerzenie UE na wschód znalazło się wśród priorytetów niemieckiej prezydencji. Przede wszystkim po-

²⁷ K. Łastawski, *Od idei...*, s. 241–242.

²⁸ U. Keßler, *Deutsche Europapolitik...*, s. 127.

²⁹ Por.: B. Koszel, *Partnerstwo...*, s. 12–13.

³⁰ Szerzej na ten temat por.: U. Keßler, *Deutsche Europapolitik...*, s. 147–153.

³¹ S. Sulowski, *Polityka europejska Republiki Federalnej Niemiec*, Warszawa 2004, s. 107–109.

strzegane było przez pryzmat stworzenia ekonomicznego, demokratycznego i bezpiecznego otoczenia oraz sprostanie historycznej odpowiedzialności Niemiec wobec wschodnich sąsiadów. Jednocześnie warunkiem przyjęcia państw Europy Środkowo-Wschodniej było wcześniejsze przeprowadzenie reformy systemu instytucjonalnego i procesu decyzyjnego w Unii. Na stopień poparcia poszerzenia UE na wschód wpływał ponadto wynikający z niego wzrost wpłat wnoszonych do budżetu przez dotychczasowe państwa członkowskie³².

Zjednoczenie Niemiec w 1990 roku nie pociągnęło za sobą zmian w niemieckiej polityce integracyjnej³³. Kohl i Mitterrand we wspólnym liście wystąpili z inicjatywą odbycia dwóch równoległych konferencji międzyrządowych, jednej mającej na celu unię polityczną, drugiej w sprawie realizacji unii gospodarczej i walutowej³⁴. Powiązanie obu konferencji miało dla niemieckiego kanclerza zasadnicze znaczenie. Ostatecznie zaowocowały one podpisaniem 7 lutego 1992 roku Traktatu z Maastricht, który wszedł w życie 1 listopada 1993 roku. Ratyfikacja traktatu wzbudziła wiele zastrzeżeń, które znalazły wyraz w skargach do Federalnego Trybunału Konstytucyjnego. W orzeczeniu z 12 października 1993 roku Trybunał określił Unię jako „związek państw”, który czerpie legitymację dla swych działań z suwerenności poszczególnych państw członkowskich. Ponadto przyznał on narodowym parlamentom główną rolę w procesie demokratycznej legitymizacji Unii Europejskiej. W związku z powyższym Bundestagowi, w myśl postanowień Trybunału, przysługują „zadania i kompetencje o fundamentalnym znaczeniu”³⁵. Dodatkowo możliwości działania rządu federalnego ograniczone zostały przez wzmocnioną rolę krajów związkowych. Znowelizowany art. 23 Ustawy Zasadniczej gwarantował landom udział w polityce europejskiej realizowanej przez gabinet.

Obradom Konferencji międzyrządowej w sprawie Traktatu z Maastricht towarzyszyły dyskusje i spory doktrynalne między państwami członkowskimi nad przyszłym systemem instytucjonalnym Wspólnot³⁶. Federalna tradycja RFN determinowała potrzebę silnego Parlamentu Europejskiego, w związku z koniecznością demokratycznej legitymizacji działań Wspólnot. Francja,

³² Szerzej por.: E. Firlej, *Stanowiska wybranych państw zachodnich w kwestii rozszerzenia Unii Europejskiej*, Warszawa 1998, s. 12–15.

³³ Szerzej por.: E. Cziomer, *Polityka zagraniczna Niemiec. Kontynuacja...*, s. 92–95.

³⁴ Por.: Z. Czachór, *Zmiany i rozwój w systemie Unii Europejskiej po Traktacie z Maastricht*, Wrocław 2004, s. 104–105.

³⁵ S. Hölscheidt, *Mitwirkungsrechte des Deutschen Bundestages in Angelegenheiten der EU*, „Aus Politik und Zeitgeschichte” 2000, B. 28, s. 31.

³⁶ Por.: Z. Czachór, *Zmiany i rozwój...*, s. 104–110.

od czasów de Gaulle'a, preferowała koncepcję związku państw z przewagą współpracy międzyrządowej, w którym naród postrzegany był jako centralny szczebel demokratycznej legitymizacji. W konsekwencji rząd francuski większą wagę przywiązywał do wzmocnienia Rady Europejskiej i reprezentacji narodowych parlamentów na płaszczyźnie europejskiej. Wielka Brytania jeszcze silniej podkreślała znaczenie narodowej suwerenności i postrzegała Europę, jako zaawansowaną strefę wolnego handlu: możliwie dużo handlu i wolnej konkurencji, przy minimalnym zaangażowaniu politycznym. W tym otoczeniu rząd federalny szukał partnerów we Włoszech – ministrowie spraw zagranicznych Hans-Dietrich Genscher i Gianni de Michelis, przedstawili w kwietniu 1991 roku propozycję, która przewidywała równe uprawnienia PE i Rady Ministrów w zakresie stanowienia prawa. W razie braku porozumienia między tymi dwoma organami opowiedzieli się za powołaniem komisji rozjemczej. Ponadto PE miał zyskać prawo inicjatywy ustawodawczej oraz wzmocnić swoją pozycję przy mianowaniu Komisji Europejskiej. W trakcie negocjacji nie osiągnięto jednak porozumienia w tej kwestii, co krótko przed spotkaniem Rady Europejskiej w Maastricht skomentował kanclerz Kohl w deklaracji rządowej 6 listopada 1991 roku: „Kiedy przed rokiem [...] rozmawialiśmy na ten temat w Rzymie [...], nie przypuszczałem, że w kwestii wzmocnienia praw Parlamentu Europejskiego napotkamy na takie trudności. Niezrozumiałe jest dla mnie, jak można tak wahać w tej sprawie”³⁷. W Maastricht wzmocniono w ograniczonym zakresie uprawnienia PE poprzez procedurę kodecyzji. Rząd federalny spodziewał się większych postępów, by zyskać demokratyczne podstawy dla rozszerzonych kompetencji Wspólnot, zatem oczekiwania w tym zakresie wiązano z kolejną konferencją.

W trakcie Konferencji międzyrządowej 1990/91 poszerzenie kompetencji wspólnotowych było jednym z postulatów rządu federalnego, jednocześnie jednak podkreślano potrzebę stworzenia Europy dla obywateli, bowiem „[...] Federalizm, subsydiarność i włączenie regionów stanowią dla nas zasadnicze podstawy porządku europejskiej przyszłości”³⁸. Stanowisko RFN w kwestii kompetencji było w dużym stopniu zdeterminowane postulatami krajów związkowych. W latach 80. dążyły one do traktatowego zapisania zasady subsydiarności. Drugim postulatem było utworzenie organu, reprezentującego na

³⁷ *Verhandlungen des Deutschen Bundestages. Stenographische Berichte. XII. Wahlperiode*, 53. Sitzung, 6. November 1991, <http://dip21.bundestag.de/dip21/btp/12/12053.pdf>, s. 4368, (luty 2008).

³⁸ Deklaracja rządu federalnego z 22 listopada 1990 roku, [w:] *Bulletin*, Nr 136, 23.11.1990, s. 1405–1408.

płaszczyźnie wspólnotowej interesy regionalne (Komitet Regionów, art. 198 a–c Traktatu o WE). Oba te dążenia cieszyły się poparciem rządu federalnego, w przeciwieństwie do trzeciego – bezpośredniego udziału landów w unijnej legislacji w Radzie Ministrów, na równych prawach. W uzasadnieniu gabinet powoływał się na konstytucyjne regulacje, pozostawiające politykę zagraniczną w kompetencjach federalnych. Traktat z Maastricht był pierwszym krokiem na rzecz zwiększenia wpływu regionalnych i lokalnych zbiorowości na postanowienia wspólnotowe. Znalazł się w nim bardzo istotny zapis o podejmowaniu decyzji zgodnie z zasadą subsydiarności. Ponadto określone zostały zasady udziału przedstawicieli władz regionalnych w posiedzeniach Rady Ministrów (art. 146 Traktatu o WE). Helmut Kohl mówił w tym kontekście, „że Wspólnota rozwija się w kierunku federalnie zbudowanej Europy” (deklaracja rządowa z 13 grudnia 1991 roku)³⁹. Mimo to Traktat z Maastricht nie dokonywał wyraźnego rozgraniczenia kompetencji Wspólnot. Konkretyzacji tej kwestii domagano się zatem w czasie Konferencji międzyrządowej 1996/97.

Kolejnym dążeniem rządu federalnego było wzmocnienie skuteczności instytucji wspólnotowych. Główne sprzeczności pomiędzy państwami członkowskimi koncentrowały się na rozszerzeniu zasady podejmowania decyzji kwalifikowaną większością głosów w Radzie Ministrów na nowe dziedziny. Poza Włochami, w Maastricht żadne państwo członkowskie nie było gotowe do generalnego odejścia od jednomyślności⁴⁰. RFN uzasadniała swoje obiekcje w tej sprawie kompetencjami landów. Problem ten nabrał znaczenia na spotkaniu Rady Europejskiej w Amsterdamie (16–18 czerwca 1997 roku). Niezadowolenie partnerów wzbudził fakt przedstawienia niemieckiej propozycji krótko przed zakończeniem negocjacji. Przyczyną były trudności w uzgodnieniu stanowiska w ramach administracji rządowej. Przede wszystkim decydujące „nie” w odniesieniu do odejścia od jednomyślności w kwestiach polityki azyłowej i uchodźczej zgłosiło Ministerstwo Spraw Wewnętrznych, co pokrywało się również z zastrzeżeniami krajów związkowych⁴¹.

W trakcie prac Konferencji międzyrządowej 1996/97 postulaty rządu federalnego koncentrowały na: (1) pogłębieniu współpracy w II filarze, włącznie z utworzeniem komórki do spraw analiz i planowania wspólnej polityki za-

³⁹ *Verhandlungen des Deutschen Bundestages. Stenographische Berichte. XII. Wahlperiode*, 68. Sitzung, 13. Dezember 1991, <http://dip21.bundestag.de/dip21/btp/12/12068.pdf>, s. 5800, (luty 2008).

⁴⁰ U. Keßler, *Deutsche...*, s. 144.

⁴¹ *Ibidem*; Z. Czachór, *Zmiany i rozwój...*, s. 122.

granicznej i bezpieczeństwa oraz urzędu sekretarza generalnego, ściślejsze powiązanie Unii Zachodnioeuropejskiej z Unią Europejską; (2) wzmocnieniu współpracy w III filarze, usprawnieniu wspólnych struktur organizacyjnych (Europol) wraz z ustanowieniem wspólnej polityki wizowej, azylowej i migracyjnej; (3) stworzeniu demokratycznych podstaw działalności Wspólnot poprzez wzmocnienie uprawnień PE i narodowych parlamentów oraz konkretyzację zasady subsydiarności w protokole do traktatu; (4) reformy instytucjonalne, mające na celu sprawne funkcjonowanie Unii w obliczu kolejnego poszerzenia, a zatem odejście od zasady jednomyślności na rzecz decyzji podejmowanych kwalifikowaną większością oraz wprowadzenie zasady podwójnej większości w Radzie Ministrów, zmiany w zakresie funkcjonowania prezydencji, Komisji Europejskiej i Parlamentu Europejskiego; (5) zapisaniu w traktacie „zasady elastyczności”, umożliwiającej ominięcie weta pojedynczych państw członkowskich⁴².

Decyzje podjęte na spotkaniu Rady Europejskiej w Amsterdamie (16–18 czerwca 1997 roku) były niezbędnym minimum, które w niewielkim stopniu odpowiadało dążeniom rządu federalnego. Przede wszystkim umocniona została pozycja Parlamentu Europejskiego w systemie instytucjonalnym Unii Europejskiej, wprowadzono instrument wzmocnionej współpracy oraz poczyniono postępy w kierunku rozwoju wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa⁴³. Istotnym osiągnięciem traktatu amsterdamskiego było m.in. włączenie tzw. zadań petersberskich w kompetencje Unii Europejskiej, wprowadzenie konstruktywnego wstrzymania się od głosu dla spraw objętych II filarem oraz prawa zażądania jednomyślnego podjęcia decyzji ze względu na istotny interes narodowy, powołanie wysokiego przedstawiciela do spraw wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, wprowadzenie nowego instrumentu działania w II filarze – „wspólnych strategii”⁴⁴. W toku dyskusji nad traktatem amsterdamskim rząd federalny kierował się trzema zasadniczymi celami: dalszym uwspólnotowaniem II i III filara, rozszerzeniem UE na wschód oraz terminowym wprowadzeniem euro. W związku z tą ostatnią kwestią już w 1994 roku niemiecki minister finansów Theo Waigel zapropono-

⁴² Por.: *Deutsche Europapolitik*, hrsg. W. Weidenfeld, *op. cit.*, s. 70–71.

⁴³ Szerzej na ten temat: S. Parzymies, *Traktat amsterdamski o Unii Europejskiej*, „Sprawy Międzynarodowe” 1997, nr 3, s. 9–22.

⁴⁴ Por.: E. Kawecka-Wyrzykowska, E. Synowiec, *Unia Europejska. Przygotowania Polski do członkostwa*, Warszawa 2001, s. 50–52, 507–524; Z. Czachór, *Zmiany i rozwój...*, s. 239–240.

nował w porozumieniu z prezydentem Banku Federalnego Hansem Tietmeyerem pakt stabilizacyjny⁴⁵.

Koncepcja wzmocnionej współpracy w ramach UE pojawiła się już w 1994 roku w kręgach chadeckich, choć nie stała się ona oficjalnym stanowiskiem rządu federalnego. Projekt czołowych polityków frakcji chadeckiej, Wolfganga Schäublego i Karla Lamersa był próbą rozstrzygnięcia dylematu między koniecznym pogłębieniem integracji z jednej strony, a równie niezbędnym poszerzeniem z drugiej. Proponowali oni utworzenie „jądra”, a więc grupy państw, które wykazują wolę do pogłębienia procesu integracji i spełniają określone warunki. Zdaniem autorów tej koncepcji Niemcy i Francja byłyby „trzonem silnego trzonu”, ponadto w jego skład wchodziłyby państwa Beneluksu⁴⁶.

Kolejne rządy federalne podejmowały inicjatywy na rzecz pogłębienia integracji w obszarze współpracy sądowniczej i sprawach wewnętrznych oraz stworzenia wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa. Opowiadały się za odchodzeniem od zasady jednomyślności przy podejmowaniu decyzji w Radzie UE na rzecz większości kwalifikowanej, także w II i III filarze. Proponowano również uproszczenie procesu decyzyjnego poprzez wprowadzenie zasady podwójnej większości (większość głosów państw w Radzie UE oraz reprezentowana przez nie liczba ludności). Już w latach 80. RFN wraz z Francją opowiadała się za pełnym zintegrowaniem Unii Zachodnioeuropejskiej ze Wspólnotami, co się jednak nie powiodło. Ponadto rząd federalny postulował wzmocnienie roli Komisji Europejskiej i Parlamentu Europejskiego w II filarze, co z kolei spotykało się z oporem Wielkiej Brytanii i Francji⁴⁷. Analogiczne propozycje wzmocnienia wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa Niemcy wysuwały w trakcie konferencji 1996/97. W celu lepszej koordynacji współpracy w tym obszarze pomocne było, w przekonaniu rządu CDU/CSU/FDP, stworzenie stanowiska sekretarza generalnego, który byłby podporządkowany Radzie Europejskiej lub Radzie Ministrów. Postulaty te zaowocowały między innymi utworzeniem urzędu wysokiego przedstawiciela do spraw wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa⁴⁸.

⁴⁵ Por.: *Deutsche Europapolitik*, hrsg. W. Weidenfeld, *op. cit.*, s. 174.

⁴⁶ Por.: T. Jäger, T. Middendorf, *Ordnungskonzepte für Europa, Die deutsch-französische Kerneuropa-Debatte und ihre Auswirkungen auf die Regierungskonferenz in Nizza*, „Zeitschrift für Politik” 2001, H. 3, s. 270–272.

⁴⁷ U. Keßler, *Deutsche Europapolitik...*, s. 153–155.

⁴⁸ Szerzej por.: U. Keßler, *Deutsche, Europapolitik...*, s. 156–158; M. Plencler, *Konferencja międzyrządowa Unii Europejskiej i jej efekty dla rozwoju europejskich procesów integracyjnych*, Poznań 1998, s. 59–60.

Według niektórych badaczy, od początku lat 90. polityczne elity w RFN w coraz większym stopniu dystansowały się od wizji europejskiego państwa związkowego⁴⁹. Wiązało się to głównie z obawami landów przed rosnącymi kompetencjami Wspólnot. W związku z tym zaczęto opowiadać się za trzy-poziomym systemem UE, w którym wyraźnie rozgraniczone zostałyby uprawnienia i kompetencje każdego szczebla, zgodnie z zasadą subsydiarności⁵⁰. Ponadto dostrzegano potrzebę przywrócenia określonych kompetencji wspólnotowych do gestii państw członkowskich, przede wszystkim w rolnictwie i polityce strukturalnej, jak również poszerzenia uprawnień ponadnarodowych Unii w odniesieniu do takich obszarów, jak wspólna polityka zagraniczna i bezpieczeństwa, wymiar sprawiedliwości i sprawy wewnętrzne. Tak postrzegana Unia Europejska miała w przyszłości przekształcić się w federację państw narodowych, której podstawą byłaby wspólna konstytucja⁵¹.

1.2. Instytucjonalna koordynacja polityki europejskiej koalicji SPD/Sojusz '90/Zieloni⁵²

Niemiecki model koordynacji polityki europejskiej można zaliczyć do najmniej przejrzystych, biorąc pod uwagę rozwiązania przyjęte w tym obszarze przez pozostałe państwa członkowskie⁵³. Zagadnienie zarządzania kompetencjami

⁴⁹ Por.: E. Cziomer, *Polityka zagraniczna Niemiec. Kontynuacja i zmiana po zjednoczeniu ze szczególnym uwzględnieniem polityki europejskiej i transatlantyckiej*, Warszawa 2005, s. 98; G. Müller-Brandeck-Bocquet et al., *Deutsche...*, s. 224; szerzej na ten temat: H. Laufer, T. Fischer, *Föderalismus als Strukturprinzip für die Europäische Union. Strategien für Europa*, Gütersloh 1996.

⁵⁰ Por.: G. Müller-Brandeck-Bocquet et al., *Deutsche...*, s. 224; M. Dauderstädt, *Europa: Eine Bundesrepublik mit begrenzten Kompetenzen? Die Europapolitik der SPD im internationalen Vergleich*, Bonn 2001.

⁵¹ G. Müller-Brandeck-Bocquet et al., *Deutsche...*, s. 224.

⁵² Konsekwencje ratyfikacji traktatu lizbońskiego dla instytucjonalnych ram i politycznych uwarunkowań polityki europejskiej Niemiec omówione zostały w zakończeniu. Szerzej zob.: E. Cziomer, *Polityka zagraniczna Niemiec w dobie nowych wyzwań globalizacji, bezpieczeństwa międzynarodowego oraz integracji europejskiej po 2005 roku*, Warszawa 2010, s. 44–52.

⁵³ Por.: R. Hykawy, *Koordynacja polityki europejskiej w państwach członkowskich UE*, „Biuletyn Analiz UKIE”, maj 2002, nr 9, [http://www.biuletyn.ukie.gov.pl/HLP/banal.nsf/0/823486F4B4A92A3DC1256E9200388D43/\\$file/analiza_9_12.pdf?Open](http://www.biuletyn.ukie.gov.pl/HLP/banal.nsf/0/823486F4B4A92A3DC1256E9200388D43/$file/analiza_9_12.pdf?Open) (marzec 2008); S. Bulmer, Ch. Jeffery, W. E. Paterson, *Deutschlands europäische Diplomatie: Die Entwicklung des regionalen Milieus*, [w:] *Deutsche Europapolitik: Optionen wirksamer Interessenvertretung*, hrsg. W. Weidenfeld, Bonn 1998, s. 26.

w tym zakresie można rozpatrywać w ujęciu wertykalnym i horyzontalnym, między którymi istnieje ścisła zależność. Ujęcie wertykalne dotyczy podziału kompetencji pomiędzy rządem federalnym i poszczególnymi resortami. Horyzontalne natomiast odnosi się do rozdziału prerogatyw w relacjach między federacją a krajami związkowymi⁵⁴. Ponadto coraz większymi uprawnieniami w kształtowaniu i realizacji niemieckiej polityki europejskiej dysponują w szczególności liczące się partie polityczne, Niemiecki Bank Federalny oraz Federalny Trybunał Konstytucyjny.

Wewnętrzny proces decyzyjny w polityce europejskiej Niemiec sprowadza się do uzgodnienia jednolitego stanowiska rządu w kwestiach, związanych z członkostwem RFN w Unii Europejskiej. Dotyczą one: (1) propozycji rozporządzeń, dyrektyw i innych aktów prawnych w ramach trzech filarów UE; (2) komunikatów, raportów, białych i zielonych ksiąg Komisji Europejskiej; (3) decyzji personalnych; (4) spraw negocjowanych w ramach grup roboczych Rady UE, Parlamentu Europejskiego i KE; (5) implementacji prawa wspólnotowego⁵⁵. Ponadto koordynacja działań i wypracowanie stanowiska obejmuje dwie odrębne materie. Pierwszą są stosunki UE z państwami trzecimi, zarówno w odniesieniu do indywidualnych decyzji KE, jak i w postępowaniu przed Trybunałem Sprawiedliwości. Drugą stanowi proces kształtowania stanowiska rządu federalnego podczas konferencji międzyrządowych, mających na celu rewizję traktatów⁵⁶.

Ramy prawne niemieckiego systemu koordynacji polityki europejskiej określają trzy ustawy federalne: Ustawa Zasadnicza RFN z 1949 roku (art. 23), ustawa o współpracy rządu federalnego i Bundestagu w sprawach Unii Europejskiej z 1993 roku oraz ustawa o współpracy federacji i landów w sprawach Unii Europejskiej z 1993 roku⁵⁷.

⁵⁴ Por.: S. Bulmer, Ch. Jeffery, W. E. Paterson, *Deutschlands europäische...*

⁵⁵ C. Herma, *Koordinacja polityki europejskiej w RFN – kwestie instytucjonalno-prawne*, „Biuletyn Analiz UKIE”, wrzesień 2001, nr 7, http://www.ukie.gov.pl/dase/publikacje/biuletyn/nr07/analiza_7_10.shtml (marzec 2008).

⁵⁶ *Ibidem*.

⁵⁷ *Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland. Stand: Juli 1998*, Bonn 1999; *Gesetz über die Zusammenarbeit von Bundesregierung und Deutschem Bundestag in Angelegenheiten der Europäischen Union, vom 12. März 1993*, [w:] *Bundesgesetzblatt (BGBl.) I*, s. 311; *Gesetz über die Zusammenarbeit von Bund und Ländern in Angelegenheiten der Europäischen Union, vom 12. März 1993*, BGBl. I, s. 313. Istotne zmiany wewnętrznienieckiego procesu decyzyjnego w sprawach unijnych wyznacza orzeczenie Federalnego Trybunału Konstytucyjnego z 30 czerwca 2009 r. w sprawie ratyfikacji Traktatu z Lizbony. W jego konsekwencji 8 czerwca 2009 r. Bundestag przyjął cztery ustawy towarzyszące ustawie ratyfikującej

Niemiecka Ustawa Zasadnicza powierza podstawowe kompetencje w zakresie spraw związanych z członkostwem w Unii Europejskiej federalnym organom państwa: kanclerzowi federalnemu, Radzie Ministrów, Bundestagowi, Bundesratowi oraz prezydentowi federalnemu.

Kluczową rolę w kształtowaniu i realizacji niemieckiej polityki europejskiej odgrywa Urząd Kanclerski, który jest bezpośrednio podporządkowany rządowi federalnemu⁵⁸. Artykuł 65 Ustawy Zasadniczej stanowi, że główne kierunki polityki (*Richtlinienkompetenz*), w tym polityki europejskiej, wyznacza kanclerz federalny. Każdy minister, w ramach ustanowionych przez kanclerza wytycznych, samodzielnie i „na własną odpowiedzialność” kieruje powierzonym mu resortem. W sytuacjach konfliktowych pomiędzy poszczególnymi ministrami kanclerz pełni rolę arbitra.

Organami koordynacyjnymi w ramach administracji rządowej są ponadto Ministerstwo Spraw Zagranicznych oraz od 1998 roku – Ministerstwo Finansów. Tym samym RFN jest jedynym państwem członkowskim Unii Europejskiej, w którym proces decyzyjny w zakresie spraw związanych z członkostwem nadzorują dwie wymienione wyżej instytucje. Początkowo, wraz z utworzeniem Europejskiej Wspólnoty Węgla i Stali, kompetencje związane z koordynacją polityki europejskiej Niemiec należały do Ministerstwa Gospodarki (wydział europejski)⁵⁹. Później dodatkowo przysługiwały one Ministerstwu Spraw

traktat lizboński: 1) ustawę o odpowiedzialności integracyjnej *Integrationsverantwortungsgesetz*, poszerzającą możliwości współdziałania Bundestagu i Bundesratu w kształtowaniu polityki europejskiej rządu federalnego; 2) lizbońską ustawę wdrożeniową *Lissabon Umsetzungsgesetz*; 3) rozszerzającą uprawnienia w zakresie informowania Bundestagu przez rząd federalny *Gesetz über die Zusammenarbeit von Bundesregierung und Deutschem Bundestag in Angelegenheiten der Europäischen Union*; 4) porozumienie o poszerzeniu współpracy federacji z krajami *Vereinbarung zwischen der Bundesregierung und den Regierungen der Länder zur Regelung weiterer Einzelheiten der Zusammenarbeit von Bund und Ländern in Angelegenheiten der Europäischen Union*. Ustawy te z jednej strony wyznaczają rolę niemieckiego parlamentu w relacji do UE, z drugiej strony regulują współdziałanie między rządem federalnym a parlamentem w sprawach wspólnotowych.

⁵⁸ Rząd federalny posiada bardzo rozbudowany system instytucjonalno-organizacyjny dla kreowania i realizacji polityki zagranicznej, który tworzą przede wszystkim kanclerz federalny, Urząd Kanclerski, resort spraw zagranicznych, zespoły doradców i ekspertów, doraźne komisje i grupy robocze, por. szerzej: E. Cziomer, *Polityka zagraniczna Niemiec...*, s. 57–63.

⁵⁹ Por.: S. Bulmer, Ch. Jeffery, W. E. Paterson, *Deutschlands europäische...*, s. 28.

Zagranicznych i Urzędowi Kanclerskiemu⁶⁰. Po zmianie koalicji rządzącej w jesieni 1998 roku, Ministerstwo Gospodarki utraciło kluczową dla koordynacji komórkę – wydział europejski – na rzecz Ministerstwa Finansów. Ta reorganizacja postrzegana była przede wszystkim jako rezultat politycznych sporów wewnątrz SPD oraz wyraz nowej, ekonomicznej strategii w polityce europejskiej. Z punktu widzenia ówczesnego ministra finansów Oskara Lafontaine niezwykle istotne było bowiem, usytuowanie wydziału europejskiego w ramach kierowanego przez niego resortu. W ten sposób chciał on zyskać większy wpływ na kształtowanie europejskiej polityki gospodarczej i walutowej⁶¹.

Niemiecka administracja rządowa otrzymuje, z nielicznymi wyjątkami, wszystkie dokumenty KE i Rady UE oraz przekazuje za pośrednictwem Stałego Przedstawicielstwa przy Wspólnotach Europejskich oficjalne stanowisko RFN. Na czele liczącego około 150 osób Przedstawicielstwa stoi ambasador, jego zastępca reprezentuje Ministerstwo Finansów. W Przedstawicielstwie umiejscowione są trzy wydziały merytoryczne (polityczny, gospodarczy i finansowy) oraz pięć samodzielnych referatów (do spraw nauki, badań i technologii; spraw społecznych; transportu i komunikacji; rolnictwa; zdrowia)⁶².

Ministerstwo Spraw Zagranicznych i Ministerstwo Finansów odpowiedzialne są za obieg dokumentów przekazywanych „z” i „do” Stałego Przedstawicielstwa. Wszelka dokumentacja z Sekretariatu Generalnego Rady kierowana jest przez Stałe Przedstawicielstwo do wydziałów europejskich w Ministerstwie Finansów oraz Ministerstwie Spraw Zagranicznych. Stamtąd trafia do ministerstwa, które w danej dziedzinie pełni główną rolę w przygotowaniu niemieckiego stanowiska. Przy współpracy z Ministerstwem Spraw Zagranicznych lub Ministerstwem Finansów najważniejsze ministerstwo opracowuje wytyczne dla grup roboczych w ramach Rady, KE, Parlamentu, na obrady Komitetu Stałych Przedstawicieli (COREPER) oraz materiały na posiedzenia Rady⁶³.

COREPER przygotowuje wszystkie posiedzenia Rady UE i jest zarazem najważniejszym forum prezentowania niemieckiego stanowiska wobec bieżą-

⁶⁰ Por.: Rozwiązania koordynacji polityki europejskiej w RFN w: H.-U. Derlien, *Germany*, [w:] *The National Co-ordination of EU Policy: the Domestic Level*, Hrsg. H. Kassim, B. G. Peters, V. Wright, Oxford 2000, s. 54–78; R. Sturm, H. Pehle, *Das neue deutsche Regierungssystem*, Opladen 2001, s. 41–56; S. Bulmer, A. Maurer, W. Paterson, *Das Entscheidungs- und Koordinationssystem deutscher Europapolitik: Hindernis für eine neue Politik?* [w:] *Eine neue deutsche Europapolitik? Rahmenbedingungen – Problemfelder – Optionen*, hrsg. H. Schneider, M. Jopp, U. Schmalz, Bonn 2002, s. 231–265.

⁶¹ Por.: T. Ostheim, *Praxis und Rhetorik deutscher Europapolitik*, [w:] *Das rot-grüne Projekt*, hrsg. Ch. Egle, T. Ostheim, R. Zohlnhöfer, Wiesbaden 2003, s. 354–355.

⁶² Por.: C. Herma, *Koordinacja...*

⁶³ *Ibidem*.

cych spraw związanych z polityką europejską. W związku z tym formalny nadzór nad przygotowaniem i przekazywaniem wytycznych na posiedzenia COREPER pozostaje w gestii Ministerstwa Spraw Zagranicznych i Ministerstwa Finansów, właściwie do przysługujących im kompetencji. Ministerstwo Finansów sprawuje kontrolę m.in. nad kwestiami związanymi z rolnictwem, rynkiem wewnętrznym, polityką społeczną i zatrudnienia, transportem i komunikacją, oświatą i ochroną środowiska. Natomiast do uprawnień Ministerstwa Spraw Zagranicznych należą m.in. zakres spraw podejmowanych przez Radę ds. Ogólnych, wymiar sprawiedliwości i sprawy wewnętrzne, pomoc rozwojowa⁶⁴.

Charakterystyczne dla systemu koordynacji niemieckiej polityki europejskiej w ramach administracji rządowej jest przyjęcie metody uzgadniania stanowisk na możliwie najniższym poziomie, jak również prowadzenie konsultacji między resortami w kwestiach spornych. We wszystkich ministerstwach funkcjonują referaty koordynacyjne do spraw europejskich. Kierownik referatu pełni jednocześnie funkcję pełnomocnika ministerstwa do spraw europejskich. Właściwy referat ponosi ponadto odpowiedzialność za merytoryczne przygotowanie stanowiska RFN w zakresie konkretnej dziedziny polityki europejskiej⁶⁵.

W charakterze „ostatniej instancji”, w ramach której następuje ostateczne uzgodnienie niemieckiego stanowiska w sprawach rozstrzyganych na forum Rady UE, funkcjonuje Komitet Sekretarzy Stanu ds. Europejskich. Został on utworzony w 1963 roku. Obradami Komitetu kieruje minister stanu lub sekretarz stanu ds. europejskich w Ministerstwie Spraw Zagranicznych. Komitet zbiera się przeważnie raz w miesiącu w Ministerstwie Spraw Zagranicznych, tam też usytuowany jest jego sekretariat. W stały skład tego gremium wchodzi sekretarze stanu z ministerstw: Spraw Zagranicznych, Finansów, Gospodarki i Technologii, Spraw Wewnętrznych, Sprawiedliwości, Pracy, Ochrony Środowiska, Ochrony Konsumentów, Wyżywienia i Rolnictwa oraz Stały Przedstawiciel RFN przy UE i szef Urzędu Kanclerskiego. Warto zwrócić uwagę na silną pozycję przedstawiciela Urzędu Kanclerskiego, który reprezentując stanowisko kanclerza ma często decydujący wpływ na podejmowane ustalenia⁶⁶. Do zadań Komitetu należy uzgadnianie strategii negocjacyjnych m.in. zatwierdzanie niemieckiego stanowiska przed spotkaniem Rady Europejskiej oraz podczas Konferencji Międzyrządowych. Ostatecznie, niemieckie stanowisko w kluczowych zagadnieniach polityki europejskiej zostaje zaakceptowane także przez rząd federalny⁶⁷.

⁶⁴ *Ibidem.*

⁶⁵ *Ibidem.*

⁶⁶ *Ibidem.*

⁶⁷ *Ibidem.*

Bundestag i Bundesrat wywierają bieżący wpływ na decyzje gabinetu w zakresie spraw związanych z członkostwem w Unii Europejskiej. Do czasu wejścia w życie Traktatu o Unii Europejskiej⁶⁸ podstawę prawną dla uprawnień obu izb parlamentu stanowił art. 2 Ustawy ratyfikacyjnej w sprawie traktatów rzymskich⁶⁹. W myśl jego postanowień posiadały one jedynie prawo „zasięgania informacji” w sprawach integracji europejskiej. Ponadto ich rola ograniczała się do wyrażania zgody na ratyfikację traktatów ustanawiających Wspólnoty Europejskie, ich modyfikacji oraz traktatów akcesyjnych⁷⁰.

Wraz z pogłębianiem się procesu integracji europejskiej niemieckie kraje związkowe domagały się zwiększenia wpływu na proces podejmowania decyzji w kwestiach związanych z integracją europejską. Wiązało się to z wkraczaniem polityki europejskiej w dziedzinę, należące do kompetencji landów. Pierwszym krokiem w kierunku uwzględnienia tych postulatów była deklaracja kanclerza Helmuta Schmidta z 1979 roku, zawarta w piśmie do Johannesesa Raua, przewodniczącego stałej Konferencji Premierów Krajów Związkowych. Przewidywała ona, że w obszarach wyłącznych uprawnień ustawodawczych landów, uzasadnione byłoby pominięcie ich stanowiska jedynie z ważnych względów polityki zagranicznej i integracyjnej RFN⁷¹. Ponadto ograniczone kompetencje w dziedzinie polityki europejskiej przyznawała Bundesratowi ustawa ratyfikacyjna w sprawie Jednolitego Aktu Europejskiego z 19 grudnia 1986 roku oraz porozumienie pomiędzy rządami landowymi z 17 grudnia 1987 roku⁷².

W połowie lat 80. kraje związkowe wykrystalizowały dwie zasadnicze koncepcje wzmocnienia swojej roli w europejskim procesie decyzyjnym. Pierwsza, której początkowo przypisywano większe znaczenie, nakierowana była na stworzenie ram instytucjonalnych dla odpowiedniej reprezentacji interesów regionalnych i lokalnych jednostek terytorialnych w UE. Wiązało się to z wizją trzech poziomów decyzyjnych Wspólnot Europejskich: poza pierwszym poziomem – Unią Europejską – i drugim – państwami członkowskimi, wpływ na podejmowane decyzje miałyby regiony, tworzące trzeci poziom. Wyrazem tej koncepcji było utworzenie Komitetu Regionów na mocy Traktatu z Maastricht. Jednakże w związku z ograniczonym i doradczym charakterem powołanego gremium, Komitet nie spełnił aspiracji niemieckich krajów

⁶⁸ 2 grudnia 1992 roku Bundestag; 18 grudnia 1992 roku Bundesrat.

⁶⁹ Z 27 lipca 1957 roku, [w:] *Bundesgesetzblatt* (BGBl.) II, s. 753.

⁷⁰ Por.: C. Herma, *Koordinacja...*

⁷¹ *Ibidem.*

⁷² *Ibidem.*

związkowych. Wobec tego dalsze dążenia skoncentrowano na realizacji drugiej koncepcji w ramach postulatu „europejskiej polityki wewnętrznej”. Chodziło o postrzeganie polityki europejskiej nie tylko w kategoriach polityki zagranicznej oraz wyłączenie jej z zakresu wyłącznych kompetencji rządu federalnego. Kraje związkowe domagały się przyznania uprawnień w kształtowaniu europejskiego ustawodawstwa, analogicznie do konstytucyjnie zagwarantowanego wpływu na przepisy narodowe. W związku z tym argumentowano, że ponad 50% niemieckich przepisów wywodzi się z ustaleń podjętych na poziomie europejskim i wkraczają one ponadto w kompetencje landów. W konsekwencji obawiano się erozji konstytucyjnie zagwarantowanych uprawnień⁷³.

Wzmocnienie pozycji parlamentu w kształtowaniu niemieckiej polityki europejskiej nastąpiło w związku z ożywioną dyskusją wokół ratyfikacji Traktatu o Unii Europejskiej. Na jego mocy uwspólnowieniu uległy obszary, będące dotychczas w gestii krajów związkowych, takie jak kultura, edukacja i ochrona zdrowia. Przeciwnicy Traktatu zaskarżyli jego postanowienia jako sprzeczne z Ustawą Zasadniczą w Federalnym Trybunale Konstytucyjnym, ponieważ w ich przekonaniu wiązały się one z utratą suwerennych praw RFN na rzecz Unii. Trybunał odrzucił te zastrzeżenia z uzasadnieniem, że Unia Europejska jako związek suwerennych państw, czerpie demokratyczną legitymację dla swych działań z suwerenności poszczególnych krajów członkowskich. Ponadto przyznał on narodowym parlamentom główną rolę w procesie demokratycznej legitymizacji Unii Europejskiej. W związku z powyższym Bundestagowi, w myśl postanowień Trybunału, przysługują „zadania i kompetencje o fundamentalnym znaczeniu”⁷⁴.

Ponadto wzrost roli Bundesratu i Bundestagu w kształtowaniu niemieckiej polityki europejskiej osadzony został w ramy konstytucyjne, przede wszystkim w wyniku nadania nowego brzmienia artykułowi 23 Ustawy Zasadniczej⁷⁵. Art. 23 w ustępach od 2 do 7 reguluje zasady udziału obu izb parlamentu w procesie decyzyjnym w sprawach europejskich.

⁷³ Por.: S. Bulmer, Ch. Jeffery, W. E. Paterson, *Deutschlands europäische...*, s. 34–35.

⁷⁴ S. Hölscheidt, *Mitwirkungsrechte des Deutschen Bundestages in Angelegenheiten der EU*, „Aus Politik und Zeitgeschichte” 2000, B. 28, s. 31.

⁷⁵ Wraz z wejściem w życie pierwszego etapu reformy federalizmu 5 września 2006 r., wyłączne uprawnienia legislacyjne krajów związkowych zostały doprecyzowane w zmodyfikowanym ustępie 6 art. 23 Ustawy Zasadniczej. Projekty regulacji unijnych w obszarze „szkolnictwa, kultury i mediów” muszą zostać przekazane wyznaczonemu przez Bundesrat przedstawicielowi landów, który ma prawo do kierowania niemiecką delegacją w pracach Rady w zakresie tych zagadnień.

Obok ogólnego prawa do informacji i konsultacji w kwestiach związanych z członkostwem w Unii Europejskiej (z wyłączeniem wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa), krajom związkowym za pośrednictwem Bundesratu zostało przyznane prawo uwzględnienia ich stanowiska przez rząd federalny w obszarach, których regulacja w krajowym porządku prawnym wkraczałby w ich ustawodawcze bądź administracyjne kompetencje⁷⁶. Nominowani przez Bundesrat reprezentanci landów mają prawo do kierowania delegacją niemiecką w Radzie UE, w dziedzinach, które leżą w gestii wyłącznych uprawnień ustawodawczych landów. Stworzona została również możliwość, na mocy zmodyfikowanego – w dużym stopniu pod niemieckim naciskiem – art. 146 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, oficjalnej reprezentacji przedstawicieli niemieckich krajów związkowych w Radzie UE (Radzie Ministrów). Ponadto w każdym z landów odpowiedzialność związana z polityką europejską powierzana jest specjalnym urzędnikom w ramach odrębnych ministerstw do spraw europejskich, bądź wydziałów w istniejących ministerstwach. Im z kolei podporządkowane są tzw. biura landowe w Brukseli, poprzez które kraje związkowe bezpośrednio reprezentują swoje interesy. Charakterystyczne są tutaj znaczne różnice między krajami związkowymi w stopniu efektywności i skuteczności prowadzonej przez nie polityki europejskiej. Szczególną rolę odgrywają dwa czynniki. Pierwszy wiąże się ze zdolnością do inwestowania w infrastrukturę, co pozwala na kompleksową i skuteczną koordynację oraz ustalanie wyraźnych politycznych priorytetów. Pod tym względem wyróżniają się: Bawaria, Badenia-Wirtembergia, Nadrenia-Westfalia i Hesja, natomiast w tyle pozostają Brema i Kraj Saary. Drugim czynnikiem jest pozycja, jaką cieszy się minister do spraw europejskich danego kraju związkowego. Może być ona rozstrzygająca w osiąganiu celów danego landu. Klasycznym przykładem jest tutaj Bawaria, gdzie polityka europejska podlega kancelarii premiera i jednocześnie jest postrzegana jako najbardziej efektywna spośród wszystkich krajów związkowych⁷⁷.

W przypadku niemieckich rozwiązań ustrojowych można mówić zatem o rozszerzeniu kooperacyjnego federalizmu na politykę europejską⁷⁸. Tym samym niemieckie landy zyskały większy wpływ na europejski proces decyzyjny, niż jakakolwiek inna regionalna egzekutywa w UE, z wyjątkiem Belgii. Kraje związkowe informowane są o niemal wszystkich etapach procesu legislacyjnego w ramach UE. Jedynym znaczącym ograniczeniem jest brak bezpośredniego dostępu ich przedstawicieli do posiedzeń COREPER⁷⁹.

⁷⁶ Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes vom 21. Dezember 1992, BGBl, 1992 I, 2086–7.

⁷⁷ Por.: S. Bulmer, Ch. Jeffery, W. E. Paterson, *Deutschlands europäische...*, s. 38.

⁷⁸ *Ibidem*, s. 36.

⁷⁹ *Ibidem*, s. 37.

Na mocy art. 23 ust. 2 Ustawy Zasadniczej rząd federalny jest zobowiązany do informowania Bundestagu o kwestiach unijnych, ponadto ust. 3 nakłada na gabinet obowiązek umożliwienia izbie zajęcia stanowiska w tej materii. Szczegółowo zostało to określone w ustawie o współpracy rządu federalnego i Bundestagu w sprawach UE z 12 marca 1993 roku. Zobowiązuje ona gabinet do stworzenia warunków na ustosunkowanie się Bundestagu do danej sprawy⁸⁰ przed realizacją kompetencji ustawodawczych na poziomie wspólnotowym. Formalnie jednak ta opinia nie jest dla rządu wiążąca⁸¹. Konkretnie regulacje w tym zakresie zawarte zostały w paragrafach (93 i 93a) regulaminu Bundestagu (GO-BT)⁸².

Wzmocnienie pozycji Bundestagu w sprawach związanych z UE nastąpiło ponadto poprzez wprowadzenie art. 45 Ustawy Zasadniczej. Na jego mocy utworzono Komisję ds. UE, która upoważniona została do egzekwowania praw Bundestagu wobec rządu federalnego zgodnie z postanowieniami art. 23. Po raz pierwszy została ona powołana na początku XIII kadencji Bundestagu (1994–1998). Warto zauważyć, że poza Komisją ds. UE w Ustawie Zasadniczej RFN zapisano obowiązek utworzenia Komisji Spraw Zagranicznych, Komisji Obrony i Komisji Petycji (art. 45 a ust. 1; 45 c ust. 1 Ustawy Zasadniczej). Ponadto Komisja ds. UE dysponuje szczególnym uprawnieniem przedstawiania w imieniu całej izby stanowisk w sprawach polityki europejskiej Niemiec.

Specyficzne kompetencje tego gremium określone zostały w regulaminie Bundestagu, w paragrafie 93a. Komisja ds. UE może zostać upoważniona przez Bundestag do przedstawiania stanowiska wobec określonych projektów unijnych (po ustosunkowaniu się innych zaangażowanych komisji parlamentarnych) na forum plenum w formie sprawozdania⁸³. Tak podjęte decyzje plenarne są najsilniejszym instrumentem parlamentarnego wpływu na pozycję

⁸⁰ Chodzi tu nie tylko o przekazywanie przez rząd propozycji dyrektyw, rozporządzeń i innych aktów prawnych, ale również o informowanie o ich zasadniczej treści, procedurze uchwalania oraz przewidywanym czasie ich rozpatrywania przez Radę UE, por.: Ch. Sterzing, S. Tidow, *Die Kontrolle der deutschen Europapolitik durch den EU-Ausschuss des Bundestages – Bilanz und Reformpotentiale*, „Integration” 2001, H. 3, s. 276.

⁸¹ Por.: C. Herma, *Koordinacja...*; S. Hölscheidt, *Mitwirkungsrechte...*, s. 32–33.

⁸² *Geschäftsordnung des Bundestages (GO-BT)*; szerzej por.: W. Ismayr, *Der Deutsche Bundestag im politischen System der Bundesrepublik Deutschland*, Opladen 2001, s. 290–298.

⁸³ Szerzej na temat zasadniczych instrumentów kontroli polityki rządu federalnego przez Bundestag (m.in. zasad określających tzw. Aktuelle Stunde, interpelacje, pytania, deklaracje rządowe na forum Bundestagu) por.: W. Ismayr, *Der Deutsche Bundestag...*; E. Czio-mer, *Polityka zagraniczna Niemiec...*, s. 64–66; D. Kietz, *Der Bundestag in der Europapolitik*, SWP-Aktuell 19, Mai 2005.

ządu federalnego, jeszcze przed podjęciem ostatecznych uzgodnień na forum Rady UE. Ponadto w pilnych przypadkach posiedzenia Komisji mogą odbyć się poza ustalonym porządkiem obrad, na wniosek jej przewodniczącego i za zgodą przewodniczącego Bundestagu. Jednocześnie zgodnie z postanowieniami paragrafu 93a ust. 5 Komisja ds. UE, jako jedyna komisja fachowa, może zgłosić na forum Bundestagu poprawki do projektów unijnych, już po zakończeniu prac z nimi związanych w pozostałych komisjach parlamentarnych. W ten sposób może ona na bieżąco wpływać na unijny proces legislacyjny⁸⁴.

Również obowiązek informowania Bundestagu przez rząd federalny w zakresie unijnego procesu ustawodawczego wypełniany jest za pośrednictwem Komisji ds. UE. Informacje przekazywane są Komisji przez referat koordynacyjny w Ministerstwie Finansów, bądź przez odpowiedzialny za nie resort. Z obowiązku informowania wyłączone zostały nieformalne spotkania ministrów państw członkowskich, choć na wniosek Bundestagu właściwi ministrowie składają sprawozdanie z przebiegu obrad. Dokumenty Parlamentu Europejskiego przekazywane są Bundestagowi bezpośrednio z sekretariatu PE⁸⁵.

* * *

W czasie XIV kadencji Bundestagu w skład Komisji wchodziło 36 posłów Bundestagu (oraz ich zastępców) oraz 14 niemieckich deputowanych do PE⁸⁶ (bez prawa głosu). Podobnie jak w poprzedniej kadencji była to tzw. komisja opozycyjna⁸⁷, jej przewodniczącym został deputowany największej frakcji opozycyjnej – CDU/CSU Friedbert Pflüger, a jego zastępcą przedstawiciel koalicji rządzącej Jürgen Meyer (SPD). Ponadto podczas obrad Konferencji Komisji ds. Wspólnot Europejskich Parlamentów Państw Członkowskich UE i PE (COSAC) Niemcy reprezentowane są przez Komisję ds. UE⁸⁸.

⁸⁴ Por.: Ch. Sterzing, S. Tidow, *Die Kontrolle...*, s. 277.

⁸⁵ Por.: C. Herma, *Koordinacja...*; Ch. Sterzing, S. Tidow, *Die Kontrolle...*, s. 276–277.

⁸⁶ Powoływani są w skład Komisji przez przewodniczącego Bundestagu na wniosek poszczególnych frakcji parlamentarnych proporcjonalnie do reprezentacji w PE. Podczas XIV kadencji na frakcja CDU/CSU wysunęła 7 deputowanych, SPD – 5, Sojusz '90/Zieloni i PDS po jednym. FDP nie była reprezentowana w PE, por.: S. Hölscheidt, *Mitwirkungsrechte...*, s. 34.

⁸⁷ Wówczas przewodniczącym został Norbert Wieczorek, jako przedstawiciel największej frakcji opozycyjnej SPD.

⁸⁸ S. Hölscheidt, *Mitwirkungsrechte...*, s. 32.

Zgodnie ze wspomnianym art. 23 Ustawy Zasadniczej kraje związkowe sprawują kontrolę nad kształtowaniem niemieckiej polityki europejskiej poprzez izbę wyższą – Bundesrat. Potwierdza to również art. 50 Ustawy Zasadniczej, który stanowi, że landy uczestniczą w procesie legislacyjnym oraz „przedsięwzięciach” rządu federalnego w sprawach UE. Konkretne regulacje w tym zakresie określa ustawa o współpracy federacji i landów w sprawie Unii Europejskiej, a konkretyzuje porozumienie pomiędzy rządem federalnym i rządami krajów związkowych⁸⁹.

Bundesrat uczestniczy w każdym etapie formułowania niemieckiego stanowiska w obszarach, których regulacja w krajowym porządku prawnym wkraczałaby w ustawodawcze bądź administracyjne kompetencje krajów związkowych. W takich przypadkach przedstawiciele wszystkich landów, po otrzymaniu propozycji unijnego aktu prawnego, uzgadniają i przekazują wspólne stanowisko właściwemu resortowi federalnemu. Bundesratowi przysługuje ponadto prawo do modyfikacji swojego stanowiska już na forum instytucji wspólnotowych. Stanowisko rządu federalnego, mimo zasadniczego obowiązku „uwzględnienia” opinii izby, w praktyce może pozostać w niezmienionym kształcie. W wyjątkowych przypadkach (takich jak: wyłączone uprawnienia ustawodawcze krajów związkowych, tworzenie instytucji oraz postępowanie administracyjne, obowiązujące w landach)⁹⁰ gabinet winien „miarodajnie” liczyć się ze stanowiskiem izby. Nakłada to na rząd federalny obowiązek zastosowania się do wskazówek Bundesratu. W przypadku odrzucenia wytycznych zawartych w uchwale izby, wiążące jest dla gabinetu potwierdzenie przez Bundesrat wcześniejszego stanowiska dwoma trzecimi głosów. Nie dotyczy to sytuacji, w których rząd powoła się na konieczność wzięcia pod uwagę i ochrony interesu ogólnonarodowego. Ponadto uprawnienia Bundesratu nie stosują się do obszaru wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa. Ustęp 1 artykułu 23 Ustawy Zasadniczej zastrzega poza tym, że przeniesienie jakichkolwiek kompetencji władz federalnych na płaszczyznę wspólnotową wymaga ustawy, przyjętej za zgodą Bundesratu. W praktyce konsekwencją tego jest warunek przyjęcia przez Bundesrat ustawy ratyfikacyjnej dla ważności każdego podpisanego przez RFN traktatu wprowadzającego zmiany w traktatach

⁸⁹ *Vereinbarung zwischen der Bundesregierung und den Regierungen der Länder über die Zusammenarbeit in Angelegenheiten der Europäischen Union in Ausführung des § 9 des Gesetzes über die Zusammenarbeit von Bund und Ländern in Angelegenheiten der Europäischen Union vom 12. März 1993 vom 29. Oktober 1993*, [w:] Bundesanzeiger, Nr. 226, vom 2.12.1993, s. 10425.

⁹⁰ Por.: C. Herma, *Koordinacja...*

ustanawiających Wspólnoty Europejskie i Unię Europejską. Ponadto kraje związkowe mogą zobowiązać rząd federalny do wniesienia skargi przed Trybunał Sprawiedliwości w sprawach dotyczących dziedzin objętych w niemieckim prawie krajowym wyłączną kompetencją legislacyjną landów⁹¹.

Ustawa Zasadnicza (art. 52 ust. 3a) przewiduje możliwość powołania przez Bundesrat tzw. Izby Europejskiej. Jej stanowiska w sprawach UE traktowane są na równi z uchwałami Bundesratu, podjętymi w pełnym składzie. Izba Europejska złożona jest z 16 członków Bundesratu – rząd każdego kraju związkowego deleguje swojego przedstawiciela. W głosowaniach na każdego z nich przypada taka liczba głosów, jaką dysponuje reprezentowany przez niego kraj związkowy w Bundesracie. Izba Europejska korzysta z uprawnień Bundesratu w przypadku spraw o charakterze pilnym i poufnym, a w jej posiedzeniach mogą uczestniczyć przedstawiciele rządu federalnego oraz rządów landowych. „Obowiązek informacyjny” rządu federalnego wobec Bundesratu dotyczy generalnie wszystkich rodzajów dokumentów kierowanych przez rząd z i do instytucji unijnych, a także raportów Stałego Przedstawicielstwa RFN przy Wspólnotach Europejskich⁹².

Udział krajów związkowych w procesie wypracowywania stanowisk w instytucjach UE gwarantuje ponadto ich prawo do nominowania 24 reprezentantów Niemiec w Komitecie Regionów. Rząd federalny występuje do Rady UE z wnioskiem o akceptację zgłoszonych przez landy kandydatów. Koordynacji działań i skuteczności współpracy między krajami związkowymi w zakresie spraw związanych z członkostwem w UE służyć miało powołanie 1 października 1992 roku stałej Konferencji Ministrów ds. Europejskich Krajów Związkowych (EMK)⁹³. W jej skład wchodzi ministrowie odpowiedzialni za sprawy europejskie w poszczególnych krajach związkowych. W gestii konferencji pozostaje koordynacja działań, stanowisk i polityki informacyjnej krajów związkowych w zakresie polityki europejskiej, a także reprezentowanie landów wobec instytucji federalnych i unijnych. Uchwały w ramach konferencji podejmowane są na zasadzie jednomyślności, ze względu na jej nieformalny i konsultacyjny charakter. Wspomaga ona również stałą Konferencję Premierów Krajów Związkowych, gdzie podejmowane są m.in. zasadnicze decyzje, mające związek z integracją europejską. Kolejno wszystkie landy sprawują roczne przewodnictwo konferencji. Regularne obrady odbywają się dwa lub trzy razy w roku, zaś ciałem o stałym charakterze jest Stała Grupa Robocza

⁹¹ *Ibidem.*

⁹² *Ibidem.*

⁹³ Europaministerkonferenz der Länder.

EMK, składająca się z landowych urzędników odpowiedzialnych za sprawy związane z Unią Europejską⁹⁴.

Stanowisko rządu federalnego we wszystkich sprawach rozstrzyganych przez Parlament Europejski i Komitet Ekonomiczno-Społeczny przekazywane jest wraz z uzasadnieniem niemieckim reprezentantom, wchodzącym w skład tych instytucji.

Rolę prezydenta federalnego w kształtowaniu polityki europejskiej reguluje art. 59 Ustawy Zasadniczej. Sprowadza się ona głównie do reprezentowania RFN na arenie międzynarodowej. Prezydent federalny podpisuje (uwierzytelnia) układy międzynarodowe, po uprzednim uchwaleniu ustawy ratyfikacyjnej przez Bundestag i Bundesrat⁹⁵.

2. Uwarunkowania międzynarodowe

2.1. Stanowiska wybranych państw członkowskich wobec reformy i rozszerzenia Unii Europejskiej na wschód (do 1998 roku)

Od samego początku procesu integracji europejskiej mamy do czynienia z różnicami w koncepcjach zjednoczonej Europy pomiędzy zaangażowanymi państwami. Determinowały one w dużym stopniu gotowość poszczególnych krajów członkowskich do pogłębiania integracji gospodarczej i politycznej Wspólnot.

Wkład Francji w budowę Wspólnot Europejskich można interpretować w dwojaki sposób. Z jednej strony zainicjowała ona szereg projektów, z drugiej strony zniweczyła i przyczyniła się do upadku wielu koncepcji. Francja, strzegąc swej suwerenności i narodowych interesów, była często niewygodnym partnerem dla pozostałych państw członkowskich. Jej aktywna rola w procesie powstawania Wspólnot motywowana była przede wszystkim stworzeniem nowych, międzynarodowych ram dla pokonanych Niemiec, pozwalających na ich kontrolę. Również później rząd francuski opowiadał się za ściślejszą współpracą i powiązaniem ze strukturami wspólnotowymi, tak by uniemożliwić RFN samodzielne ruchy na arenie międzynarodowej. Wyrazem tego były nieudane próby utworzenia Europejskiej Wspólnoty Obronnej oraz

⁹⁴ Por.: C. Herma, *Koordinacja...*

⁹⁵ Szerzej na ten temat por.: E. Cziomer, *Polityka zagraniczna Niemiec. Kontynuacja i zmiana po zjednoczeniu ze szczególnym uwzględnieniem polityki europejskiej i transatlantyckiej*, Warszawa 2005, s. 66–67.

późniejsza reaktywacja Unii Zachodnioeuropejskiej. Także zapowiedziana w Traktacie z Maastricht unia walutowa, miała zapobiec dotychczasowej silnej pozycji Bundesbanku i jego wpływowi na franka francuskiego. Francja popierała ideę zjednoczonej Europy, widząc w niej przeciwwagę dla Stanów Zjednoczonych i ZSRR, a także narzędzie odgrywania przywódczej roli na kontynencie europejskim⁹⁶.

Impulsem dla powstania Wspólnot Europejskich stał się plan Schumana z 9 maja 1950 roku. Jego istota sprowadzała się do dwóch myśli przewodnich: konieczności pojednania i współpracy niemiecko-francuskiej, początkowo w ograniczonym wymiarze oraz włączenia innych państw do tej współpracy. W ten sposób powstała pierwsza Wspólnota Europejska – Europejska Wspólnota Węgla i Stali, na mocy traktatu podpisanego 18 kwietnia 1951 roku przez Włochy, Niemcy, Francję i państwa Beneluksu. Pierwszym przewodniczącym Wysokiej Władzy został Jean Monnet (od 1952 do 1955 roku). W związku z oporami na drodze politycznej i militarnej współpracy (nieudane inicjatywy utworzenia Europejskiej Wspólnoty Politycznej i Europejskiej Wspólnoty Obronnej), Europejczycy skoncentrowali się na poszerzaniu współpracy gospodarczej. Z początkiem 1955 roku rozpoczęła się Konferencja Międzyrządowa w Messynie (Włochy), która zaowocowała podpisaniem traktatów rzymskich. Francja odgrywała znamienne rolę przy opracowaniu traktatów, szczególnie przy powstaniu Euratomu.

Francuska polityka europejska generała Charlesa de Gaulle'a, po jego powrocie do władzy w 1958 roku, była pełna sprzeczności. Był on gotowy do pogłębiania współpracy francusko-niemieckiej (czego wyrazem były m.in. spotkanie z Konradem Adenauerem 13 września 1958 roku w Colombey-les-deux-Eglises; gest pojednania Adenauera z de Gaulle'm w 1962 roku w katedrze w Reims, miejscu koronacji królów francuskich; francusko-niemiecki traktat z 22 stycznia 1963 roku) oraz kontynuacji europejskiego pojednania. Jednocześnie miał własne wizje, których nie podzielali partnerzy. De Gaulle opowiadał się za integracją gospodarczą, czego przejawem była przede wszystkim wspólna polityka rolna oraz francuski wkład w zawarcie porozumienia z Yaunde, między EWG a byłymi koloniami i terytoriami zamorskimi państw członkowskich (w 1963 roku; późniejsze porozumienie z Lomé z 1975 roku)⁹⁷.

⁹⁶ Szerzej por.: H. Schauer, *Nationale und europäische Identität. Die unterschiedlichen Auffassungen in Deutschland, Frankreich und Großbritannien*, „Aus Politik und Zeitgeschichte” 1997, B. 10, s. 3–13.

⁹⁷ Szerzej na ten temat por.: E. Kawecka-Wyrzykowska, E. Synowiec, *Unia Europejska...*, s. 314–318.

Jednakże odrzucał on wizje politycznej integracji, wysuwając koncepcje federalistyczne (Europa ojczyzn), oparte na współpracy międzyrządowej. W związku z tym pozostałe państwa członkowskie w latach 1961 i 1962 nie poparły francuskich planów unii politycznej Christiana Foucheta, w których odzwierciedlone zostały rozwiązania konfederalistyczne, kwestionujące, w ich przekonaniu, już osiągnięty stan integracji⁹⁸.

Odrzucenie politycznej integracji przejawiało się ponadto we francuskiej „polityce pustego krzesła” w drugiej połowie 1965 roku (bojkot europejskich instytucji) i w kompromisie luksemburskim z 29 stycznia 1966 roku, który utrwalił zasadę weta w sprawach stanowiących „żywotny interes” dla danego państwa członkowskiego. De Gaulle dwukrotnie sprzeciwił się przystąpieniu Wielkiej Brytanii do EWG (14 stycznia 1963 roku i 27 listopada 1967 roku).

Po ustąpieniu de Gaulle’a 23 kwietnia 1969 roku znormalizował się stosunek Francji i Europy. Jego następca Georges Pompidou zaakceptował pierwsze poszerzenie Wspólnot w 1973 roku. Kolejne inicjatywy pogłębiania integracji podejmowane były we współpracy francusko-niemieckiej (Valéry Giscard d’Estaing i Helmut Schmidt), omówione zostały wyżej (rozdział 1.1).

Kierując się celem powiązania Niemiec ze strukturami wspólnotowymi, Francja konsekwentnie dążyła do unii walutowej, wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa oraz pogłębiania współpracy wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych. Zarówno zjednoczenie Niemiec, jak i perspektywa poszerzenia UE na wschód nasiliły obawy przed wzmocnieniem pozycji RFN, a tym samym osłabieniem francuskiej roli we Wspólnotach. Priorytetem prezydenta François Mitterranda było zatem powiązanie RFN przez pogłębianie współpracy w ramach Wspólnot, z kolei poszerzenie na wschód postrzegał on raczej jako proces długofalowy. W 1989 roku wysunął Mitterrand projekt utworzenia konfederacji europejskiej, która obejmowałaby kraje Europy Środkowo-Wschodniej, państwa członkowskie Wspólnot Europejskich oraz ZSSR⁹⁹. Jednak pod naciskiem innych krajów członkowskich również Francja opowiedziała się za poszerzeniem Unii Europejskiej. Wiosną 1991 roku Mitterrand poparł zawarcie traktatów europejskich z państwami kandydującymi oraz nawiązał bilateralne stosunki z tymi krajami.

20 września 1992 roku w referendum Francuzi wypowiedzieli się za przyjęciem Traktatu z Maastricht, który przewidywał m.in. wprowadzenie wspól-

⁹⁸ Szerzej na ten temat por.: H. Mčnudier: Frankreich, [w:] *Europa-Handbuch*, hrsg. W. Weidenfeld, Bonn 2002, s. 127–135.

⁹⁹ B. Koszel, *Przyszłość zjednoczonej Europy w koncepcjach Niemiec i Francji*, „Przegląd Zachodni” 2004, nr 3, s. 37.

nej waluty. W ślad za tym Francja znalazła się wśród 10 państw zakwalifikowanych do ostatniego etapu unii gospodarczo-walutowej, a 22 kwietnia 1998 roku Zgromadzenia Narodowe zaakceptowało wprowadzenie euro.

O tym, że poszerzenie na wschód w przekonaniu francuskich polityków było procesem długofalowym, świadczyła także wizja przyszłej Europy premiera Eduarda Balladura z 1994 roku. Uważał on, że proces ten może potrwać co najmniej dziesięć lat. Przyszła struktura Unii Europejskiej powinna być oparta na trzech koncentrycznych kręgach, w skład najszerzego wchodziłyby państwa kandydujące. Zasadniczy krąg stanowiłyby państwa akceptujące „wspólne minimum”: zasady wspólnego rynku oraz wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa. Pozostałe kręgi wewnątrz Unii tworzyłyby kraje, które w określonych dziedzinach, wykraczałyby poza „wspólne minimum”¹⁰⁰.

W trakcie Konferencji międzyrządowej 1996/96 Francja opowiedziała się za wprowadzeniem do traktatu klauzuli, umożliwiającej elastyczną integrację. Jeśli chodzi o poszerzenie obszarów podejmowania decyzji kwalifikowaną większością, postulowała objęcie nią spraw należących do I filaru UE. Ponadto Paryż domagał się zachowania klauzuli pozwalającej na powołanie się na ważny interes narodowy. W odniesieniu do III filaru rząd francuski stał na stanowisku, że należy zwiększyć rolę KE w polityce azylowej i imigracyjnej, natomiast współpracę policyjną pozostawić w gestii współpracy międzyrządowej. Francja uważała, że wspólna polityka zagraniczna i bezpieczeństwa powinna zachować swój międzyrządowy charakter, poparła utworzenie urzędu wysokiego przedstawiciela do spraw wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa¹⁰¹. W dyskusji na temat reform poprzedzających podpisanie traktatu amsterdamskiego, pojawiły się francusko-niemieckie propozycje m.in. w odniesieniu do wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa oraz wzmocnionej współpracy¹⁰².

Po wyborach parlamentarnych we Francji w 1997 roku władzę objął lewicowy gabinet premiera Lionela Jospina. Rząd francuski opowiadał się za przeprowadzeniem reformy instytucjonalnej UE, jeszcze przed poszerzeniem na wschód. W dyskusjach wokół „Agendy 2000” Francja wprawdzie uznawała zasadność niemieckich roszczeń obniżenia składki do unijnego budżetu, niemniej zdecydowanie sprzeciwiała się renacjonalizacji wspólnej polityki rolnej. Z punktu widzenia Francji wspólna polityka rolna stanowiła najistotniejszą

¹⁰⁰ *Ibidem*, s. 40–41.

¹⁰¹ M. Plenzler, *Konferencja...*, s. 60–61; L. Jesień, *Po Amsterdamie przed poszerzeniem*, Warszawa 1998, s. 56–60.

¹⁰² L. Jesień, *Po Amsterdamie...*, s. 160–162.

kwestię zarówno w negocjacjach akcesyjnych, jak i w dyskusjach wewnątrz Unii. Rząd francuski zmierzał do utrzymania dotychczasowego poziomu środków otrzymywanych z unijnego budżetu na rolnictwo również po przystąpieniu nowych państw członkowskich, a także do ograniczenia własnych kosztów, wynikających z poszerzenia. W związku z tym Francja opowiedziała się za: utrzymaniem pułapu zasobów własnych w wysokości 1,27 PKB z uwzględnieniem w ramach kolejnej perspektywy finansowej w pierwszej kolejności potrzeb obecnych państw członkowskich, wprowadzeniem przejściowych rozwiązań dla regionów korzystających z funduszy strukturalnych w razie ich reformy, a także z utrzymaniem ówczesnego poziomu dopłat bezpośrednich dla rolnictwa¹⁰³.

Zarówno prezydent Francji Jacques Chirac, jak i premier Lionel Jospin odrzucili wizję federalnej Europy, zarysowaną w wystąpieniu Joschki Fischera na Uniwersytecie Humboldta w Berlinie 12 maja 2000 roku i opowiedzieli się raczej za federacją państw narodowych, z zachowaniem równowagi między strukturami ponadpaństwowymi i państwami członkowskimi¹⁰⁴.

W porównaniu do Francji, Wielka Brytania jeszcze silniej podkreślała znaczenie narodowej suwerenności i postrzegала Europę jako zaawansowaną strefę wolnego handlu: możliwie dużo handlu i wolnej konkurencji, przy minimalnym zaangażowaniu politycznym. I tak, od wczesnych lat 50. brytyjskie rządy charakteryzowała ambiwalentna postawa wobec ponadpaństwowego wymiaru integracji europejskiej. Bardziej pozytywną i aktywną rolę w procesie pogłębiania integracji europejskiej przyjął dopiero rząd Tony'ego Blaira. Szczególnego znaczenia nabierają w tym zakresie działania brytyjskiego rządu w odniesieniu do wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa. Inicjatywa podjęta na francusko-brytyjskim spotkaniu w St.-Malo pod koniec 1998 roku miała na celu stworzenie europejskiej zdolności militarnej i jednocześnie osiągnięcie nowego wymiaru komplementarności między Unią Europejską a NATO.

Brytyjscy politycy z rezerwą podchodzili do europejskich projektów, głęboko wkraczających w sferę suwerennych kompetencji państwa. W konsekwencji Wielka Brytania m.in. w dalszym ciągu pozostaje poza strefą euro, nie przystąpiła również do *acquis* z Schengen.

¹⁰³ E. Firlej, *Stanowiska...*, s. 18.

¹⁰⁴ H. Mènudier, *Frankreich*, [w:] *Europa-Handbuch*, Hrsg. W. Weidenfeld, Bonn 2002, 134–135; B. Koszel, *Partnerstwo z rozsądku? Stosunki Francji ze zjednoczonymi Niemcami (1990–2006)*, „Zeszyty Instytutu Zachodniego” 2006, nr 42, s. 31–32; por. rozdział III, s. 172–174.

Dla Wielkiej Brytanii, w przeciwieństwie do większości państw członkowskich, koncepcja integracji europejskiej nie miała centralnego znaczenia, lecz stanowiła jedną z wielu możliwości. Rząd brytyjski nie angażował się w proces powstawania Wspólnot Europejskich, odrzucając ponadnarodowe struktury. Wysiłki Wielkiej Brytanii skierowane były na zacieśnianie współpracy polityczno-militarnej pomiędzy państwami Europy Zachodniej (Unia Zachodnia, 1948 rok). Na nieudane plany stworzenia Europejskiej Wspólnoty Obronnej rząd brytyjski zareagował inicjatywą rozszerzenia Unii Zachodniej o RFN i Włochy i utworzenia w ten sposób Unii Zachodnioeuropejskiej (1954 rok). Z kolei powstaniu Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej towarzyszyło powołanie z brytyjskiej inicjatywy Europejskiego Stowarzyszenia Wolnego Handlu (1960 rok), często interpretowane jako „sabotowanie” EWG¹⁰⁵.

Analizując ówczesną brytyjską politykę europejską, należy uwzględnić dwa zasadnicze elementy: odrzucenie idei ponadnarodowości oraz brytyjskie interesy gospodarcze, które wówczas w mniejszym stopniu koncentrowały się na handlu europejskim. Ponadto dominowało pragmatyczne, i jak się okazało, błędne przeświadczenie, że Europejska Wspólnota Gospodarcza, opierająca się w przekonaniu Brytyjczyków na głęboko zakorzenionym konflikcie francusko-niemieckim, poniesie porażkę¹⁰⁶. W konsekwencji Wielka Brytania podjęła starania o przyłączenie do EWG. Po odrzuceniu pierwszych dwóch wniosków o członkostwo, rząd brytyjski ponowił zabiegi o przyjęcie do Wspólnot w 1969 roku. W rezultacie 1 stycznia 1973 roku Wielka Brytania stała się członkiem EWG.

W latach 70. coraz bardziej wyraźne stawały się kontrowersje między Wielką Brytanią a pozostałymi państwami członkowskimi. Zasadniczymi kwestiami spornymi była wspólna polityka rolna, rybołówstwo oraz reforma finansów Wspólnot. Laburzystowski rząd brytyjski domagał się rewizji warunków członkostwa w EWG, m.in. wysokości wkładu do wspólnotowego budżetu, pomocy EWG dla krajów Commonwealthu, zmian w funkcjonowaniu wspólnego rynku rolnego. Negocjacje trwały do marca 1975 roku, ich wynikiem był mechanizm korekcyjny, który miał ograniczyć brytyjskie obciążenia. W czerwcu 1975 roku zdecydowana większość Brytyjczyków (76,2%) opowiedziała się w referendum za dalszym członkostwem w EWG. Kwestia obniżenia brytyjskiej składki do wspólnotowego budżetu była ponownie przedmiotem negocjacji w 1980 roku, tym razem między konserwatywnym rządem Margaret Thatcher a rządami państw członkowskich. Thatcher motywowała swoje twarde stanowisko w tej sprawie niewielkimi, w stosunku do składki, wpływami ze

¹⁰⁵ H. Wallace, *Großbritannien*, [w:] *Europa Handbuch*, hrsg. W. Weidenfeld, s. 146.

¹⁰⁶ *Ibidem*, s. 147.

wspólnotowego budżetu. Redukcję brytyjskiej składki osiągnięto na spotkaniu Rady Europejskiej w Fontainebleau w czerwcu 1984 roku w postaci obniżenia części wpłat pochodzących z podatku VAT (o 66%). W zamian brytyjska premier zgodziła się na podniesienie tzw. zasobów własnych Wspólnot w postaci zwiększenia stawki VAT z 1% do 1,4%¹⁰⁷.

Mimo że w 1979 roku konserwatywny rząd Margaret Thatcher sprzeciwił się przystąpieniu Wielkiej Brytanii do Europejskiego Systemu Walutowego, podjęto szereg inicjatyw mających na celu konsolidację i liberalizację jednolitego rynku. Kolejnym obszarem aktywności rządu brytyjskiego był wkład w kształtowanie się europejskiej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, zapoczątkowanej przez Europejską Współpracę Polityczną. Wielka Brytania należała do orędowników poszerzania Wspólnot, dostrzegając w tym procesie korzyści dla dotychczasowych państw członkowskich. Jednocześnie z dużym dystansem odnosiła się do koncepcji rozszerzania uprawnień wspólnotowych instytucji, jak i kompetencji Wspólnot. Co więcej, charakterystyczna jest awersja brytyjskich rządów do wszelkich projektów konstytucyjnych oraz skłonność do blokowania zmian traktatowych.

W latach 90. Wielka Brytania dążyła do wzmocnienia wspólnego rynku, opowiadała się za liberalną polityką handlową i wprowadzeniem ostrych reguł konkurencji. Jednakże unia walutowa i jednolita waluta należały, w przekonaniu Brytyjczyków, do dziedzin bezpośrednio dotyczących narodowej suwerenności. W związku z tym Wielka Brytania zdystansowała się od wprowadzonej Traktatem z Maastricht unii gospodarczo-walutowej. Opowiedziała się także przeciwko rozszerzaniu wspólnotowych kompetencji na obszar polityki socjalnej, czego wyrazem było niepodpisanie Protokołu socjalnego, przyjętego w Maastricht.

Początek i połowę lat 90. cechowała dość radykalna polityka Wielkiej Brytanii w zakresie integracji europejskiej. Rozłam w rządzącej partii konserwatywnej utrudniał zarówno skuteczną politykę wewnętrzną, jak i zagraniczną. W perspektywie poszerzenia Wspólnot o kraje EFTA, rząd brytyjski dążył do zagwarantowania sobie większego wpływu na decyzje podejmowane w Radzie Ministrów, czego wyrazem był kompromis z Joaniny z 1994 roku¹⁰⁸. Ponadto w odpowiedzi na zakaz eksportu brytyjskiej wołowiny w związku z kryzysem wywołanym przez BSE w marcu 1996 roku, negatywnie nastawiona do integracji frakcja rządowa zapowiedziała politykę „niekooperacji” z UE¹⁰⁹.

¹⁰⁷ Por.: *Unia Europejska...*, red. E. Kawecka-Wyrzykowska, E. Synowiec, *op. cit.*, s. 470–472.

¹⁰⁸ Por.: K. Michałowska-Gorywoda, *Podejmowanie...*, s. 119–120.

¹⁰⁹ H. Wallace, *op. cit.*, s. 149.

Wysuwane przez Wielką Brytanię propozycje związane z reformą traktatową w obradach Konferencji międzyrządowej 1996/97 koncentrowały się wokół odrzucenia dalszego uwspólnotowiania polityk integracyjnych (przede wszystkim polityki socjalnej i ochrony środowiska), włączenia parlamentów narodowych w system decyzyjny Unii i utrzymania międzyrządowego charakteru III filaru. Rząd brytyjski występował także za dopuszczeniem zróżnicowanego stopnia integracji poszczególnych państw członkowskich, tak by nie doprowadziło ono do podważenia funkcjonowania jednolitego rynku, co wiązało się z wizją związku suwerennych państw członkowskich. Ponadto Wielka Brytania nie zgadzała się na włączenie Protokołu socjalnego do traktatu, a także na utworzenie Komitetu ds. Zatrudnienia. W zakresie usprawnienia procesu podejmowania decyzji w Radzie Ministrów rząd brytyjski był przeciwny rozszerzeniu głosowania większością kwalifikowaną, ponieważ uważał je za główne źródło ponadnarodowego charakteru Unii Europejskiej. Opoowiadał się natomiast za reformą systemu ważenia głosów w Radzie, tak by uwzględnić potencjał demograficzny państw członkowskich. Z oporem strony brytyjskiej spotkały się również postulaty zwiększenia roli PE. Wynikało to z przeświadczenia, że PE nie jest prawdziwym parlamentem (nie może stanowić podatków, rozwiązać rządu, nie ma opozycji), zatem iluzją byłoby uznanie za źródło demokratycznej władzy narodu europejskiego¹¹⁰. Dostrzegano konieczność reformy systemu rotacji prezydencji oraz składu Komisji, szczególnie w perspektywie poszerzenia. Rząd brytyjski stał na stanowisku pozostawienia wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa wyłącznie w gestii współpracy międzyrządowej. Odrzucał zatem zmiany głosowania w tym obszarze, akceptując jedynie powołanie urzędu, reprezentującego Unię Europejską na zewnątrz. Co więcej, prerogatywy w zakresie obrony winny pozostać domeną państw członkowskich¹¹¹.

Poparcie procesu poszerzenia Unii Europejskiej na wschód przez Wielką Brytanię determinowały dwie tendencje, zakorzenione w polityce europejskiej tego państwa. Przystąpienie nowych krajów stwarzałoby szansę na przekształcenie Unii w kierunku synergii strefy wolnego handlu, unii celnej i unii walutowej oraz odsuwałoby na plan dalszy wizję państwa federalnego. Jednocześnie rozszerzenie składu członkowskiego zapobiegłoby procesowi centralizacji podejmowania decyzji w Unii Europejskiej oraz nadania jej w pełni ponadnarodowego charakteru¹¹².

¹¹⁰ H. Schauer, *Nationale und europäische Identität. Die unterschiedlichen Auffassungen in Deutschland, Frankreich und Großbritannien*, „Aus Politik und Zeitgeschichte” 1997, B. 10, s. 3–13.

¹¹¹ Szerzej por.: M. Plencler, *op. cit.*, s. 64–65; L. Jesień, *Po Amsterdamie...*, s. 63–65.

¹¹² Szerzej por.: E. Firlej, *op. cit.*, s. 15–17.

Powołany w 1997 roku, w końcowej fazie konferencji, rząd laburzystowski pod przewodnictwem Tony'ego Blaira, otworzył nowy etap w brytyjskiej polityce europejskiej¹¹³. W dalszym ciągu jednak obecne były obawy w stosunku do pełnej integracji w ramach unii gospodarczo-walutowej oraz rezygnacji z utrzymania kontroli granicznych, które stanowiły wrażliwy, symboliczny obszar ochrony brytyjskiej autonomii.

Austria, podobnie jak Wielka Brytania, początkowo wykluczała pełne członkostwo we Wspólnotach Europejskich. Do końca lat 80. stosunki Austrii ze Wspólnotami determinowane były przede wszystkim interesami gospodarczymi¹¹⁴. Członkostwo w Unii Europejskiej stało się priorytetem austriackiej polityki zagranicznej w latach 90. Oprócz względów ekonomicznych za akcesją przemawiały motywy bezpieczeństwa politycznego i militarnego. Charakter austriackiej polityki europejskiej determinuje w dużym stopniu federalna struktura państwa oraz kwestia wieczystej neutralności tego kraju (po ogłoszeniu neutralności w 1955 roku)¹¹⁵.

Za integracją ze Wspólnotami Europejskimi opowiedziały się dwie najważniejsze austriackie partie polityczne: Socjaldemokratyczna Partia Austrii (SPÖ) i Austriacka Partia Ludowa (ÖVP). Natomiast Partia Wolnościowa Austrii (FPÖ) i Zieloni sprzeciwiali się akcesji. Wniosek o członkostwo we Wspólnotach został złożony w czerwcu 1989 roku, 1 stycznia 1995 roku Austria stała się członkiem Unii Europejskiej. W drugiej połowie lat 90. kwestią sporną między partiami tworzącymi koalicję rządową SPÖ i ÖVP stała się austriacka polityka bezpieczeństwa. Przedmiotem starć były bowiem aspiracje do uczestnictwa w operacjach pokojowych NATO w ramach programu Partnerstwo dla Pokoju. Mimo że SPÖ wyraźnie odrzucała możliwość członkostwa w NATO, opowiedziała się za ratyfikacją traktatu amsterdamskiego. Wprowadzał on w obszarze wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa znaczne ograniczenie austriackiej neutralności. Na mocy znowelizowanego art. 23 f konstytucji Austrii, może ona uczestniczyć w tzw. misjach petersberskich, również bez mandatu Rady Bezpieczeństwa ONZ.

W dyskusji nad traktatem amsterdamskim Austria poparła koncepcję Europy „różnych prędkości”. Rząd austriacki opowiedział się za odejściem od filarowej konstrukcji traktatów. Pozwoliłoby to na zniwelowanie istniejącej dy-

¹¹³ H. Wallace, *op. cit.*, s. 150–155.

¹¹⁴ 1 stycznia 1960 roku Austria podpisała Konwencje sztokholmską o Europejskim Stowarzyszeniu Wolnego Handlu EFTA.

¹¹⁵ Szerzej na ten temat por.: T. Cizak, C. Herma, R. Hykawy, *Rozszerzenie UE o kraje EFTA*, „Biuletyn Analiz UKIE”, maj 2001, nr 6, http://www.rcie.lodz.pl/info/dokumenty/05_opracowania/analizy/analiza_6_13.pdf (marzec 2008).

chotomii w zakresie metod integracji europejskiej: wspólnotowej i międzyrządowej. Kierując się dążeniem do zachowania pozycji małych i średnich państw członkowskich, Austria preferowała utrzymanie dotychczasowego systemu ważenia głosów w Radzie Ministrów. Ponadto dostrzegała potrzebę wzmocnienia roli i uprawnień Parlamentu Europejskiego, także w sprawach będących dotychczas domeną Komisji Europejskiej. Austria opowiadała się za reprezentacją każdego państwa członkowskiego w KE oraz za zachowaniem ustawodawczych kompetencji przez Radę Ministrów. W odniesieniu do Trybunału Sprawiedliwości rząd austriacki postulował ograniczenie jego składu i skrócenie czynności proceduralnych¹¹⁶.

W celu zwiększenia spójności i skuteczności wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa propozycje Austrii koncentrowały się na: jasnym podziale kompetencji w realizowaniu tej polityki między poszczególnymi instytucjami, wzroście znaczenia sekretariatu Rady UE, wyraźnym zdefiniowaniu trybu podejmowania decyzji dla poszczególnych obszarów wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, jej finansowaniu z unijnego budżetu oraz ściślejszym powiązaniu Unii Europejskiej z Unią Zachodnioeuropejską, aczkolwiek bez instytucjonalnego połączenia obu organizacji¹¹⁷.

Partie austriackie prezentowały rozbieżne stanowiska w sprawie rozszerzenia Unii. Mimo że ÖVP i SPÖ były przychylnie nastawione do tego procesu¹¹⁸. Także FPÖ, choć oficjalnie nie negowała samej idei poszerzenia UE, eksponowała głównie zagrożenia i obawy związane z akcesją krajów Europy Środkowo-Wschodniej. Sprowadzały się one do czterech zastrzeżeń: (1) zwiększenia obciążeń dotychczasowych państw członkowskich – uważano, że koszty poszerzenia powinny ponieść kraje kandydujące, postulowano zatem utrzymanie wysokości transferów z budżetu WE (dopłaty bezpośrednie dla rolników, pomoc strukturalna); (2) napływu taniej siły roboczej i konkurencji w sektorze usług przede wszystkim w regionach przygranicznych; (3) zagrożenia społeczne, wynikające z masowego napływu taniej siły roboczej do Austrii (bezrobocie, przestępczość, nielegalna migracja, prostytutka); (4) konieczność przeprowadzenia przed rozszerzeniem reformy unijnych instytucji i finansów¹¹⁹. Przeświadczenia o negatywnych konsekwencjach procesu rozszerzenia UE przeważało także wśród austriackich obywateli. Na początku 1998 roku po-

¹¹⁶ M. Plenzler, *op. cit.*, s.68–69.

¹¹⁷ *Ibidem*.

¹¹⁸ B. Koszel, *Austria w procesie integracji Polski z Unią Europejską*, Warszawa 2003, s. 8.

¹¹⁹ Szerzej por.: E. Firlej, *op. cit.*, s. 23–25; B. Koszel, *Austria...*, s. 10–11.

nad połowa (57%) Austriaków negocjowała ten proces, poparciem cieszyło się jedynie przyłączenie Węgier¹²⁰.

2.2. Motywy i uwarunkowania integracji z Unią Europejską wybranych państw kandydujących

Członkostwo w Unii Europejskiej, obok integracji ze strukturami NATO, było jednym ze strategicznych celów polityki zagranicznej Polski, Czech i Węgier. Po przełomie w 1989 roku wysiłki tych państw, także w wymiarze wewnętrznym, koncentrowały się na realizacji tych celów. Jednocześnie Czechy, Polska i Węgry zaliczane były do grupy krajów najbardziej zaawansowanych w procesie reform¹²¹. Pod koniec 1991 roku zawarte zostały pierwsze układy stowarzyszeniowe między Unią Europejską a Węgrami, Polską i ówczesną Czechosłowacją. Na spotkaniu Rady Europejskiej w Kopenhadze w 1993 roku określono kryteria, jakie państwa kandydujące powinny spełniać (tzw. kryteria kopenhaskie). Były to: (1) stabilność instytucjonalna, gwarantująca demokrację, praworządność, respektowanie praw człowieka oraz ochronę mniejszości; (2) sprawna gospodarka rynkowa oraz zdolność sprostania wolnej konkurencji wewnątrz Unii; (3) zdolność do wywiązywania się ze zobowiązań, wynikających z *acquis communautaire* oraz realizacji celów unii politycznej, gospodarczej i walutowej¹²². Na posiedzeniu Rady Europejskiej w Essen w grudniu 1994 roku państwa członkowskie przyjęły „strategię przedakcesyjną”, rozwiniętą następnie w „Białej Księdze” Komisji Europejskiej z 1995 roku. Dokument ten koncentrował się przede wszystkim na dostosowaniu systemu prawnego państw kandydujących i UE w zakresie funkcjonowania rynku wewnętrznego. Na jego podstawie kraje aspirujące do członkostwa przygotowały harmonogramy działań, mających na celu zalecane dostosowania. Latem 1997 roku Komisja Europejska przedstawiła Radzie Ministrów UE opinie na temat wniosków państw kandydujących oraz projekt Agendy 2000. Na mocy decyzji Rady Europejskiej w Luksemburgu (12–13 grudnia 1997 roku) Czechy, Węgry i Polska znalazły się w tzw. luksemburskiej grupie państw (wraz z Estonią, Słowenią i Cyprzem), z którymi 31 marca 1998 roku Unia Europej-

¹²⁰ B. Koszel, *Austria...*, s. 12.

¹²¹ E. Cziomer, *Transformacja i integracja w Europie ze szczególnym uwzględnieniem strategii i taktyki Unii Europejskiej wobec krajów Europy Środkowo-Wschodniej u progu XXI wieku*, [w:] M. Chorośnicki, E. Cziomer, *Unia Europejska. Transformacja i integracja w Europie*, Kraków 1999, s. 9.

¹²² J. Barcz, *Prawo Unii Europejskiej. Zagadnienia systemowe*, Warszawa 2003, s. 394–395.

ska rozpoczęła negocjacje akcesyjne¹²³. Polska złożyła wniosek o członkostwo w UE 8 kwietnia 1994 roku, Węgry – 31 marca 1994 roku, Czechy – 22 stycznia 1996 roku.

Wśród motywów integracyjnych dążeń państw Europy Środkowo-Wschodniej z Unią Europejską można wyróżnić poprawę warunków życiowych, wzrost gospodarczy oraz dobrobyt. Zniwelowanie różnic w sferze gospodarczej i społecznej między dotychczasowymi państwami członkowskimi a krajami kandydującymi miało służyć przede wszystkim politycznej stabilności na kontynencie europejskim. Bowiem „dobrobyt dla wszystkich jest najlepszą gwarancją dla demokracji, pokoju i stabilizacji państw Europy Środkowej i Wschodniej i w związku z tym powinien być także celem Unii”¹²⁴.

Zdecydowana większość ugrupowań politycznych we wszystkich trzech krajach opowiadała się za członkostwem w UE. I tak, główne partie polityczne w Polsce podzielały przekonanie, że przystąpienie do Unii Europejskiej stanowi najważniejszy cel polskiej polityki zagranicznej, mając jednocześnie świadomość początkowych, negatywnych społecznych i gospodarczych konsekwencji tego procesu. Takie stanowisko reprezentowali, jeszcze przed rozpoczęciem negocjacji akcesyjnych, politycy Unii Wolności czy socjaldemokratycznych – Sojuszu Lewicy Demokratycznej, Socjaldemokracji Rzeczypospolitej Polskiej i Unii Pracy. Zagrożenia związane z negatywnymi konsekwencjami członkostwa we Wspólnotach dla polskiego rolnictwa i narodowych wartości eksponowali między innymi politycy Polskiego Stronnictwa Ludowego oraz Samoobrony. Najbardziej sceptycznym nastawieniem do procesu integracji charakteryzowały się ugrupowania narodowo-chrześcijańskie, m.in. Zjednoczenie Chrześcijańsko-Narodowe, odwołujące się do postulatów obrony suwerenności i katolickich wartości¹²⁵. Pod tym względem pozytywnym elementem dla akceptacji procesu integracji w polskim społeczeństwie, było poparcie celu zjednoczonej Europy, wyrażone przez Episkopat w 1997 roku¹²⁶.

Polskie społeczeństwo wiązało z akcesją do Wspólnot przede wszystkim nadzieje na poprawę sytuacji materialnej i warunków życiowych. W latach 1995 i 2001 Polska odnotowała wzrost gospodarczy na poziomie 5,8% PKB,

¹²³ E. Firlej, *op. cit.*, s. 7–10.

¹²⁴ M. Dauderstädt, *Interessen und Hindernisse bei der EU-Osterweiterung: die Rolle des „acquis communautaire”* [Electronic ed.], Bonn 2002, <http://library.fes.de/fulltext/id/01170.htm#E10E2> (marzec 2008).

¹²⁵ Szerzej por.: E. Stadtmüller, *Debaty polityczne wokół integracji Polski z Unią Europejską – ewolucja poglądów*, [w:] *Jaka Europa? What Kind of Europe?*, Materiały z konferencji naukowej, Wrocław, 6–8 V 1998, red. E. Stadtmüller, Wrocław 1998, s. 61–82.

¹²⁶ *Ibidem*, s. 75.

co pozwalało jej na uplasowanie się tuż za Węgrami i Czechami. Udział prywatnego sektora w PKB wynosił około 65% (2002 rok). W latach 1996–2000 bezrobocie wahało się między 12,3 a 16,7%¹²⁷. Z drugiej strony perspektywa członkostwa pociągała za sobą niezbędne dostosowania w polskim rolnictwie. Na 18,5% zatrudnionych w tym sektorze, przypadało zaledwie 3,8% udziału w PKB. Potrzeba reform strukturalnych polskiej wsi wiązała się upadkiem wielu małych i nieproduktywnych gospodarstw rolnych. Napięcia społeczne implikowało ponadto zagrożenie wykupu ziemi przez cudzoziemców po uzyskaniu członkostwa przez Polskę. Najtrudniejszym wyzwaniem w przygotowaniach do akcesji były, oprócz kwestii polskiego rolnictwa, także przemysł i ochrona środowiska. Istotnych nakładów inwestycyjnych wymagało m.in. dopasowanie infrastruktury administracyjnej, transport drogowy, polityka regionalna¹²⁸.

Także w Czechach większość partii politycznych opowiadała się za integracją z Unią Europejską. Jedyne Obywatelską Partię Demokratyczną (ODS) na czele z Vaclavem Klausem, cechował sceptyczny stosunek do tego procesu. ODS profilowała się na strażniczkę narodowych interesów oraz ostrzegała przed utratą państwowej suwerenności na rzecz ponadnarodowych instytucji. W porównaniu do innych, sceptycznie nastawionych do integracji ugrupowań państw kandydujących, ODS motywowała swoją krytykę w dużym stopniu w sposób „neoliberalny i teatralny”¹²⁹. W kwietniu 2001 roku przygotowała „Manifest czeskiego eurorealizmu”. Postulowano w nim alternatywne rozwiązania wobec członkostwa Czech we Wspólnotach, od utworzenia europejskiej strefy wolnego handlu do ściślejszej współpracy ze Stanami Zjednoczonymi w ramach NAFTA¹³⁰. Dopiero zmiana rządu w 1998 roku i przejęcie władzy przez prointegracyjną Partię Socjaldemokratyczną (ČSSD), pozytywnie wpłynęło na rozpoczęte rokowania akcesyjne.

Podstawowe zastrzeżenia wysuwane przez Komisję Europejską wobec procesów dostosowawczych Republiki Czeskiej dotyczyły między innymi: nieprawidłowości w restrukturyzacji i prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych, małej stabilności finansów publicznych, niewystarczającej przejrzystości po-

¹²⁷ Szerzej por.: *Erweiterung der Europäischen Union, Informationen zur politischen Bildung*, Bonn 2002, s. 13.

¹²⁸ Szerzej por.: H. Tendera-Właszczuk, *Rozszerzenie Unii Europejskiej na Wschód. Polska na tle innych krajów*, Warszawa 2001, s. 125–126, 159–258.

¹²⁹ M. Mildemberger, *Die Europadebatte in Politik und Öffentlichkeit der ostmitteleuropäischen EU-Kandidatenländer*, „Aus Politik und Zeitgeschichte” 2002, B. 1–2, s. 6.

¹³⁰ *Ibidem*, s. 6–7.

lityki budżetowej. Ponadto krytycznie oceniano poziom ochrony praw mniejszości romskiej, uwzględniając jednocześnie podejmowane przez Czechy starania w tym zakresie¹³¹.

Na przebieg negocjacji akcesyjnych Czech z UE negatywnie rzutowała kwestia tzw. dekretów Beneša oraz bezpieczeństwa elektrowni atomowej w Temelinie. Na mocy wydanych w 1946 roku dekretów Beneša pozbawiono własności Niemców, zamieszkujących byłą Czecho-Słowację. Organizacje ziolkowskie w Niemczech i Austrii domagały się od strony czeskiej unieważnienia dekretów. Mimo że rządy obu tych krajów opowiadały się za dwustronnym uregulowaniem tej kwestii, współrzędząca w Austrii FPÖ pod przewodnictwem Jörga Heidera domagała się wyegzekwowania anulowania tych przepisów w procesie rokowań akcesyjnych.

Natomiast uruchomiona w 2000 roku elektrownia atomowa w Temelinie, w przekonaniu Austrii nie spełniała europejskich standardów. Od strony czeskiej żądano zatem jej wyłączenia. Zaniepokojenie stanem bezpieczeństwa elektrowni wyraził także niemiecki rząd federalny w oświadczeniu przekazanym czeskiemu Ministerstwu Spraw Zagranicznych. Podkreślono w nim jednakże, że sprawa elektrowni nie będzie rzutowała na negocjacje Czech dotyczące członkostwa w Unii Europejskiej. Pod koniec 2001 Czechy i Austria zawarły porozumienie w tej kwestii. Dla partii austriackich: koalicyjnej ÖVP oraz opozycyjnych SPÖ i Zielonych, podpisany dokument stanowił wystarczającą podstawę dla bezpiecznego funkcjonowania elektrowni. Na tym tle wyróżniała się koalicyjna FPÖ, w dalszym ciągu uzależniająca zgodę na akcesję Czech do Unii od zamknięcia elektrowni w Temelinie. Natomiast rząd czeski nie dopuszczał takiej możliwości, zwłaszcza w obliczu porozumienia zawartego z rządem austriackim. Stanowisko strony czeskiej cieszyło się poparciem społeczeństwa oraz Komisji Europejskiej. W opiniach przedstawicieli KE kontrowersyjna elektrownia spełniała bowiem europejskie standardy bezpieczeństwa¹³².

Członkostwo w Unii Europejskiej należało do priorytetów także węgierskiej polityki zagranicznej. Tak też było postrzegane przez najważniejsze partie polityczne na Węgrzech (Fidesz, Węgierską Partię Socjalistyczną, Niezależną Partię Drobnych Posiadaczy). Wyrazem konsensu w tej kwestii było

¹³¹ *Erweiterung der Europäischen Union, Informationen zur politischen Bildung*, Bonn, 2002, s. 12.

¹³² Por.: *Wybrane zewnętrzne uwarunkowania procesu negocjacji i akcesji do Unii Europejskiej. Departament Spraw Europejskich UKIE*, „Biuletyn Analiz UKIE”, maj 2002, nr 9, <http://www.biuletyn.ukie.gov.pl> (marzec 2006), s. 97–98; *Bilans negocjacji krajów kandydujących – Republika Czeska, Węgry, Słowacja (stan na koniec września 2001 r.)*, „Biuletyn Analiz UKIE”, wrzesień 2001, nr 7, <http://www.biuletyn.ukie.gov.pl> (marzec 2006).

wydanie Wspólnego Oświadczenia (2000 rok) wszystkich klubów parlamentarnych i rządu Republiki Węgierskiej, którego myślą przewodnią było wspieranie rządu w przygotowaniach do członkostwa. Integracja z UE cieszyła się także szerokim poparciem w społeczeństwie węgierskim.

Od połowy lat 90. sytuacja gospodarcza na Węgrzech charakteryzowała się wysokim poziomem wzrostu gospodarczego (4 do 6% w skali rocznej), ukierunkowaniem na eksport i inwestycje, nowoczesną i konkurencyjną produkcją, jak również wysokim udziałem zagranicznych inwestorów. Niemal 85% PKB Węgier pochodzi od sektora prywatnego. W 2000 roku udział bezpośrednich inwestycji zagranicznych na Węgrzech wyniósł 21,5 miliardów dolarów¹³³.

Politykę europejską Węgier charakteryzowało pragmatyczne i elastyczne prowadzenie negocjacji akcesyjnych¹³⁴. Do połowy 2001 roku tymczasowo zamknięto rokowania w 22 z 29 obszarów, w tym „cztery wolności” jednolitego rynku, ochronę środowiska i podatki. Jednocześnie „jedynym politycznym problemem” w rokowaniach akcesyjnych była niewystarczająca ochrona mniejszości romskiej, co znalazło wyraz w *Raportach okresowych* Komisji Europejskiej. W związku z tym w 2000 roku Węgrzy podjęli działania mające na celu poprawę sytuacji tej mniejszości.

Kontrowersyjną kwestią w stosunkach Węgier ze Słowacją i Rumunią było przyjęcie przez węgierski parlament ustawy regulującej status Węgrów (w zakresie edukacji, służby zdrowia i rynku pracy), mieszkających poza granicami kraju. Rząd słowacki i rumuński interpretowały ustawę jako próbę Węgier objęcia własną jurysdykcją obywateli obcych państw. Na tę kwestię zwracał również uwagę komisarz do spraw rozszerzenia Günter Verheugen oraz Parlament Europejski, podając w wątpliwość pełną zgodność ustawy z *acquis communautaire*.

¹³³ Szerzej por.: A. Inotai, *Ungarn*, [w:] *Europa...*, hrsg. W. Weidenfeld, *op. cit.*, s. 317–318.

¹³⁴ M. Mildemberger, *op. cit.*, s. 7–8.



Rozdział II

Konferencja międzyrządowa. Traktat nicejski

Dyskusja związana z nowymi zmianami traktatowymi w obradach Konferencji międzyrządowej 2000 skoncentrowała się na przygotowaniu instytucji i polityk wspólnotowych do rozszerzenia Unii Europejskiej oraz objęła elementy późniejszej „Debaty nad przyszłością Europy”¹.

By nie narazić się na niebezpieczeństwo „rozwodnienia” procesu integracyjnego w wyniku przystąpienia nowych członków², polityczny nacisk w kierunku szybkiego i całościowego pogłębienia integracji uwarunkowany był przede wszystkim wolą rządu federalnego i rządów pozostałych państw członkowskich. Przeprowadzenie fundamentalnych reform było tym bardziej uzasadnione, że wynikało z potrzeby zwiększenia efektywności działania Unii. Jednocześnie miało zapobiec paraliżowi mechanizmu decyzyjnego, którego ryzyko wzrastało wraz z poszerzaniem składu członkowskiego oraz rozszerzaniem zakresu funkcjonowania i nowymi kompetencjami Wspólnot Europejskich. Rewizja traktatów zmierzała zatem do wypracowania konsensu wobec problemów, których nie udało się uregulować w traktacie amsterdamskim

¹ Por.: G. Müller-Brandeck-Bocquet, *Die Vertiefung der europäischen Integration: Der Nizza-Prozess*, [w:] *Wohin treibt die Europäische Union? Grundlagen und Dysfunktionen der Einigungspolitik*, hrsg. P.L. Weinacht, Baden-Baden 2001, s. 53–69; S. Parzymies, *Reformy instytucjonalne Unii Europejskiej w Traktacie z Nicei*, „Sprawy Międzynarodowe” 2000, nr 4, s. 5–26; W. Weidenfeld, *Europa nach Nizza*, „Internationale Politik” 2001, H. 2, s. 1–4.

² Podczas posiedzenia Rady Europejskiej w Kopenhadze (12–13 grudnia 2002 roku) zakończone zostały negocjacje akcesyjne prowadzone z dziesięcioma kandydatami (Cypr, Estonia, Litwa, Łotwa, Malta, Polska, Czechami, Słowacją, Słowenią i Węgrami), dla Rumunii i Bułgarii przewidziano zakończenie negocjacji w 2007 roku; Turcja uzyskała na posiedzeniu Rady Europejskiej w Helsinkach (10–11 grudnia 1999 roku) status kandydata.

z 1997 roku. Chodziło tu o zawarte w protokole do traktatu dwie zasadnicze kwestie: liczbę komisarzy oraz ważenie głosów w Radzie Unii Europejskiej. Poza tym we wspólnej deklaracji Belgia, Francja i Włochy opowiedziały się za znaczącym rozszerzeniem zakresu głosowania większością kwalifikowaną w Radzie Unii Europejskiej, jako trzecią podstawą wzmocnienia instytucji unijnych³. „Pozostałości amsterdamskie” wiązały się bezpośrednio z nowym podziałem władzy i wpływów przyszłej Unii Europejskiej, czyli z siłą i wpływem poszczególnych państw członkowskich, a więc i państw kandydujących. Z drugiej strony potrzeba rewizji traktatowej opierała się na założeniu, że instytucje unijne były w coraz mniejszym stopniu reprezentatywne – w związku z tym coraz częściej pojawiała się kwestia braku wystarczającej legitymizacji dla unijnych procesów decyzyjnych – a zarazem w coraz mniejszym stopniu efektywne, a dodawanie nowych państw członkowskich tylko pogłębiłoby obie te polityczne nieprawidłowości.

Warto tu zwrócić uwagę na analizę procesu integracyjnego w myśl teorii strukturalnego realizmu (neorealizmu)⁴, która opiera się na dwóch podstawowych założeniach: struktura systemu międzynarodowego warunkuje działalność państw, natomiast „balance of power” gwarantuje w niej polityczną równowagę. Wspólnoty Europejskie tworzą swoisty system integracyjnej równowagi (stanowiący mieszankę elementów federalnych i międzyrządowych), w którym wielkie mocarstwa Niemcy, Francja i Wielka Brytania wzajemnie się ograniczają i hamują, i w którym przyjęte instytucjonalne rozwiązania (mechanizm podejmowania decyzji większością kwalifikowaną w Radzie UE, mniejszość blokująca, prawo do weta przy „żywothnych” interesach narodowych państw członkowskich) mają na celu niwelowanie dysproporcji w sprawowaniu władzy. System europejskiej równowagi zakłada również niedopuszczenie do hegemonii Niemiec i Francji oraz majoryzacji dużych państw członkowskich przez koalicję małych i średnich państw (przy zagwarantowaniu ostatniej z wymienionych grup takich samych praw udziału), a jednocześnie umożliwia i akceptuje kolektywne przywództwo mocarstw⁵.

³ Por.: *Erklärung Belgiens, Frankreichs und Italiens zum Protokoll über die Organe im Hinblick auf die Erweiterung der Europäischen Union*, [w:] *Vertrag von Amsterdam. Texte des EU-Vertrages und des EG-Vertrages mit den deutschen Begleitgesetzen*, hrsg. T. Läufer, Bonn 2000, s. 277.

⁴ Na temat teorii neorealizmu oraz jej różnych wariantów: N. W. Kenneth, *Theory of International Politics*, Mass, 1979; A. Sieders, *Neorealismus, Neoliberalismus und post-internationale Politik*, Opladen 1997; *Realistische Perspektiven internationaler Politik*, hrsg. A. Sieders, Opladen 2001.

⁵ Por.: W. Link, *Die Entwicklungstendenzen der Europäischen Integration (EG/EU) und die neo-realistische Theorie*, „Zeitschrift für Politik” 2001, H. 3, s. 302–321.

Rozstrzygnięcie problemu, jak utrzymać zarysowaną wyżej integracyjną równowagę w poszerzonej Unii Europejskiej, stanowiło ważne wyzwanie, przed którym stanęła Konferencja międzyrządowa zakończona w Nicei w 2000 roku. Chodziło w niej, jak trafnie zauważył kanclerz Austrii Wolfgang Schüssel – o stare i wciąż aktualne europejskie pytanie o „równowagę i hegemonię” w Europie⁶.

Z punktu widzenia polityki europejskiej RFN przyszły traktat nicejski powinien osiągnąć trzy cele⁷. Pierwszym miało być wzmocnienie efektywności instytucjonalnego systemu Unii przed przyjęciem nowych państw członkowskich. Służyć temu miało poszerzenie zasady głosowania w trybie kwalifikowanej większości oraz dostosowanie unijnych instytucji do większej liczby państw członkowskich oraz ich potencjału demograficznego. W obu tych kwestiach Niemcy miały na uwadze swoje własne interesy, które manifestowały już podczas prac Konferencji międzyrządowej 1996/1997. Drugi cel polegał na uproszczeniu warunków przejścia do „wzmocnionej współpracy”, ustanowionej traktatem amsterdamskim, jako instrumentu umożliwiającego elastyczne pogłębianie integracji. Trzecim celem było zainicjowanie tzw. procesu postnicejskiego, który miał nadać kierunek dalszym reformom, a w konsekwencji umożliwić wypracowanie konstytucyjnych podstaw Wspólnot.

Przejmując stanowisko poprzedniego gabinetu rządowego, nowy rząd koalicyjny SPD/Sojusz '90/Zieloni lansował koncepcję równoległego „pogłębienia” i „rozszerzenia” Unii Europejskiej na wschód. Jednocześnie podkreślano konieczność przeprowadzenia fundamentalnych reform systemu instytucjonalnego UE jeszcze przed przyjęciem nowych państw tak, by łatwiej można było osiągnąć porozumienie i zapewnić efektywne funkcjonowanie Unii po ich akcesji. Z prac Konferencji międzyrządowej 2000 wykluczano rozstrzygnięcie kwestii, które mogłyby znacznie opóźnić przyjęcie nowych członków (np. wypracowanie traktatu konstytucyjnego)⁸. Przygotowaniu Unii do poszerzenia służyć

⁶ Por.: W. Adam, *Gesucht: Ausweg ohne Gesichtsverlust*, „Frankfurter Allgemeine Zeitung”, 27.06.2000, s. 16.

⁷ Por.: C. Giering, *J. Janning: Ein lachendes und ein weinendes Auge – Deutschland und der Vertrag von Nizza*, http://www.cap.uni-muenchen.de/aktuell/positionen/2001_06_nizza.htm (marzec 2008).

⁸ Por.: m.in. wypowiedź ministra spraw zagranicznych J. Fischera w Parlamencie Europejskim 12 stycznia 1999 roku: „Koncentrowanie się na zdolności do poszerzenia struktur unijnych – a sukces zamknięcia Agendy 2000 jest w tym przypadku nieodzowny – nie oznacza odsuwania w czasie poszerzenia [...] Zdolność do poszerzenia i do przystąpienia muszą następować równolegle. Im wcześniej UE przeprowadzi konieczne reformy oraz im intensywniej państwa kandydujące będą wprowadzać własne wewnętrzne re-

miało obok przeprowadzenia reformy funkcjonalnej (m.in. Agenda 2000), uproszczenie mechanizmów podejmowania decyzji, przede wszystkim wprowadzenie głosowania większościowego oraz dopasowanie instytucji unijnych do zwiększonej liczby państw członkowskich oraz ich ludności.

O kontynuacji dotychczasowej polityki europejskiej świadczyło zarówno porozumienie koalicyjne, podpisane 20 października 1998 roku przez SPD i Sojusz '90/Zielonych, jak i deklaracja rządowa przedłożona 10 listopada 1998 roku przez nowego kanclerza Gerharda Schrödera⁹. Miała ona polegać m.in. na wypracowaniu konsensu wobec tzw. *left-overs*, czyli kwestii, których nie udało się uregulować w traktacie amsterdamskim. Z punktu widzenia coraz większych problemów w zakresie legitymizacji działań Unii zapowiedziano podjęcie zabiegów o wzmocnienie kompetencji Parlamentu Europejskiego, usprawnienie procedur instytucjonalnej współpracy w ramach Unii Europejskiej oraz rozszerzenie katalogu obszarów polityki wewnętrznej i międzynarodowej objętych zasadą podejmowania decyzji kwalifikowaną większością głosów. Jednocześnie opowiedziano się za wypracowaniem Karty Praw Podstawowych, która z punktu widzenia polityki europejskiej Niemiec miała stanowić podstawę późniejszego traktatu konstytucyjnego.

Fundamentem polityki europejskiej nowego gabinetu miał być w dalszym ciągu sojusz niemiecko-francuski¹⁰. Wyrazem tego był – bezpośrednio przed objęciem przez RFN w pierwszej połowie 1999 roku przewodnictwa w Radzie

formy, tym szybciej i łagodniej następować będzie proces poszerzenia.” *Rede des Vorsitzenden des Rates der Europäischen Union Joschka Fischer Bundesminister des Auswärtigen vor dem Europäischen Parlament am 12. Januar 1999 in Straßburg. Das Auswärtige Amt informiert. Mitteilung für die Presse Nr. 100/99, Bonn, den 12. Januar 1999, [w:] Europäische Union, Dokumentation, St. Augustin 1999, s. 49–51; por.: także wypowiedź ministra spraw zagranicznych J. Fischera podczas debaty parlamentarnej 16 września 1999 roku: „Chcemy nie tylko poszerzonej, ale przede wszystkim zdolnej do działania i pogłębiającej się w integracji Unii Europejskiej”, [w:] http://www.auswaertiges-amt.de/6_archiv/2/r/r990916.a.htm (marzec 2008).*

⁹ Por.: J. J. Węc, *Ciągłość i zmiana w polityce zagranicznej i bezpieczeństwa pod rządami nowej koalicji SPD/Sojusz '90/Zieloni. Analiza porozumienia koalicyjnego i deklaracji rządowej*, „Rocznik Polsko-Niemiecki” 2000, nr 8, s. 187–199.

¹⁰ *Aufbruch und Erneuerung – Deutschlands Weg ins 21. Jahrhundert. Koalitionsvereinbarung vom 20. Oktober 1998 zwischen der SPD und dem Bündnis 90/Die Grünen für den 14. Deutschen Bundestag*, „Das Parlament”, 30. Oktober 1998, Nr. 45, Dokumentation, s. 9; *Regierungserklärung mit anschließender Aussprache, 3. Sitzung des 14. Deutschen Bundestages am 10. November 1998*, „Das Parlament”, 20. November 1998, Nr. 48, Dokumentation, s. 3–4.

Europejskiej – wspólny list kanclerza Gerharda Schrödera i prezydenta Francji Jacques’a Chiraca do ustępującego przewodniczącego Rady Europejskiej i kanclerza Austrii Viktora Klimy. Przywódcy państw wyrazili w nim m.in. potrzebę wypracowania propozycji dalszych działań dla rozstrzygnięcia „pozostałości amsterdamskich” przez Radę Europejską w Wiedniu (11–12 grudnia 1998 roku), podsumowującą przewodnictwo austriackie tak, by „krótco po wejściu w życie traktatu amsterdamskiego można było podjąć decyzję, kiedy i jak te kwestie mogą zostać rozstrzygnięte”¹¹.

Okres niemieckiej prezydencji w Unii Europejskiej w pierwszej połowie 1999 roku stworzyć miał niezbędne podstawy dla reform instytucjonalnych. W atmosferze wydarzeń, związanych z pierwszą w historii Wspólnot Europejskich i Unii Europejskiej dymisją Komisji Europejskiej pod kierownictwem Jacques’a Santera (16 marca 1999 roku), koalicja rządząca konsekwentnie dążyła do osiągnięcia porozumienia w sprawie Agendy 2000¹².

Zgodnie z przyjętymi założeniami w deklaracji rządowej poświęconej priorytetom niemieckiej prezydencji kanclerz Schröder podkreślił, że „wypracowanie podstaw finansowych Unii Europejskiej równoznaczne jest ze stworzeniem fundamentu polityki Wspólnot”, a poparcie społeczeństwa niemieckiego dla integracji zależy od rozstrzygnięcia kwestii sprawiedliwego podziału składek do unijnego budżetu¹³. Schröder dostrzegał potrzebę zwiększenia akceptacji UE wśród jej obywateli. W jego przekonaniu polegałoby to przede wszystkim na włączeniu parlamentów narodowych do procesów integracyjnych. W tym kontekście nawiązał do wzmocnienia uprawnień Parlamentu Europejskiego, „jasnych kompetencjach i większej przejrzystości”¹⁴. Ważność pomyślnego zakończenia negocjacji nad Agendą 2000 i finansami Unii Europejskiej w czasie prezydencji niemieckiej, zaakcentował również minister spraw zagranicznych Joschka Fischer (Sojusz ‘90/Zieloni), wskazując przy tym na doniosły „związek

¹¹ „*Gemeinsamer Brief des Bundeskanzlers der Bundesrepublik Deutschland, Gerhard Schröder, und des Präsidenten der Französischen Republik, Jacques Chirac, an den amtierenden Vorsitzenden des Europäischen Rates und Bundeskanzler der Republik Österreich, Viktor Klima*”. Bonn und Paris, 8. Dezember 1998, „Bulletin der Presse und Informationsamt der Bundesregierung”, Bonn, den 10. Dezember 1998, Nr. 79, s. 957.

¹² Por.: *AdG*, 1998, s. 43264 A/8.

¹³ Por.: *Aufbruch und Erneuerung*, s. 9; *Regierungserklärung...*; Priorytety prezydencji niemieckiej (styczeń–czerwiec 1999 roku), „Monitor Integracji Europejskiej, Dokumenty”, 23.09.1999, s. 67–84.

¹⁴ Por.: „*Verhandlungen des Deutschen Bundestages. Stenographische Berichte. XIV. Wahlperiode*”, 14. Sitzung, 10. Dezember 1998, s. 819–824.

między zdolnością do reform a zdolnością do rozszerzenia Unii Europejskiej”¹⁵. Także w mowie programowej przed Parlamentem Europejskim w Strasburgu 12 stycznia 1999 roku, szef niemieckiej dyplomacji, obok czterech podstawowych celów prezydencji¹⁶, zapowiedział zaangażowanie się po uchwaleniu Agendy 2000 w proces reform instytucjonalnych koniecznych dla poszerzenia¹⁷.

Wprawdzie Rada Europejska w Berlinie (24–25 marca 1999 roku) osiągnęła porozumienie w sprawie pakietu reform zawartych w Agendzie 2000, to jednak państwom członkowskim nie udało się uzgodnić gruntownej reformy wspólnej polityki rolnej, strukturalnej i finansowej. Mimo to politycy partii koalicyjnych interpretowali postanowienia Rady Europejskiej jako „fundament” dla rozszerzenia Unii Europejskiej (Gerhard Schröder) oraz „decyzję na rzecz Europy” (Joschka Fischer)¹⁸. Norbert Wieczorek, przewodniczący grupy roboczej do spraw Unii Europejskiej frakcji parlamentarnej SPD, podkreślił „otwarcie przez Agendę 2000 korka unijnych reform instytucjonalnych”¹⁹. Jednocześnie zaapelował do pozostałych frakcji parlamentarnych o wykluczenie z przyszłej Konferencji międzyrządowej innych kwestii (jak np. Unia Zachodnioeuropejska). Ograniczenie się do niezbędnych reform instytucjonalnych uznał za drugi – po Agendzie 2000 – wymóg gotowości Unii Europejskiej do poszerzenia²⁰. Politycy frakcji parlamentarnej CDU/CSU kwestionowali to stanowisko, uznając podział kompetencji między Unią Europejską, państwami członkowskimi a regionami za podstawowe zadanie zbliżającej się rewizji traktatów (Wolfgang Schäuble)²¹.

Z punktu widzenia polityki realizowanej przez rząd federalny w okresie pełnienia prezydencji w pierwszej połowie 1999 roku ograniczenie zadań Konferencji międzyrządowej do osiągnięcia konsensu w sprawie kwestii nieuregulowanych traktatem amsterdamskim (1997 rok), podporządkowane było celowi szybkiego zamknięcia negocjacji akcesyjnych z państwami kandydującymi. Jej wynikiem miało być wypracowanie tekstu nowego traktatu w grud-

¹⁵ *Ibidem*, s. 833.

¹⁶ Osiągnięcia kompromisu w sprawie Agendy 2000, skutecznej polityki zatrudnienia, forsowania poszerzenia oraz wzmocnienia UE jako podmiotu międzynarodowych stosunków politycznych.

¹⁷ *Rede des Vorsitzenden des Rates der Europäischen Union Joschka Fischer Bundesminister des Auswärtigen vor dem Europäischen Parlament am 12. Januar 1999 in Straßburg. Das Auswärtige Amt informiert*, „Mittlung für die Presse” 1999, Nr. 100, Bonn, den 12. Januar 1999.

¹⁸ „Verhandlungen...”, 31. Sitzung, 26. März 1999, s. 2570D–2614C.

¹⁹ *Ibidem*, s. 2590.

²⁰ *Ibidem*, s. 2593.

²¹ *Ibidem*, s. 2578–2579.

niu 2000 roku na spotkaniu Rady Europejskiej w Nicei, w trakcie francuskiego przewodnictwa w Unii Europejskiej. Celem było, po uwzględnieniu czasu na jego ratyfikację przez państwa członkowskie, przyjęcie nowych członków z dniem 1 stycznia 2003 roku. W związku z kontrowersyjnym charakterem samych *left overs*²², obarczanie porządku dziennego Konferencji międzyrządowej innymi treściami, mogłoby doprowadzić do niemożności uzgodnienia reform w Nicei, co groziło załamaniem się dynamiki integracyjnej. Opierając się na tej argumentacji, minister spraw zagranicznych Joschka Fischer negocjował rozszerzenie spraw, które powinny zostać uwzględnione w konferencji. Chodziło tu o propozycje zawarte m.in. w tzw. Raporcie Trzech Mędrców²³, którego jednym z autorów był były prezydent RFN Richard von Weizsäcker. Zdaniem Fischera, mimo dużej wartości tego raportu, przyjęcie zawartych w nim postulatów, mogłoby oznaczać „opóźnienie” lub „przełożenie” procesu po-

²² Por.: m.in.: W. Wessels, *Der Amsterdamer Vertrag – Durch Stückwerkreform zu einer effizienteren, erweiterten und föderalen Union?*, „Integration” 1997, H. 3, s. 117–135; G. Müller-Brandeck-Bocquet, *Der Amsterdamer Vertrag zur Reform der Europäischen Union. Ergebnisse, Fortschritte, Defizite*, „Aus Politik und Zeitgeschichte” 1997, B. 47, s. 21–29.

²³ Powołana 1 września 1999 roku przez przewodniczącą Komisji Europejskiej Romano Prodiego tzw. Grupa Mędrców (Jean-Luc Dehaene (przewodniczący), Richard von Weizsäcker, Lord Simon), przedstawiła 18 października raport o instytucjonalnych implikacjach poszerzenia. Eksperti wskazali na nieaktualność przewidywanego w Amsterdamie dwuetapowego wprowadzania reform ze względu na zbliżające się rozszerzenie. Postulowali wyjście poza reformy trzech *left-overs* i rozszerzenie ich na wszystkie pozostałe organy, łącznie z Radą. Raport zawierał propozycje uproszczenia metod skomplikowanej integracji, wzmocnienia wspólnej polityki zagranicznej oraz wypracowanie europejskiej polityki obronności. Autorzy zaakcentowali konieczność przekształcenia i uproszczenia tekstu traktatu, a tym samym przybliżenia go obywatelom oraz wypracowania nowych procedur „przyspieszenia” reform, por.: R. von Weizsäcker, J.-L. Dehaene, D. Simon, *Die institutionellen Auswirkungen der Erweiterung. Bericht an die Europäische Kommission, Brüssel, den 18. Oktober 1999*, [w:] *Nizza in der Analyse, Dokumentation*, hrsg. W. Weidenfeld, CD-ROM, Gütersloh 2001. Na podstawie Raportu Trzech Mędrców Romano Prodi (Przewodniczący Komisji Europejskiej) oraz Michel Berner (komisarz do spraw polityki regionalnej, odpowiedzialny za przygotowanie Konferencji międzyrządowej) przedstawili 10 listopada 1999 roku na forum Parlamentu Europejskiego propozycje Komisji Europejskiej odnośnie do reform instytucjonalnych. W myśl zaleceń Raportu Mędrców, Komisja opowiedziała się za jak najszybszą rewizją wszystkich reform instytucjonalnych oraz rozpoczęciem Konferencji międzyrządowej tak, by do końca 2002 roku Unia była gotowa na poszerzenie, por.: *Beitrag der Kommission zur Vorbereitung der Regierungskonferenz über institutionelle Fragen vom 10. November 1999*, [w:] *Nizza...*, hrsg. W. Weidenfeld.

szerzenia, ponieważ polityka jest jedynie „sztuką możliwości”²⁴. Zatem jego urzeczywistnienie byłoby nierealne. Ponadto podkreślił, że w związku z decydującym znaczeniem Konferencji międzyrządowej dla poszerzenia i funkcjonowania przyszłej Unii, powinna ona zakończyć się podczas prezydencji francuskiej. Było to więc podstawowym kryterium rządu federalnego przy ustalaniu konkretnych treści unijnych reform²⁵.

RFN przy poparciu Francji – „najbliższego i najważniejszego partnera” – zmierzała do ograniczenia prac przyszłej konferencji do spraw instytucjonalnych nie uregulowanych w traktacie amsterdamskim²⁶. Również w trakcie jej trwania oba państwa dążyły do wypracowania wspólnych kompromisowych rozwiązań²⁷. Jednak pogorszenie się wzajemnych stosunków oraz istotne różnice, dotyczące wizji przyszłych rozwiązań instytucjonalnych bezpośrednio przed grudniowym spotkaniem Rady Europejskiej, stwarzały niepomyślne perspektywy dla wyniku końcowych negocjacji²⁸.

Na wieńczącym prezydencję niemiecką spotkaniu Rady Europejskiej w Kolonii (3–4 czerwca 1999 roku) określono wstępnie zadania Konferencji międzyrządowej 2000. Zgodnie z wcześniejszymi postulatami, RFN opowiedziała się za jej ograniczonym porządkiem dziennym i skoncentrowaniem się na kwestiach nieuregulowanych w traktacie amsterdamskim. Były to: wielkość

²⁴ Por.: *Das neue Tandem. Joschka Fischer und Hubert Védrine im Gespräch mit Zeit und Le Monde*, „Die Zeit”, 28.10.1999, s. 13.

²⁵ *Erklärung der Bundesregierung zu den Ergebnissen der Sondertagung des Europäischen Rates in Tampere am 15./16. Oktober 1999*, „Verhandlungen...”, 63. Sitzung, 28. Oktober 1999, s. 5572.

²⁶ Por.: *Das neue Tandem*; oraz *Erklärung der Bundesregierung zu den Ergebnissen der Sondertagung des Europäischen Rates in Tampere am 15./16. Oktober 1999*, „Verhandlungen...”, 63. Sitzung, 28. Oktober 1999, s. 5570–5573.

²⁷ Por.: C. Knut, W. Proissl, *Deutsche und Franzosen überwinden Dissens und setzen auf Erfolg der Regierungskonferenz*, „Financial Times Deutschland”, 10.06.2000, s. 1; S. Kornelius, *Berlin und Paris wollen EU-Reform vorantreiben*, „Süddeutsche Zeitung”, 9.06.2000, s. 1.

²⁸ Wyrazem niemiecko-francuskiej inicjatywy było osiągnięcie kompromisu odnośnie do podstawowych elementów reformy instytucjonalnej, przez ministra do spraw europejskich Pierra Moscovici i ministra stanu Christopha Zöpela na spotkaniu 9 czerwca 2000 roku w Mainz. Nie został on jednak formalnie zaakceptowany przez prezydenta Francji Jacques’a Chiraca, szerzej na ten temat por.: G. Müller-Brandeck-Bocquet, *Die Vertiefung der europäischen Integration: Der Nizza-Prozess...*; G. Müller-Brandeck-Bocquet, *Deutsche Leadership in der Europäischen Union? Die Europapolitik der rot-grünen Koalition*, [w:] G. Müller-Brandeck-Bocquet et al., *Deutsche Europapolitik von Konrad Adenauer bis Gerhard Schröder*, Opladen 2002, s. 178–180.

i skład Komisji Europejskiej; nowy podział głosów ważonych w Radzie UE; rozszerzenie zakresu głosowania w Radzie UE większością kwalifikowaną. Uznano również, że konferencja może przedyskutować inne zmiany w treści traktatów, które wynikają z wyżej wymienionych *left-overs*, jak i z realizacji postanowień traktatu amsterdamskiego²⁹. Do tego punktu dołączono m.in. istotną kwestię podziału mandatów do Parlamentu Europejskiego w poszerzonej Unii³⁰. Jednocześnie zapowiedziano powołanie konwentu, którego zadaniem miało być opracowanie Karty Praw Podstawowych.

8 czerwca 1999 roku kanclerz Schröder przedstawił na forum Bundestagu deklarację rządową, podsumowującą niemieckie przewodnictwo w Unii. Zinterpretował konkluzje kolońskie, jako wyraz „zdolności działania i podejmowania decyzji Unii Europejskiej pod niemieckim przywództwem” oraz jako „impulsy i kierunki dla dalszego rozwoju Europy”³¹. Przemówienie kanclerza spotkało się z ostrą krytyką frakcji parlamentarnej CDU/CSU, w której imieniu wystąpił Wolfgang Schäuble: „Początkowo zamierzałem mówić o chudych wynikach. Ale nawet przy chudym mięsie są jeszcze kości. Tu nie ma nawet kości, ponieważ nie osiągnięto żadnych rezultatów. M.in. nie udało się zredukować niemieckiego wkładu do budżetu. Agenda 2000 nie doprowadziła do głębokiej reformy polityki rolnej i strukturalnej, reformy europejskiej polityki finansowej, jak również nie przygotowała UE do olbrzymiego zadania, jakim jest poszerzenie”³². Minister stanu Günter Verheugen (SPD) uzasadnił w swojej wypowiedzi postulat skoncentrowania prac konferencji na kwestiach instytucjonalnych nie rozstrzygniętych w Amsterdamie. W jego przekonaniu, decydujące w tej sprawie było to, by nie „pakować Europy w kolejną, trwającą lata Konferencję międzyrządową, zwłaszcza że ostatnia zaledwie się zakończyła i zaledwie wszedł w życie traktat będący jej wynikiem. Dlatego zde-

²⁹ Por.: *Schlussfolgerungen des Vorsitzes des Europäischen Rates vom 3.–4. Juni 1999*, [w:] *Nizza...*, hrsg. W. Weidenfeld.

³⁰ Kwestia nowego podziału miejsc w Parlamencie Europejskim nie znalazła się w oficjalnym porządku obrad Konferencji międzyrządowej 2000. Nasuwało to następujące wnioski: państwa członkowskie nie przywiązywały do tego problemu zbyt dużej wagi w porównaniu z regulacjami statusu Komisji i Rady UE, jednocześnie na drugim planie znalazła się realizacja celów związanych z przewyciężeniem tzw. deficytu demokratycznego w Unii Europejskiej, por.: C. Goering, *Die institutionellen Reformen von Nizza-Anforderungen, Ergebnisse, Konsequenzen*, [w:] *Nizza...*, hrsg. W. Weidenfeld, s. 107–108; G. Müller-Brandeck-Bocquet, *Die Vertiefung der europäischen Integration: Der Nizza-Prozess...*

³¹ „Verhandlungen...”, 41. Sitzung, 8. Juni 1999, s. 3483–3519.

³² *Ibidem*, s. 3490.

cydowaliśmy skoncentrować się na kwestiach, które są niezbędne dla funkcjonowania Unii Europejskiej po rozszerzeniu. [...] W przyszłym roku czeka nas Konferencja międzyrządowa, która zmierzy się z bardzo trudnymi pytaniami: wielkość i skład Komisji, ważenie głosów w Radzie UE, poszerzenie decyzji podejmowanych większością, współpraca między instytucjami [...] Udało nam się to zapoczątkować i jeszcze coś, czego chcemy od lat – konwent, który składając się głównie z przedstawicieli Parlamentu Europejskiego i narodowych parlamentów, opracuje Kartę Praw Podstawowych”³³.

Rada Europejska na posiedzeniu w Helsinkach (10–11 grudnia 1999 roku)³⁴, potwierdziła porządek dzienny ustalony na spotkaniu w Kolonii, aczkolwiek nie wykluczono ewentualnego rozszerzenia zakresu tematycznego Konferencji międzyrządowej³⁵. Zapowiedziano rozpoczęcie jej obrad na początek lutego 2000 roku, a ich zakończenie do końca tego roku na posiedzeniu Rady Europejskiej w Nicei. Parlament Europejski został włączony do jej prac w charakterze obserwatora, a jednym z dwóch jego przedstawicieli, uczestniczących w spotkaniach Grupy Przedstawicieli Państw Członkowskich, został Elmar Brok, członek Europejskiej Partii Ludowej-Europejscy Demokraci oraz przewodniczący Federalnej Komisji CDU do Spraw Polityki Europejskiej.

14 lutego 2000 roku prezydencja portugalska otworzyła obrady Konferencji międzyrządowej. Pracami kierowała specjalna grupa robocza, w której skład wchodził członkowie rządów państw członkowskich, przedstawiciel Komisji Europejskiej oraz dwóch wspomnianych obserwatorów Parlamentu Europejskiego. Obrady konferencji toczyły się pod auspicjami ministrów spraw zagranicznych państw członkowskich. Odbyły się trzy posiedzenia Rady Europejskiej poprzedzające szczyt w Nicei (w pierwszym półroczu 2000 roku

³³ *Ibidem*, s. 3514–3515.

³⁴ *Schlußfolgerungen des Vorsitzes des Europäischen Rates vom 10.–11. Dezember 1999*, [w:] *Nizza...*, hrsg. W. Weidenfeld.

³⁵ Komisja Europejska i Parlamentu Europejski w stanowiskach dotyczących Konferencji międzyrządowej w sprawie reformy instytucjonalnej UE, opowiedziały się za rozszerzeniem porządku dziennego przyjętego przez Radę Europejską w Helsinkach oraz sformułowały własne propozycje reform, m.in.: w *Raporcie Trzech Mędrców dla Komisji Europejskiej: Instytucjonalne skutki poszerzenia UE, Bruksela 18 października 1999 roku*, [w:] *Nizza...*, hrsg. W. Weidenfeld; *Institutionelle Reform für eine erfolgreiche Erweiterung. Stellungnahme der Kommission nach Artikel 48 EUV vom 26. Januar 2000, COM (2000)34*, [w:] *Nizza...*, hrsg. W. Weidenfeld; *Bericht über die Vorschläge des Europäischen Parlaments für die Regierungskonferenz, Teil 1 vom 27.3.2000, Teil 2 vom 24.3.2000*, [w:] *Nizza...*, hrsg. W. Weidenfeld.

w Lizbonie i Santa Maria de Feira, w drugim półroczu w Biarritz), na których była ona informowana o postępie prac konferencji. W czerwcu 2000 roku w Santa Maria de Feira prezydencja portugalska poszerzyła porządek dzienny o modyfikację postanowień traktatu amsterdamskiego dotyczących tzw. wzmocnionej współpracy³⁶. Tak przyjęty program konferencji doprowadził do najdłuższego w historii europejskiej integracji posiedzenia Rady Europejskiej w Nicei, na którym mimo szeregu trudności, szefowie państw i rządów po niemal pięciodniowych obradach, 11 grudnia 2000 roku zaakceptowali roboczą wersję tzw. traktatu nicejskiego. Ostateczna treść traktatu podpisana została przez ministrów spraw zagranicznych państw członkowskich 26 lutego 2001 roku w Nicei³⁷.

Potrzeba przeprowadzenia reform instytucjonalnych w Unii Europejskiej dla jej sprawnego funkcjonowania jeszcze przed poszerzeniem postulowana była przez wszystkie partie polityczne reprezentowane w Bundestagu³⁸. O ile frakcje parlamentarne były zgodne co do konieczności rozstrzygnięcia trzech podstawowych kwestii amsterdamskich na zbliżającej się konferencji, o tyle dyskusyjne było, czy ma się ona jedynie do nich ograniczyć. Przede wszystkim frakcje opozycyjne nie podzielały stanowiska rządu tej sprawie. Znalazło to swój wyraz zarówno w debatach parlamentarnych przed rozpoczęciem Konferencji międzyrządowej, jak i w trakcie jej trwania, natomiast swój punkt kulminacyjny osiągnęło w czerwcu 2000 roku, w obradach przed posiedze-

³⁶ Por.: *Bericht des portugiesischen Vorsitizes an den Europäischen Rat von Santa Maria de Feira (CONFER 4750/00); Schlußfolgerungen des Vorsitizes zum Europäischen Rat von Santa Maria de Feira am 19.–20. Juni 2000*, [w:] *Nizza...*, hrsg. W. Weidenfeld.

³⁷ C. Giering, *Die institutionellen Reformen von Nizza...*, s. 60.

³⁸ Przed spotkaniem Rady Europejskiej w Wiedniu w grudniu 1998 roku m.in. we wniosku frakcji FDP czytamy „Rząd federalny powinien poprzeć proces reform instytucjonalnych, tak by nie wstrzymywać procesu poszerzenia”, [w:] „BT-Drucksache” 14/90 (neu). Również wniosek frakcji CDU/CSU zawierał zobowiązanie rządu do podjęcia starań kontynuacji reform instytucjonalnych, nie rozwiązanych traktatem amsterdamskim, w szczególności dotyczyło to demokratyzacji instytucji unijnych, większej transparentności i „bliskości obywatelom”, jako reform będących warunkiem poszerzenia, [w:] „BT-Drucksache” 14/159; w programie wyborczym Sojuszu ‘90/Zielonych do Parlamentu Europejskiego czytamy: „Pogłębianie i poszerzanie – jednolity proces reform. Tylko realizacja koniecznych, i bez poszerzenia, reform poszczególnych polityk, budżetu i instytucji pozwoli Unii, na sprostanie poszerzeniu o kraje Europy Środkowej i Wschodniej”, *Entwurf Europawahlprogramm 1999. Für ein demokratisches Europa des Friedens, der Solidarität und der nachhaltigen Entwicklung. Bündnis’90/Die Grünen. BDK Leipzig. 11.–13. Dezember 1998*, [w:] *Europäische Union, Dokumentation...*, s. 101.

niem Rady Europejskiej w Feira³⁹. Zarówno politycy frakcji rządowych, jak i opozycyjnych podkreślali, że reforma instytucjonalna nie powinna negatywnie wpłynąć na tempo procesu rozszerzania Unii Europejskiej.

3 grudnia 1999 roku w deklaracji rządowej poświęconej zbliżającemu się spotkaniu Rady Europejskiej w Helsinkach, kanclerz Schröder podkreślił, że „w obliczu rozszerzenia UE na wschód [...] oczekuje konsensu przywódców państw i rządów w sprawie ograniczonego mandatu przyszłej konferencji. Tylko koncentrując się na najważniejszych kwestiach, czyli wazieniu głosów, wielkości i struktury Komisji Europejskiej, rozszerzeniu decyzji podejmowanych kwalifikowaną większością oraz kilku innych, bylibyśmy w stanie zakończyć ją w 2000 roku”⁴⁰. Najważniejszym celem przyszłych reform instytucjonalnych winno stać się stworzenie demokratycznej legitymizacji, zbliżenia Unii do obywateli, a także zapewnienie funkcjonalności, efektywności oraz przejrzystości poszerzonej Unii.

Frakcja parlamentarna SPD popierała stanowisko rządu federalnego w odniesieniu do propozycji reform, które powinny zostać uwzględnione na konferencji. Swoją argumentację deputowani opierali na dwóch przesłankach. Pierwszą była konstatacja, że zakończenie Konferencji międzyrządowej w grudniu 2000 roku, umożliwiłoby przyjęcie państw kandydujących w 2003 roku. Zatem rozszerzenie zakresu tematycznego o inne problemy, na przykład wprowadzenie traktatowego podziału kompetencji, mogłoby, i była to druga przesłanka, w znacznym stopniu utrudnić osiągnięcie kompromisu pomiędzy państwami członkowskimi w zakresie podstawowych *left-overs*⁴¹.

W tym duchu sformułowany został wspólny wniosek frakcji koalicyjnych do deklaracji rządowej. SPD i Sojusz '90/Zieloni podkreśliły, że politycznym celem Unii Europejskiej jest uczynienie pierwszego kroku do stworzenia in-

³⁹ Por.: m.in. *Abgabe einer Erklärung...*, „Verhandlungen...”, 63. Sitzung, 28. Oktober 1999, s. 5570–5599; *Abgabe einer Regierungserklärung des Bundeskanzlers zum Europäischen Rat in Helsinki am 10./11. Dezember 1999*, „Verhandlungen...”, 77. Sitzung, 3. Dezember 1999, s. 7059–7098 i 7112–7112; *Abgabe einer Regierungserklärung des Bundeskanzlers zu den Ergebnissen des Europäischen Rates in Helsinki am 10./11. Dezember 1999*, „Verhandlungen...”, 79. Sitzung, 16. Dezember 1999, s. 7212–7239; *Beratung zur inneren Reform der EU. Haltung zu Österreich*, „Verhandlungen...”, 108. Sitzung, 8. Juni 2000, s. 10117–10151; *Abgabe einer Regierungserklärung des Bundeskanzlers zu den Ergebnissen des Europäischen Rates in Feira vom 19./20. Juni 2000*, „Verhandlungen...”, 111. Sitzung am 29. Juni 2000; *Beratung zur inneren Reform der EU. Haltung zu Österreich...*, s. 10117–10151.

⁴⁰ „Verhandlungen...”, 77. Sitzung, 3. Dezember 1999, s. 7062.

⁴¹ Por.: wypowiedzi Joachima Poßa i Michaela Rotha [w:] „Verhandlungen...”, 77. Sitzung, 3. Dezember 1999, s. 7069–7071 i 7094.

stytucjonalnych podstaw poszerzenia. „Najwcześniejsze osiągnięcie tego celu możliwe byłoby poprzez przyjęcie określonego w postanowieniach Rady kołońskiej porządku dziennego Konferencji międzyrządowej”⁴². Sukces Konferencji międzyrządowej zagwarantowałby spełnienie zobowiązań Unii Europejskiej do przyjęcia nowych członków w 2003 roku.

Pomimo wymienionych deklaracji, frakcja Sojusz '90/Zieloni nie wykluczała poszerzenia zakresu spraw dyskutowanych w czasie konferencji. Christian Sterzing uzależniał uwzględnienie innych zmian w treści traktatów od daty zakończenia Konferencji międzyrządowej⁴³. W przekonaniu frakcji Sojusz '90/Zieloni, prace Konferencji międzyrządowej powinny skoncentrować się na dwóch istotnych zagadnieniach. Pierwszym byłoby rozszerzenie zakresu przedmiotowego głosowania w Radzie UE kwalifikowaną większością, któremu winno towarzyszyć równoległe objęcie tych spraw procedurą współdecydowania Parlamentu Europejskiego. Działania w tym kierunku postrzegane były przez frakcję jako ważny krok do demokratyzacji Unii Europejskiej. Poza tym domagano się większego zaangażowania Parlamentu Europejskiego w pracach Konferencji międzyrządowej⁴⁴.

Spośród frakcji opozycyjnych tylko deputowani FDP wyrazili poparcie dla rządowego celu uzgodnienia koniecznych zmian instytucjonalnych w trakcie prezydencji francuskiej. Byłby to warunek, od którego uzależniano sprawny proces ratyfikacyjny oraz akcesję krajów kandydujących do Unii z dniem 1 stycznia 2003 roku (Helmut Haussmann)⁴⁵. W związku z tym liberałowie opowiedzieli się za koncentracją prac Konferencji międzyrządowej na trzech kwestiach: wielkości i składzie Komisji Europejskiej, wazieniu głosów w Radzie UE oraz zwiększeniu zakresu głosowań w trybie kwalifikowanej większości. Za warte uwzględnienia uznano propozycje tzw. Raportu Mędrców⁴⁶. W dalszej perspektywie procesu reform musiałoby jednak dojść do jasnego podziału kompetencji między poszczególnymi poziomami: europejskim, narodowym, re-

⁴² „BT-Drucksache” 14/2248.

⁴³ Postulaty wysuwane przez partię Sojusz '90/Zieloni dotyczyły przede wszystkim przewycięcia deficytu demokratycznego systemu instytucjonalnego Wspólnot, poprzez głęboką demokratyzację instytucji, procesów i procedur decyzyjnych oraz stworzenie demokratycznych, konstytucyjnych podstaw Unii Europejskiej; por.: wypowiedź Christiana Sterzinga, [w:] „Verhandlungen...”, 77. Sitzung, 3. Dezember 1999, s. 7075.

⁴⁴ „Verhandlungen...”, 77. Sitzung, 3. Dezember 1999, s. 7074–7075.

⁴⁵ *Ibidem*, s. 7072–7073.

⁴⁶ „BT-Drucksache” 14/2246; por.: R. von Weizsäcker, J.-L. Dehaene, D. Simon, *Die institutionellen Auswirkungen...*

gionalnym i komunalnym, z zachowaniem zasady subsydiarności, która przez liberałów uznawana była za „wyraz wolności” (Helmut Haussmann)⁴⁷.

Zarówno frakcja opozycyjna CDU/CSU, jak i PDS opowiedziały się za rozszerzeniem porządku dziennego Konferencji międzyrządowej⁴⁸.

CDU postulowała potrzebę przeprowadzenia kompleksowej reformy Unii Europejskiej. Swoje stanowisko oparła na podstawowej konstatacji o rozpoczęciu negocjacji akcesyjnych z kolejną grupą kandydatów na mocy decyzji Rady Europejskiej w Helsinkach (10–11 grudnia 1999 roku)⁴⁹. Wobec tego faktu ograniczenie się jedynie do *left-overs*, byłoby równoznaczne z „nie sprostaniem historycznemu wyzwaniu zjednoczenia Europy oraz zagwarantowania na europejskim kontynencie pokoju, wolności, bezpieczeństwa i dobrobytu w XXI wieku”. Jednocześnie jednak zasygnalizowano, że poszerzenie programu Konferencji międzyrządowej 2000 nie powinno służyć za pretekst do opóźniania akcesji pierwszych państw członkowskich⁵⁰.

Dla skutecznego funkcjonowania poszerzonej Unii, politycy frakcji CDU/CSU postulowali we wspólnym wniosku przeprowadzenie reform zawartych w propozycjach Parlamentu Europejskiego, Komisji Europejskiej, czy też Raportie Trzech Mędrców⁵¹. Jednakże zarysowane w ostatnim z wymienionych dokumentów wizje napotkały na opór wewnątrz obu partii chadeckich, przede

⁴⁷ „Verhandlungen...”, 77. Sitzung, 3. Dezember 1999, s. 7073.

⁴⁸ Christian Sterzing (Sojusz ‘90/Zieloni) zarzucił partiom chadeckim „konceptyjny chaos i sprzeczności” w przedstawianych oświadczeniach dotyczących poszerzenia i reform instytucjonalnych. Jego zdaniem, partie CDU/CSU z jednej strony podkreślają konieczność zamknięcia w odpowiednim czasie Konferencji międzyrządowej, z drugiej strony dążą do przeładowania jej programu. „Po doświadczeniach ubiegłych lat jest jasne, że realizacja postulatów raportu Dehaene, czy wprowadzenie propozycji reform Parlamentu Europejskiego w ciągu roku, nie jest możliwe. Należy postawić sobie pytania, czemu nowy rząd zaledwie w ciągu jednego roku w pracach jednej Konferencji międzyrządowej zrealizować ma to, co nie udało się rządowi CDU/CSU i FDP w ciągu 16 lat rządów i w czasie trzech kolejnych Konferencji międzyrządowych”, [w:] „Verhandlungen...”, 77. Sitzung, 3. Dezember 1999, s. 7075.

⁴⁹ Bułgarią, Litwą, Łotwą, Malta, Rumunią i Słowacją.

⁵⁰ *CDU gegen eine Beschränkung auf die „Überbleibsel” von Amsterdam*, *CDU PresseNews Berlin*, den 9. Dezember 1999, 1999, Nr. 169, www.cdu.de/politik-a-z/bundesfachausschuesse/europa_helsinki.htm (marzec 2006).

⁵¹ Por.: „BT-Drucksache” 14/2233; R. von Weizsäcker, J.-L. Dehaene, D. Simon, *op. cit.*; *Institutionelle Reform für eine erfolgreiche Erweiterung. Stellungnahme der Kommission...; Bericht über die Vorschläge des Europäischen Parlaments für die Regierungskonferenz...*

wszystkim w rządzonym przez CSU kraju związkowym Bawarii⁵². Podczas gdy politycy CDU zasadniczo opowiadali się za realizacją koncepcji Trzech Mędrców, przewodniczący CSU i szef rządu Bawarii Edmund Stoiber⁵³, skrytykował w swoim wystąpieniu zawarty w raporcie podział tekstu traktatów europejskich na dwie części, z których pierwsza miałaby obejmować ogólne cele, zasady oraz ramy instytucjonalne, druga – poszczególne polityki wspólnotowe. Zapisy drugiej części mogłyby zostać zmienione decyzją Rady UE (przy uzyskaniu nowej większości kwalifikowanej lub jednogłośnie w zależności od kwestii), przy aprobachie Parlamentu Europejskiego. Jednocześnie nie wymagałyby one ratyfikacji przez parlamenty państw członkowskich. Konsekwencją przyjęcia takiej „wspólnotowej, autonomicznej” procedury, byłoby złamanie podstawowej zasady dotychczasowej integracji, według której Unia nie może sama sobie przyznawać kompetencji. Oznaczałoby to, jego zdaniem, faktyczne pozbawienie władzy narodowych parlamentów, a w ślad za tym Bundestagu⁵⁴. Z drugiej strony kłóciłoby się z postulatami wzmocnienia uprawnień parlamentów narodowych, które w odniesieniu do obrad Konferencji Międzyrządowej wysuwali deputowani frakcji parlamentarnej CDU/CSU. Opowiadali się oni za przyznaniem parlamentom narodowym praw współdecydowania oraz uprawnień kontrolnych, w zakresie fundamentalnych decyzji w procesie stanowienia unijnych aktów prawnych⁵⁵.

Punktem wyjścia dla reform instytucjonalnych, w tym tzw. *left-overs*, przygotowujących Unię do funkcjonowania po poszerzeniu, powinno być zdaniem frakcji CDU/CSU, dokładne sprecyzowanie zasady subsydiarności. Polegałoby ono na klarownym rozgraniczeniu kompetencji między płaszczyzną europejską i narodową⁵⁶. Od przeforsowania tej kwestii już w Helsinkach Edmund Stoiber uzależnił akceptację partii chadeckich dla rozszerzenia katalogu spraw objętych głosowaniem większością kwalifikowaną w Radzie

⁵² Por.: *Die Position Bayerns zur Regierungskonferenz 2000*, „Bayerische Staatskanzlei: Europa-aktuell”, nr 160, s. 18–19.

⁵³ Wystąpienie Stoibera, stawiające pod znakiem zapytania centralne zagadnienia zawarte w Raporcie Trzech Mędrców, niekonsekwentne wobec ogólnego poparcia tego raportu wyrażonego we wniosku frakcji parlamentarnej CDU/CSU, spotkało się z krytyką frakcji koalicji rządowej: por. m.in. wypowiedź posła Michaela Rotha (SPD), [w:] „Verhandlungen...”, 77. Sitzung, 3. Dezember 1999, s. 7094.

⁵⁴ „Verhandlungen...”, 77. Sitzung, 3. Dezember 1999, s. 7067.

⁵⁵ Por.: stanowisko deputowanego frakcji CDU/CSU Gerda Müllera, [w:] „Verhandlungen...”, 77. Sitzung, 3. Dezember 1999, Anlage 2, s. 7112.

⁵⁶ „BT-Drucksache” 14/2233.

UE. Jego zdaniem sprzeczność między „gwałtownie powiększoną UE i jednocześnie następującym pogłębieniem w kierunku europejskiego państwa związkowego, to dwa pociągi jadące na siebie z pełną prędkością po tym samym torze”. Uniknięcie zderzenia byłoby możliwe, dzięki poważnemu potraktowaniu zasady subsydiarności. „Konflikt między pogłębieniem i poszerzeniem pozwala się rozwiązać, jeśli Europa skupi się na najważniejszych zadaniach, do których dysponuje odpowiednim instrumentarium”⁵⁷.

Deputowani frakcji chadeckiej opowiedzieli się również za uproszczeniem kryteriów „wzmocnionej współpracy” między państwami członkowskimi. W tym celu należałoby rozwijać tę formę działań integracyjnych w oparciu o zasadę elastyczności, zawartą w traktacie amsterdamskim oraz odrzucić prawo weta ze strony pojedynczego państwa członkowskiego⁵⁸. Wolfgang Schäuble, reasumując postulaty frakcji CDU/CSU, dotyczące porządku dziennego Konferencji międzyrządowej, wymienił trzy zasadnicze kwestie: doprecyzowanie zasady subsydiarności, podział kompetencji w traktacie konstytucyjnym oraz zasada elastyczności (przede wszystkim w obszarze wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa)⁵⁹.

Zdaniem deputowanych frakcji parlamentarnej PDS rozszerzenie zakresu tematycznego konferencji miałyby służyć „wyraźnemu zreformowaniu i demokratyzacji” Unii Europejskiej, które należałoby osiągnąć przez spełnienie określonych warunków. Pierwszym byłoby wzmocnienie pozycji Parlamentu Europejskiego tak, by stał się on centrum podejmowania decyzji na płaszczyźnie europejskiej. Początkiem tego procesu byłoby wyposażenie go w prawo do współdecydowania we wszystkich obszarach polityki europejskiej. Kolejną kwestią byłoby wzmocnienie pozycji Parlamentu Europejskiego w stosunku do Komisji Europejskiej. Ponadto należałoby zreformować skład Komisji Europejskiej, byłaby to podstawa zdolności UE do poszerzenia. Poza tym powinno się dążyć do zagwarantowania przejrzystości demokratycznych me-

⁵⁷ „Verhandlungen...”, 77. Sitzung, 3. Dezember 1999, s. 7067–7068; Joachim Poß (SPD) w swoim wystąpieniu przyrównał postawę Stoibera w kwestiach polityki europejskiej do mitologicznej Kasandry, por.: „Verhandlungen...”, 77. Sitzung, 3. Dezember 1999, s. 7069–7071; natomiast Christian Sterzing (Sojusz'90/Zieloni) odparł argumenty „ukonstytuowana przez pana Stoibera sprzeczność między pogłębieniem a poszerzeniem nie istnieje. Wzajemnie się one warunkują, a dzięki temu proces integracji europejskiej może się rozwijać”, por.: „Verhandlungen...”, 77. Sitzung, 3. Dezember 1999, s. 7075.

⁵⁸ „BT-Drucksache” 14/2233.

⁵⁹ Por.: wystąpienie Wolfganga Schäuble w imieniu frakcji CDU/CSU, „Verhandlungen...”, 77. Sitzung, 3. Dezember 1999, s. 7080–7081; także wystąpienie Edmunda Stoibera, „Verhandlungen...”, 77. Sitzung, 3. Dezember 1999, s. 7067–7068.

chanizmów w UE oraz ich demokratycznej kontroli przez obywateli. Ważnym krokiem na drodze reform byłoby również rozszerzenie zakresu spraw poddawanych głosowaniu metodą większości kwalifikowanej⁶⁰. Realizacja tych założeń podczas konferencji stworzyłaby, zdaniem postkomunistów, podstawy dla pogłębienia i poszerzenia Unii Europejskiej oraz demokratyzacji struktur unijnych.

W replice na zarzuty frakcji opozycyjnych wobec zbyt ograniczonego porządku dziennego Konferencji międzyrządowej, szef niemieckiej dyplomacji Joschka Fischer powtórzył zasygnalizowane wcześniej stanowisko. Priorytetem rządu federalnego było wypracowanie porozumienia, gwarantującego wewnętrzną zdolność instytucji unijnych do działania w warunkach zwiększonej liczby państw członkowskich. Fischer główny akcent położył na wspólne z opozycją stanowisko, co do współpracy między krajami członkowskimi w oparciu o zasadę elastyczności oraz konieczność dyskusji nad europejską konstytucją, którą implikował postulat rozgraniczenia kompetencyjnego. Ostatnia z tych kwestii to jednak, w jego przekonaniu, problem relacji na linii państwo narodowe – Wspólnoty Europejskie, pociągający za sobą rezygnację z suwerennych praw narodowych na rzecz wspólnotowych. W związku z tym, zagadnieniu temu należałoby poświęcić przyszłą debatę konstytucyjną, a nie zbliżającą się konferencję⁶¹. Zasadniczym kontrargumentem koalicji SPD/Sojusznicy '90/Zieloni wobec zarzutów partii opozycyjnych była poza tym konstatacja, iż problemy nie rozstrzygnięte w Amsterdamie to pozostałości poprzedniej ekipy rządzącej, co do których już wówczas nie osiągnięto porozumienia wśród państw członkowskich.

Również 16 grudnia 1999 roku w parlamentarnej debacie nad deklaracją rządową, oceniającą postanowienia Rady Europejskiej w Helsinkach, partie opozycyjne powtórzyły swoje zastrzeżenia odnośnie do katalogu reform, które miały być przedmiotem Konferencji międzyrządowej⁶². Deputowani frakcji CDU/CSU interpretowali jej wyniki jako niewystarczające w perspektywie poszerzenia, jako „drugi krok przed pierwszym” (Michael Glos)⁶³. Zarzucili koalicji

⁶⁰ „BT-Drucksache” 14/2245.

⁶¹ Por.: wystąpienia J. Fischera w debatach 3 i 16 grudnia 1999 roku, [w:] „Verhandlungen...”, 77. Sitzung, 3. Dezember 1999, s. 7085–7087; „Verhandlungen...”, 79. Sitzung, 16. Dezember 1999, s. 7224–7225.

⁶² Abgabe einer Regierungserklärung des Bundeskanzlers zu den Ergebnissen des Europäischen Rates in Helsinki am 10./11. Dezember 1999, [w:] „Verhandlungen...”, 79. Sitzung, 16. Dezember 1999, s. 7212–7239.

⁶³ *Ibidem*, s.7233.

rządzącej nieuwzględnienie w porządku dziennym konferencji zasady elastyczności, którą zgłosiły państwa Beneluksu (Wolfgang Schäuble)⁶⁴. Mimo że postulowana przez partie chadeckie „wzmocniona współpraca” formalnie dołączona została do programu Konferencji międzyrządowej dopiero w czerwcu 2000 roku na posiedzeniu Rady Europejskiej w Feira, była ona forsowana przez rząd federalny już w początkowej fazie konferencji. Instrument „wzmocnionej współpracy” stał się przedmiotem dyskusji w związku z obradami wokół zwiększenia zakresu przedmiotowego podejmowania decyzji kwalifikowaną większością głosów⁶⁵.

Także niemieckie kraje związkowe domagały się rozstrzygnięcia problemu podziału kompetencji między Unią Europejską a państwami członkowskimi. Od uregulowania tej kwestii uzależniały swoje poparcie dla ratyfikacji przyszłego traktatu w Bundesracie⁶⁶. Bardzo sceptycznie podchodziły ponadto do stanowiska rządu federalnego w sprawie wprowadzenia generalnej reguły głosowania kwalifikowaną większością przy podejmowaniu decyzji w Radzie UE. Rządy krajów związkowych postrzegały działania w tym kierunku, jako zawężanie zakresu ich wyłącznych uprawnień⁶⁷. Natomiast w przeświadczeniu polityków koalicji rządowej, wypracowanie tzw. katalogu kompetencji w pracach obecnej Konferencji międzyrządowej, mogłoby grozić jej fiaskiem. Z drugiej strony mało prawdopodobna wydawała się możliwość urzeczywistnienia groźby landów⁶⁸. Złotym środkiem dla rozstrzygnięcia zarysowanego konfliktu interesów była kompromisowa inicjatywa, z jaką wyszedł rząd fede-

⁶⁴ „Verhandlungen...”, 77. Sitzung, 3. Dezember 1999, s. 7217–7218.

⁶⁵ Por.: RK 2000: Grundsatzpapier der Bundesrepublik Deutschland zur Regierungskonferenz zu den institutionellen Reformen, CONFER 4733/00, Brüssel, den 30. März 2000, [w:] Nizza..., hrsg. W. Weidenfeld.

⁶⁶ Por.: BR-PIPr.747; „BR-Drucksache” 61/00.

⁶⁷ 16 grudnia 1999 roku w rozmowie z kanclerzem Schröderem szefowie rządów krajów związkowych uzależnili swoją zgodę na ratyfikację traktatu z Nicei od sprawy podziału kompetencji wspólnotowych ze szczególnym uwzględnieniem zasady subsydiarności. Bezpośrednim powodem takiego stanowiska była wzrastająca ingerencja brukselskich komisarzy w dziedzinę tzw. zabezpieczenia społecznego (*Daseinfürsorge*) – w odniesieniu do m.in. banków krajowych i niemieckich kas oszczędnościowych *Sparkass*. Szerzej na ten temat por.: G. Müller-Brandeck-Bocquet, *Deutsche Leadership in der Europäischen Union?...*, s. 184–186; T. Ostheim, *Praxis und Rhetorik deutscher Europapolitik*, [w:] *Das rot-grüne Projekt. Eine Bilanz der Regierung Schröder – Wahlen, Strategien, Entscheidungen 1998–2002*, hrsg. Ch. Egle, T. Ostheim, R. Zohlnhöfer, Wiesbaden 2003, s. 367–369.

⁶⁸ Por.: T. Ostheim, *Praxis...*, [w:] *Das rot-grüne Projekt...*, hrsg. Ch. Egle, T. Ostheim, R. Zohlnhöfer, *op. cit.*, s. 368–369.

ralny. Przewidywała ona zwołanie nowej Konferencji międzyrządowej w 2004 roku, w ramach której zapadłyby decyzje, co do fundamentalnych kwestii, takich jak: podział kompetencji, prawa podstawowe, uproszczenie traktatów. Takie rozstrzygnięcie sporu między federacją i krajami związkowymi lansował również szef rządu Dolnej Saksonii Sigmar Gabriel (SPD). Gabinet koalicyjny, przyznając wprawdzie słuszność żądaniom krajów związkowych, zresztą nie wybrnął z problemu katalogu kompetencyjnego. Ostateczne jego rozwiązanie przełożono na kolejną konferencję, by w ten sposób nie kolidowało ono z przyjęciem nowych państw członkowskich⁶⁹.

Zamiar zwołania kolejnej konferencji skierowany był również pod adresem opozycji. Wiązało się to z pojawieniem się kontrowersyjnych deklaracji polityków partii CDU i CSU. Uzależniali oni swoje poparcie w Bundestagu i Bundesracie dla przyszłych modyfikacji traktatowych, od rozstrzygnięcia przez Radę Europejską w Nicei problemu podziału kompetencji między Unią Europejską a państwami narodowymi. Sprzeciw CDU byłby o tyle niebezpieczny dla niemieckiej polityki europejskiej, że ratyfikacja nowego traktatu wymagała poparcia większości 2/3 wszystkich posłów w Bundestagu (czyli co najmniej 445 głosów)⁷⁰. Taka większość mogłaby być konieczna w przypadku zwiększenia zakresu spraw objętych kwalifikowaną większością w Radzie UE, jak również rozszerzenia na nowe obszary procedury współdecydowania Parlamentu Europejskiego⁷¹.

⁶⁹ Por.: S. Kornelius, *Überraschende Initiative. Berlin wünscht EU-Konferenz*, „Süddeutsche Zeitung”, 23.06.2000 roku, s. 6; *Für wen?*, „Frankfurter Allgemeine Zeitung”, 23.06.2000, s. 12; *Gabriel will Junktin auflösen*, „Frankfurter Allgemeine Zeitung”, 23.06.2000, s. 2; K. O. Nass, *Wer mit dem Zaunpfahl winkt*, „Frankfurter Allgemeine Zeitung”, 24.06.2000, s. 7.

⁷⁰ Frakcje SPD i Sojusz '90/Zieloni dysponowały wspólnie 345 głosami, opozycyjne: CDU/CSU – 245, FDP – 43, PDS – 36. Powyższy wymóg zapisany został w art. 23 Ustawy Zasadniczej, którego postanowienia zdeterminowała ożywiona dyskusja wokół ratyfikacji Traktatu z Maastricht. Od tej pory przekazanie praw zwierzchnich Federacji instytucjom unijnym wymagało ustawy przyjętej większością 2/3 posłów Bundestagu oraz taką samą większością głosów w Bundesracie (art. 23 ust. 1 i art. 79 ust. 2), por.: Ismayr, *Der Deutsche Bundestag im politischen System der Bundesrepublik Deutschland*, Opladen 2001, s. 291–292.

⁷¹ Bundesrat w stanowisku wobec ratyfikacji traktatu nicejskiego z 11 maja 2001 roku uznał, iż zachodzą przesłanki określone w art. 23 ust. 1 i art. 79 ust. 2 Ustawy Zasadniczej. W uzasadnieniu wskazano na postanowienia traktatu rozszerzające zakres spraw, w których Rada UE może podejmować decyzje kwalifikowaną większością głosów oraz nowe dziedziny objęte procedurą współdecydowania PE. Implikuje to możliwość prze-

Na początku czerwca 2000 roku przewodnicząca CDU Angela Merkel powiedziała, że partie chadeckie nie zgodzą się „automatycznie z każdym wynikiem” Konferencji międzyrządowej⁷². We wspólnym stanowisku CDU/CSU domagały się włączenia do jej prac problemu „rozgraniczenia kompetencji” na zbliżającym się spotkaniu Rady Europejskiej w Feira. Kwestia europejskiego porządku kompetencyjnego, w przekonaniu chadeków, winna zostać ostatecznie uregulowana w europejskim traktacie konstytucyjnym. Dzięki temu stworzona zostałaby trwała podstawa federalizmu w Europie. Opowiedziano się również za zniesieniem prawa weta pojedynczych krajów członkowskich, ponieważ umożliwiałoby ono blokadę inicjatyw podejmowanych przez grupę państw. Jednocześnie przewodnicząca CDU podkreśliła, iż deklaracja partii chadeckich nie była podyktowana zamiarem „niedopuszczenia do czegokolwiek”, lecz „troską o zdolność do funkcjonowania Unii Europejskiej”. Merkel odrzucała zatem zarzuty o hamowanie procesu rozszerzenia UE, kładąc nacisk na dążenie partii chadeckich „zarówno do rozszerzenia Unii Europejskiej, jak i rozdziału kompetencji”⁷³. Tak sformułowany kompromis wprawdzie godził przeciwne stanowiska w CDU/CSU, nie pozwolił jednak na jednoznaczne ustosunkowanie się obu partii do tego problemu we wspólnej deklaracji⁷⁴. Na tym tle doszło bowiem do podziałów w CDU/CSU. Przewodniczący frakcji parla-

głosowania RFN w istotnych obszarach, co „zasadniczo zmienia porządek kompetencji”, [w:] *Der Vertrag von Nizza im Deutschen Bundestag, Ausschuss für die Angelegenheiten der Europäischen Union, Texte und Materialien*, Berlin, Oktober 2001, s. 56. Rząd federalny w odpowiedzi na stanowisko Bundesratu uznał wskazane przez izbę przesłanki za niezasadnione, por.: *Gegenäußerung der Bundesregierung*, [w:] *Der Vertrag von Nizza im Deutschen Bundestag...*, s. 58. Z kolei Komisja ds. Unii Europejskiej w swoim sprawozdaniu poparła stanowisko Bundesratu. Wskazała, iż objęcie nowych obszarów stanowieniem decyzji kwalifikowaną większością głosów pociąga za sobą możliwość przyjęcia postanowień wbrew RFN. Ponadto rozszerzenie procedury współdecydowania PE „zmienia relacje między Radą UE a PE, a bezpośrednio również wpływa na pozycję parlamentów narodowych”, por.: „BT-Drucksache” 14/7172, s. 7–8. Zarówno rząd federalny SPD/Sojusz '90/Zieloni, jak i dwie główne partie opozycyjne CDU/CSU i FDP poparły ratyfikację traktatu nicejskiego w Bundestagu zdecydowaną większością głosów 18 października 2001 roku, PDS głosowała przeciw ratyfikacji, por.: *Zweite und dritte Beratung des Gesetzentwurfs zum Vertrag von Nizza, „Verhandlungen...”*, 195. Sitzung, 18. Oktober 2001, s. 19010 D.

⁷² H.-J. Heims, *Union droht mit Nein zu EU-Vertrag*, „Süddeutsche Zeitung”, 6.06.2000, s. 6.

⁷³ *Ibidem*.

⁷⁴ Por.: K. Feldmeyer, *Nicht in allem einer Meinung. CDU, CSU und die Europapolitik*, „Frankfurter Allgemeine Zeitung”, 21.09.2000, s. 4.

mentarnej CDU/CSU Friedrich Merz i najważniejsi politycy CSU, m.in. Edmund Stoiber, wypowiedzieli się za uznaniem podziału kompetencji między Wspólnotami, państwami narodowymi i regionami za warunek rozszerzenia Unii Europejskiej na wschód⁷⁵. Do przeciwników takiego stanowiska należeli przede wszystkim politycy CDU na czele z wiceprzewodniczącym partii i frakcji parlamentarnej CDU Volkerem Rühle oraz deputowanym Parlamentu Europejskiego Elmarem Brokem⁷⁶. Ostateczne odstępstwo od tych maksymalistycznych postulatów już we wrześniu, postrzegane było jako „powrót do rozsądku” partii chadeckich⁷⁷. Ten polityczny zwrot wiązał się w pewnym sensie ze świadomością polityków CDU/CSU, że odrzucenie traktatu z Nicei postawiłoby ich pod pręgierzem europejskiej opinii publicznej, jako przeciwników nie tylko traktatu, ale i poszerzenia Unii Europejskiej⁷⁸.

Frakcja CDU/CSU już przed rozpoczęciem Konferencji międzyrządowej wzywała koalicję do uwzględnienia w jej pracach propozycji reform zawartych w Raporcie Trzech Mędrców. Partie chadeckie wychodziły z założenia, że Konferencja międzyrządowa powinna zakończyć się pod koniec 2000 roku, tak by umożliwić ratyfikację traktatu z Nicei do końca 2002 roku oraz przyjęcie nowych państw członkowskich od 2003 roku. Deputowani CDU i CSU sugerowa-

⁷⁵ Por.: Stoiber fordert Reformen in der Europäischen Union. Erst nach einer Neuverteilung der Kompetenzen sollen die Mitgliedstaaten mit der Ost-Erweiterung beginnen, „Frankfurter Allgemeine Zeitung”, 28.09.2000, s. 7.

⁷⁶ Zdaniem Volkera Rühle przewyższenie podziału Europy („europejskie marzenie”) zawsze było bardzo ważnym wyznacznikiem polityki zagranicznej CDU i nie może zostać zaprzepaszczone, por.: H.-J. Heims, *Union darf EU-Erweiterung nicht verzögern*, „Süddeutsche Zeitung”, 15.06.2000, s. 5; por.: E. Brok, *Fremde Federn. Union am Scheideweg*, „Frankfurter Allgemeine Zeitung”, 28.06.2000, s. 16.

⁷⁷ We wspólnej decyzji CDU i CSU z 18 września 2000 roku czytamy: „zadaniem obecnej Konferencji jest «wiązące określenie» rozpoczęcia, celu i kalendarza kolejnych reform, służących wypracowaniu traktatu konstytucyjnego, zawierającego m.in. podział kompetencji, zasadę subsydiarności, Kartę Praw Podstawowych. Prace nad tym pakietem powinny rozpocząć się bezpośrednio po zakończeniu obecnej Konferencji międzyrządowej”, por.: F. Merz, M. Glos, A. Merkel, *Europa zur größten Zone der Stabilität machen. Gemeinsame Thesen von CDU und CSU zur künftigen Architektur Europas, 18. September 2000*, <http://www.peter-hintze.de/Europa2010.htm>; por.: S. Korneliusz, *Rückkehr der Vernunft*, „Süddeutsche Zeitung”, 20.09.2000, s. 4.

⁷⁸ Por.: ironiczna wypowiedź Güntera Glosera w debacie 8 czerwca 2000 roku: „można sobie wyobrazić, że CDU pod nowym przewodnictwem pani Merkel odrzuca pierwszy wielki czyn jednogłośnie przyjęty przez Piętnastkę”, [w:] „Verhandlungen...”, 108. Sitzung, 8. Juni 2000, s. 10123.

li, że ograniczenie zmian traktatowych do trzech wąsko rozumianych kwestii instytucjonalnych, nie rozwiązanych traktatem amsterdamskim nie pozwoliłoby na sprawne funkcjonowanie UE po poszerzeniu. Wskazywali zatem inne problemy, które wymagały rozstrzygnięcia oraz argumenty, przemawiające za koniecznością podjęcia próby ich rozwiązania w pracach Konferencji międzyrządowej (m.in. Agenda 2000)⁷⁹. Zdaniem deputowanych chadeckich osiągnięcie porozumienia, co do rozszerzenia katalogu decyzji większościowych w Radzie Unii Europejskiej wymagało dyskusji nad dokładnym rozgraniczeniem kompetencji w traktatach europejskich (Peter Altmaier)⁸⁰. Z drugiej strony wśród polityków frakcji CDU/CSU pojawiały się obawy, związane z wykorzystywaniem decyzji podejmowanych kwalifikowaną większością głosów przez Komisję Europejską⁸¹. Mogłaby ona w ten sposób dążyć do poszerzania własnych kompetencji, na przykład w celu wprowadzenia nowych podatków unijnych „wbrew woli ważnych państw członkowskich”⁸².

Żądania partii chadeckich stały się przedmiotem ostrej polemiki między wszystkimi frakcjami parlamentarnymi w trakcie debaty 8 czerwca 2000 roku, przed posiedzeniem Rady Europejskiej w Feira (19–20 czerwca 2000 roku). Przewodniczący frakcji CDU/CSU Friedrich Merz potwierdził w swoim wystąpieniu gotowość frakcji chadeckiej do odrzucenia negocjowanych jeszcze reform instytucji unijnych, jeśli w najbliższym czasie nie nastąpiłaby „korekta niewłaściwego rozwoju Wspólnot”. Domagał się od rządu federalnego uwzględnienia postulatów opozycji w pracach Konferencji międzyrządowej, dając jednocześnie do zrozumienia, że bez poparcia partii chadeckich koalicja rządząca nie uzyskałaby wymaganej do ratyfikacji postanowień z Nicei większości 2/3 głosów w Bundestagu⁸³. Również zdaniem przewodniczącego grupy krajowej CSU Michaela Glosa, należało jeszcze przed poszerzeniem precyzyjnie ustalić kompetencje powiększonej Unii Europejskiej. Byłoby to warunkiem „udanego poszerzenia”. Ponadto delimitacja uprawnień wspólnotowych służyłaby przezwyciężeniu deficytu demokratycznego w instytucjach unijnych.

⁷⁹ Por.: „BT-Drucksache” 14/2233; także wypowiedzi deputowanych frakcji parlamentarnej CDU/CSU w debatach 26 marca i 3 grudnia 1999 roku, „Verhandlungen...”, 31. Sitzung, 26. März 1999, s. 2570D–2614C; „Verhandlungen...”, 77. Sitzung, 3. Dezember 1999, s. 7059D–7098A, 7112A–7112B.

⁸⁰ „Verhandlungen...”, 87. Sitzung, 17. Februar 2000, s. 8066–8069.

⁸¹ Por.: m.in. wypowiedź posła frakcji CDU/CSU Michaela Glosa, [w:] „Verhandlungen...”, 79. Sitzung, 16. Dezember 1999, s. 7233.

⁸² *Ibidem*.

⁸³ „Verhandlungen...” 108. Sitzung, 8. Juni 2000, s. 10120.

Chodziło tu o wykluczenie ingerencji brukselskiej biurokracji, która „jak ósmiornica wdzierала się niemal we wszystkie obszary życia obywateli”⁸⁴.

Wystąpienia Merza i Glosa wywołały oburzenie zarówno wśród polityków frakcji koalicyjnych, jak i opozycyjnych frakcji parlamentarnych FDP i PDS. Joschka Fischer wezwał partie chadeckie do rewizji prezentowanej przez nie polityki. Naruszyły one bowiem zasadniczy konsens partii politycznych reprezentowanych w Bundestagu wobec podstawowych założeń niemieckiej polityki integracji europejskiej⁸⁵. Fischer zasugerował, że przy podejmowaniu ostatecznej decyzji opozycja i tak „się ugnie”, i poprze rząd, zwłaszcza że w jej szeregach jest wielu „zapalonych i dobrych Europejczyków”⁸⁶. Jednocześnie zarzucił partiom chadeckim „taktyczną grę” oraz „błąd polityczny” – przez składanie „gołosłownych” deklaracji o rozszerzeniu Unii na wschód, przy równoczesnym obarczaniu tego procesu coraz to nowymi warunkami. Konsekwencją przyjęcia takiego stanowiska byłoby odwlekanie poszerzenia na nieokreślony czas⁸⁷. Z kolei dla przewodniczącego frakcji CDU/CSU Merza, jak ironicznie zauważył szef niemieckiej dyplomacji, mogłoby oznaczać podzielenie losu jego poprzednika, Rainera Barzela⁸⁸.

Zdaniem Fischera w ramach obecnego systemu instytucjonalnego nie udało się przeformować podziału kompetencji, który stworzyłby przejrzystą i bliską obywatelom Unię Europejską. Ponadto delimitacja uprawnień wspólnotowych implikowała pytanie o europejską konstytucję i przyszłość Europy. W związku z tym nie powinna być przedmiotem obecnej Konferencji międzyrządowej⁸⁹.

Deputowani frakcji parlamentarnej Sojuszu '90/Zielonych oskarżali partie chadeckie o niekonsekwentne uzależnienie akceptacji wyników Konferencji międzyrządowej i poszerzenia Unii Europejskiej od rozstrzygnięcia problemu rozgraniczenia kompetencji (Christian Sterzing)⁹⁰. W podobnym tonie posłowie frakcji parlamentarnej SPD zarzucili opozycji „wykorzystywanie” polityki

⁸⁴ *Ibidem*, s. 10131.

⁸⁵ *Ibidem*, wypowiedzi Joschki Fischera, s. 10137.

⁸⁶ *Ibidem*, s. 10136.

⁸⁷ *Ibidem*, s. 10135.

⁸⁸ „Verhandlungen...”, 108. Sitzung, 8. Juni 2000, s. 10135; rozłam wśród deputowanych frakcji chadeckiej w kwestii ratyfikacji układu podstawowego z NRD z grudnia 1972 roku doprowadził do rezygnacji Barzela ze stanowiska przewodniczącego frakcji CDU/CSU. Szerzej na temat stanowiska Rainera Barzela por.: A. Bering, *Machtwechsel. Die Ära Brandt-Scheel*, Stuttgart 1982; J. Krasuski, *Historia Niemiec*, Wrocław 1998, s. 575–587.

⁸⁹ „Verhandlungen...”, 108. Sitzung, 8. Juni 2000, s. 10136.

⁹⁰ *Ibidem*, s. 10125–10127.

europejskiej do celów polityki wewnętrznej. Przypomnieli, że mimo zastrzeżeń SPD poparła ratyfikację traktatu amsterdamskiego w marcu 1998 roku w Bundestagu i w Bundesracie (gdzie wówczas, jako partia opozycyjna posiadała przewagę). Według Güntera Glosera „rów między zwolennikami a sceptykami integracji, czyli między CDU i CSU”, determinował istotę polityki europejskiej partii chadeckich: „jest ona sprzeczna, nierealna i pełna półprawd”. Jednocześnie „naruszyła stary konsens w niemieckiej polityce europejskiej”, co potwierdziły, zdaniem Glosera, zawarte we wniosku frakcji CDU/CSU postulaty⁹¹. Chadeccy domagali się rozstrzygnięcia podczas Konferencji Międzyrządowej wszystkich problemów, mających decydujące znaczenie dla poszerzenia UE. Ponadto za konieczne uznali włączenie do jej prac problemu podziału kompetencji oraz dyskusji dotyczącej Agendy 2000. Tym samym, w przekonaniu Glosera, partie chadeckie narażały na fiasko zakończenie rokowań w sprawie przyszłego traktatu⁹². Gloser przypomniał podstawy ponadpartyjnego konsensu w niemieckiej polityce europejskiej, który opierał się na dwóch założeniach. Po pierwsze, „europejskie dzieło” było postrzegane jako fundament pokoju, wolności i dobrobytu w Europie. Dlatego też polityka europejska w przeszłości nie była instrumentalizowana, ani wykorzystywana do partyjnych celów politycznych. Po drugie, partie polityczne nie obciążały polityki europejskiej nierealistycznymi celami. Mogłoby to dyskredytować ją w oczach obywateli i „szkodzić europejskiemu dziełu. Partie chadeckie robią natomiast wszystko, by naruszyć ten konsens”⁹³.

Na ten argument powoływały się w swojej krytyce również pozostałe frakcje parlamentarne. Helmut Haussmann, występujący w imieniu frakcji FDP, podkreślił, że w szeregach jego partii panuje „jasność, co do polityki europejskiej niezależnie od tego, kto sprawuje władzę”. Konferencja międzyrządowa powinna osiągnąć dwa podstawowe cele: objęcie możliwie wielu spraw gło-

⁹¹ We wniosku frakcja CDU/CSU domagała się od rządu doprecyzowania zasady subsydiarności poprzez jasne rozgraniczenie kompetencji między europejską i narodową płaszczyzną. Podkreślono w nim, że kwestia europejskiego porządku kompetencji, będąca jednocześnie ważnym elementem europejskiego traktatu konstytucyjnego, „nie ścierpi dalszej zwłoki”. Wniosek ten („BT-Drucksache” 14/3377) został odrzucony na 52. posiedzeniu Komisji do Spraw Unii Europejskiej 27 września 2000 roku głosami frakcji SPD, Sojusz ‘90/Zieloni i PDS, za przyjęciem wniosku głosowały frakcje CDU/CSU i FDP, [w:] „BT-Drucksache” 14/4457.

⁹² Por.: wypowiedź Güntera Glosera, [w:] „Verhandlungen...”, 108. Sitzung, 8. Juni 2000, s. 10121–10122.

⁹³ *Ibidem*, s. 10121.

sowaniem większością kwalifikowaną w Radzie UE oraz „punktualne, ale jednocześnie realistyczne” przyjęcie nowych państw członkowskich. Skrytykował stanowisko CDU/CSU w sprawie „sporu między ostatecznym podziałem kompetencji, poszerzeniem na wschód oraz ratyfikacją”⁹⁴. Inny deputowany frakcji liberalnej, Werner Hoyer, zarzucił chadekom błąd, polegający na „wywołaniu wrażenia wmieszania betonu, przez połączenie dyskusji nad konstytucją – której konieczności nie kwestionujemy – z wymogiem rzeczywistego sukcesu Konferencji międzyrządowej o kwestiach instytucjonalnych. Byłaby to bowiem bardzo niebezpieczna droga”⁹⁵.

Ultimatum partii chadeckich spotkało się również ze zdecydowanie negatywną oceną frakcji parlamentarnej PDS (Uwe Hixsch)⁹⁶.

W replice na ostrą krytykę ze strony pozostałych gremiów parlamentarnych inni politycy frakcji chadeckiej starali się prostować wypowiedzi Merza i Glosa. W przekonaniu Wolfganga Schäuble podział kompetencji nie byłby niezbędnym warunkiem poszerzenia⁹⁷. Również Peter Hintze odrzucał postawienie przez jego frakcję takiego warunku w debacie. Podkreślił jednocześnie konieczność „wejścia” w dyskusję nad problemem kompetencji⁹⁸. Friedbert Pflüger sprzeciwił się tezom, jakoby postulat zawarcia w traktacie dokładnego katalogu kompetencji stał na przeszkodzie reformom instytucjonalnym i poszerzeniu⁹⁹.

Zatem, aby nie dopuścić do blokady traktatu nicejskiego, rządowe frakcje koalicyjne zapowiedziały dążenie do przyjęcia w Nicei wiążącej decyzji, zgodnie z którą podział kompetencji znalazłby się w porządku dziennym następnej Konferencji międzyrządowej w 2004 roku. Ponadto wezwały partie opozycyjne do poparcia tego stanowiska¹⁰⁰. Rząd federalny potwierdził inicjatywę zwoła-

⁹⁴ „Verhandlungen...”, 108. Sitzung, 8. Juni 2000, s. 10124.

⁹⁵ *Ibidem*, s. 10138.

⁹⁶ Por.: wypowiedź Uwe Hixscha: Merz powinien się „wstydzić za to, co powiedział oraz za to, co chce przeforsować ramach nowej polityki pewna część CDU/CSU. W ten sposób zakwestionowana została polityka europejska CDU/CSU ostatnich 20 lat. [...] fundamentalna opozycja w polityce europejskiej do niczego nie prowadzi. Mogę tylko prosić CDU o powrót do stołu i dyskusję nad tym, jak możemy rozwijać UE oraz nie przyczynić się do tego, by nacjonalistyczne i antyeuropejskie tony ogarniały ponownie RFN”, [w:] „Verhandlungen...”, 108. Sitzung, 8. Juni 2000, s. 10127–10128.

⁹⁷ „Verhandlungen...”, 108. Sitzung, 8. Juni 2000, s. 10136.

⁹⁸ *Ibidem*, s. 10143.

⁹⁹ *Ibidem*, s. 10136.

¹⁰⁰ *Ibidem*, s. 10123.

nia kolejnej konferencji, która oficjalnie została zapowiedziana na posiedzeniu Rady Europejskiej w Nicei¹⁰¹.

W związku z rewizją radykalnego stanowiska partii chadeckich na początku września 2000 roku, o której była mowa wyżej, deputowani frakcji parlamentarnej CDU/CSU wypowiedzieli się już w bardziej ugodowym tonie na posiedzeniu Komisji do Spraw Unii Europejskiej 27 września 2000 roku. W ich przekonaniu, mimo że *left-overs* stwarzały problemy, należałoby poszerzyć obrady konferencji o dwa ważne zagadnienia, mianowicie precyzyjne rozgraniczenie kompetencji oraz uproszczenie procedury klauzuli elastyczności. Frakcja opowiedziała się za ostatecznym uregulowaniem podziału kompetencji w traktacie konstytucyjnym, jednakże w ramach obecnej konferencji domagano się określenia prerogatyw UE w obszarach, w których decyzje podejmowane byłyby kwalifikowaną większością głosów w Radzie UE. Od rządu oczekiwano takiego prowadzenia negocjacji, by przy „przejściu do decyzji podejmowanych kwalifikowaną większością następowało wejście w precyzyjny podział kompetencji”¹⁰².

Rząd federalny SPD/Sojusz '90/Zieloni już w marcu 2000 roku przedstawił swoje oficjalne stanowisko wobec reform, będących przedmiotem Konferencji międzyrządowej 2000, a w trakcie jej przebiegu wystąpił z dwoma inicjatywami w sprawie „wzmocnionej współpracy” oraz tzw. procesu postnicensejskiego¹⁰³. Powołując się na raport prezydencji portugalskiej, RFN opowiedziała się za poszerzeniem porządku dziennego konferencji o następujące zagadnienia:

¹⁰¹ Por.: S. Kornelius, *Überraschende Initiative. Berlin wünscht EU-Konferenz*, „Süddeutsche Zeitung”, 23.06.2000, s. 6; *Für wen?*, „Frankfurter Allgemeine Zeitung”, 23.06.2000, s. 12; *Gabriel will Junktin auflösen*, „Frankfurter Allgemeine Zeitung”, 23.06.2000, s. 2; K. O. Nass, *Wer mit dem Zaunpfahl winkt*, „Frankfurter Allgemeine Zeitung”, 24.06.2000, s. 7; por.: *Erklärung zur Zukunft der Union, Nr. 23, Vertrag von Nizza, Zur Änderung des Vertrags über die Europäische Union, der Verträge zur Gründung der Europäischen Gemeinschaften sowie einiger damit zusammenhängender Rechtsakte, (2001/C 80/01)*, [w:] *Der Vertrag von Nizza im Deutschen Bundestag, Ausschuss für die Angelegenheiten der Europäischen Union, Texte und Materialien*, Berlin Oktober 2001, s. 41.

¹⁰² „BT-Drucksache” 14/4457, s. 9.

¹⁰³ *RK 2000: Grundsatzpapier der Bundesrepublik Deutschland zur Regierungskonferenz zu den institutionellen Reformen. CONFER 4733/00, Brüssel, den 30. März 2000*, [w:] *Nizza...*, hrsg. W. Weidenfeld; *RK 2000:– Verstärkte Zusammenarbeit. CONFER 4783/00, Brüssel, den 6. Oktober 2000*, [w:] *Nizza...*, hrsg. W. Weidenfeld; Niemcy lansowały przyjęcie w Nicei *Deklaracji w sprawie przyszłości Europy*, która zainicjowała debatę na temat wizji przyszłej zjednoczonej Europy, prowadzoną w czasie prac kolejnej Konferencji międzyrządowej w 2004 roku.

(1) indywidualna odpowiedzialność komisarzy; (2) skład i wewnętrzna organizacja Trybunału Sprawiedliwości; (3) zagadnienia instytucjonalne w europejskiej polityce bezpieczeństwa i obrony; (4) „wzmocniona współpraca” jako istotny temat w związku z obradami wokół rozszerzenia zakresu decyzji podejmowanych kwalifikowaną większością (zlikwidowanie wymogu jednomyślności przy jej zastosowaniu) oraz jej wprowadzenie do wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa¹⁰⁴.

1. Uproszczenie procedury podejmowania decyzji w Unii Europejskiej

Uproszczenie procedury podejmowania decyzji w UE było jednym z najtrudniejszych zadań, jakie postawiły przed sobą państwa członkowskie w czasie prac Konferencji międzyrządowej 2000. Problem ten wiązał się bezpośrednio z kwestią usprawnienia dotychczasowego mechanizmu instytucjonalno-proceduralnego. Chodziło o stworzenie warunków determinujących zdolność powiększonej Unii Europejskiej do realizacji demokratycznej, przejrzystej i skutecznej polityki. W trakcie obrad konferencji koncentrowano się na dwóch podstawowych zagadnieniach: rozszerzeniu zakresu przedmiotowego podejmowania decyzji w trybie kwalifikowanej większości głosów, przy jednoczesnym ograniczeniu ilości spraw rozstrzyganych jednomyślnie oraz ułatwieniu wykorzystania instrumentu „wzmocnionej współpracy”, ustanowionej traktatem amsterdamskim. Ponadto na marginesie obrad konferencji¹⁰⁵, znalazł się postulat włączenia Parlamentu Europejskiego za pomocą procedury współdecydowania do tych obszarów działania Unii Europejskiej, w których decyzje zapadałyby w trybie kwalifikowanej większości. Przyczyniłoby się to do przezwyciężenia tzw. deficytu demokratycznego w powiększonej i bardziej rozdrobnionej Unii Europejskiej.

Ryzyko impasu decyzyjnego wzrastało wraz z poszerzaniem składu członkowskiego Wspólnot. Niezbędne zatem stało się przeprowadzanie odpowiednich modyfikacji traktatów, mających na celu efektywność i skuteczność działań Unii Europejskiej. Mimo że państwa członkowskie nie kwestionowały konieczności przeprowadzenia reform w tym kierunku, były niechętne przekazywaniu unijnym instytucjom kolejnych kompetencji. Wynikało to przede wszystkim

¹⁰⁴ RK 2000: Grundsatzpapier...

¹⁰⁵ Por.: C. Giering, *Die institutionellen Reformen von Nizza...*, s. 107–108.

kim z obawy przed utratą suwerenności w obszarach objętych głosowaniem większościowym oraz ich wyłączeniem spod kontroli parlamentów narodowych. Niemniej praktyka polityczna wskazuje na prawidłowość, że decyzje większościowe spełniają raczej funkcję „wiszącego nad Radą miecza Damoklesa do podwyższenia prawdopodobieństwa podjęcia decyzji”, aniżeli instrumentu, który służyłby uchwalaniu decyzji unijnych wbrew woli narodowej większości parlamentarnej¹⁰⁶.

Już w okresie pełnienia prezydencji (styczeń–lipiec 1999 rok) rząd federalny sygnalizował potrzebę odejścia od zasady jednomyślności, jako warunku sprawnego podejmowania decyzji w poszerzonej Unii. Joschka Fischer (Sojusz '90/Zieloni) w wystąpieniu przed Parlamentem Europejskim w Strasburgu 12 stycznia 1999 roku zapowiedział, że nowy gabinet będzie dążył do „ograniczenia jednomyślności do kwestii o konstytucyjnym znaczeniu, takich jak rewizje traktatów”¹⁰⁷. Przejściu do decyzji większościowych towarzyszyć powinno „automatyczne” włączenie do procesu decyzyjnego na równych prawach Parlamentu Europejskiego, jako jedyne go organu przedstawicielskiego UE. W znacznym stopniu przyczyniłoby się to do wzmocnienia demokratycznej legitymizacji działań Wspólnot oraz zapobiegałoby sytuacjom konfliktowym, dzięki wymogowi uzyskania odpowiedniej większości parlamentarnej dla przeforsowania decyzji większościowych¹⁰⁸. Również kanclerz Gerhard Schröder (SPD) przekonywał, że „z punktu widzenia rządu federalnego zdecydowane przejście do decyzji podejmowanych kwalifikowaną większością w Radzie UE przy równoczesnym współdecydowaniu Parlamentu Europejskiego, stanowiłoby jeden z zasadniczych punktów zamierzonej reformy”¹⁰⁹.

Zgodnie z wcześniejszymi oświadczeniami w oficjalnym stanowisku wobec Konferencji międzyrządowej gabinet koalicyjny postulował zdecydowane rozszerzenie spraw objętych głosowaniem kwalifikowaną większością, wska-

¹⁰⁶ Por.: A. Maurer, *Entscheidungseffizienz und Handlungsfähigkeit nach Nizza – die neuen Anwendungsfelder für Mehrheitsentscheidungen*, „Integration” 2001, H. 2, s. 135.

¹⁰⁷ *Rede des Vorsitzenden des Rates der Europäischen Union Joschka Fischer Bundesminister des Auswärtigen vor dem Europäischen Parlament am 12. Januar 1999 in Straßburg...*

¹⁰⁸ Por.: wypowiedź J. Fischera w czasie debaty parlamentarnej 17 lutego 2000 roku, poświęconej otwarciu Konferencji Międzyrządowej 2000, [w:] „Verhandlungen...”, 87. Sitzung, 17. Februar 2000, s. 8069.

¹⁰⁹ Por.: wypowiedź Gerharda Schrödera w czasie debaty parlamentarnej 3 grudnia 1999 roku: *Abgabe einer Regierungserklärung des Bundeskanzlers zum Europäischen Rat in Helsinki am 10./11. Dezember 1999*, [w:] „Verhandlungen...”, 77. Sitzung, 3. Dezember 1999, s. 7063.

zując przy tym, na kontynuację celu, którym kierował się poprzedni rząd federalny. Akceptacja możliwie szerokiego zastosowania tej zasady, stanowiłaby decydujący wkład w zagwarantowanie efektywności poszerzonej Unii, dlatego też „należałoby osiągnąć prawdziwe postępy”. Aby wyjść poza stan osiągnięty na mocy traktatu amsterdamskiego, rząd federalny zaproponował metodę, według której zasadniczo wszystkie obszary objęte zasadą jednomyślności przeszłyby pod głosowanie w trybie kwalifikowanej większości. Odstępstwa od tej reguły ustalane byłyby na podstawie konkretnych kryteriów (tzw. zasada „reguła-wyjątek”). Jednomyślność Rady UE byłaby zachowana przy podejmowaniu decyzji w sprawach, wymagających ratyfikacji przez państwa członkowskie (rewizje traktatów) oraz w kwestiach o konstytucyjnym charakterze (np. związanych z regulacją języków urzędowych organów unijnych na podstawie art. 290 TWE lub dotyczących przeniesienia kompetencji zgodnie z art. 308 TWE). Ponadto przewidywano utrzymanie wymogu jednomyślności w obszarach, których włączenie do głosowania kwalifikowaną większością oznaczałoby pewnie regres integracji, bądź *acquis communautaire*. Opowiedziano się również za przestrzeganiem zasady jednomyślności w sprawach polityki militarnej i obronnej¹¹⁰. Ponadto dopuszczano zróżnicowane rozwiązania dla rezygnacji z wymogu jednomyślności na rzecz głosowania kwalifikowaną większością. Polegałyby one na zachowaniu jednomyślności w „szczególnie wrażliwych” obszarach oraz na przejściu do kwalifikowanej większości w „mniej wrażliwych” obszarach. Jednocześnie rząd federalny uzależnił ostateczną akceptację poszerzenia zakresu głosowania w tym trybie od „zadowolających wyników w innych dziedzinach Konferencji międzyrządowej”¹¹¹. Chodziło tu przede wszystkim o modyfikację systemu podziału głosów w Radzie UE na korzyść RFN, którą motywowano uzyskaniem legitymizacji dla podejmowanych przez Radę UE decyzji, odzwierciedlonej w ich poparciu przez większość obywateli.

Na tych kwestiach koncentrował się również wspólny wniosek frakcji koalicyjnych SPD i Sojuszu '90/Zielonych, dotyczący spotkania Rady Europejskiej w Feira. Ponadto frakcje koalicyjne opowiedziały się za wprowadzeniem wymogu procedury współdecydowania Parlamentu Europejskiego, dla wszystkich aktów prawnych, podjętych kwalifikowaną większością głosów w Radzie UE¹¹². Zarówno dla deputowanych SPD, jak i Sojuszu '90/Zielonych rozszerzenie zasady stosowania procedury kodecycji byłoby ważnym krokiem dla

¹¹⁰ RK 2000: Grundsatzpapier der Bundesrepublik Deutschland...

¹¹¹ *Ibidem*.

¹¹² Por.: „BT-Drucksache” 14/3514.

wzmocnienia pozycji Parlamentu Europejskiego, a zarazem demokratycznej legitymizacji działań Unii Europejskiej¹¹³. Postulat ten był szczególnie ekspozowany przez frakcję Sojusz '90/Zieloni¹¹⁴. Wynikał on z obaw deputowanych tej frakcji, że „w Nicei istniało niebezpieczeństwo poświęcenia demokratyzacji i uwspólnotowienia na ołtarzu zdolności funkcjonowania” poszerzonej Unii Europejskiej. Świadczyć o tym miała postawa „szeregu państw”, które wydały się nie kierować tymi wyznacznikami, w przeciwieństwie do Niemiec¹¹⁵.

W przekonaniu deputowanych frakcji SPD, decyzje podejmowane w trybie większości kwalifikowanej wymagałyby dla ich usankcjonowania „w większym stopniu dopasowanego do demograficznych realiów” systemu ważenia głosów w Radzie UE. Ten sam wymóg dotyczyłby przyszłego składu Parlamentu Europejskiego¹¹⁶. Celem socjaldemokratów było przejście w możliwie wielu obszarach do głosowania kwalifikowaną większością, jednocześnie im szerszy byłby ich zakres, tym bardziej wzmocniłaby się zdolność działania powiększonej Unii¹¹⁷. Sprawy, w których należałoby zachować jednomyślność Rady UE, pokrywały się z oficjalnym stanowiskiem rządu federalnego. Natomiast partia Sojusz '90/Zieloni, jeszcze w programie wyborczym do Parlamentu Europejskiego z grudnia 1998 roku, traktowała postulat rezygnacji z zasady jednomyślności jako warunek przezwyciężenia narodowych blokad. Zastrzegła jednocześnie, że jej zastąpienie głosowaniem kwalifikowaną większością nie mogłoby oznaczać rezygnacji z „narodowych, demokratycznych, ekologicznych i socjalnych standardów” państw członkowskich¹¹⁸.

¹¹³ Por.: „BT-Drucksache” 14/5386, 14/4733.

¹¹⁴ Również w programie wyborczym do Parlamentu Europejskiego (czerwiec 1999 roku) partii Sojusz '90/Zieloni czytamy: „Sojusz '90/Zieloni opowiada się za generalnym wprowadzeniem procedury współdecydowania PE przy decyzjach większościowych w Radzie UE”, [w:] *Entwurf Europawahlprogramm 1999. Für ein demokratisches Europa des Friedens, der Solidarität und der nachhaltigen Entwicklung...*, s. 102.

¹¹⁵ Por.: „BT-Drucksache” 14/5386, s. 7.

¹¹⁶ Por.: „BT-Drucksache” 14/5386, 14/4733.

¹¹⁷ Por.: wypowiedź Güntera Glosa, [w:] „Verhandlungen...” 108. Sitzung, 8. Juni 2000, s. 10122; „BT-Drucksache” 14/4457; Natomiast w programie wyborczym SPD do PE w czerwcu 1999 roku czytamy: „Parlament Europejski winien współdecydować na równi z Radą UE w zakresie całej unijnej legislacji oraz ofensywniej wypełniać funkcje kontrolne w stosunku do brukselskiej biurokracji”, [w:] *Aufruf der SPD zur Europawahl am 13. Juni 1999, In Verantwortung für Deutschland: Europa einigen, Saarbrücken, 8.12.1998*, [w:] *Europäische Union. Dokumentation...*, s. 88.

¹¹⁸ Por.: *Entwurf Europawahlprogramm 1999. Für ein demokratisches Europa des Friedens...*, s. 102.

Powołując się na sformułowaną w Raporcie Trzech Mędrców, potrzebę zdecydowanego zwiększenia zakresu dziedzin objętych głosowaniem większością kwalifikowaną, CDU postulowała ograniczenie ilości spraw rozstrzyganych jednomyślnie w I filarze do obszarów o konstytucyjnym charakterze, wymieniając między innymi rewizję traktatów, przyjęcia nowych członków, decyzje dotyczące systemu zasobów własnych UE oraz procedury wyborczej. W celu harmonizacji podatków bezpośrednich sensowne, zdaniem chadeków, byłoby wprowadzenie również w tym obszarze zasady głosowania w trybie kwalifikowanej większości. W przekonaniu CDU, problemy wiążące się z włączaniem nowych dziedzin w zakres tej procedury o wiele łatwiej byłoby rozwiązać w oparciu o jasny podział kompetencji między płaszczyzną europejską, narodową, regionalną i komunalną. Jego konsekwencją mogłoby być również anulowanie art. 308 TWE, który pozwalał na poszerzenie kompetencji Wspólnot jednomyślną decyzją Rady UE, jeśli okazałoby się to niezbędne dla funkcjonowania jednolitego rynku. Wypracowaniem odpowiedniego katalogu uprawnień winny zająć się wyznaczone przez rząd federalny niezależne instytuty, w szczególności dla obszarów związanych z polityką finansową, podatkową i socjalną. Jednocześnie potrzeba wzmocnienia demokratycznej legitymizacji decyzji stanowiących w Radzie UE większością kwalifikowaną, wymuszałaby ich włączenie w zakres procedury współdecydowania Parlamentu Europejskiego. Dlatego też CDU postulowała rozszerzenie uprawnień PE generalnie dla spraw należących do I filaru, co byłoby już zbędne przy aktach legislacyjnych dotyczących sektorów rolnictwa i rybołówstwa¹¹⁹.

Zgodnie z tymi propozycjami stanowisko frakcji CDU/CSU wobec rozszerzenia katalogu decyzji podejmowanych kwalifikowaną większością opierało się na następujących założeniach. Przechodzenie do głosowania w trybie większości kwalifikowanej wymagałoby: po pierwsze, sprecyzowania zasady subsidiarności poprzez jasne rozgraniczenie kompetencji; po drugie, nowego modelu ważenia głosów w Radzie UE; po trzecie, rozszerzenia zasady stosowania procedury współdecydowania PE; po czwarte, wzmocnienia roli parlamentów narodowych w procesie podejmowania decyzji. Jednomyślnemu głosowaniu podlegałyby decyzje o charakterze konstytucyjnym, dotyczące zmian traktatów, przystąpienia nowych członków, systemu zasobów własnych Wspólnot, jak również decyzje o szczególnym politycznym i finansowym znaczeniu

¹¹⁹ *CDU-Reformforderungen an die EU-Regierungskonferenz 2000. Gemeinsamer Beschluss der Bundesausschüsse Europapolitik und Außen- und Sicherheitspolitik der CDU-Deutschlands. Berlin, den 9. März 2000, Pressedienst 2000, Nr. 39.*

(np. decyzje na nowo regulujące zasadnicze transfery finansowe)¹²⁰. Deputowani frakcji chadeckich uznali rozszerzenie zakresu decyzji stanowionych większością kwalifikowaną za najważniejszą z reform w pracach Konferencji międzyrządowej. Wychodzili zatem z założenia, że nacisk należałoby położyć nie na ilość spraw, dla których powinna ona obowiązywać, ale bardziej na ich „istotę i znaczenie”. Europa tylko wtedy mogłaby wypełnić swoją rolę w XXI wieku, gdy zagwarantowana zostanie sprawność procesu decyzyjnego w jej instytucjach¹²¹.

Początkowo wśród deputowanych frakcji chadeckiej dominowało przekonanie o konieczności wypracowania jasnego podziału kompetencji między UE, państwami narodowymi i regionami w trakcie bieżącej Konferencji międzyrządowej 2000, jako warunku rozstrzygnięcia większej liczby spraw w Radzie UE w trybie kwalifikowanej większości¹²². Jednakże w miarę upływu czasu wycofano się z tych żądań, opowiadając się za ostatecznym uregulowaniem kwestii kompetencji w przyszłym traktacie konstytucyjnym, na którego wypracowaniu miała się skoncentrować konferencja zapowiedziana w Nicei. Postulowano doprecyzowanie uprawnień Wspólnot w obszarach, które na mocy traktatu nicejskiego objęłoby głosowanie w trybie kwalifikowanej większości. Wobec tego od rządu federalnego deputowani chadecy wymagali takiego prowadzenia negocjacji, by przy wprowadzaniu zasady większości kwalifikowanej następowało „wejście” w precyzyjny podział kompetencji. Ponadto, w ich przekonaniu, dokładna delimitacja uprawnień ułatwiłaby osiągnięcie porozumienia między państwami członkowskimi w kwestii głosowania większością kwalifikowaną¹²³. A zarazem rozwiązałyby, pojawiające się wśród przedstawicieli frakcji chadeckiej, obawy związane z wykorzystywaniem decyzji podejmowanych w trybie kwalifikowanej większości przez Komisję Europejską¹²⁴. Chodziło tu zarówno o rozszerzanie przez KE jej własnych prerogatyw, jak

¹²⁰ Por.: „BT-Drucksache” 14/2233, 14/3377, 14/4457, 14/5386, 14/4732.

¹²¹ „BT-Drucksache” 14/5386, 14/4732.

¹²² Por.: wypowiedź Edmunda Stoibera, [w:] „Verhandlungen...”, 77. Sitzung, 3. Dezember 1999, s. 7067–7068.

¹²³ Por.: wypowiedź Wolfganga Schäuble: „[...] nie osiągniemy porozumienia w sprawie efektywnych procedur podejmowania decyzji, dopóki nie wyjaśnimy kompetencji – ponieważ ta debata jest obciążona sceptycyzmem”, [w:] „Verhandlungen...”, 108. Sitzung, 8. Juni 2000, s. 10136; również wypowiedź deputowanego frakcji parlamentarnej CDU/CSU Petera Altmaiera, [w:] „Verhandlungen...”, 87. Sitzung, 17. Februar 2000, s. 8066–8069.

¹²⁴ Por.: „BT-Drucksache” 14/3377.

i wprowadzanie nowych podatków unijnych wbrew „woli ważnych państw członkowskich”¹²⁵. Jeśli polityka europejska przejmowałaby w coraz większym stopniu ważne obszary polityki narodowej, takie jak sprawy wewnętrzne, wymiar sprawiedliwości oraz polityka imigracyjna, niezbędne byłoby wzmocnienie roli parlamentów narodowych w europejskim prawodawstwie¹²⁶.

Szef niemieckiej dyplomacji Joschka Fischer (Sojusz '90/Zieloni), odnosząc się do postulatów frakcji chadeckich, stwierdził, iż to właśnie: „poprzez decyzje większościowe uzyskamy rozdział kompetencji, a nie odwrotnie”¹²⁷.

Frakcja FDP opowiedziała się za zasadniczym wprowadzeniem decyzji podejmowanych kwalifikowaną większością głosów, przy czym miały one obejmować wszystkie obszary traktatów o Wspólnotach Europejskich i Unii Europejskiej, bez „ustanawiania obszarów tabu”. Należałoby zachować wymóg jednomyślności, który byłby „rzadkim wyjątkiem”, określonym jasnymi kryteriami. Procedura analizowania traktatów „artykuł po artykule” pod kątem wprowadzenia zasady głosowania większościowego była w przeświadczeniu liberałów błędna¹²⁸. Dla deputowanych frakcji FDP szersze wykorzystanie zasady głosowania większością kwalifikowaną stanowiło decydujący krok do pogłębiania integracji, bez którego Unia Europejska nie byłaby zdolna do poszerzenia¹²⁹. Od zasadniczych postępów w tej kwestii FDP uzależniała swoje poparcie dla traktatu nicejskiego. Z drugiej strony liberałowie przestrzegali przed wprowadzaniem zmian w zakresie wzmocnionej współpracy. Zdawali sobie sprawę z tego, że trudności wiążące się z rezygnacją z wymogu jednomyślności mogłyby doprowadzić do nadużywania tego rozwiązania przez państwa członkowskie. W rezultacie przy bardziej zróżnicowanym składzie UE część państw mogłaby świadomie wybierać spośród spraw, których nie udało się wspólnie przyjąć, te, co do których osiągną porozumienie w wąskim gronie. Ponadto, zdaniem deputowanych FDP, nie można wykluczyć, iż stosowanie „wzmocnionej współpracy” nie zapobiegnie rozejściu się UE wskutek impasu w ważnych obszarach. Wobec tego, należałoby najpierw ograniczyć możliwości blokady, a dopiero później stworzyć korzystniejsze warunki realizacji tej formy pogłębiania integracji między państwami członkow-

¹²⁵ Por.: m.in. wypowiedź posła frakcji CDU/CSU Michaela Glosa, [w:] „Verhandlungen...”, 79. Sitzung, 16. Dezember 1999, s. 7233.

¹²⁶ Por.: „BT-Drucksache” 14/3377

¹²⁷ „Verhandlungen...”, 87. Sitzung, 17. Februar 2000, s. 8069.

¹²⁸ „BT-Drucksache” 14/3522.

¹²⁹ „BT-Drucksache” 14/4457; por.: wypowiedź Helmuta Haussmanna, [w:] „Verhandlungen...”, 108. Sitzung, 8. Juni 2000, s. 10124.

skimi¹³⁰. Ponadto postulowano powiązanie rozszerzenia zakresu głosowania większością kwalifikowaną w każdym przypadku z procedurą współdecydowania Parlamentu Europejskiego. Miałyby to również wzmocnić demokratyczną legitymizację działań Unii, obok przeprowadzenia koniecznej modyfikacji systemu ważenia głosów w Radzie UE. Celem tej korekty miałyby być zwiększenie demokratycznej reprezentatywności decyzji podjętych w trybie kwalifikowanej większości w Radzie UE, które posiadałyby odzwierciedlenie w (kwalifikowanej) większości ludności UE¹³¹.

Również frakcja parlamentarna PDS postulowała wprowadzenie głosowania kwalifikowaną większością jako reguły. Jednomyslnie należało ograniczyć do niewielu obszarów działania UE, na zasadzie wyjątku oraz według uprzednio zdefiniowanych kryteriów (m.in. rewizje traktatów, polityka finansowa, obronna i bezpieczeństwa). Jednocześnie za demokratyczną podstawę dla decyzji podejmowanych kwalifikowaną większością przyjęto ich „przełożenie na reprezentację większości ludności UE”. Wzmocnienie roli i znaczenia Parlamentu Europejskiego, postrzeganego jako europejskie centrum decyzyjne, zamierzano osiągnąć poprzez konsekwentne powiązanie wszystkich decyzji podejmowanych w trybie kwalifikowanej większości z procedurą kodycyj¹³². Ponadto deputowani frakcji PDS popierali propozycje frakcji chadeckiej (Gerda Müllera, CSU) idące w kierunku wzmocnienia parlamentów narodowych w procesie decyzyjnym UE. W tym kontekście argumentowano, że parlamenty narodowe powinny „odzyskać możliwość kształtowania polityki europejskiej”. Dlatego też deputowani frakcji PDS zapowiedzieli swoje poparcie w sytuacji, gdyby „bawarska CSU pozostała odosobniona z tym postulatem” (Uwe Hikscha)¹³³.

Trudności w osiągnięciu porozumienia w sprawie rozszerzenia zakresu przedmiotowego głosowań w trybie kwalifikowanej większości podczas trwania Konferencji międzyrządowej, jak i na spotkaniu Rady Europejskiej w Nicei, były sygnalizowane w wypowiedziach polityków koalicji gabinetowej. Poza katalogiem obszarów, w których państwa członkowskie miały wyraźnie sprzeczne interesy, opór wśród innych krajów budziła kwestia przyjęcia tej

¹³⁰ „BT-Drucksache” 14/5386.

¹³¹ „BT-Drucksache” 14/3522.

¹³² „BT-Drucksache 14/4666”; por.: wypowiedź posła frakcji PDS Uwe Hikscha, [w:] „Verhandlungen...”, 108. Sitzung, 8. Juni 2000, s. 10127.

¹³³ Por.: wypowiedź posła frakcji PDS Uwe Hikscha „parlamenty narodowe i Bundestag powinny posiadać nie tylko prawo do wotum, Bundestag w drodze odpowiednich decyzji mógłby zobowiązać rząd do reprezentowania naszych propozycji na płaszczyźnie europejskiej”, [w:] „Verhandlungen...”, 108. Sitzung, 8. Juni 2000, s. 10127.

procedury podejmowania decyzji pod warunkiem jednoczesnego rozszerzenia uprawnień Parlamentu Europejskiego¹³⁴. Był to zarazem postulat wysuwany przez wszystkie frakcje parlamentarne w Bundestagu. Jeszcze na miesiąc przed spotkaniem Rady Europejskiej w Nicei, negocjator RFN podczas Konferencji międzyrządowej Günter Pleuger, w wywiadzie dla dziennika „Süddeutsche Zeitung” określił kwestię decyzji większościowych w kategorii najtrudniejszego problemu w negocjacjach. Jednakże wyraził przekonanie o zmieniającej się psychologii prowadzonych rokowań. Bowiem państwa członkowskie w coraz większym stopniu postrzegały głosowanie większością kwalifikowaną jako niezbędny czynnik pogłębiania integracji europejskiej. Z drugiej strony weto i jednomyślność w procesie podejmowania decyzji były, jego zdaniem, instrumentem „hamującym, stwarzając możliwość do wywierania presji”¹³⁵.

Generalnie wszystkie siły polityczne reprezentowane w Bundestagu postrzegały weto jako metodę paraliżującą postęp integracji, bowiem kompromis zawsze opierałby się na „najmniejszym wspólnym mianowniku”. Natomiast ograniczanie weta pociągałoby za sobą pogłębianie procesów integracyjnych, nadając im zdecydowanie ponadnarodowy charakter. Jednak, podobnie jak inne państwa członkowskie, również Niemcy posiadały określone obszary (np. prawo imigracyjne i azylowe), które ze względu na własny, narodowy interes wołałyby pozostawić w gestii jednomyślności¹³⁶.

Bezpośrednio przed wieńczącym prezydencję francuską spotkaniem Rady Europejskiej w Nicei, w debacie nad deklaracją rządową 28 listopada 2000 roku kanclerz Gerhard Schröder i minister spraw zagranicznych Joschka Fischer zarysowali ogólne oczekiwania rządu federalnego wobec zakończenia negocjacji. W kwestii rozszerzenia zasady głosowania w trybie większości kwalifikowanej opowiedzieli się za objęciem nią jak największej liczby obszarów działania UE oraz włączeniem do niej PE za pomocą procedury współdecydowania (na podstawie art. 251 TWE). Wzmocniłoby to jednocześnie jego legislacyjne i kontrolne funkcje. Głosowanie w trybie kwalifikowanej większości należałoby przyjąć jako „generalną zasadę” w unijnym procesie podejmowania decyzji, a ilość spraw rozstrzyganych jednomyślnie ustalana powin-

¹³⁴ Na tę kwestię zwrócił uwagę m.in. Joschka Fischer w debacie parlamentarnej 3 grudnia 1999 roku, [w:] „Verhandlungen...”, 77. Sitzung, 3. Dezember 1999, s. 7085–7087.

¹³⁵ *SZ-Interview mit Staatssekretär Günter Pleuger*. „Nizza wird nicht scheitern”, „Süddeutsche Zeitung”, 9.11.2000, s. 10.

¹³⁶ Por.: W. Didzoleit, J. Hogrefe, R. Leick, *Aufgeregte Beschwörungen*, „Der Spiegel”, 4.12.2000, s. 210–212.

na być w oparciu o „surowe kryteria”. We wszystkich trzech filarach UE winna ona stać się najważniejszą regułą procesu decyzyjnego. Jednakże „szczególnie w niemieckim interesie” leżało wypracowanie zróżnicowanych rozwiązań dla „delikatnych obszarów” poszczególnych państw członkowskich, a także uzyskanie poparcia innych krajów dla objęcia głosowaniem w trybie kwalifikowanej większości spraw II i III filaru UE¹³⁷. Obaj politycy przyznawali, że miały być to bardzo trudne negocjacje (przede wszystkim w obszarze polityki handlowej, podatkowej i azylowej), „ponieważ narodowe interesy tworzą rów, który nie został jeszcze połączony mostem kompromisu”¹³⁸.

Christian Sterzing, występując w imieniu frakcji Sojusz '90/Zieloni, wskazał na podstawowe obawy w związku z dyskusją wokół przyszłego procesu podejmowania decyzji. Dotyczyły one tendencji do wzmocnienia współpracy międzyrządowej oraz w razie trudności przeniesienia procesów decyzyjnych do Rady UE, co odebrałoby procesowi wspólnotowemu możliwość rozwoju. Ponadto jeśli Parlament Europejski nie zostałby włączony za pomocą procedury kodecyjki do wszystkich obszarów rozstrzyganych kwalifikowaną większością, mogłoby to prowadzić do osłabienia podstaw parlamentaryzmu oraz demokratycznej legitymizacji procesów decyzyjnych Wspólnot¹³⁹.

Opozycyjne frakcje parlamentarne bez większych zastrzeżeń popierały stanowisko rządu federalnego w kwestii ograniczenia spraw rozstrzyganych jednomyślnie. Zarzuty ze strony niektórych polityków chadeckich były raczej pozamerytoryczne. I tak, przewodniczący frakcji parlamentarnej CDU/CSU Friedrich Merz uznał wystąpienie kanclerza Schrödera za „beznamiętne”. Ponadto, wniąc gabinet SPD/Sojusz '90/Zieloni za pogorszenie stosunków z Francją, domagał się objęcia głosowaniem w trybie większości kwalifikowanej całego obszaru handlu wspólnotowego¹⁴⁰. Peter Hintze, w imieniu frakcji parlamentarnej CDU/CSU, potwierdził poparcie chadeków dla stanowiska rządu we wszystkich punktach negocjacyjnych oraz skrytykował polityków koalicji rządowej, którzy kwestionując ten fakt „stawiają stracha na wróble”. Życzeniem chadeków byłoby „wyraźne wotum wobec jednomyślności” w Nicei, jednakże

¹³⁷ Por.: wypowiedź Gerharda Schrödera w debacie 28 listopada 2000 roku, [w:] „Verhandlungen...”, 135. Sitzung, 28. November 2000, s. 13027.

¹³⁸ Por.: wypowiedź Joschki Fischera w debacie 28 listopada 2000 roku, [w:] „Verhandlungen...”, 135. Sitzung, 28. November 2000, s. 13038.

¹³⁹ Por.: wypowiedź Christiana Sterzinga w debacie 28 listopada 2000 roku, [w:] „Verhandlungen...”, 135. Sitzung, 28. November 2000, 13049.

¹⁴⁰ Por.: wypowiedź Friedricha Merza w debacie 28 listopada 2000 roku, [w:] „Verhandlungen...”, 135. Sitzung, 28. November 2000, s. 13033–13036.

nie chodziłoby o liczbę zagadnień objętych głosowaniem kwalifikowaną większością, lecz o ich „znaczenie i substancję”¹⁴¹. Deputowani frakcji FDP, zgodnie z wcześniej sygnalizowanym stanowiskiem, od zasadniczych postępów osiągniętych w Nicei w sprawie głosowania większością kwalifikowaną, uzależnili swoją akceptację dla ratyfikacji przyszłego traktatu. Ponadto, w ich przekonaniu, najpierw należałoby uzyskać porozumienie w kwestii decyzji większościowych, a dopiero później uregulować zagadnienie „wzmocnionej współpracy” (Helmut Haussmann)¹⁴².

W wywiadzie dla tygodnika „Der Spiegel” z 4 grudnia 2000 roku kanclerz Schröder postulował wprowadzenie głosowania w trybie większości kwalifikowanej dla całego obszaru wspólnego handlu. Jednocześnie sugerował gotowość Niemiec do ustępstw w obszarze prawa imigracyjnego i azylowego, jednak wyłącznie pod warunkiem zagwarantowania bezpiecznych granic oraz wypracowania jednolitego europejskiego prawa imigracyjnego i azylowego, obowiązującego wszystkie państwa członkowskie. Regulowałoby ono ponadto sprawiedliwy podział uchodźców i azylantów między państwami członkowskimi¹⁴³.

Na spotkaniu Rady Europejskiej w Nicei w grudniu 2000 roku szefowie państw i rządów nie osiągnęli zdecydowanej redukcji listy dziedzin, w których kraje członkowskie mogłyby stosować weto¹⁴⁴. Ponadto nie doszło do porozumienia w obszarach istotnych ze względu na interes Niemiec, takich jak harmonizacja podatków pośrednich i polityka socjalna (sprzeciw Wielkiej Brytanii), wspólna polityka handlowa (sprzeciw Francji) oraz polityka strukturalna (przesunięcie zmian na 2007 rok, bądź 2013 rok; sprzeciw Hiszpanii)¹⁴⁵. Jednocześnie Niemcy nie zgodziły się na zniesienie zasady jednomyślności w sprawach azylowych, stosownie do wcześniejszych deklaracji kanclerza Schrödera, zanim nie zostanie wypracowana wspólna polityka azylowa, obowiązująca wszystkie kraje członkowskie. Również nie udało się przeforsować głosowania w trybie większości kwalifikowanej, jako reguły podejmowania

¹⁴¹ Por.: wypowiedź Petera Hintze w debacie 28 listopada 2000 roku, [w:] „Verhandlungen...”, 135. Sitzung, 28. November 2000, s. 13046–13048.

¹⁴² Por.: wypowiedź Helmuta Haussmanna w debacie 28 listopada 2000 roku, [w:] „Verhandlungen...”, 135. Sitzung, 28. November 2000, s. 13040–13041.

¹⁴³ Por.: „Nichts wächst von alleine” Gerhard Schröder über die Reformen der EU und den Gipfel in Nizza, „Der Spiegel”, 4.12.2000, s. 213.

¹⁴⁴ S. Parzymies, *Reformy instytucjonalne Unii Europejskiej w Traktacie z Nicei*, „Sprawy Międzynarodowe” 2000, nr 4, s. 15–18.

¹⁴⁵ Por.: A. Maurer, *op. cit.*, s. 135–147.

decyzji przez Radę UE, aczkolwiek objęto nim niemal połowę z 70 początkowo planowanych obszarów¹⁴⁶. Ponadto w proces poszerzenia zakresu głosowania większością kwalifikowaną, jedynie w wąskich ramach włączony został Parlament Europejski za pomocą procedury współdecydowania¹⁴⁷.

W deklaracji rządowej przedstawionej na forum Bundestagu 19 stycznia 2001 roku kanclerz Schröder zinterpretował postanowienia Rady Europejskiej w Nicei jako zgodne z oczekiwaniami niemieckiego rządu: „[...] osiągnęliśmy to, co chcieliśmy. Wraz z początkiem 2003 roku Unia Europejska będzie gotowa na przyjęcie nowych członków”¹⁴⁸. W dalszej części swojego wystąpienia stwierdził jednak, że nie spełniły się wszystkie niemieckie nadzieje, m.in. „mogliśmy sobie wyobrazić większy postęp przy przejściu do decyzji większościowych w Radzie UE”¹⁴⁹. Jednocześnie przyznał, że również Niemcy przyczyniły się do takiego stanu rzeczy, ponieważ w kilku punktach „miały polityczny powód zachowania jednomyślności. Dlatego też nie powinniśmy wytykać innym palcami, lecz przyjrzeć się sami sobie”¹⁵⁰. W podobnym tonie wypowiedział się minister spraw zagranicznych Joschka Fischer oraz deputowani parlamentarnych frakcji koalicyjnych¹⁵¹.

Frakcje SPD i Sojusz '90/Zieloni za główny mankament postanowień nicejskich uznały brak równoległego włączenia PE do nowych obszarów objętych głosowaniem kwalifikowaną większością. Prowadziło to do tzw. deficytu demokratycznego europejskiego prawodawstwa i w związku z tym powinno stać się przedmiotem następnej Konferencji międzyrządowej. Jednocześnie za niekorzystne uznano nowe regulacje, komplikujące procedurę współdecydowania PE w niektórych obszarach (np. art. 18 TWE, swobodny przepływ

¹⁴⁶ *Ibidem*; C. Giering, *Die institutionellen Reformen von Nizza...*, s. 87–107.

¹⁴⁷ Por.: C. Giering, *Die institutionellen Reformen von Nizza...*, s. 116–120.

¹⁴⁸ Por.: wystąpienie Gerharda Schrödera w debacie 19 stycznia 2001 roku, [w:] „Verhandlungen...”, 144. Sitzung, 19. Januar 2001, s. 14111.

¹⁴⁹ *Ibidem*.

¹⁵⁰ *Ibidem*, s. 14112.

¹⁵¹ „BT-Drucksache” 14/7172; *Öffentliche Sitzung des Europaausschusses mit Bundesaußenminister Joschka Fischer am 15. Dezember 2000...*, s. 51–87; wystąpienie Joschki Fischera w debacie 19 stycznia 2001 roku, [w:] „Verhandlungen...”, 144. Sitzung, 19. Januar 2001, s. 14122; również wypowiedź Joschki Fischera na posiedzeniu Komisji do spraw Unii Europejskiej 15 grudnia 2000 roku: *Öffentliche Sitzung des Europaausschusses mit Bundesaußenminister Joschka Fischer am 15. Dezember 2000*, [w:] *Zur Sache – 14. Wahlperiode. Berichte und Dokumentationen der Enquete-Kommissionen, Ausschüsse und des 1. Untersuchungsausschusses des Deutschen Bundestages*. CD-ROM. Deutscher Bundestag 2003, s. 55.

osób)¹⁵². W związku z dużym znaczeniem wspólnej polityki handlowej, która w szczególności determinuje sprawne działanie UE, w przekonaniu frakcji koalicyjnych, nowy art. 133 nie odpowiadał tym wymaganiom i nie wzmacniał unijnej zdolności do funkcjonowania w tym zakresie. Pozytywnie oceniono rozszerzenie możliwości głosowań kwalifikowaną większością w Radzie UE na wybór Wysokiego Przedstawiciela do spraw Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa. W zakresie spraw objętych III filarem, zastrzeżenia frakcji rządowych koncentrowały się na wprowadzeniu różnych warunków objęcia tych obszarów głosowaniem kwalifikowaną większością. Nie przyczyniło się to bowiem do większej przejrzystości procesu decyzyjnego. Ponadto w dalszej perspektywie należałoby rozszerzyć tę procedurę na aspekty prawa rodzinnego. Jeśli chodzi o objęcie głosowaniem większością kwalifikowaną spraw dotyczących przyjęcia odpowiednich środków, służących kontroli osób na granicach zewnętrznych państw członkowskich, współpracy służbowej i nielegalnej emigracji, uznano, że pozwoli to na osiągnięcie istotnych postępów w polityce imigracyjnej. Niemniej niezbędne byłoby uwspólnotowienie polityki azylowej i imigracyjnej państw członkowskich, zanim decyzje w jej obrębie podejmowane byłyby w trybie kwalifikowanej większości. W odniesieniu do rozszerzenia głosowania kwalifikowaną większością na politykę strukturalną i Fundusz Spójności partie SPD i Sojusz '90/Zieloni wyraziły niezadowolenie, że nastąpiłoby to dopiero po uzgodnieniu kolejnej perspektywy finansowej na lata 2007–2013. Powyższe rozwiązanie dawało bowiem relatywnie silną pozycję głównym beneficjentom netto w trakcie negocjowania kolejnych ram finansowych. W związku z tym postulowano, by traktat nicejski nie przewidywał żadnych ustępstw w odniesieniu do czasu kolejnej perspektywy finansowej¹⁵³.

Posłowie frakcji CDU/CSU wyrazili żal, że traktat nicejski okazał się niewystarczającą odpowiedzią na problemy objęte obradami Konferencji międzyrządowej oraz porozumieniem, co do „najmniejszego mianownika”. Uznali oni, że ustanowiony nim proces decyzyjny stał się jeszcze bardziej nieprzejrzysty. Wprowadzenie wymogu tzw. potrójnej większości dla decyzji podejmowanych kwalifikowaną większością w Radzie UE¹⁵⁴ oraz podwyższanie

¹⁵² Por.: C. Giering, *Die institutionellen Reformen von Nizza...*, s. 116–120.

¹⁵³ „BT-Drucksache” 14/7172.

¹⁵⁴ Większość głosów ważonych, zgoda ponad połowy liczby państw członkowskich w przypadku propozycji pochodzących od KE lub 2/3 państw, gdy propozycje pochodzą od innych organów oraz wprowadzenie tzw. klauzuli weryfikacji demograficznej – poparcie co najmniej 62% ludności UE.

progu wymaganego dla większości kwalifikowanej w trakcie kolejnych poszerzeń, jak i zachowanie jednomyślności w ponad 70 przypadkach, znacznie skomplikowało proces podejmowania decyzji w poszerzonej UE¹⁵⁵. Tym samym najważniejsza kwestia – uproszczenia procedur podejmowania decyzji w Radzie UE przez wprowadzenie głosowania kwalifikowaną większością – rozpatrywana była przez Radę Europejską, w przekonaniu chadeków, „na chybcika”, a jej efekty oceniono jako marne. W ostatecznym wyniku tylko 24 przypadki wraz z wejściem w życie Traktatu z Nicei przeszły do głosowania w trybie kwalifikowanej większości, część z nich dopiero w latach 2007 i 2014. Frakcja CDU/CSU wytknęła ponadto braki w rozwiązaniu kwestii współpracy policji i wymiaru sprawiedliwości w sprawach karnych, które na mocy postanowień Traktatu o UE pozostawałyby w gestii jednomyślnej decyzji Rady UE. Postępy w obszarach wiz, azylu, uchodźców i innych polityk w zakresie swobodnego przepływu osób w porównaniu z Traktatem o UE uznano za minimalne. Jednocześnie głównym mankamentem, zdaniem chadeków, było uzależnienie niewielkiej liczby przypadków przejścia do trybu kwalifikowanej większości od jednomyślnej decyzji Rady UE. Do „*left-overs* rządu Schrödera” politycy chadecy zaliczyli brak jednoznacznych postępów w odniesieniu do uwspólnotowienia regulacji dotyczących azylu i polityki imigracyjnej¹⁵⁶.

Reasumując modyfikacje nicejskie w tym zakresie, deputowani frakcji CDU/CSU dochodzili do przekonania, że szefowie państw i rządów zignorowali postawiony sobie zamiar wzmocnienia demokratycznej legitymizacji działań UE. Wynikało to z pominięcia w licznych przypadkach prawa do współdecydowania PE, przede wszystkim w tych obszarach, gdzie Rada UE stanowi w trybie kwalifikowanej większości¹⁵⁷.

Również w przekonaniu frakcji FDP na spotkaniu Rady Europejskiej w Nicei nie sprostano ani wymogowi polepszenia zdolności i efektywności podejmowania decyzji w Unii Europejskiej, ani postulatowi wzmocnienia demokratycznej legitymizacji unijnych instytucji. Za ledwie w niewystarczającym stopniu przewyżczone zostały tzw. *left-overs* z Amsterdamu. Wynik ten, w przekonaniu liberałów, jeśli nie zostałby skorygowany, implikował przyszły paraliż UE. Najpoważniejszym zagrożeniem dla Wspólnot byłby wzrost znaczenia współpracy międzyrządowej, prowadzący ostatecznie do „rozejścia się” inte-

¹⁵⁵ Por.: wypowiedź posła Petera Hintze w debacie 19 stycznia 2000 roku, [w:] „Verhandlungen...”, 144. Sitzung, 19. Januar 2001, s. 14128.

¹⁵⁶ Por.: wypowiedź posła Gerda Müllera w debacie 19 stycznia 2000 roku, [w:] „Verhandlungen...”, 144. Sitzung, 19. Januar 2001, s. 14131.

¹⁵⁷ „BT-Drucksache” 14/7172.

gracji europejskiej. Ta tendencja mogłaby się przejawiać w pobudzeniu sił antyeuropejskich (wśród zarówno dotychczasowych, jak i nowych państw członkowskich) do blokowania decyzji swoich rządów przez weto. Naruszałoby to zdolność do sprawnego działania UE. Dlatego też celem kolejnej Konferencji międzyrządowej 2004 winna być przede wszystkim konsekwentna realizacja zasady głosowania kwalifikowaną większością w Radzie UE, nie tylko w obszarach handlu, polityki socjalnej i strukturalnej, ale również w polityce azylowej i uchodźców. Wzmocnienie demokratycznej legitymizacji aktów prawnych stanowiących w Radzie UE, polegałoby na obligatoryjnym udziale PE w procedurze ich uchwalania. W związku z założeniem, że porządek dzienny kolejnej konferencji uwzględniłby postulaty frakcji FDP, mimo zastrzeżeń, opowiedziano się za ostatecznym przyjęciem Traktatu z Nicei¹⁵⁸.

Zgodnie z wcześniej zasygnalizowanym stanowiskiem, dla frakcji FDP decydujące byłoby ustanowienie głosowania w trybie kwalifikowanej większości jako reguły procesu decyzyjnego w UE. Jednakże „małostkowe”, zdaniem jej deputowanych, obstawanie przy prawie do weta dla ochrony rzekomo narodowych interesów, pozwoliło na zaledwie skromne wyniki, które z kolei wskutek wprowadzenia mechanizmu tzw. potrójnej większości w Radzie UE, częściowo zostały zniweczone. W ślad za tym skuteczność działań Unii nie tylko nie została zwiększona, ale również w porównaniu do dotychczasowych procedur uległa zmniejszeniu. Jednocześnie traktat nicejski nie wzmocnił demokratycznej legitymizacji procesu decyzyjnego Rady UE. Nie udało się tego osiągnąć w wyniku podwyższenia progu dla uzyskania większości kwalifikowanej oraz ograniczonego współdecydowania PE¹⁵⁹.

Mimo że realizacja postulatu ograniczenia zakresu spraw głosowanych jednomyślnie w Radzie UE do przypadków wyjątkowych, była zdaniem deputowanych opozycyjnej PDS, niezbędnym warunkiem zapewnienia efektywności poszerzonej Unii, nie udało się tego osiągnąć. Winą za taki stan rzeczy obarczano „narodowy egoizm” państw członkowskich. Wprawdzie przejście do głosowania większością kwalifikowaną przewidziano dla 35 przypadków, jednakże z uwzględnieniem dla niektórych obszarów dłuższych okresów przejściowych, bądź uzależnieniem zastosowania trybu większości kwalifikowanej od jednomyślnej decyzji Rady UE. Ponadto zdecydowanie niezadowolające były dla postkomunistów niewielkie zmiany (lub ich brak) w istotnych obszarach

¹⁵⁸ *Ibidem*.

¹⁵⁹ „BT-Drucksache” 14/7172; por. wypowiedź Helmuta Haussmanna na jawnym posiedzeniu Komisji do spraw Unii Europejskiej 15 grudnia 2000 roku, *op. cit.*, s. 67.

działania UE, takich jak podatki, ochrona środowiska, polityka socjalna, polityka zagraniczna i bezpieczeństwa. Miałyby to utrudnić przyszłe stanowienie decyzji w tych sprawach oraz znacznie ograniczyć zdolność funkcjonowania UE. W związku z brakiem zasadniczego powiązania głosowania w trybie kwalifikowanej większości z procedurą współdecydowania PE w procesie legislacyjnym, był on w oczach deputowanych frakcji PDS, wielkim przegranym traktatu nicejskiego. W ten sposób odsunięto PE od ważniejszych obszarów działania UE, które zostały, bądź zostaną objęte procedurą głosowania kwalifikowaną większością, jak wspólna polityka rolna, unia gospodarcza i walutowa, polityka konkurencji, polityka strukturalna, analogicznie jak miało to miejsce przy wszystkich jednomyślnych decyzjach Rady UE. Taki stan rzeczy, przyczyniając się do zwiększenia deficytu demokratycznego w UE, przesądził o odrzuceniu traktatu przez frakcję PDS. Zdaniem PDS państwom członkowskim nie udało się wypracować kompromisu w sprawie uproszczenia procesu podejmowania decyzji. Najważniejsze zmiany wprowadzone do systemu ważenia głosów Radzie UE znacznie komplikowały i utrudniały stanowienie decyzji większością kwalifikowaną. Świadczyło o tym ustalenie wysokiego progu wymaganego dla uzyskania większości kwalifikowanej po rozszerzeniu UE (74%) oraz wprowadzenie wymogu tzw. potrójnej większości, który wyraźnie zmniejszał liczbę głosów niezbędną dla mniejszości blokującej. Ponadto deputowani PDS sugerowali, że tym samym zaledwie dwa duże państwa członkowskie mogłyby zablokować daną decyzję w Radzie UE, co byłoby równoznaczne z prawem weta¹⁶⁰.

2. Wzmocniona współpraca

Mając na uwadze trudności w wypracowaniu instytucjonalno-proceduralnych rozwiązań dla usprawnienia procesu podejmowania decyzji w Unii liczącej dwadzieścia siedem państw, w dyskusji nad traktatem nicejskim skupiono się także na zasadach wzmocnionej współpracy¹⁶¹. W warunkach zmniejszonej

¹⁶⁰ „BT-Drucksache” 14/7172; por.: wypowiedź Uwe Hixscha na jawnym posiedzeniu Komisji do spraw Unii Europejskiej 15 grudnia 2000 roku, *op. cit.*, s. 69–71; także wniosek frakcji PDS z 27 czerwca 2001 roku: *Vertrag von Nizza nachverhandeln, Antrag der Abgeordneten Uwe Hixsch, Dr. Klaus Grehn, Roland Claus und der Fraktion PDS*, „BT-Drucksache” 14/6443.

¹⁶¹ Szerzej na ten temat por.: Z. Czachór, *Zmiany i rozwój...*, s. 186–189; C. Giering, *Flexibilisierungskonzepte für Europa. Arbeitspapier der Forschungsgruppe Europa*. Februar 1997;

efektywności systemu instytucjonalnego Unii Europejskiej stanowiłaby ona alternatywę dla pogłębiania integracji w określonych obszarach. W początkowej fazie konferencji ta forma integracji lansowana była przez rząd SPD/Sojusz '90/Zieloni jako przedmiot dyskusji wokół rozszerzenia możliwości podejmowania decyzji kwalifikowaną większością (zlikwidowanie wymogu jednomyślności przy jej ustanowieniu)¹⁶². Formalnie wzmocniona współpraca włączona została do porządku dziennego konferencji w czerwcu 2000 roku na posiedzeniu Rady Europejskiej w Santa Maria de Feira¹⁶³. Niemcy, popierane przede wszystkim przez Włochy, dążyły do złagodzenia zapisów traktatu amsterdamskiego w celu łatwiejszego przejścia na tę drogę integracji, czego wyrazem była wspólna niemiecko-włoska inicjatywa, zgłoszona pod obrady Konferencji międzyrządowej¹⁶⁴.

Dyskusja nad kształtem elastycznej integracji znalazła swój wyraz w późniejszych rozważaniach nad przyszłością Europy. Rozwiązaniem dla zwiększającej się różnorodności Unii Europejskiej miały być propozycje „awangardy” państw (Jacques Delors), „centrum grawitacji” (Joschka Fischer), czy też „grupy państw pionierskich” (Jacques Chirac)¹⁶⁵. Wspólny mianownik tych

T. Jäger, T. Middendorf, *Ordnungskonzepte für Europa: Die deutsch-französische Kerneuropa-Debatte und ihre Auswirkungen auf die Regierungskonferenz von Nizza*, „Zeitschrift für Politik” 2001, H. 3, s. 268–301; K. Michałowska-Gorywoda, *Podejmowanie decyzji w Unii Europejskiej*, Warszawa 2004, s. 48–49, 52; J. Janning, *Zweiter Anlauf – Die „verstärkte Zusammenarbeit” im Vertrag von Nizza*, [w:] Nizza..., hrsg. W. Weidenfeld, s. 145–160.

¹⁶² Por.: RK 2000: *Grundsatzpapier der Bundesrepublik Deutschland*...

¹⁶³ Por.: *Regierungskonferenz über die institutionelle Reform. Bericht des Vorsitzes an den Europäischen Rat (Santa Maria de Feira) vom 14.06.2000. CONFER 4750/00*, [w:] Nizza..., hrsg. W. Weidenfeld.

¹⁶⁴ Por.: RK 2000: *Verstärkte Zusammenarbeit. CONFER 4783/00. Brüssel, den 6. Oktober 2000*, [w:] Nizza..., hrsg. W. Weidenfeld.

¹⁶⁵ Szerzej na ten temat por.: A. Zielińska-Głębocka, *Zasada ściślejszej współpracy w funkcjonowaniu Unii Europejskiej*, „Sprawy Międzynarodowe” 2001, nr 3, s. 52–56; C. Giering, *Die institutionellen Reformen von Nizza*..., s. 116–120; *Vorschläge für eine europäische Avantgarde. Jacques Delors plädiert für einen Vertrag im Vertrag*, „Frankfurter Allgemeine Zeitung”, 12.05.2000, s. 6; *Plädoyer für institutionelle Reformen. Schmidt und Giscard appellieren an die EU-Mitgliedstaaten*, „Frankfurter Allgemeine Zeitung”, 11.04.2000, s. 8; *Vom Staatenverbund zur Föderation – Gedanken über die Finalität der europäischen Integration. Rede des Bundesministers des Auswärtigen am 12.05.2000 an der Humboldt Universität Berlin*, http://www.auswaertiges-amt.de/4_europa/1/humb1205.htm (marzec 2008); J. Janning, *Zweiter Anlauf – Die „verstärkte Zusammenarbeit” im Vertrag von Nizza*, [w:] Nizza..., hrsg. W. Weidenfeld, s. 151–155.

wszystkich koncepcji sprowadzał się do podstawowej konstatacji: istnienie grupy państw, która torowałaby nowe drogi pogłębiania integracji, za którą podążaliby inni. W związku z tym wzmocniona współpraca postrzegana była z jednej strony, jako czynnik ułatwiający działanie Unii w obszarach objętych zasadą jednomyślności, z drugiej strony jako katalizator przyszłych przemian tej organizacji. Na jej podstawie, zdaniem Joschki Fischera, w obrębie UE skupiłoby się w przyszłości „centrum grawitacji”, które z kolei stanowiłoby fundament „Europejskiej Federacji”¹⁶⁶. Należałoby zatem zmodyfikować normy zawarte w traktacie amsterdamskim, które skutecznie utrudniały realizację takiej współpracy¹⁶⁷. Szef niemieckiej dyplomacji, w swoim wystąpieniu w czasie „godziny aktualnej” zwołanej na wniosek frakcji FDP 19 maja 2000 roku, przekonywał, iż ta forma integracji nie byłaby „bezpośrednią drogą do federacji, traktatu konstytucyjnego czy podziału suwerenności, lecz byłaby w przyszłości politycznie koniecznym skokiem”¹⁶⁸.

Stanowisko rządu SPD/Sojusz'90/Zieloni wobec kwestii wzmocnionej współpracy koncentrowało się na następujących założeniach. Miała ona służyć realizacji celów Wspólnot i pogłębianiu integracji, przy poszanowaniu podstaw traktatowych oraz zasad, dotyczących jednolitych ram instytucjonalnych Unii Europejskiej, bez uszczerbku dla *acquis communautaire*. Ponadto należałoby rozszerzyć możliwość podejmowania decyzji kwalifikowaną większością w celu podjęcia wzmocnionej współpracy, a tym samym odstąpić od prawa weta. By ułatwić nawiązywanie koalicji, frakcje rządowe proponowały zmniejszenie liczby państw uczestniczących w tej formie umacniania współpracy do ośmiu lub jednej trzeciej wszystkich państw członkowskich. Natomiast w odniesieniu do realizacji zadań II filaru mogłaby ona objąć grupę, liczącą pięciu członków. Szczególne znaczenie przypisywano także wprowadzeniu zasady wzmocnionej współpracy do wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, a w dalszej perspektywie także wspólnej polityki bezpieczeństwa i obronnej. W konsekwencji selektywna współpraca prowadziłaby do wyodrębnienia się „awangardy” państw członkowskich. Zarazem winna ona być

¹⁶⁶ Por.: *Vom Staatenverbund zur Föderation...*

¹⁶⁷ M.in. Traktat z Amsterdamu przewidywał możliwość weta przy decyzjach dotyczących realizacji „wzmocnionej współpracy” w I i III filarze w związku z „ważnymi przyczynami narodowej polityki” (por. art. 11 TWE, art. 40 TUE); do jej podjęcia wymagana była większość państw członkowskich, por. C. Giering, J. Janning, *Flexibilität als Katalysator der Finalität? Die Gestaltungskraft der „Verstärkten Zusammenarbeit” nach Nizza*, „Integration” 2001, H. 2, s. 146–155.

¹⁶⁸ „Verhandlungen...”, 106. Sitzung, 19. Mai 2000, s. 9982.

otwarta dla wszystkich państw członkowskich, które chcą w niej uczestniczyć. Ponadto, w przekonaniu SPD i Sojuszu'90/Zielonych, państwa członkowskie winny stosować ten rodzaj współpracy raczej w ostateczności, tak by nie doszło do podejmowania przez różne grupy państw „niekontrolowanych i równoległych” inicjatyw. Tym samym celem nawiązywania koalicji przez państwa członkowskie Unii byłaby nie tyle „ściślejsza współpraca”, ile „ściślejsza integracja”. Frakcje SPD i Sojusz '90/Zieloni odrzuciły współpracę opartą na modelu „Europy *à la carte*”¹⁶⁹.

Politycy koalicji rządzącej motywowali potrzebę uproszczenia zasad wzmocnionej współpracy „historycznym wyzwaniem zjednoczenia Europy, które implikuje potrzebę pogłębienia integracji” (Joschka Fischer)¹⁷⁰, bez którego „mogłoby dojść do osłabienia zdolności działania, jak i wpływu UE, zwłaszcza wobec nasilających się procesów globalizacyjnych” (Gerhard Schröder)¹⁷¹. Jednocześnie współpraca między państwami w jej ramach nie powinna mieć charakteru „zamkniętego sklepu” (Gerhard Schröder). Żadne państwo, które wyrażałoby chęć i byłoby w stanie uczestniczyć we wzmocnionej współpracy, nie powinno być pozbawione tej możliwości. Istotne byłoby, zdaniem kanclerza Schrödera, by żaden obszar polityczny nie został wyłączony z możliwości jej realizacji¹⁷². Niemniej wśród polityków SPD pojawiły się krytyczne głosy na temat zasięgu stosowania wzmocnionej współpracy. Przede wszystkim nie mogła być ona „ustanawiana wewnątrz instytucji unijnych”, jak również nie powinna naruszać zasady solidarności wszystkich państw członkowskich za wykonanie zobowiązań traktatowych (Michael Roth, SPD)¹⁷³.

Frakcje rządowe opowiadały się ponadto za powiązaniem mechanizmu wzmocnionej współpracy z procedurą kodecyzji Parlamentu Europejskiego, co umocniłoby demokratyczną legitymizację decyzji w sprawie jej użycia¹⁷⁴.

¹⁶⁹ RK 2000: *Grundsatzpapier der Bundesrepublik Deutschland zur Regierungskonferenz zu den institutionellen Reformen. CONFER 4733/00...*; RK 2000: *Verstärkte Zusammenarbeit. CONFER 4783/00...*

¹⁷⁰ Por.: wypowiedź Joschki Fischera w debacie 28 listopada 2000 roku, [w:] „Verhandlungen...”, 135. Sitzung, 28. November 2000, s. 13039.

¹⁷¹ Por.: wypowiedź Gerharda Schrödera w debacie 28 listopada 2000 roku, [w:] „Verhandlungen...”, 135. Sitzung, 28. November 2000, s. 13028.

¹⁷² Por.: wypowiedź Gerharda Schrödera w debacie 28 listopada 2000 roku, [w:] „Verhandlungen...”, 135. Sitzung, 28. November 2000, s. 13028–13029.

¹⁷³ Por.: „Verhandlungen...”, 87. Sitzung, 17. Februar 2000, s. 8065.

¹⁷⁴ Por.: „BT-Drucksache” 14/4733; „BT-Drucksache” 14/5386.

Również przedstawiciele frakcji CDU/CSU postulowali uproszczenie zasad wzmocnionej współpracy oraz odrzucenie prawa weta pojedynczych państw (na rzecz decyzji podjętej większością 75% głosów w Radzie UE)¹⁷⁵. Potrzebę przeprowadzenia odpowiednich regulacji motywowano zdolnością funkcjonowania i wewnętrznym scaleniem Unii Europejskiej w powiększonym składzie, tak, by nie czekać na „najwolniejszą łódź w konwoju”¹⁷⁶. W związku z tym opowiedziano się za rozszerzeniem „wzmocnionej współpracy” na wszystkie obszary działań UE, które wchodziły w skład jej kompetencji, przede wszystkim na wspólną politykę zagraniczną i bezpieczeństwa. Postulowano jej dostępność dla wszystkich krajów członkowskich, z zastrzeżeniem zdolności do wypełnienia zobowiązań, wynikających z określonej współpracy. Jednocześnie działalność grupy państw w jej ramach nie powinna wywierać dezintegracyjnego wpływu na Wspólnoty, a dla jej ustanowienia obligatoryjna byłaby zgoda Parlamentu Europejskiego¹⁷⁷.

Podobne postulaty dotyczące m.in. uproszczenia zasad podjęcia wzmocnionej współpracy, zmniejszenia liczby państw niezbędnych do jej realizacji, rezygnacji z prawa weta, a także rozszerzenia jej stosowania na wspólną politykę zagraniczną i bezpieczeństwa, wysuwali przedstawiciele frakcji FDP. Wzmocniona współpraca miała wprawdzie ułatwiać nawiązywanie koalicji między państwami, jednakże nie powinna być wykorzystywana do „omijania” blokad przy braku wzajemnego porozumienia co do wspólnego interesu. W pierwszej kolejności należałoby zatem dążyć do rozszerzenia możliwości głosowania kwalifikowaną większością, a dopiero później skoncentrować się na kwestii wzmocnionej współpracy¹⁷⁸. Zdaniem deputowanych FDP, wzmocniona współpraca nie mogła naruszać wspólnotowego *acquis*, reguł jednolitego rynku, ani też torować drogi dla „Europy *à la carte*”. Ponadto każde państwo członkowskie mogło uczestniczyć w realizacji tej formy integracji, pod

¹⁷⁵ Por.: „BT-Drucksache” 14/2233; *CDU-Reformforderungen an die EU-Regierungskonferenz 2000. Gemeinsamer Beschluss der Bundesfachausschüsse Europapolitik und Außen- und Sicherheitspolitik der CDU-Deutschlands...*

¹⁷⁶ Por.: *CDU-Reformforderungen an die EU-Regierungskonferenz 2000. Gemeinsamer Beschluss der Bundesfachausschüsse Europapolitik und Außen- und Sicherheitspolitik der CDU-Deutschlands...*

¹⁷⁷ Por.: m.in. wypowiedź Wolfganga Schäuble w debacie 3 grudnia 1999 roku, [w:] „Verhandlungen...”, 77. Sitzung, 3. Dezember 1999, s. 7081; *CDU gegen eine Beschränkung auf die „Überbleibsel” von Amsterdam...*; „BT-Drucksache” 14/4732; „BT-Drucksache” 14/3377.

¹⁷⁸ Por.: wypowiedź Helmuta Haussmanna w debacie 28 listopada 2000 roku, [w:] „Verhandlungen...”, 135. Sitzung, 28. November 2000, s. 13040–13041.

warunkiem wywiązania się z wynikających z niej zobowiązań. Frakcja FDP opowiedziała się za wprowadzeniem zmian, polegających na uproszczeniu zasad wzmocnionej współpracy jeszcze przed poszerzeniem UE na wschód¹⁷⁹.

Jedynie frakcja PDS odrzuciła możliwość jakichkolwiek modyfikacji norm traktatu amsterdamskiego, mających na celu uproszczenie kryteriów podjęcia wzmocnionej współpracy. Zdaniem deputowanych PDS mogłaby ona prowadzić do powstania „europejskiego trzonu” lub „centrum grawitacyjnego”. Ponadto rozstrzygnięcie tej kwestii pociągałoby za sobą zwiększenie deficytu demokratycznego, jeśli doszłoby do dwóch fundamentalnych zaniedbań. Pierwsze miałyby miejsce wówczas, gdyby PE został jedynie powiadamiany o podjęciu wzmocnionej współpracy przez grupę państw, natomiast nie byłby włączony do niej za pomocą procedury współdecydowania. Drugim kardynalnym zaniedbaniem byłoby wyłączenie parlamentów narodowych z tego procesu. By temu zapobiec, winna obowiązywać generalna zasada podejmowania decyzji o realizacji „wzmocnionej współpracy” przy współdecydowaniu PE¹⁸⁰.

Traktat nicejski wprowadził trzy zasadnicze zmiany, które przez RFN postrzegane były jako znaczny postęp, a zmierzały do uproszczenia zasad wzmocnionej współpracy. Pierwszą była rezygnacja z prawa weta w sprawie podjęcia wzmocnionej współpracy w I i III filarze. Celem takiej współpracy w III filarze miało być szybsze przekształcenie Unii Europejskiej w obszar wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości. Drugą istotną zmianą było zmniejszenie liczby państw uczestniczących we wzmocnionej współpracy do ośmiu. Trzecia wprowadzona modyfikacja polegała na rozszerzeniu zasięgu stosowania tej formy współpracy na wspólną politykę zagraniczną i bezpieczeństwa (wdrażanie wspólnych działań i wspólnych stanowisk), z wykluczeniem spraw o charakterze obronnym i militarnym¹⁸¹.

Jednocześnie nie zostały zaspokojone ambicje rządu federalnego związane z rozszerzeniem wzmocnionej współpracy na wspólną politykę zagraniczną i bezpieczeństwa, ponieważ dotyczyło ono zaledwie realizacji wspólnych działań i wspólnych stanowisk (art. 27 Traktatu o UE), jak również nie objęło spraw o charakterze obronnym i militarnym. W przekonaniu gabinetu koalicyjnego właśnie w sektorze przemysłu zbrojeniowego oraz w obszarze sił zbrojnych, należałoby umożliwić tę formę integracji między państwami członkow-

¹⁷⁹ „BT-Drucksache” 14/3522.

¹⁸⁰ „BT-Drucksache” 14/4666.

¹⁸¹ Por.: J. Janning, *Zweiter Anlauf – Die „verstärkte Zusammenarbeit” im Vertrag von Nizza*, [w:] *Nizza...*, hrsg. W. Weidenfeld, s. 145–160.

skimi¹⁸². Mimo to, zmiany wprowadzone nowym traktatem interpretowane były przez deputowanych frakcji koalicji rządowej jako „zasadniczy przełom” oraz wzmocnienie zasady elastyczności¹⁸³. Przedstawiciele frakcji chadeckiej zgłaszali zastrzeżenia wobec zbyt skomplikowanych procedur podejmowania wzmocnionej współpracy zróżnicowanych na poszczególne filary. Ponadto, w ich przekonaniu, nadal obowiązywały zbyt wysokie progi wymagane do nawiązania takiej współpracy¹⁸⁴. Liberalowie pozytywnie ocenili uproszczenia zasad wzmocnionej współpracy. Jednocześnie wskazywali na negatywne konsekwencje włączania nowych dziedzin do elastycznej integracji, przede wszystkim na możliwość wzmocnienia sił ośrodkowych w UE¹⁸⁵.

Natomiast frakcja PDS odrzuciła wprowadzone odstępstwa od dotychczasowych norm wzmocnionej współpracy. Swoje stanowisko oparła na dwóch zasadniczych zarzutach. Po pierwsze, przyjęte ułatwienia przybliżyły „możliwość przekształcenia” Unii Europejskiej w rodzaj strefy wolnego handlu, przy jednoczesnym pogłębianiu międzyrządowej współpracy kilku państw, w obszarach ich wspólnych interesów. W związku z tym, możliwa byłaby również instytucjonalna realizacja idei „Europy twardego trzonu” w ramach Unii Europejskiej, zwłaszcza w obliczu niewielkich postępów rozszerzenia zakresu decyzji podejmowanych kwalifikowaną większością¹⁸⁶. Po drugie, konsekwencją ułatwienia realizacji wzmocnionej współpracy było niebezpieczeństwo powstania „Europy wielu klas”. Wprawdzie wśród deputowanych tej frakcji dostrzegano trudności związane z integracją europejską przy dwudziestu i więcej państwach członkowskich, jednak kierowanie się tym instrumentem jako regułą, uznano za szkodliwe. W ich przekonaniu, należałoby ograniczyć „wzmocnioną współpracę” do niewielu wyjątkowych przypadków, przy obligatoryjnym współdziałaniu Parlamentu Europejskiego w procedurze jej roz-

¹⁸² Por.: R. G. Adam, *Die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik der Europäischen Union nach dem Europäischen Rat in Nizza*, [w:] *Europäische Außenpolitik. GASP- und ESVP-Konzeptionen ausgewählter EU-Mitgliedstaaten*, hrsg. G. Müller-Brandeck-Bocquet, Baden-Baden 2002, s. 134–148.

¹⁸³ „BT-Drucksache” 14/7172, s. 17–18.

¹⁸⁴ „BT-Drucksache” 14/7172, s. 18.

¹⁸⁵ *Ibidem*.

¹⁸⁶ Por.: wypowiedź Uwe Hikscha na posiedzeniu Komisji do spraw Unii Europejskiej 15 grudnia 2000 roku, [w:] *Öffentliche Sitzung des Europaausschusses mit Bundesaußenminister Joschka Fischer am 15. Dezember 2000*, [w:] *Zur Sache – 14. Wahlperiode. Berichte und Dokumentationen der Enquete-Kommissionen, Ausschüsse und des 1. Untersuchungsausschusses des Deutschen Bundestages*, CD-ROM, Deutscher Bundestag 2003, s. 69–71.

poczęcia. W przeciwnym razie integracja europejska zostałaby osłabiona, a nawet zastąpiona przez międzyrządową współpracę lub „europejski trzon”. Regułą w procesie podejmowania decyzji w UE winno być, zdaniem frakcji PDS, głosowanie kwalifikowaną większością w Radzie UE przy współdecydowaniu PE¹⁸⁷.

3. Pozycja państw kandydujących w przyszłej architekturze instytucjonalnej Unii Europejskiej

Rozpoczęcie negocjacji akcesyjnych wiosną 1998 roku¹⁸⁸ oraz ewolucja stanowiska państw członkowskich w kwestii uzgodnienia reformy instytucjonalnej, w istotny sposób kształtowały tempo integracji oraz wpływały na określenie miejsca państw kandydujących w rozszerzonej Unii. W myśl postanowień Rady Europejskiej w Helsinkach w lutym 2000 roku do rokowań akcesyjnych dołączyły kraje tworzące tzw. grupę helsińską (Litwa, Łotwa, Słowacja, Rumunia, Bułgaria i Malta). Osiągnięcie porozumienia w sprawie reformy instytucjonalnej UE w obradach Konferencji międzyrządowej 2000 roku miało wobec tego istotne znaczenie dla dwunastu państw kandydujących¹⁸⁹. Oznaczało ono z jednej strony nowy podział władzy i wpływów w przyszłej UE między poszczególnymi państwami członkowskimi, a więc i przyszłymi członkami. Z drugiej strony stanowiło spełnienie niezbędnego warunku dla kontynuowania procesu rozszerzenia na wschód oraz osiągnięcia gotowości UE do akcesji państw kandydujących z końcem 2002 roku, zgodnie z deklaracją Rady Europejskiej w Helsinkach.

¹⁸⁷ „BT-Druksache” 14/7172, s. 18–19; także wniosek frakcji PDS z 27 czerwca 2001 roku: *Vertrag von Nizza nachverhandeln. Antrag der Abgeordneten Uwe Hixsch, Dr. Klaus Grehn, Roland Claus und der Fraktion PDS*, „BT-Druksache” 14/6443.

¹⁸⁸ Na mocy decyzji Rady Europejskiej w Luksemburgu (12–13 grudnia 1997 roku) w pierwszej tzw. grupie luksemburskiej znalazły się: Polska, Czechy, Węgry, Słowenia, Estonia i Cypr.

¹⁸⁹ Podczas posiedzenia Rady Europejskiej w Kopenhadze (12–13 grudnia 2002 roku) zakończone zostały negocjacje akcesyjne prowadzone z dziesięcioma kandydatami (Cypr, Estonią, Litwą, Łotwą, Maltą, Polską, Czechami, Słowacją, Słowenią i Węgrami), dla Rumunii i Bułgarii przewidziano zakończenie negocjacji w 2007 roku; Turcja uzyskała na posiedzeniu Rady Europejskiej w Helsinkach (10–11 grudnia 1999 roku) status kandydata.

Zasadniczym wyzwaniem, przed którym stanęły państwa członkowskie było zatem rozstrzygnięcie problemu, jak utrzymać dotychczasową równowagę integracyjną w Unii Europejskiej, liczącej 27 państw członkowskich. Służyć temu miało dostosowanie istniejących rozwiązań instytucjonalnych do zwiększonego składu członkowskiego, a zarazem wzmocnienie ich demokratycznej reprezentatywności. Państwa kandydujące nie miały bezpośredniego wpływu na prace Konferencji międzyrządowej oraz końcowe negocjacje w Nicei, gdzie rozstrzygał się podział władzy w Unii Europejskiej. Obawy wśród państw członkowskich z tym związane wynikały z większej niż kiedykolwiek wcześniej różnicy gospodarczej między kandydatami i członkami UE. Zważywszy na liczebność i potencjał demograficzny grupy państw kandydujących oraz ich możliwy wpływ na podejmowanie decyzji w UE, mogłoby dojść do podważenia *acquis communautaire*, pojawienia się tendencji odśrodkowych i w efekcie rozsadzenia unijnych instytucji po poszerzeniu.

Ponadto pozycję państw kandydujących w przyszłym systemie instytucjonalnym Wspólnot determinował podział na „duże” i „małe” państwa członkowskie. Większość państw aspirujących do członkostwa w UE stanowiły małe kraje, zatem debata o prawach małych państw w dużej mierze była debatą o przyszłych członkach. Tak interpretował rolę państw kandydujących w kontekście Konferencji Międzyrządowej Klaus Bachmann: „W pewnym sensie cała debata o reformie UE jest wielką zabawą w polityczną poprawność: UE mówi o „małych krajach”, mając na myśli kandydatów, i o „sprawności instytucji”, mając na myśli ochronę płatników netto przed zakusami nowych, mniej zasobnych członków, a kandydaci mówią o reformie, mając na myśli ich pozycję negocjacyjną. Jeżeli bowiem na szczycie w Nicei zapadną decyzje marginalizujące wpływ „małych krajów”, czyli kandydatów, to również margines negocjacyjny polskiej strony jeszcze bardziej się zmniejszy”¹⁹⁰.

Z tego punktu widzenia zarówno parlamentarne frakcje koalicyjne, jak i opozycyjne koncentrowały się na trzech obszarach reformy instytucjonalnej Unii, co do których osiągnięto w Nicei porozumienie. Były to: podział głosów w Radzie UE, skład Komisji Europejskiej oraz podział mandatów w Parlamencie Europejskim.

3.1. System podziału głosów w Radzie Unii Europejskiej

Dotychczasowy system podziału głosów w Radzie UE zakładał pewną nadreprezentację mniejszych państw członkowskich, która w miarę kolejnych po-

¹⁹⁰ K. Bachmann, *Kto będzie rządził Unią?*, „Rzeczpospolita”, 7.12.2000, [w:] <http://arch.rzeczpospolita.pl> (kwiecień 2005)

szerzeń głównie o małe i średnie państwa implikowała osłabienie relatywnej siły dużych państw członkowskich. W obawie przed umocnieniem się powyższej relacji po akcesji wszystkich dwunastu kandydatów¹⁹¹, państwa członkowskie dążyły do wypracowania modyfikacji ważenia głosów w Radzie UE oraz warunków niezbędnych do przyjęcia decyzji w trybie kwalifikowanej większości.

W związku z tym swoje postulaty wobec reformy systemu podejmowania decyzji kwalifikowaną większością głosów Niemcy opierały na następujących założeniach. Po pierwsze, byłaby ona warunkiem rezygnacji pięciu dużych państw członkowskich¹⁹² z prawa do posiadania drugiego komisarza w Komisji Europejskiej na rzecz nowych członków. Po drugie, poszerzenie Unii Europejskiej głównie o małe państwa w jeszcze większym stopniu wpłynęłoby na osłabienie relatywnej siły dużych państw członkowskich. Doszłoby tym samym do zachwiania dotychczasowej względnej równowagi między większymi i małymi krajami Wspólnot¹⁹³, a to mogłoby ułatwiać blokowanie systemu decyzyjnego w Radzie UE przez nowe państwa członkowskie (tzw. mniejszość blokująca). Po trzecie, rewizja istniejącego modelu, byłaby niezbędnym warunkiem stopniowego odchodzenia od zasady jednomyślności¹⁹⁴ oraz rozszerzania zasady głosowania kwalifikowaną większością głosów w Radzie UE, w celu usprawnienia procesu podejmowania decyzji w poszerzonej Unii. Po czwarte, należało dążyć do wzmocnienia demokratycznej legitymizacji decyzji podejmowanych w trybie kwalifikowanej większości głosów, poprzez

¹⁹¹ Z wyjątkiem Polski (39,39 mln mieszkańców) i Rumunii (22,49 mln mieszkańców), państwa kandydujące to w większości małe kraje pod względem liczby ludności, od 0,38 mln (Malta) do 10,29 mln (Czechy).

¹⁹² Było to wynikiem kompromisowego rozwiązania z Amsterdamu. Prawo do dwóch komisarzy posiadały Francja, Niemcy, Hiszpania, Wielka Brytania i Włochy.

¹⁹³ W Unii Europejskiej liczącej 15 państw, procentowy próg odpowiadający większości kwalifikowanej wynosił 71,26% (62 z 87 głosów ogółem), przy czym minimalny udział ludności państw tworzących ową większość w liczbie ludności UE ogółem wynosił 58,2%. Natomiast mniejszość mogąca zablokować podjęcie decyzji na podstawie większości kwalifikowanej wynosiła 29% (26 głosów), co stanowiło 11,6% ludności. Po poszerzeniu, w UE liczącej 27 państw, bez przeprowadzenia koniecznych reform decyzje podejmowane kwalifikowaną większością w Radzie UE wymagałyby poparcia państw reprezentujących zaledwie 50% ludności UE, a do jej zablokowania wystarczyłaby grupa państw reprezentująca 10% ludności.

¹⁹⁴ Od wejścia w życie Jednolitego Europejskiego Aktu w 1987 roku rozszerzano zakres spraw, w których Rada Unii może podejmować decyzje kwalifikowaną większością głosów.

uwzględnienie przy podziale głosów ważonych, w większym stopniu niż dotychczas, kryterium demograficznego. Chodziło tu przede wszystkim o adekwatną reprezentację znacznej przewagi demograficznej Niemiec nad pozostałymi dużymi państwami¹⁹⁵ oraz wzmocnienie relatywnej wagi ich głosów w Radzie UE. Utrzymanie dotychczasowego modelu, jak obliczył kanclerz Schröder, oznaczałoby, że liczba mieszkańców Niemiec (82 mln) równa byłaby liczbie mieszkańców 17 małych państw poszerzonej UE. Wspólnie te państwa dysponowałyby aż 57 głosami w Radzie UE, a Niemcy musiałyby zadowolić się zaledwie 10 głosami¹⁹⁶.

W pracach Konferencji międzyrządowej 2000 wzmocnienie pozycji dużych państw zamierzano osiągnąć, biorąc pod uwagę dwa alternatywne rozwiązania. Pierwsze zakładało wprowadzenie tzw. podwójnej większości, czyli większość głosów w Radzie UE (według propozycji Komisji Europejskiej nie ważonych)¹⁹⁷ reprezentowałaby większość ludności UE¹⁹⁸. Druga polegała na podwyższeniu wagi głosów państw dużych¹⁹⁹.

¹⁹⁵ Stan na rok 2000: Niemcy (82,04 mln mieszkańców), Wielka Brytania (59,25 mln mieszkańców), Francja (58,97 mln mieszkańców) i Włochy (57,61 mln mieszkańców) – dysponowały w Radzie UE równą liczbą głosów ważonych, która wynosiła 10, przy czym procentowy udział ludności tych państw w ogólnej liczbie ludności UE (15) kształtował się odpowiednio: 21,86%, 15,79%, 15,71%, 15,35%.

¹⁹⁶ Por.: M. Stabenow, *Hitzige Kämpfe um die „Überbleibsel“*, „Frankfurter Allgemeine Zeitung”, 7.12.2000, s. 8; U. Bergdoll, *Deutsche Bescheidenheit. Berlin verzichtet auf Kommissar*, „Süddeutsche Zeitung”, 16.10.2000, s. 2.

¹⁹⁷ Komisja opowiedziała się za jednym z wariantów drugiej dyskutowanej w ramach Konferencji międzyrządowej opcji: wprowadzeniem tzw. modelu podwójnej zwykłej większości. Dla podjęcia decyzji kwalifikowaną większością głosów konieczne byłoby poparcie zwykłej większości państw członkowskich, reprezentującej większość obywateli Unii Europejskiej. Szerzej na ten temat por.: *Institutionelle Reform für eine erfolgreiche Erweiterung. Stellungnahme der Kommission nach Artikel 48 des Vertrags über die Europäische Union zur Einberufung einer Konferenz der Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten im Hinblick auf die Änderung der Verträge*. COM (2000) 34, 26. Januar 2000, s. 32–35; Ł. Szymczyk, *Modyfikacja systemu głosowania większościowego w Radzie UE – propozycje zgłaszane w ramach Konferencji międzyrządowej w sprawie reformy instytucjonalnej*, „Biuletyn Analiz UKIE”, sierpień 2000, nr 4, <http://www.biuletyn.ukie.gov.pl/hlp/banal.nsf/ArchiveDocByLocation?Open> (marzec 2008).

¹⁹⁸ Poza wariantem zwykłej podwójnej większości w dyskusji na Konferencji międzyrządowej rozpatrywano jeszcze dwa warianty podwójnej większości: ważonej i ponownie ważonej.

¹⁹⁹ W trakcie obrad zgłaszano różne propozycje modyfikacji ważenia głosów zmierzające do podwyższenia wagi głosów państw członkowskich z dużą gęstością zaludnienia

Najbardziej korzystną dla Niemiec propozycją zmiany wagi głosów w Radzie UE był model tzw. podwójnej większości, ponieważ są one państwem członkowskim o największym potencjale demograficznym. Przede wszystkim oznaczałoby to zróżnicowanie liczby głosów pomiędzy RFN i Francją w Radzie UE. Ponadto na takim rozwiązaniu najbardziej straciłby małe państwa członkowskie, w związku z tym mogłyby one podważyć legalność decyzji podejmowanych wbrew ich woli przez Radę UE. Drugim rozpatrywanym rozwiązaniem był nowy system ważenia głosów, który generalnie wzmocniłby pozycję dużych krajów członkowskich w stosunku do małych. Opierał się on jednak na równowadze głosów między dużymi państwami Unii, a zatem nie odzwierciedlał istniejących między nimi dysproporcji w liczbie ludności²⁰⁰.

W przekonaniu rządu federalnego zasadniczym celem reformy systemu ważenia głosów w Radzie UE miało być uzyskanie większej równowagi między państwami członkowskimi, tak by wymagany udział procentowy ludności dla podjęcia decyzji kwalifikowaną większością kształtował się w na poziomie około 60%. Pod uwagę brano zarówno modyfikację systemu ważenia głosów, jak i tzw. podwójną większość, czyli nowe ustalenie wagi głosów z wymogiem powiązania poparcia państw członkowskich dla decyzji większościowych z określoną procentową reprezentacją w ogólnej liczbie ludności UE, np. 60%. Rząd federalny wychodził z założenia, że przyszły model powinien w większym stopniu eksponować demograficzne różnice pomiędzy krajami członkowskimi, a tym samym zapewnić Radzie UE należytą legitymizację podejmowanych przez nią decyzji²⁰¹.

Z tymi postulatami identyfikowały się również frakcje SPD i Sojusz '90/Zieloni. Priorytetem zmian w systemie ważenia głosów w Radzie UE miało być wyeksponowanie potencjału demograficznego RFN w głosowaniach większością kwalifikowaną. Realizację tego celu mogłoby umożliwić zarówno przyjęcie nowego systemu głosowania, jak i wprowadzenie tzw. podwójnej większości²⁰². Decydującym kryterium przy wyborze jednego z tych rozwiązań winno być wzmocnienie demokratycznej legitymizacji decyzji Rady UE, pro-

(m.in. model szwedzki, propozycje delegacji włoskiej oraz model prezydencji niderlandzkiej zgłoszony już w czasie Konferencji międzyrządowej 1996/97), nie spotkały się one jednak z poparciem większości państw członkowskich. Por. CONFER 4796/00, Anlage III, IV, V; CONFER 4801/00, Anlage I, II, III, [w:] *Nizza...*, hrsg. W. Weidenfeld.

²⁰⁰ Por.: CONFER 4745/00, [w:] *Nizza...*, hrsg. W. Weidenfeld.

²⁰¹ *RK 2000: Grundsatzpapier der Bundesrepublik Deutschland...*

²⁰² „BT-Drucksache” 14/4457, „BT-Drucksache” 14/3514.

cedura głosowania miała więc lepiej odzwierciedlać udział ludności państw członkowskich²⁰³.

Natomiast parlamentarne frakcje opozycyjne opowiedziały się za przyjęciem korzystniejszego dla Niemiec modelu tzw. podwójnej większości. W przekonaniu chadeków system ten determinowała zróżnicowana liczba ludności poszczególnych państw członkowskich oraz przystąpienie licznych mniejszych krajów²⁰⁴. Również liberałowie stali na stanowisku, że bez odpowiedniej korekty systemu ważenia głosów w Radzie UE, mogłoby dojść do sytuacji, w której po akcesji dużej liczby małych państw, decyzje podejmowane kwalifikowaną większością w Radzie UE, nie miałyby odzwierciedlenia w większości ludności²⁰⁵. Deputowani frakcji PDS rozważali możliwość wprowadzenia podwójnej kwalifikowanej większości, jako podstawy demokratycznego podejmowania decyzji, a także tzw. podwójnej zwykłej większości, jako bardziej sprawiedliwego i przejrzystego modelu. Utrzymanie obecnego systemu oznaczałoby, ich zdaniem, brak demokratycznej legitymizacji dla decyzji unijnych, reprezentujących mniej niż większość obywateli UE. Celem reformy byłoby zatem zagwarantowanie większej równowagi między państwami członkowskimi²⁰⁶.

Także z punktu widzenia przedstawicieli gabinetu koalicyjnego korzystniejszym dla RFN rozwiązaniem byłoby wprowadzenie modelu tzw. podwójnej większości. Uwzględnienie tych postulatów oznaczałoby uzyskanie przez Niemcy największej liczby głosów w Radzie UE i tym samym największego wpływu w jej ramach. Jednocześnie klóciło się z przyjętą jeszcze w latach 50., na mocy porozumienia gen. Charlesa de Gaulle'a i kanclerza Konrada Adenauera, zasadą zrównoważonego układu sił w instytucjach decyzyjnych Wspólnot Europejskich między Francją a Niemcami²⁰⁷. Na tym tle doszło również do poważnych nieporozumień między tymi państwami²⁰⁸. Francja sprzeciwiła się przyznaniu Niemiec największej liczby głosów w Radzie Unii Europejskiej (31) powołując się na powyższe ustalenia i ostatecznie przeforsowała rozwiązanie przyznające Francji, Niemcom, Włochom i Wielkiej Brytanii po 29 głosów²⁰⁹.

²⁰³ „BT-Drucksache” 14/4733.

²⁰⁴ „BT-Drucksache” 14/3377 i 14/4732.

²⁰⁵ „BT-Drucksache” 14/3522.

²⁰⁶ „BT-Drucksache” 14/4457 i 14/4666.

²⁰⁷ Por.: K. Michałowska-Gorywoda, *Podjęcie decyzji...*, s. 122.

²⁰⁸ Por.: W. Didzoleit, J. Hogrefe, R. Leick, *Aufgeregte Beschwörungen*, „Der Spiegel”, 4.12.2000, s. 210–212; J. Bielecki, *Czy Unii starczy odwagi?*, „Rzeczpospolita”, 6.12.2000, <http://arch.rzeczpospolita.pl/szukaj/archiwum.pl?m> (marzec 2008).

²⁰⁹ Por.: B. Koszel: *Partnerstwo...*, s. 27.

Zachowanie równowagi interesów małych i dużych państw członkowskich w poszerzonej UE polegałoby, w przekonaniu polityków gabinetu koalicyjnego, z jednej strony na rezygnacji z drugiego komisarza, co oznaczałoby ustępstwo państw dużych na rzecz małych²¹⁰. Z drugiej strony – na przeforsowaniu w kwestii modyfikacji systemu ważenia głosów w Radzie UE korzystniejszej pozycji państw dużych w stosunku do małych²¹¹. Günter Pleuger w wywiadzie dla „Süddeutsche Zeitung” podkreślał, że w sporze między dużymi i małymi krajami członkowskimi nie chodzi o władzę, tylko o jej „demokratyczną legitymizację”. We Wspólnocie „składającej się z dużych, średnich i małych państw, ich reprezentacja w systemie instytucjonalnym musi zostać odpowiednio zagwarantowana. Demokracja ma coś do czynienia z demografią.” Jeśli chodzi o proces podejmowania decyzji, rozstrzygające było, jego zdaniem, pytanie, jak należy kształtować zarówno strukturę instytucjonalną, jak i podejmowanie decyzji w poszerzonej Unii, by miała ona demokratyczną legitymację. W związku z tym Niemcy „mogłyby żyć z obiema opcjami” ważenia głosów w Radzie UE. Również nowy system byłby do przyjęcia, pod warunkiem, że znalazłoby w nim wyraz demograficzne zróżnicowanie krajów UE²¹².

Na spotkaniu Rady Europejskiej w Nicei przedmiotem ostrej polemiki między państwami członkowskimi była przede wszystkim sprawa podziału głosów w Radzie UE²¹³. Chodziło o wagę głosów państw, zbliżonych pod względem liczby potencjału demograficznego i gospodarczego. I tak, Niemcy chciały przynajmniej symbolicznie więcej głosów niż Francja. Belgia, powołując się na stanowisko Francji, nie chciała zaakceptować mniejszej liczby głosów od Holandii. Hiszpania domagała się równej pozycji w Radzie UE w stosunku do innych dużych państw²¹⁴. Impas w negocjacjach powodowało również blokowanie porozumienia przez mniejsze państwa (Belgię, Portugalię, Austrię, Szwecję).

²¹⁰ Por.: wypowiedź Joschki Fischera w debacie 17 lutego 2000 roku, [w:] „Verhandlungen...”, 87. Sitzung, 17. Februar 2000, s. 8070.

²¹¹ Por.: wypowiedź ministra stanu Christopa Zöpela w debacie 17 lutego 2000 roku, [w:] „Verhandlungen...”, 87. Sitzung, 17. Februar 2000, s. 8074.

²¹² *SZ-Interview mit Staatssekretär Gunter Pleuger*. „Nizza wird nicht scheitern”, „Süddeutsche Zeitung”, 9.11.2000, s. 10; również kanclerz Schröder apelował o „uwzględnienie demograficznych faktów”, por.: G. Kröncke, *Unstimmigkeiten vor dem Gipfeltreffen in Nizza*, „Süddeutsche Zeitung”, 1.12.2000, s. 8.

²¹³ Por.: m.in. M. Stabenow, *Hitzige Kämpfe um die „Überbleibsel”*, „Frankfurter Allgemeine Zeitung”, 7.12.2000 roku, s. 8.

²¹⁴ Szerzej na ten temat por.: C. Giering, *Die institutionellen Reformen von Nizza...*, s. 74–75.

cję, Finlandię i Grecję), które protestowały przeciwko ograniczeniu ich znaczenia w nowym podziale głosów w Radzie UE²¹⁵.

Przejawem dyskryminacji nowych państw członkowskich w tej kwestii było przyznanie Polsce mniejszej liczby głosów w stosunku do Hiszpanii, mimo że oba te państwa dysponowały zbliżoną liczbą mieszkańców. Opracowany przez prezydentkę francuską kompromisowy system ważenia głosów w Radzie UE przewidywał dla Polski o dwa głosy mniej od Hiszpanii (odpowiednio 25 i 27 głosów)²¹⁶. Między innymi na skutek zdecydowanej reakcji strony polskiej oraz interwencji kanclerza Schrödera i premiera Aznara zniwelowano tę dysproporcję, dodając Polsce dwa głosy.

Kanclerz Schröder, już w swoich wypowiedziach bezpośrednio przed spotkaniem Rady Europejskiej w Nicei, optował za przyznaniem Polsce takiej samej liczby głosów w Radzie UE, jak Hiszpanii, w związku ze zbliżoną liczbą ludności obu tych państw. Podkreślał jednakże: „nie mogę zaakceptować takiego systemu ważenia głosów, w którym Hiszpania, a później Polska – proszę pomyśleć o produkcie krajowym brutto (tych państw) – miałyby tyle samo głosów, co Niemcy, mające dwa razy więcej mieszkańców [...]”. Takie rozwiązanie stwarzałoby niebezpieczeństwo, że „wszystko się rozleci”²¹⁷. Również w trakcie posiedzenia Rady Europejskiej w Nicei szef niemieckiej dyplomacji Fischer odrzucił możliwość niesprawiedliwego potraktowania nowych państw członkowskich, ponieważ jego zdaniem „nie miało być żadnego traktatu kosztem trzecich”²¹⁸. Nie mniej jednak kolejnemu nowemu członkowi – Litwie przyznano wówczas o dwa głosy mniej niż Irlandii (odpowiednio 5 i 7 głosów), mimo że oba te kraje dysponowały niemal identyczną liczbą mieszkańców. Ostatecznie również pozycja Litwy w Radzie UE została zrównana z pozycją Irlandii²¹⁹.

W analogiczny sposób potraktowano państwa kandydujące przy podziale mandatów do PE. Pierwotnie zaproponowano przyznanie Polsce mniejszej

²¹⁵ Por.: J. Bielecki, *Unia otwarta dla kandydatów*, „Rzeczpospolita”, 12.12.2000, <http://arch.rzeczpospolita.pl>; T. Stylińska, J. Kielecki, *Większe szanse kandydatów*, „Rzeczpospolita”, 8.12.2000, <http://arch.rzeczpospolita.pl>.

²¹⁶ Por.: J. Bielecki, *Deputowani śmieją się z Chiraca*, „Rzeczpospolita”, 13.12.2000, <http://arch.rzeczpospolita.pl>.

²¹⁷ Por.: „Nichts wächst von alleine” Gerhard Schröder über die Reformen der EU und den Gipfel in Nizza, „Der Spiegel”, 4.12.2000, s. 214.

²¹⁸ H. Bündler, *Telefondiplomatie zwischen Warschau und Nizza*, „Frankfurter Allgemeine Zeitung”, 11.12.2000, s. 3.

²¹⁹ H. Bündler, *op. cit.*; H. Bacia, *Endlose Diskussionen, wenig historische Verantwortung*. „Frankfurter Allgemeine Zeitung”, 11.12.2000, s. 2.

liczby mandatów w porównaniu z Hiszpanią. Jednakże wskutek wspomnianej wyżej interwencji władz polskich i poparcia innych państw członkowskich zniwelowano powstałe dysproporcje. Nie udało się tego osiągnąć Czechom i Węgrom, które dopiero w ostatniej fazie negocjacji akcesyjnych wywalczyły sobie liczbę mandatów równą dotychczasowym członkom – Grecji, Belgii i Portugalii.

Zarówno sposób prowadzenia negocjacji w Nicei, jak i wspomniane kardynalne potknięcia prezydencji francuskiej spotkały się z ostrą krytyką Joschki Fischera w czasie posiedzenia Komisji do spraw Unii Europejskiej 15 grudnia 2001 roku²²⁰.

Zgodnie z przyjętym w Nicei rozkładem głosów w Radzie UE²²¹, „siła” nowych państw członkowskich w procedurze głosowania większościowego, uzależniona została od przyznanej im liczby głosów ważonych, odzwierciedlającej potencjał ludnościowy danego kraju. Liczba głosów kształtowała się od 29 (cztery największe państwa) do 3 (Malta). I tak, wszystkie państwa członkowskie otrzymały dodatkowe głosy, z tym, że państwa duże zyskały najwięcej na swej relatywnej wadze (25%). Na wprowadzonej korekcie systemu ważenia głosów w największym stopniu straciły państwa małe (od 20–50% swojej wagi)²²². Spośród 12 państw kandydujących, liczba głosów przyznanych 10 z nich, była porównywalna z liczbą głosów, którą dysponowały państwa członkowskie, zbliżone pod względem potencjału ludnościowego. Wyjątki stanowiły Malta i Łotwa. Mimo niewielkiej różnicy w wielkości ludności (około 50 tys.) Malta uzyskała o jeden głos mniej od Luksemburga. Łotwa (około 2,5 mln mieszkańców) otrzymała tyle samo głosów ważonych co Słowenia (około 2 mln mieszkańców), Estonia (około 1,5 mln mieszkańców), Cypr (około 0,75 mln mieszkańców). Polska, jako największe państwo kandydujące, znalazło się obok Niemiec, Wielkiej Brytanii, Francji, Włoch i Hiszpanii w grupie dużych państw UE. Zarówno w Radzie UE, jak i w Parla-

²²⁰ *Öffentliche Sitzung des Europaausschusses mit Bundesaußenminister Joschka Fischer am 15. Dezember 2000, [w:] Zur Sache – 14. Wahlperiode. Berichte und Dokumentationen der Enquete-Kommissionen, Ausschüsse und des 1. Untersuchungsausschusses des Deutschen Bundestages, CD-ROM, Deutscher Bundestag 2003, s. 55–87.*

²²¹ Traktat nicejski przewidywał wejście w życie nowego systemu ważenia głosów od 1 stycznia 2005 roku. Na posiedzeniu Rady Europejskiej w Kopenhadze (12–13 grudnia 2002 roku) postanowiono przyspieszyć termin obowiązywania modyfikacji nicejskich wraz z rozpoczęciem urzędowania nowej KE – po odpowiednim okresie przejściowym – od 1 listopada 2004 roku.

²²² K. Michałowska-Gorywoda, *op. cit.*, s. 124–125.

mencie Europejskim, Polska posiadała równą liczbę głosów i mandatów z Hiszpanią. Z kolei druga pod względem liczby ludności i zarazem najbiedniejsza wśród dwunastki kandydatów – Rumunia – miała posiadać o jeden głos więcej niż Holandia. Czechy i Węgry dysponowały w Radzie UE taką samą liczbą głosów, jak Grecja, Belgia i Portugalia (12).

Zgodnie z Deklaracją w sprawie progów większości kwalifikowanej, jeśli do 2005 roku nie przystąpią do Unii wszystkie obecne państwa kandydujące, to próg wymagany dla większości kwalifikowanej byłby każdorazowo określany podczas kolejnych rozszerzeń (wzrastając stopniowo z obecnych 71,26% do 73,91%). Po przystąpieniu wszystkich dwunastu kandydatów mniejszość blokująca zostanie zwiększona do dziewięćdziesięciu jeden głosów, natomiast próg większości kwalifikowanej zmniejszony z dwustu pięćdziesięciu ośmiu do dwustu pięćdziesięciu pięciu głosów.

Nowy rozkład ważenia głosów w Radzie UE determinuje zdolność państw kandydujących do realizacji swoich interesów, tworząc koalicje, zarówno dla uzyskania większości kwalifikowanej, jak i zablokowania określonych regulacji. W Unii liczącej 27 państw, nowe kraje członkowskie dysponowałyby liczbą 108 głosów ze wszystkich 345 głosów. W związku z powyższym tworzyliby oni tzw. większość blokującą. Zmieniał to natomiast trzeci warunek, wprowadzony traktatem nicejskim, do podjęcia decyzji kwalifikowaną większością głosów²²³, tzw. klauzula weryfikacji demograficznej. Polegała ona na tym, że w szczególnych przypadkach i na żądanie danego państwa członkowskiego zweryfikowane zostałyby, czy dana większość kwalifikowana potrzebna do podjęcia decyzji stanowi reprezentację większości (62%) populacji UE. Miało to chronić interesy najbardziej liczebnych pod względem ludności państw, tj. Niemiec i Wielkiej Brytanii, które nie mając 91 głosów w pierwszej fazie decyzyjnej, nie mogłyby zablokować danej decyzji. W związku z powyższym ludność dwunastu nowych krajów członkowskich (22% ogólnej liczby ludności UE) nie stanowiłaby 38% populacji UE (por. tabela 1). Oznacza to, że nowi członkowie nie mogliby zapobiec podjęciu decyzji kwalifikowaną większością głosów. Powyższa tendencja nasiliłaby się w sytuacji późniejszej akcesji Bułgarii i Rumunii. Dziesięciu nowych członków, mając 84 z 321 głosów ważonych, nie stanowiłoby ani większości kwalifikowanej potrzebnej do podjęcia decyzji, ani mniejszości ryglującej. W związku z tym w przyszłości bardziej prawdopodobne i korzystniejsze byłyby koalicje zawierane między nowymi

²²³ Podjęcie decyzji kwalifikowaną większością głosów wymaga zgodnie z traktatem nicejskim: 1) większości głosów ważonych (74%), 2) większości państw członkowskich (ponad 50%), 3) reprezentacji większości ludności (62%).

i starymi państwami członkowskimi. Ze względu na wysoki udział liczby ludności przede wszystkim Polski (8,04%), jak również Rumunii (4,68%) w ogólnej liczbie ludności 27 państw UE, mogłyby one stać się dla innych państw członkowskich pożądanym partnerem w formowaniu koalicji na rzecz, bądź przeciwko określonym regulacjom. Państwa kandydujące, podobnie jak pozostałe państwa członkowskie, miałyby prawo weta w wielu istotnych sprawach, co do których nadal obowiązuje jednomyślność w Radzie UE²²⁴.

Frakcje SPD i Sojusz '90/Zieloni interpretowały wypracowany w Nicei system ważenia głosów jako „ostatecznie zadowalający kompromis”. Za jego główną zaletę uznano lepsze odzwierciedlenie relacji demograficznych między państwami członkowskimi. Wskazywano na konsekwencje wprowadzonych zmian, m.in. stworzenie większych możliwości dla blokowania decyzji. W perspektywie przystąpienia nowych członków, krytycznie oceniono czasowe pozostawienie obszarów polityki strukturalnej i Funduszu Spójności w zakresie jednomyślnej decyzji Rady UE. Dawało to relatywnie silną pozycję głównym beneficjentom netto w czasie negocjacji nad kolejną perspektywą finansową. Po akcesji państwa kandydujące miały współdecydować o kolejnym pakiecie reform oraz rozdziale unijnych środków finansowych. Miały również dysponować prawem weta w tych zasadniczych dziedzinach²²⁵. Istotną, z niemieckiego punktu widzenia, kwestią było poza tym obniżenie się o 18% PKB *per capita* w Unii 27 państw członkowskich²²⁶. Bez przeprowadzenia odpowiednich reform, oznaczałoby to wyłączenie nowych landów niemieckich z obszarów objętych wsparciem w ramach Celu 1 polityki strukturalnej²²⁷.

Natomiast parlamentarne frakcje opozycyjne jednoznacznie krytykowały nowy system podejmowania decyzji większością kwalifikowaną. W wyniku utrzymania prawa weta dla ochrony narodowych interesów państw członkowskich, zdaniem opozycji, sprawność funkcjonowania systemu instytucjonalnego Wspólnot nie została osiągnięta. FDP ostrzegała przed konsekwencjami poszerzenia UE z zachowaniem „pełnego prawa weta” (Helmut Haus-

²²⁴ Por.: B. Lippert, *Neue Zuversicht und alte Zweifel: die Europäische Union nach Nizza' und vor der Erweiterung*, „Integration” 2001, H. 2, s. 179–193; C. Giering, *Die institutionellen Konsequenzen der EU-Erweiterung*, „Der Bürger im Staat. Die Osterweiterung der EU” 2004, H. 1, s. 48–55.

²²⁵ Por.: „BT-Drucksache” 14/7172, s. 11–12.

²²⁶ *Europäische Kommission. Einheit Europas, Solidarität der Völker, Vielfalt der Regionen. Zweiter Bericht über den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt*. Brüssel, 31 Januar 2001, s. 9.

²²⁷ Por.: B. Lippert, *Eine neue Agenda 2007 für erweiterte EU*, [Electronic de.], Bonn 2002, [w:] <http://library.fes.de/fulltext/id/01171.htm#E9E3> (marzec 2008).

Tabela 1. Pozycja państw kandydujących w przyszłej architekturze instytucjonalnej UE

Państwo członkowskie	Podział głosów ważonych w Radzie UE	Liczba ludności w tys. (stan: 2000 rok)	Udział ludności (w %) w UE-27	Udział głosów (w %) w UE-27 (Nicea)	Podział mandatów w PE	Udział mandatów w PE (w%)	Podział miejsc w KES	Podział miejsc w KR
Niemcy	29	82057	17,09	8,41	99	13,52	24	24
Wielka Brytania	29	59090	12,30	8,41	72	9,84	24	24
Francja	29	58727	12,23	8,41	72	9,84	24	24
Włochy	29	57563	11,99	8,41	72	9,84	24	24
Hiszpania	27	39348	8,19	7,83	50	6,83	21	21
Holandia	13	15654	3,26	3,77	25	3,42	12	12
Grecja	12	10511	2,19	3,48	22	3,01	12	12
Belgia	12	10192	2,12	3,48	22	3,01	12	12
Portugalia	12	9957	2,07	3,48	22	3,01	12	12
Szwecja	10	8848	1,84	2,90	18	2,46	12	12
Austria	10	8075	1,68	2,90	17	2,32	12	12
Dania	7	5295	1,10	2,03	13	1,78	9	9
Finlandia	7	5147	1,07	2,03	13	1,78	9	9
Irlandia	7	3694	0,77	2,03	12	1,64	9	9
Luksemburg	4	424	0,09	1,16	6	0,82	6	6
UE-15	237	374582	78,00	68,70	535	73,09	222	222
Polska	27	38649	8,05	7,83	50	6,83	21	21
Rumunia	14	22458	4,68	4,06	33	4,51	15	15
Czechy	12	10283	2,14	3,48	20	2,73	12	12
Węgry	12	10043	2,09	3,48	20	2,73	12	12
Bułgaria	10	8211	1,71	2,90	17	2,32	12	12
Słowacja	7	5395	1,12	2,03	13	1,78	9	9
Litwa	7	3700	0,77	2,03	12	1,64	9	9
Łotwa	4	2432	0,51	1,16	8	1,09	7	7
Słowenia	4	1986	0,41	1,16	7	0,96	7	7
Estonia	4	1439	0,30	1,16	6	0,82	7	7
Cypr	4	667	0,14	1,16	6	0,82	6	6
Malta	3	388	0,08	0,87	5	0,68	5	5
Państwa kandydujące	108	105651	22	31,30	197	26,91	122	122
UE-27	345	480233	100	100	732	100	344	344

Źródło: opracowanie własne na podstawie: B. Lippert, *Neue Zuversicht...*, s. 145; C. Giering, *Die institutionellen Konsequenzen...*, s. 51, 53.

smann)²²⁸. Dla chadeków nicejskie rezultaty ważenia głosów stanowiły „smutny, najniższy punkt” w historii Rady Europejskiej. Winę za taki stan rzeczy ponosiło w ich przekonaniu ujmowanie określonych zagadnień z punktu widzenia narodowego prestiżu, krótkowzroczne targowanie się oraz myślenie w kategoriach blokowania, zamiast podejmowania decyzji²²⁹.

Deputowani frakcji PDS wskazywali na zbyt wysoki próg, umożliwiający przyjęcie decyzji kwalifikowaną większością po poszerzeniu oraz na wprowadzenie tzw. potrójnej większości, która stwarzała korzystniejsze warunki dla uzyskania mniejszości blokującej. Takie rozwiązanie dawałoby możliwość blokowania decyzji przez zaledwie dwa duże państwa członkowskie, co byłoby zdaniem PDS, bliskie wetu²³⁰. Ponadto frakcja parlamentarna PDS, ostatecznie odrzucając w głosowaniu traktat nicejski, pozytywnie oceniła uwzględnienie państw kandydujących w unijnym systemie instytucjonalnym. Chodziło tu zarówno o podział głosów w Radzie UE, podział mandatów w PE oraz określenie ich reprezentacji w Komitecie Ekonomiczno-Społecznym i w Komitecie Regionów. W ten sposób, w przekonaniu deputowanych PDS, Unia spełniła formalne warunki akcesji tych państw²³¹.

3.2. Komisja Europejska

Kolejną istotną dla państw kandydujących kwestią rozpatrywaną na Konferencji międzyrządowej, była reprezentacja państw członkowskich w Komisji Europejskiej w rozszerzonej UE. Kraje kandydujące, podobnie jak większość państw członkowskich (m.in. Dania, Finlandia, Austria) opowiadały się za takim składem Komisji, w której każde państwo posiadałoby swojego komisarza. Stała reprezentacja w KE była ważnym warunkiem legitymizacji i akceptacji wspólnotowych regulacji wśród własnych społeczeństw²³². Państwa przeciwnie takiemu rozwiązaniu (Niemcy, Francja) negowały je jako sprzeczne z istotą tej instytucji, zgodnie z którą winna ona reprezentować interesy wspólnotowe, a nie rządowe. Ponadto argumentowali, że Komisja składająca się z trzydziestu członków nie byłaby w stanie skutecznie spełniać swoich funkcji i co więcej wskazywali na bezcelowość powoływania kolejnych komisarzy, mając na uwadze brak pracy dla nich. Jednakże wybór takiego rozwiązania wymagał

²²⁸ Fischer, *Eine symbolische Stimme mehr als Frankreich hätte Deutschland schon genügt*, „Frankfurter Allgemeine Zeitung”, 16.12.2000, s. 2.

²²⁹ Por.: „BT-Drucksache” 14/7172, s. 13.

²³⁰ *Ibidem*, s. 13–14.

²³¹ *Ibidem*.

²³² Por.: L. Jesień, *Po Amsterdamie...*, s. 132–133.

by, w przekonaniu tych krajów, co najmniej wewnętrznej reorganizacji Komisji oraz wprowadzenia hierarchicznej struktury komisarzy o różnym statusie, m.in. zwiększenia liczby wiceprzewodniczących, wprowadzenia podziału na komisarzy juniorów i seniorów. Jednak i te propozycje nie spotkały się z odzewem mniejszych państw, które opowiadały się konsekwentnie za utrzymaniem jej kolegialnego charakteru i równoprawnych komisarzy. Zwolennicy drugiego wariantu zakładali ograniczenie liczby komisarzy, niezależnie od liczby państw członkowskich. Gwarancją równego traktowania państw miało być m.in. wprowadzenie systemu rotacji. Brano pod uwagę również przekształcenie Komisji we wspólnotową egzekutywę oraz pozostawienie w gestii jej przewodniczącego zarówno wyboru komisarzy w oparciu o kryterium kompetencji, jak i określenia stosownej długości ich mandatu²³³.

W sprawie reformy Komisji Europejskiej od samego początku Konferencji Międzyrządowej rząd SPD/Sojusz '90/Zieloni opowiadał się za koniecznością ograniczenia liczby komisarzy po poszerzeniu Unii Europejskiej. Za górną granicę przyjęto obecną liczbę 20 komisarzy, po której przekroczeniu „wyraźnie ucierpiałaby skuteczność pracy Komisji”²³⁴. Jednocześnie rząd federalny wyraził gotowość do rezygnacji z drugiego komisarza²³⁵, pod warunkiem „zadowolającego rozwiązania w innych obszarach, przede wszystkim systemu ważenia głosów w Radzie UE”²³⁶. W odniesieniu do wewnętrznej organizacji Komisji Europejskiej, w sytuacji, gdy po poszerzeniu obowiązywałaby w dalszym ciągu reguła „jedno państwo, jeden komisarz”, Niemcy opowiedziały się za wzmocnieniem pozycji jej przewodniczącego, zwiększeniem liczby wiceprzewodniczących (6–8) wyposażonych w kompetencje koordynujące oraz za wprowadzeniem tzw. komisarzy bez teki bądź komisarzy juniorów²³⁷.

We wspólnym wniosku frakcje koalicyjne SPD i Sojusz '90/Zieloni wyraziły zrozumienie dla motywów posiadania własnego komisarza przez małe państwa członkowskie. Jednakże za priorytet uznały zagwarantowanie efektyw-

²³³ Por.: C. Giering, *Außer Kontrolle? Die Reform der Europäischen Kommission*, München 1999.

²³⁴ *RK 2000: Grundsatzpapier der Bundesrepublik Deutschland...*

²³⁵ Było to wynikiem kompromisowego rozwiązania z Amsterdamu, uzależniającego rezygnację dużych państw członkowskich z drugiego komisarza na rzecz nowych członków (maksymalnie pięciu), z zastrzeżeniem modyfikacji systemu ważenia głosów w Radzie na ich korzyść. W czasie Konferencji międzyrządowej 1996/1997 Francja wyraziła gotowość do rezygnacji z drugiego komisarza, Niemcy ją wówczas odrzuciły, por.: L. Jesień, *Po Amsterdamie...*, s. 131–133.

²³⁶ *RK 2000: Grundsatzpapier der Bundesrepublik Deutschland...*

²³⁷ Por.: U. Bergdoll, *Erfolg für kleine Länder bei EU-Reform absehbar*, „Süddeutsche Zeitung”, 20.09.2000, s. 7.

nej pracy Komisji Europejskiej w wyniku określenia górnej granicy jej członków²³⁸. W powiązaniu z systemem rotacyjnym oznaczałoby to pozbawienie danego państwa reprezentacji w Komisji Europejskiej na pięć lat, w związku z tym frakcja SPD sięgnęła do rozwiązania, diskutowanego już w czasie poprzedniej Konferencji międzyrządowej. Zakładało ono wprowadzenie politycznych przedstawicieli ministrów tzw. komisarzy juniorów²³⁹. W razie nie osiągnięcia porozumienia co do stałej liczby komisarzy, tym ważniejsze zdaniem jej deputowanych, byłoby wzmocnienie pozycji przewodniczącego Komisji oraz politycznej odpowiedzialności komisarzy (połączenie odpowiedzialności resortowej i kolegialnej)²⁴⁰. Bezpośrednio przed posiedzeniem Rady Europejskiej w Nicei frakcje rządowe potwierdziły swoje stanowisko wobec ustalenia górnej granicy liczby komisarzy. Postulowano przyjęcie stałego systemu rotacyjnego, w którym państwa członkowskie uczestniczyłyby na równych warunkach. Wypracowanie tego systemu było jednym z celów, które zamierzano osiągnąć w Nicei. Podkreślono, że czasowa rezygnacja ze stałego przedstawiciela w Komisji nawet dużych państw „w żadnym wypadku” nie powinna osłabić politycznej pozycji tego organu²⁴¹.

Parlamentarne frakcje opozycyjne zajmowały podobne do koalicji rządowej stanowisko wobec rozwiązania podstawowych problemów przedstawicielstwa krajów członkowskich w Komisji Europejskiej²⁴². Wszystkie te propozycje zmie-

²³⁸ „BT-Drucksache” 14/3514.

²³⁹ Por.: „Verhandlungen...”, 87. Sitzung, 17. Februar 2000, s. 8064–8068. Szerzej na temat różnych wariantów reformy Komisji Europejskiej por.: C. Giering, *Außer Kontrolle? Die Reform der Europäischen Kommission*, München 1999.

²⁴⁰ „BT-Drucksache” 14/4457 oraz wypowiedź Güntera Glosera w parlamentarnej debacie nad wewnętrzną reformą Unii Europejskiej 8 czerwca 2000 roku, [w:] „Verhandlungen...”, 108. Sitzung, 8. Juni 2000, s. 10122.

²⁴¹ „BT-Drucksache” 14/4733.

²⁴² Kompleksowe rozwiązanie reformy struktury Komisji Europejskiej opracowała CDU. Jeżeli w skład Komisji wchodziłoby ponad 20 członków, mogłoby to znacznie obniżyć efektywność jej działania, jednak z drugiej strony zagrożona mogłaby być akceptacja decyzji wydanej przez Komisję w państwach, które nie posiadałyby w niej reprezentanta. W związku z tym CDU opowiadała się również za rezygnacją dużych państw członkowskich z drugiego komisarza, a w miarę powiększania się ich liczby wprowadzeniem tzw. komisarzy juniorów bez teki. Byliby oni sekretarzami danego państwa z prawem głosowania. Wzmocnienie pozycji przewodniczącego Komisji upatrywano, zarówno w jego wyborze przez Parlament Europejski na wniosek kwalifikowanej większości głosów w Radzie Europejskiej, jak i w przyznaniu mu prawa wyboru (przy zachowaniu nakazu, że każdy kraj członkowski powinien mieć reprezentanta wśród komisarzy i komisarzy-juniorów) i dymisji członków swojej Komisji. Komisarze winni ponadto po-

rzały w kierunku wzmocnienia pierwotnej roli Komisji jako organu ponadnarodowego, reprezentującego interesy wspólnotowe oraz przekształcenia jej w europejską egzekutywę. Frakcje CDU/CSU, FDP i PDS przyjęły ustalenie górnej granicy liczby komisarzy za warunek zapewnienia efektywności procesu podejmowania decyzji po poszerzeniu. Zgodnie uważano, że nie powinna ona przekroczyć obecnej liczby komisarzy – 20 (FDP postulowała jej ograniczenie do 15 komisarzy²⁴³), bowiem większa Komisja nie byłaby w stanie skutecznie wypełniać swoich funkcji jako europejska egzekutywa i „strażniczka traktatów”. Przy zachowaniu zasady „jedno państwo jeden komisarz”, pod uwagę brano zarówno wprowadzenie systemu rotacyjnego, jak i stworzenie hierarchicznych struktur reprezentacji. Byłyby one rekompensatą za brak stałego przedstawicielstwa w Komisji w postaci sekretarzy państwowych (PDS) bądź komisarzy juniorów (CDU/CSU).

W trakcie negocjacji strona niemiecka uzależniała uzyskanie korzystniejszej pozycji w Radzie Unii Europejskiej²⁴⁴, nie tylko od utraty drugiego komi-

nosić odpowiedzialność polityczną, podobnie jak ministrowie, i odpowiadać za błędy swojego resortu, por.: *CDU-Reformforderungen an die EU-Regierungskonferenz 2000. Gemeinsamer Beschluss der Bundesfachausschüsse Europapolitik und Außen- und Sicherheitspolitik der CDU-Deutschlands...*; Elmar Brok, członek Parlamentu Europejskiego i przewodniczący Federalnej Komisji CDU ds. Polityki Europejskiej, opowiadał się poza tym za stworzeniem w przyszłości organizacji członków Komisji i ich sztabów współpracowników na wzór ministerstw. Oznaczało to, że członek Komisji stałby na czele swojej dyrekcji generalnej oraz musiałby przejąć rolę *sekretarza państwa*, ściśle współpracującego z członkiem Komisji. Wymagałoby to silnego powiązania między dyrekcją generalną a komisarzem, by wzmocnić między nimi dialog, efektywność i kontrolę, por.: E. Brok, *Das Erreichte festigen, ein Zukunftsprogramm verwirklichen*, „Frankfurter Allgemeine Zeitung”, 1.06.1999, s. 14. Niektóre z tych propozycji znalazły swój wyraz w stanowiskach frakcji chadeckich prezentowanych na forum Bundestagu w debatach parlamentarnych, bądź formułowanych przez nie wnioskach, m.in. wybór komisarzy na podstawie posiadanych kompetencji, ich liczba zorientowana według powierzonych im zadań, indywidualna odpowiedzialność komisarzy oraz wzmocnienie uprawnień kontrolnych Parlamentu Europejskiego wobec Komisji.

²⁴³ Por.: *Leitsätze der F.D.P. zur Europawahl 1999. Beschluss des Europatags am 23. Januar 1999*, [w:] *Europäische Union. Dokumentation...*, s. 62–70; „BT-Drucksache” 14/4666.

²⁴⁴ Na spotkaniu Rady Europejskiej w Biarritz kanclerz Schröder w swoim oświadczeniu jednoznacznie nie zdefiniował, czy przez lepszą pozycję Niemiec w Radzie UE należałoby rozumieć także wagę ich głosów w stosunku do pozostałych dużych państw. Jednocześnie dał do zrozumienia, że utrata wpływów RFN w Komisji, możliwa byłaby jedynie po osiągnięciu postępu w innych obszarach: systemie ważenia głosów w Radzie UE, ograniczeniu prawa weta i uproszczeniu zasad wzmocnionej współpracy między nie-

sarza, ale również od akceptacji wprowadzenia systemu rotacji w Komisji Europejskiej. Przyjęcie takiego stanowiska postrzegane było przez Niemcy jako „prezent dla Europy”. System rotacji byłby gwarantem sprawnego funkcjonowania tej instytucji po poszerzeniu, zwłaszcza w obliczu nikłej szansy na osiągnięcie porozumienia, co do ograniczonej liczby komisarzy²⁴⁵. Gotowość Niemiec do możliwości nieposiadania własnego komisarza nasunęła zasadnicze pytanie. Dlaczego największe państwo w Europie wyraziło zgodę na brak bezpośredniego wpływu w instytucji – uważanej za strażniczkę europejskich traktatów, której pozycja, co więcej powinna zostać wzmocniona w ramach negocjowanych reform? Jednak Niemcy nie były odosobnione w tym postulatcie. Również pozostałe duże państwa członkowskie – Francja, Wielka Brytania, Włochy i Hiszpania wyraziły chęć uczestnictwa w systemie rotacji, tak by wielkość Komisji po poszerzeniu nie przekroczyła jej obecnej liczby – dwudziestu komisarzy. Wspólne stanowisko Niemiec i Francji w tej kwestii wynikało z zamiaru niedopuszczenia do sytuacji, w której niemal trzydziestoosobowa Komisja, w większości reprezentowałaby państwa mniejsze i biedniejsze. Mogłyby one forsować rozporządzenia i dyrektywy, których koszty ponosiliby płatnicy netto, czyli przede wszystkim RFN. Jeśli jednak Komisja Europejska składałaby się z przedstawicieli każdego państwa członkowskiego, należałoby wziąć pod uwagę możliwość zmniejszenia liczby komisarzy dysponujących pełnymi uprawnieniami. Takie stanowisko spotkało się z ostrym sprzeciwem małych państw członkowskich (Luksemburg, Finlandia, Belgia, Portugalia), które nie chciały zrezygnować ze stałej reprezentacji w Komisji Europejskiej. Zarzuciły one dużym państwom próbę marginalizacji pozycji tej instytucji przy równoczesnym powiększaniu swoich wpływów w systemie ważenia głosów w Radzie UE²⁴⁶.

Spór ten znalazł wyraz na nieformalnym spotkaniu szefów państw i rządów w Biarritz (13–14 października 2000 roku). Potwierdziła to m.in. wypowiedź byłego przewodniczącego Grupy Roboczej, Portugalczyka Seixasa da Costy: „Biarritz nie przybliżył porozumienia. Zwiększył jedynie nieufność małych i średnich państw [...] oraz zaostrzył dyskusję.” Czynione przez duże państwa członkowskie zabiegi o wzmocnienie swojej pozycji w Radzie UE

którymi państwami członkowskimi. Por.: U. Bergdoll, *Deutsche Bescheidenheit. Berlin verzichtet auf Kommissar*, „Süddeutsche Zeitung”, 16.10.2000, s. 2.

²⁴⁵ *Ibidem*.

²⁴⁶ Por.: G. Müller-Brandeck-Bocquet et al., *Deutsche Europapolitik von Konrad Adenauer bis Gerhard Schröder*, Opladen 2002, s. 180–181.

przed rozszerzeniem, prowadziły zatem do obniżenia znaczenia małych państw w procesie decyzyjnym²⁴⁷.

Zarysowany wyżej konflikt stał się również przedmiotem „godziny aktualnej”, zwołanej na wniosek frakcji CDU/CSU 25 października 2000 roku, a poświęconej postanowieniom spotkania Rady Europejskiej w Biarritz. Chadeccy zarzucili koalicji rządowej prowadzenie nieumiejętnej polityki wobec małych państw członkowskich zarówno w sprawie reformy Komisji, jak i modyfikacji systemu ważenia głosów w Radzie UE²⁴⁸. Zdaniem Petera Hintze, rzecznika do spraw polityki europejskiej frakcji CDU/CSU, szefowie państw i rządów „nie sprostali celom, które sami sobie wytyczyli”, a ich spotkanie było oznaką „braku politycznego przywództwa” w Unii Europejskiej. Ponadto nie posunięto się naprzód w przygotowaniach do posiedzenia Rady Europejskiej w Nicei. Do najbardziej problematycznych zagadnień, co do których nie udało się jeszcze osiągnąć porozumienia, Hintze zaliczył reformę Komisji Europejskiej oraz zmianę systemu ważenia głosów w Radzie UE. Ponadto uznał osiągnięcie konsensu w Nicei za warunek zdolności UE do przyjęcia krajów Europy Środkowo-Wschodniej, albowiem to właśnie tam byłby „kuty klucz do poszerzenia”. Tym samym w imieniu frakcji chadeckiej wystąpił z żądaniem, aby Niemcy pozostały adwokatem rozszerzenia UE, winno być to bowiem „politycznym, moralnym i ekonomicznym zadaniem” niemieckiej polityki²⁴⁹.

Główne zarzuty wszystkich frakcji opozycyjnych oscylowały wokół kwestii pogorszenia stosunków z Francją i odejścia od „dobrej tradycji niemieckich rządów” (Peter Hintze, CDU/CSU). Tradycja ta polegała na „próbie występowania jako pośrednik między interesami dużych państw z jednej strony i małych z drugiej” (Uwe Hixsch, PDS) oraz na zachowaniu się fair wobec małych państw (Peter Hintze, CDU/CSU)²⁵⁰. Odpierając krytykę frakcji chadeckiej, politycy koalicji rządowej mówili „o olbrzymich postępach” spotkania w Biarritz (Joschka Fischer)²⁵¹, którego „sukces będzie odczuwalny w Nicei”, ponieważ „nie chodziło tam o podjęcie wiążących decyzji, ale o próbę znalezienia konsensu” (Markus Meckel, SPD)²⁵². Politykom frakcji chadeckiej Joschka Fischer przy-

²⁴⁷ Cytat za C. Giering, *Die institutionellen Reformen von Nizza – Anforderungen, Ergebnisse, Konsequenzen*, [w:] *Nizza...*, hrsg. W. Weidenfeld, s. 51–144; s. 58.

²⁴⁸ Por.: „Verhandlungen...”, 126. Sitzung, 25. Oktober 2000, s. 12102D–12117C; *Union kritisiert Blockade bei EU-Gipfeltreffen*, „Süddeutsche Zeitung”, 26.10. 2000, s. 5.

²⁴⁹ Por.: „Verhandlungen...”, 126. Sitzung, 25. Oktober 2000, s. 12102–12103.

²⁵⁰ *Ibidem*, s. 12102–12103, 12107, 12112.

²⁵¹ *Ibidem*, s. 12108.

²⁵² *Ibidem*, s. 12111.

omniał, że owe trudne kwestie reformy unijnej to „pozostałości waszych rządów”, wówczas były one „nie do rozwiązania”, a obecnie są przynajmniej w większym stopniu „rozwiązywalne”. Taki stan rzeczy uznał za zasługę gabinetu SPD/Sojusz '90/Zieloni. Zarzut opozycji, jakoby rząd federalny nie dbał o mniejsze państwa, był według szefa niemieckiej dyplomacji „po prostu bzdurą”²⁵³. Chodziło tu, zdaniem Fischera, o bardziej sprawiedliwe, oparte na kryterium demograficznym, relacje między państwami członkowskimi oraz utrzymanie sprawnego funkcjonowania Komisji Europejskiej po poszerzeniu. Kierując się tymi wyznacznikami, Niemcy byłyby gotowe nie tylko do rezygnacji z drugiego komisarza, ale również ze stałej reprezentacji swojego przedstawiciela na zasadzie rotacji. Jednocześnie należałoby odpowiednio wyważyć relacje między małymi i dużymi państwami członkowskimi, zarówno pod względem reprezentacji, jak i funkcjonalności instytucji unijnych. Bowiem, jak podkreślali zarówno Schröder, jak i Fischer: „problem ważenia głosów, nie jest kwestią matematyki, lecz w ostateczności musi być decyzją polityczną”²⁵⁴. I właśnie ta strategia, którą przyjął rząd federalny wobec reformy Komisji – rezygnacja z drugiego komisarza, redukcja wraz z ustaleniem górnej granicy jej członków oraz rotacja na równych warunkach – wzmacniała, zdaniem deputowanych frakcji parlamentarnej SPD, w przeciwieństwie do zarzutów opozycji, w pierwszym rządzie pozycję małych państw w instytucjach unijnych (Heidi Wegener, SPD)²⁵⁵.

To stanowisko podkreślił również kanclerz Schröder 28 listopada 2000 roku, w deklaracji rządowej poświęconej zbliżającemu się spotkaniu Rady Europejskiej w Nicei. Wprowadzenie systemu rotacji, obowiązującego wszystkie państwa członkowskie na takich samych zasadach, miałyby nie dopuścić do podziału na państwa członkowskie „pierwszej i drugiej klasy”. Uzasadnione byłoby to nie tylko właściwą istotą konstrukcji Komisji, zgodnie z którą komisarze nie powinni być przedstawicielami państw członkowskich, lecz ponieważ powinni oni definiować i strzec interesów wspólnotowych. Biorąc pod uwagę opór małych państw w tej materii, jak i wymóg jednomyślności przy podejmowaniu odpowiednich regulacji w tym zakresie, zdaniem kanclerza „również w tej sprawie trzeba będzie postarać się o kompromis”²⁵⁶. Podkre-

²⁵³ *Ibidem*, s. 12108.

²⁵⁴ Por.: m.in. wypowiedź Joschki Fischera w czasie „godziny aktualnej” 25 października 2000 roku, [w:] „Verhandlungen...”, 126. Sitzung, 25. Oktober 2000, s. 12108–12109.

²⁵⁵ Por.: „Verhandlungen...”, 126. Sitzung, 25. Oktober 2000, s. 12115.

²⁵⁶ Por.: „Verhandlungen...”, 135. Sitzung, 28. November 2000, s. 13028.

ślił przy tym zdecydowanie, że nie powinno być tym razem żadnych „left-overs” z Nicei²⁵⁷.

Zgodnie ze zmianami wprowadzonymi traktatem nicejskim od 1 stycznia 2005 roku²⁵⁸ w skład Komisji Europejskiej miał wejść przedstawiciel każdego państwa członkowskiego. Za takim rozwiązaniem opowiadały się wszystkie państwa kandydujące. Głównym motywem była tutaj chęć pełnego uczestnictwa w procesach decyzyjnych. Dopiero po przyjęciu do Unii dwudziestego siódmego kraju liczba członków Komisji miała być niższa od liczby państw członkowskich. Ponadto zostałyby wprowadzony system rotacji komisarzy z poszczególnych państw członkowskich, oparty na zasadzie równości wszystkich krajów, zarówno w odniesieniu do kolejności „rezygnowania” z teki komisarza, jak i długości sprawowania urzędu. Nowe państwa członkowskie miały w związku z tym współuczestniczyć w ustalaniu liczby komisarzy i precyzyjnych zasad rotacji na mocy jednomyślnej decyzji Rady UE.

Powyższe rozwiązanie, mimo że nie spełniało niemieckiego postulatu ograniczenia liczby komisarzy, zostało przez parlamentarne frakcje rządowe przyjęte jako reforma, idąca w dobrym kierunku i otwierająca drogę do poszerzenia. Szczególne znaczenie przypisywano wprowadzonym zmianom, dotyczącym wyboru przewodniczącego Komisji przez Radę Unii w składzie szefów państw i rządów stanowiącą już nie jednomyślnie, ale kwalifikowaną większością głosów. Ponadto wzmocnione zostało polityczne kierownictwo przewodniczącego KE. Zagwarantuje to skuteczność i spójność działań Komisji Europejskiej w rozszerzonym składzie członkowskim²⁵⁹.

Również frakcja CDU/CSU wskazywała na ważność zmian dotyczących przede wszystkim powoływania Komisji Europejskiej i jej przewodniczącego.

²⁵⁷ Por.: „Nichts wächst von alleine” Gerhard Schröder über die Reformen der EU und den Gipfel in Nizza, „Der Spiegel”, 4.12.2000, s. 214.

²⁵⁸ Traktat nicejski wszedł w życie 1 lutego 2003 roku. Na spotkaniu Rady Europejskiej w Kopenhadze (12–13 grudnia 2002 roku) wyznaczono datę przyjęcia 10 państw kandydujących na 1 maja 2004 roku. W związku z tym wypracowano na posiedzeniach Rady Europejskiej w Brukseli (24–25 października 2002 roku) i w Kopenhadze (12–13 grudnia 2002 roku) przejściowe rozwiązania określające pozycję nowych członków w okresie – od ich akcesji 1 maja 2004 roku do początku urzędowania nowej Komisji 1 listopada 2004 roku. W tym czasie każde nowe państwo członkowskie miało być reprezentowane przez swojego przedstawiciela w KE, który uzyskał status komisarza „bez teki”. W skład KE weszło zatem 30 komisarzy. Od 1 listopada 2004 roku Komisja liczyła 25 członków (w tym jej przewodniczący), a wraz z przystąpieniem Rumunii i Bułgarii 1 stycznia 2007 roku – 27 komisarzy. Por.: T. Fischer, A. Metz, *Mit Nizza am Abgrund?*, „Reform Spotlight” 2004, nr 1, <http://www.cap.uni-muenchen.de> (marzec 2008); Z. Czachór, *Zmiany i rozwój...*, s. 228.

²⁵⁹ „BT-Drucksache” 14/7172, s. 15.

Mimo że skład Komisji nie zostałby początkowo zasadniczo ograniczony, to rezygnacja z wymogu jednomyślności Rady UE na rzecz kwalifikowanej większości głosów przy nominacji jej członków, winna sprzyjać podwyższeniu politycznej wagi Komisji w systemie instytucjonalnym Unii. Deputowani chadecy sugerowali ponadto pojawienie się tendencji do ograniczania roli tej instytucji, między innymi we wspólnej polityce zagranicznej i bezpieczeństwa²⁶⁰.

Zdaniem frakcji FDP Komisja Europejska powinna składać się z 15 komisarzy. Byłoby to warunkiem jej spójnego i skutecznego funkcjonowania po poszerzeniu UE. Co więcej, winna ona ze względu na swój charakter pełnić funkcję wspólnotowego rządu, z wyodrębnionymi obszarami aktywności (resortami), który byłby wybierany i kontrolowany przez PE²⁶¹.

Również dla PDS wprowadzone traktatem nicejskim zmiany dotyczące składu Komisji Europejskiej nie były satysfakcjonujące. Wprawdzie frakcja opowiedziała się za mniejszą od liczby państw członkowskich liczbą komisarzy wchodzących w jej skład, ale chęć nowych krajów członkowskich do posiadania własnej reprezentacji „znalazła zrozumienie” wśród deputowanych PDS²⁶².

3.3. Podział mandatów w Parlamencie Europejskim

Kolejnym zagadnieniem determinującym pozycję państw kandydujących w systemie instytucjonalnym była reprezentacja w Parlamencie Europejskim. Jest on jedyną instytucją wspólnotową, posiadającą w pełni demokratyczną legitymizację. Jego członkowie wybierani są w wyborach bezpośrednich i powszechnych państw członkowskich. Obok Komisji i Rady UE posiada szerokie uprawnienia prawodawcze i kontrolne w systemie instytucjonalnym UE. Mając na uwadze kolejne rozszerzenie UE o państwa Europy Środkowo-Wschodniej traktat amsterdamski ustalił maksymalną liczbę deputowanych na 700 (art. 189 Traktatu o WE) oraz wprowadził zapis o odpowiedniej reprezentacji narodów państw wchodzących w skład Wspólnot (art. 190 ust. 2). Liczba deputowanych przysługujących poszczególnym krajom członkowskim była w zasadzie proporcjonalna do liczby mieszkańców²⁶³, choć nieznacznie przekładała pozycję małych państw członkowskich w stosunku do dużych²⁶⁴.

²⁶⁰ *Ibidem*, s. 15–16.

²⁶¹ *Ibidem*, s. 16.

²⁶² *Ibidem*, s. 16.

²⁶³ Szerzej na ten temat por.: K. Michałowska-Gorywoda, *Podjęmowanie decyzji...*, s. 190–195.

²⁶⁴ Do wyborów PE w czerwcu 2004, w których uczestniczyli przedstawiciele nowych państw członkowskich w skład PE wchodziło – zgodnie z art. 190 ust. 2 – 626 deputowanych, na poszczególne kraje członkowskie przypadało: Austria – 21, Belgia – 25,

Zarówno parlamentarne frakcje koalicyjne, jak i opozycyjne opowiadały się za ograniczeniem liczby deputowanych PE do 700 po akcesji państw kandydujących. Zdaniem frakcji SPD i Sojuszu'90/Zielonych po wejściu w życie traktatu amsterdamskiego Parlament Europejski nie tylko zyskał na politycznym wpływie w „koncercie europejskich instytucji”, ale również ponosi w większym stopniu odpowiedzialność za europejską integrację²⁶⁵. W związku z tym podział mandatów pomiędzy państwami członkowskim powinien lepiej odzwierciedlać zasadę proporcjonalności i uwzględniać potencjał ludnościowy państw członkowskich. Wszelako liczba członków PE po rozszerzeniu nie powinna przekroczyć 700²⁶⁶. Takie postulaty wysuwali również deputowani frakcji CDU/CSU oraz FDP²⁶⁷. Frakcja PDS zakładała poza tym, że każde państwo członkowskie winno być reprezentowane w PE przez co najmniej 4 deputowanych, reszta mandatów byłaby rozdzielana na podstawie liczby mieszkańców, a więc zgodnie z regułą „one man, one vote”²⁶⁸.

Ustalenia traktatu nicejskiego w sprawie podziału mandatów do Parlamentu Europejskiego koncentrowały się na ograniczeniu liczby posłów obecnych członków²⁶⁹ oraz proporcjonalnym zwiększeniu mandatów dla każdego państwa członkowskiego tak, by ich łączna liczba nie przekroczyła 732. Generalnie decyzje traktatu nicejskiego w tej materii odpowiadały postulatowi zgłaszanym przez partie reprezentowane w Bundestagu. Zarówno, jeśli chodzi o ograniczenie ogólnej liczby posłów, jak i uwzględnienie przy podziale mandatów w większym stopniu czynnika demograficznego.

Dania – 16, Finlandia – 16, Francja – 87, Grecja – 25, Hiszpania – 64, Holandia – 31, Irlandia – 15, Luksemburg – 6, Niemcy – 99, Portugalia – 25, Szwecja – 22, Wielka Brytania – 87, Włochy – 87.

²⁶⁵ „BT-Drucksache” 14/2248.

²⁶⁶ „BT-Drucksache” 14/3377, „BT-Drucksache” 14/3514.

²⁶⁷ „BT-Drucksache” 14/2233; „BT-Drucksache” 14/3522.

²⁶⁸ „BT-Drucksache” 14/2245.

²⁶⁹ Jedynie RFN i Luksemburg zachowały dotychczasową liczbę mandatów w PE. Najwięcej straciła Hiszpania (–21,9%), potem Holandia (–19,4%) i Belgia (–12,0%), por.: K. Michałowska-Gorywoda, *Podjęmowanie...*, s. 192–193; Na posiedzeniu Rady Europejskiej w Brukseli (24–25 października 2002 roku) podjęto decyzje dotyczące przejściowych rozwiązań w podziale miejsc do dnia wyborów do PE, zmodyfikowanych z przystąpieniem do Unii Europejskiej 10 kandydatów, a nie jak zakładał traktat nicejski – 12. Do dnia akcesji kraje kandydujące posiadały w PE członków-obszerników, których liczbę określiły postanowienia traktatu nicejskiego i RE w Brukseli (162; podział 50 miejsc Bułgarii i Rumunii); Niemcy, Luksemburg oraz Słowenia, Estonia, Cypr i Malta nie skorzystały z podziału miejsc przewidzianych dla Bułgarii i Rumunii. Por.: Z. Czachór, *Zmiana...*, s. 223.

Jednak i tutaj pojawiła się dysproporcja między pozycją krajów kandydujących i państw członkowskich²⁷⁰. Czechom i Węgrom przyznano o dwa mandaty mniej, niż porównywalnym pod względem liczby ludności Belgii, Grecji i Portugalii²⁷¹. W analogicznej sytuacji znalazła się Malta, która otrzymała o jeden mandat mniej w porównaniu z Luksemburgiem.

Fakt ten spotkał się z negatywną oceną zarówno parlamentarnych frakcji rządowych, jak i opozycyjnych. Nie do przyjęcia była, zdaniem deputowanych SPD/Sojuszu '90/Zielonych, mniejsza liczba mandatów przewidziana dla Czech i Węgier, w porównaniu do innych, zbliżonych pod względem populacji państw członkowskich. Kwestia równego potraktowania nowych i starych członków w tym zakresie winna zostać uregulowana w końcowej fazie negocjacji akcesyjnych²⁷². W podobnym duchu wyrażali swoje stanowisko posłowie PDS. W ich przekonaniu szefowie państw i rządów nie kierowali się przy podziale mandatów do PE określoną zasadą, lecz był to wynik osiągnięty *ad hoc*, wyrównujący straty związane z systemem ważenia głosów w Radzie UE. Szczególnie kompromitujące, ich zdaniem, było niesprawiedliwe potraktowanie Czech i Węgier. W związku z tym frakcja zażądała, by pod kątem zbliżającej się akcesji tych państw, poddano rewizji podział mandatów w PE²⁷³. Z kolei frakcja parlamentarna CDU/CSU skrytykowała obok niesprawiedliwego podziału mandatów do PE dla Czech i Węgier, przyznanie Malcie mniejszej ich liczby w porównaniu z Luksemburgiem, mimo zbliżonej liczby ludności²⁷⁴.

3.4. Pozostałe instytucje i organy: Trybunał Sprawiedliwości, Trybunał Obrachunkowy, Komitet Ekonomiczno-Społeczny, Komitet Regionów

Perspektywa rozszerzenia UE wymagała także reformy wspólnotowych organów sądowniczych. Uzgodnione w Nicei zasadnicze modyfikacje, miały na celu przede wszystkim podniesienie efektywności pracy sądów (m.in. w wyniku powołania specjalistycznych izb przy Sądzie Pierwszej Instancji). Z punktu

²⁷⁰ Mimo dyskryminacji trzech państw kandydujących przy podziale mandatów w PE, nowi członkowie posiadają pewną nadreprezentację w tej instytucji. W UE-27 stanowią oni 22% ogólnej ludności UE i dysponują ok. 27% miejsc w PE, a dotychczasowi członkowie stanowiąc 78% ludności UE, dysponują 73% miejsc w PE (535 z 732); por. tabela 1.

²⁷¹ Stosowna korekta została dokonana w końcowej fazie negocjacji akcesyjnych.

²⁷² „BT-Drucksache” 14/7172, s. 14.

²⁷³ „BT-Drucksache” 14/7172, s. 15.

²⁷⁴ „BT-Drucksache” 14/7172, s. 14; por. wypowiedź Michaela Stübgena (CDU/CSU) w debacie 8 marca 2001 roku, por.: „Verhandlungen...”, 155. Sitzung, 8. März 2001, s. 15168.

widzenia nowych członków istotne było zagwarantowanie każdemu państwu członkowskiemu reprezentacji przez jednego sędziego w Trybunale Sprawiedliwości (dotychczas 15), a przez „co najmniej” jednego sędziego w Sądzie I Instancji²⁷⁵. Przedstawiciele państw kandydujących włączeni zostali również do systemu rotacji rzeczników generalnych Trybunału (3 na 8 jest nim objętych). Traktat nicejski umożliwił zwiększenie liczby rzeczników na mocy przyjętej na wniosek Trybunału Sprawiedliwości jednomyślnej decyzji Rady UE. Wspólnotowy wymiar sprawiedliwości miał przyczynić się przede wszystkim do lepszej ochrony praw obywateli i podmiotów gospodarczych w nowych krajach członkowskich.

Radykalna reforma europejskiego wymiaru sprawiedliwości stanowiła istotne osiągnięcie traktatu nicejskiego w ocenie frakcji SPD, Sojusz '90/Zieloni, CDU/CSU, FDP i PDS. Przede wszystkim miała przygotować ona system sądowniczy do sprawnego funkcjonowania po poszerzeniu. W dalszej perspektywie miała przyczynić się ona do pogłębienia niezbędnej współpracy w zakresie wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych, poprzez włączenie państw kandydujących do obszaru wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości Unii Europejskiej²⁷⁶.

Najistotniejszą zmianą, jeśli chodzi o reformę Trybunału Obrachunkowego, z punktu widzenia pozycji państw kandydujących, było zagwarantowanie każdemu państwu członkowskiemu jednego mandatu w tej instytucji²⁷⁷. Do jego kompetencji należy kontrolowanie legalności przepływu środków finansowych w budżecie wspólnotowym, jak i sposób zarządzanie środkami wspólnotowymi.

Jeśli chodzi o organy pomocnicze Komitet Ekonomiczno-Społeczny i Komitet Regionów, kraje członkowskie uzgodniły limity ich składu oraz podział głosów w związku z przystąpieniem nowych państw. Tym postanowieniom nie przypisywano zbyt dużej wagi w niemieckich kręgach parlamentarnych²⁷⁸. Zdaniem chadeków i liberałów należałoby w ogóle zlikwidować Komitet Ekonomiczno-Społeczny. W przekonaniu deputowanych FDP jest on formą zinstytucjonalizowanego lobby. Mając to na względzie, interesy obywateli powinny być reprezentowane w Parlamencie Europejskim, a nie w instytucjach, które traktowały Wspólnoty bardziej jako „państwo stanowe”, a nie Unię Europejską XXI wieku²⁷⁹.

²⁷⁵ Znowelizowany TN art. 221 i art. 224 akapit 1 TWE.

²⁷⁶ „BT-Drucksache” 14/7172, s. 16–17.

²⁷⁷ Znowelizowany TN art. 247 ust. 1 TWE.

²⁷⁸ Por.: „BT-Drucksache” 14/7172, s. 17.

²⁷⁹ „BT-Drucksache” 14/3522.

W kwestii podziału głosów w obu Komitetach partie opozycyjne skrytykowały dyskryminację Malty (5) w obu tych instytucjach względem Luksemburga (6). Deputowani frakcji PDS za pozytywne odczytywali następujące zmiany wprowadzone traktatem nicejskim: wybór członków obu Komitetów kwalifikowaną większością głosów w Radzie UE oraz wzmocnienie ich demokratycznej legitymacji²⁸⁰.

3.5. Wspólna polityka zagraniczna i bezpieczeństwa, wymiar sprawiedliwości i sprawy wewnętrzne

Miejsce państw kandydujących w systemie instytucjonalnym UE determinowała w szerszej perspektywie europejska polityka stabilizacyjna. Wraz z akcesją nowe kraje członkowskie miały przejąć dorobek prawny i polityczne cele UE. Fakt ten miał wpłynąć na polityczną i gospodarczą stabilizację w tych państwach. Ponadto był on warunkiem zapewnienia pokoju i bezpieczeństwa w Europie²⁸¹. Postanowienia Rady Europejskiej w Nicei wprowadzały zasadnicze innowacje, pogłębiające integrację państw narodowych w ramach Wspólnot. Nowy wymiar zyskała europejska tożsamość bezpieczeństwa i obrony²⁸², znowelizowano art. 7 Traktatu o UE oraz dołączono do traktatu nicejskiego w formie politycznej deklaracji Kartę Praw Podstawowych²⁸³. Zapowiedziano również prace nad gruntowną reformą Unii Europejskiej w czasie kolejnej Konferencji międzyrządowej w 2004 roku, do której zaproszono kraje kandydujące²⁸⁴. Wspomniane nowości, jako integralna część *acquis communautaire*, miały obowiązywać nowe kraje członkowskie UE.

²⁸⁰ W przypadku Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w traktacie nicejskim jednoznacznie stwierdzono, że w jego skład powinni wchodzić przedstawiciele społeczeństwa obywatelskiego (znowelizowany art. 258 TWE), odnośnie do Komitetu Regionów – przedstawiciel danego państwa musiałby posiadać mandat uzyskany w drodze wyborów do instytucji lokalnych lub regionalnych, bądź sprawować urząd politycznie podległy jednemu z tych organów (znowelizowany art. 263 TWE).

²⁸¹ F. Algieri, *Die erweiterte EU als internationaler Akteur*, „Der Bürger im Staat. Die Osterweiterung der EU” 2004, H. 1, s. 63–68.

²⁸² Por.: F. Algieri, *Die Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik – erweiterter Handlungsspielraum für die GASP*, [w:] Nizza..., hrsg. W. Weidenfeld, s. 161–201; M. Kremer, U. Schmalz, *Nach Nizza – Perspektiven der Gemeinsamen Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik*, „Integration” 2001, H. 2, s. 167–178, R. Zięba, *Europejska tożsamość bezpieczeństwa i obrony*, Warszawa 2000, s. 47–100.

²⁸³ Jürgen Meyer (SPD) podkreślał „istotną rolę”, jaką będzie pełnić KPP w państwach kandydujących, por.: „Verhandlungen...”, 105. Sitzung, 18. Mai 2000, s. 9840.

²⁸⁴ Por.: 23. *Erklärung zur Zukunft der Union*, [w:] *Der Vertrag von Nizza im deutschen Bundestag, Ausschuss für die Angelegenheiten der Europäischen Union, Texte und Materialien*, Berlin Okto-

Poszerzenie Unii Europejskiej o kraje Europy Środkowo-Wschodniej było w przekonaniu polityków gabinetu koalicyjnego instrumentem politycznej „stabilizacji, dobrobytu i bezpieczeństwa” w Europie (Joschka Fischer)²⁸⁵. W związku ze słabością i niejasnością działań w zakresie wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa wobec wydarzeń w Kosowie w 1999 roku, „poszerzenie Unii Europejskiej nabrało decydującej, strategicznej wartości” (Ludger Volmer, minister stanu)²⁸⁶. Jednym z najważniejszych celów poszerzenia UE była dla polityków koalicji rządowej „prewencyjna polityka bezpieczeństwa” (Joschka Fischer)²⁸⁷. Jednocześnie rząd federalny podkreślał znaczenie wypracowania europejskiej samodzielności militarnej, która „nie powinna być alternatywą”²⁸⁸ w stosunku do NATO. Jej zadaniem byłoby, w przekonaniu kanclerza Schrödera, „wzmocnienie zarówno Paktu Północnoatlantyckiego, jak i europejskiej wagi w NATO”²⁸⁹. W tym kontekście podkreślał on szczególnie zainteresowanie niemieckiego rządu włączeniem krajów europejskich, które są członkami NATO, ale nie należą do UE, do wspólnej polityki bezpieczeństwa. Pozwoliłoby to na wzmocnienie NATO, bowiem tylko „silna Europa, gotowa do samodzielnego podjęcia militarnej odpowiedzialności, jest naj-

ber 2001, s. 41. Do prac nad KPP nie zostali zaproszeni przedstawiciele państw kandydujących. Natomiast uczestniczyli już w obradach Konwentu w sprawie przyszłości Europy, w charakterze obserwatorów. Tak wypowiedział w tej kwestii deputowany SPD, wiceprzewodniczący Komisji do Spraw Unii Europejskiej, Jürgen Meyer: „Moim zdaniem to niedobrze, że państwa kandydujące, w których przecież ma kiedyś obowiązywać konstytucja, mają zaledwie status obserwatora. Niewystarczające [...] jest również to, że dysponują zaledwie głosem doradczym; bowiem Konwent ma być właśnie gremium doradczym. Zatem dysponowanie w doradczym gremium doradczym głosem nie jest bynajmniej wystarczające i nie respektuje dostatecznie oczekiwań państw, z którymi rozpoczęto negocjacje. Należy stworzyć im możliwość wypowiedzenia się”, [w:] „Verhandlungen...”, 179. Sitzung, 28. Juni 2001, s. 17628.

²⁸⁵ Por.: *Rede des Vorsitzenden des Rates der Europäischen Union Joschka Fischer Bundesminister des Auswärtigen vor dem Europäischen Parlament am 12. Januar 1999 in Straßburg...*

²⁸⁶ „Verhandlungen...”, 41. Sitzung, 8. Juni 1999, s. 3500.

²⁸⁷ Por.: wypowiedź Joschki Fischera w debacie 3 grudnia 1999 roku, „Verhandlungen...”, 77. Sitzung, 3. Dezember 1999, s. 70865.

²⁸⁸ Por.: wypowiedź kanclerza Gerharda Schrödera w debacie 8 czerwca 1999 roku, „Verhandlungen...”, 41. Sitzung, 8. Juni 1999, s. 3486; oraz wypowiedź ministra stanu Güntera Verheugena w debacie 8 czerwca 1999 roku, „Verhandlungen...”, 41. Sitzung, 8. Juni 1999, s. 3516.

²⁸⁹ Por.: wypowiedź kanclerza Gerharda Schrödera w debacie 8 czerwca 1999 roku, [w:] „Verhandlungen...”, 41. Sitzung, 8. Juni 1999, s. 3486.

lepszą gwarancją długotrwałej obecności Stanów Zjednoczonych w Europie”. Ponadto działania Unii w tym zakresie nie powinny naruszać jakichkolwiek zobowiązań niektórych państw członkowskich należących do Paktu Północnoatlantyckiego i Unii Zachodnioeuropejskiej. Unia Europejska „podejmowałaby działania tylko w sytuacji, kiedy NATO jako całość nie byłoby zaangażowane”²⁹⁰. Deputowani frakcji SPD mówili w podobnym tonie o „wzmocnieniu europejskiego filara w Pakcie” (Joachim Poß)²⁹¹. W tym duchu brzmiały również wypowiedzi przedstawiciele opozycyjnej CDU/CSU o „wzmocnieniu europejskiego filara w Pakcie Północnoatlantyckim” (Wolfgang Schäuble)²⁹². Natomiast deputowani frakcji PDS byli przeciwni „militaryzacji Unii Europejskiej” (Uwe Hixsch, Wolfgang Gehrcke), wykluczyli również możliwość włączenia Unii Zachodnioeuropejskiej do UE²⁹³.

Dla nowych krajów członkowskich debata na temat przyszłości komponentu obronnego w ramach wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa wiązała się z problemem, polegającym na dużym zróżnicowaniu się interesów państw Unii Europejskiej w relacji do NATO. Był to jeden z czynników utrudniających przyszłe zaangażowanie się państw kandydujących w kształtowanie się wspólnej polityki obronnej. Jednocześnie pociągał za sobą obawy krajów Europy Środkowo-Wschodniej, związane z koniecznością dokonywania wyboru między sojusznikami w Unii Europejskiej a Stanami Zjednoczonymi. Także wśród państw członkowskich zrodziły się wątpliwości co do przyszłego wkładu nowych członków w rozwój i spójność europejskiej polityki bezpieczeństwa i obrony. W związku z tym przyszła współpraca w dziedzinie wspólnej obrony miała nie naruszać zobowiązań realizowanych przez niektóre państwa członkowskie w ramach Paktu Północnoatlantyckiego. Pewną alternatywą dla państw kandydujących byłoby zatem nadanie poszerzeniu Unii Europejskiej takiego wymiaru bezpieczeństwa i obrony, który byłby ściśle instytucjonalnie i militarnie zakorzeniony w NATO. Kraje Europy Środkowo-Wschodniej opo-

²⁹⁰ Por.: wypowiedź kanclerza Gerharda Schrödera w debacie 16 grudnia 1999 roku, [w:] „Verhandlungen...”, 79. Sitzung, 16. Dezember 1999, s. 7216.

²⁹¹ Por.: wypowiedź Joachima Poßa w debacie 3 grudnia 1999 roku, [w:] „Verhandlungen...”, 77. Sitzung, 3. Dezember 1999, s. 7071.

²⁹² Por.: wypowiedź Wolfganga Schäuble w debacie 3 grudnia 1999 roku, [w:] „Verhandlungen...”, 77. Sitzung, 3. Dezember 1999, s. 7082.

²⁹³ Por.: wypowiedź Uwe Hixscha w debacie 3 grudnia 1999 roku, [w:] „Verhandlungen...”, 77. Sitzung, 3. Dezember 1999, s. 7076; także wypowiedź Wolfganga Gehrcke w debacie 16 grudnia 1999 roku, [w:] „Verhandlungen...”, 79. Sitzung, 16. Dezember 1999, s. 7230–7231.

wiały się bowiem za komplementarnością, a nie konkurencyjnością misji natowskich i unijnych²⁹⁴.

Rozwój europejskiej polityki bezpieczeństwa i obrony postrzegany był przez rząd federalny jako „uwspólnotowanie zasadniczego obszaru narodowej suwerenności” (Joschka Fischer)²⁹⁵. Zatem przystąpienie dwunastu państw do Unii Europejskiej w dużym stopniu determinowało przyszły kształt wspólnej obronności oraz polityczną spójność Wspólnot.

Na spotkaniach Rady Europejskiej w Kolonii (czerwiec 1999 roku) i w Hel-sinkach (grudzień 1999 roku) podjęto decyzje w sprawie budowy wojskowego filara UE. Zapowiedziano wówczas powołanie politycznych i wojskowych organów w ramach Rady Unii Europejskiej: stałego Komitetu do spraw Politycznych i Bezpieczeństwa (utworzony 1 marca 2000 roku), Komitetu Wojskowego oraz Sztabu Wojskowego²⁹⁶. Na spotkaniu Rady Europejskiej w Fe-ira w czerwcu 2000 roku przyjęto kolejne zasady włączania europejskich państw członkowskich NATO, które nie są członkami UE oraz kandydatów UE, do współdziałania w zakresie militarnego rozwiązywania konfliktów. Dodatkowo określono podstawy konsultacji w stosunkach transatlantyckich oraz utworzono Komitet do spraw Cywilnych Aspektów Zarządzania Kryzysem (20 maja 2000 roku). Powyższa instytucjonalizacja europejskiej polityki bezpieczeństwa i obrony uzyskała polityczną akceptację Rady Europejskiej w Nicei. Traktat nicejski wprowadzał natomiast zasadnicze modyfikacje, polegające przede wszystkim na usunięciu z art. 17 zapisów, które dotyczyły Unii Zachodnioeuropejskiej.

Wszystkie parlamentarne frakcje, z wyjątkiem PDS, pozytywnie oceniały osiągnięcia nicejskie, mające na celu wzmocnienie europejskiej tożsamości bezpieczeństwa i obrony²⁹⁷. CDU/CSU postulowała dalsze pogłębianie instytucjonalnej współpracy między UE a NATO. Podkreślono konieczność zarówno wspólnego wypełniania zobowiązań, jak i wyspecjalizowanego podziału ról w zakresie osiągnięcia europejskiej zdolności wojskowej. Chadeacy opowiedzieli się za potrzebą utworzenia sił szybkiego reagowania, jako podstawy

²⁹⁴ Węgry, Polska, Czechy i Turcja są członkami NATO, pozostałe państwa kandydujące (oprócz Cypru i Malty) zostały zaproszone do przystąpienia do NATO na szczycie w Pradze (21–22 listopada 2002 roku).

²⁹⁵ Por.: wypowiedź Joschki Fischera w debacie 16 grudnia 1999 roku. „Verhandlungen...”, 79. Sitzung, 16. Dezember 1999, s. 7224.

²⁹⁶ Por.: szerzej R. Zięba, *Unia Europejska jako aktor stosunków międzynarodowych*, Warszawa 2003, s. 110–113; Z. Czachór, *Zmiany...*, s. 244–245.

²⁹⁷ Por.: „BT-Drucksache” 14/7172, s. 19–20.

europejskiej armii oraz kształtowania się wspólnej polityki zbrojeniowej. Zarówno CDU/CSU, jak i FDP wyraziły potrzebę scalenia urzędu Wysokiego Przedstawiciela do spraw wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa oraz komisarza odpowiedzialnego za stosunki zewnętrzne²⁹⁸. Natomiast PDS postulowała rozwój UE w kierunku potęgi cywilnej, która winna bazować na „zdolności do dyplomatycznego pośrednictwa, wyrównywania interesów gospodarczych oraz kompleksowej kooperacji”²⁹⁹. Zintegrowanie Unii Zachodnioeuropejskiej z UE, pociągało za sobą, zdaniem deputowanych chadeckich, kwestię uregulowania relacji z Turcją. Winna ona, jako członek stowarzyszonej UZE, uzyskać możliwość uczestnictwa w „procedurach decyzyjnych europejskiej polityki bezpieczeństwa i obrony”, pod warunkiem udostępnienia własnych sił zbrojnych (Volker Rühle)³⁰⁰.

Państwa członkowie, a więc także przyszli członkowie, zobowiązały się do przejścia zobowiązań zgodnie z postanowieniami Rady Europejskiej w Kolonii i Helsinkach. Przede wszystkim chodziło tutaj o osiągnięcie zdolności do wystawienia i utrzymania sił szybkiego reagowania, jak i dysponowania środkami i możliwościami do realizacji tzw. zadań petersberskich. W związku z niewielkimi zasobami finansowymi przyszłych państw członkowskich, wzmocnienie ich potencjału obronnego, mogłoby odbywać się kosztem innych, istotnych dla ich funkcjonowania obszarów. Na tę niewydolność finansową krajów kandydujących zwracali uwagę przede wszystkim deputowani frakcji parlamentarnej CDU/CSU, krytykując jednocześnie ograniczenia wydatków na obronność koalicji SPD/Sojusz '90/Zieloni³⁰¹: „nie można wymagać od państw kandydujących przeznaczenia co najmniej 2 procent swojego PKB na budżet związany z obronnością, a samemu ograniczyć o niemal 1 procent własny budżet na obronę”³⁰².

Główną przeszkodę kształtowania się wspólnej polityki obronnej upatrywano w różnym stopniu aktywności poszczególnych państw członkowskich w sprawach obronnych. W związku z tym rozważano „uelastycznienie” europejskiej polityki bezpieczeństwa i obrony, czego wyrazem były dążenia rządu

²⁹⁸ *Ibidem*.

²⁹⁹ *Ibidem*, s. 20.

³⁰⁰ Por.: wypowiedź Volkera Rühle w debacie 8 marca 2001 roku. „Verhandlungen...”, 155. Sitzung, 8. März 2001, s. 15156.

³⁰¹ Por.: M. Jopp, U. Schmalz, *Deutsche Europapolitik 2000. Positionen, Prioritäten, Perspektiven*, „Aus Politik und Zeitgeschichte” 2000, B. 6, s. 17–18.

³⁰² Por.: wypowiedź Wolfganga Schäuble w czasie debaty 3 grudnia 1999 roku, [w:] „Verhandlungen...”, 77. Sitzung, 3. Dezember 1999, s. 7081.

federalnego do ustanowienia w jej ramach wzmocnionej współpracy³⁰³. Współpraca taka byłaby otwarta dla wszystkich obecnych i przyszłych państw członkowskich. Ponadto jej realizacja nie kolidowałaby z działaniami NATO, lecz służyłaby umocnieniu europejskiego filara partnerstwa transatlantyckiego.

Także wizja „europejskiej federacji” Joschki Fischera dopuszczała zróżnicowany stopień współpracy niektórych państw w określonych sferach funkcjonowania Unii Europejskiej. W tym kierunku zmierzały także postulaty wszystkich frakcji parlamentarnych, z wyjątkiem PDS, dotyczące uproszczenia zasad wzmocnionej współpracy. Stanowiła ona, w ich przekonaniu, ważny instrument zagwarantowania funkcjonalności i wewnętrznej spójności UE przy większej liczbie państw członkowskich. Obszarem, który powinien zostać włączony do tej współpracy była przede wszystkim wspólna polityka zagraniczna i bezpieczeństwa, a także europejska polityka bezpieczeństwa i obrony. Ustanowienie wzmocnionej współpracy w tych dziedzinach determinowało sprawne działanie Unii Europejskiej na arenie międzynarodowej. Przede wszystkim miało umożliwić w miarę szybkie reagowanie Unii Europejskiej na przyszłe sytuacje kryzysowe. Temu celowi podporządkowane zostały zabiegi rządu federalnego o rozszerzenie procedury podejmowania decyzji kwalifikowaną większością głosów na wspólną politykę zagraniczną i bezpieczeństwa, aczkolwiek traktat nicejski wyłączał z jej zakresu kwestie o charakterze militarnym i obronnym³⁰⁴.

Poszerzenie Unii o dwanaście państw Europy Środkowo-Wschodniej wiązało się z istotną, zdaniem niemieckich polityków, kwestią regulacji stosunków sąsiedzkich tych państw w sferze bezpieczeństwa (Ukraina, Rosja, Bałkany, Turcja). Chodziło tu przede wszystkim o zagwarantowanie bezpieczeństwa na nowych granicach zewnętrznych Unii Europejskiej oraz gotowością państw kandydujących do podjęcia zobowiązań, wynikających z postanowień z Schengen. Dostrzegano również związane z tym ryzyko (nielegalna imigracja, zorganizowana przestępczość, konflikty etniczne, itd.). Jednocześnie akcentowano znaczenie UE jako instrumentu prewencyjnej polityki stabilizacyjnej. Polegać ona miała na włączaniu nowych państw członkowskich do działań, mających na celu m.in. zintegrowanie zadań i funkcji służb policyjnych, imigracyjnych, celnych, wywiadowczych. W związku z tym pozytywnie interpretowano za-

³⁰³ Szerzej na ten temat por.: R. Zięba, *Europejska tożsamość bezpieczeństwa i obrony*, Warszawa 2000.

³⁰⁴ Jedynym osiągnięciem było tu wprowadzenie głosowanie kwalifikowaną większością w wyborze Wysokiego Przedstawiciela do spraw wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa.

warcie postanowień dotyczących Eurojustu w traktacie nicejskim (art. 31, ust. 2 Traktatu o UE)³⁰⁵. Już w ocenie postanowień Rady Europejskiej w Tampere, Joschka Fischer wskazywał na ich „ścisły związek” z poszerzeniem UE. „Akceptacja [...] poszerzenia, będzie uzależniona w decydującym stopniu od zdolności państw kandydujących do zaangażowania się w przedsięwzięte w Tampere środki w ramach spraw wewnętrznych i wymiaru sprawiedliwości. Musimy jeszcze przed poszerzeniem posunąć się możliwie daleko w pogłębianiu współpracy, zarówno w polityce wewnętrznej i wymiarze sprawiedliwości, jak i w polityce zagranicznej i bezpieczeństwa, ponieważ osiągnięcie postępów w Unii liczącej 25 państw, nie będzie wcale łatwiejsze niż między 15 państwami”³⁰⁶.

Traktat nicejski wprowadził także istotne zmiany do procedury zawieszania państwa w prawach członka UE (art. 7 Traktatu o UE)³⁰⁷. Polegały one na rozróżnieniu dwóch etapów reakcji instytucji wspólnotowych w sytuacji poważnego i trwałego naruszenia przez dany kraj członkowski zasad wymienionych w Traktacie o UE (art. 6 ust. 1). Konsekwencją zastosowania tej procedury mogło być ograniczenie lub pozbawienie prawa głosu w Radzie UE. Decyzja o stwierdzeniu zawieszenia w prawach członka w pierwszym etapie podejmowana miała być większością czterech piątych członków Rady UE³⁰⁸ po uzyskaniu zgody Parlamentu Europejskiego i miała charakter ostrzegawczy. Drugi etap nie różnił się od zapisów wprowadzonych traktatem amsterdamskim³⁰⁹. W przekonaniu deputowanych frakcji SPD, Sojuszu ‘90/Zielonych oraz opozycyjnej PDS możliwość zastosowania kar wobec poważnego naruszenia podstawowych wartości Unii przez dane państwo członkowskie miało umocnić demokratyczną legitymizację UE³¹⁰.

³⁰⁵ „BT-Drucksache” 14/7172, s. 20–21.

³⁰⁶ „Verhandlungen...”, 63. Sitzung, 28. Oktober 1999, s. 5573.

³⁰⁷ Miało to bezpośredni związek z tzw. sprawą Austrii, w związku z nieformalnym oskarżeniem przez pozostałe państwa członkowskie rządu koalicyjnego Partii Ludowej i Partii Wolności, na czele ostatniej z wymienionych partii stał Jörg Heider, por.: EuroPAP z 14 września 2000 roku; Z. Czachór, *Zmiana...*, s. 185. Szerzej na temat stanowiska rządu federalnego wobec tej kwestii por.: Fragestunde, [w:] „Verhandlungen...”, 94. Sitzung, 22. März 2000, s. 8690–8699.

³⁰⁸ Na wniosek jednej trzeciej państw członkowskich, PE lub Komisji.

³⁰⁹ Rada Europejska stanowiąc jednomyślnie na wniosek jednej trzeciej państw członkowskich lub Komisji oraz za zgodą PE mogła stwierdzić zawieszenie państwa w prawach członka. Decyzja w tej sprawie podejmowana byłaby przez Radę UE kwalifikowaną większością. Por.: Z. Czachór, *Zmiana...*, s. 185.

³¹⁰ „BT-Drucksache” 14/7172, s. 19.

4. Karta Praw Podstawowych

Opracowanie Karty Praw Podstawowych zapowiedziano na wieńczącym niemiecką prezydencję spotkaniu Rady Europejskiej w Kolonii w czerwcu 1999 roku. Na mocy decyzji Rady Europejskiej w Tampere, w październiku 1999 roku, powołano w tym celu instytucję Konwentu, który rozpoczął swoje prace 17 grudnia 1999 roku. Tekst Karty został formalnie zatwierdzony 2 października 2000 roku. Uroczysta proklamacja Karty Praw Podstawowych w formie politycznej deklaracji miała miejsce na spotkaniu Rady Europejskiej w Nicei w grudniu 2000 roku.

W dyskusji nad przyszłym charakterem Karty Praw Podstawowych zaznaczył się podział stanowisk państw członkowskich, przebiegający zarówno między zwolennikami rozwiązań federacyjnych, do których należały RFN, Austria, Finlandia i kraje Beneluksu oraz współpracy międzyrządowej – Wielka Brytania, Irlandia, Szwecja i Dania, jak i wynikający z różnych tradycji konstytucyjnych poszczególnych państw³¹¹. Zwolennicy modelu federalnego opowiadali się za przyjęciem Karty jako prawnie obowiązującego dokumentu. Swoją argumentację opierali na trzech zasadniczych konstatacjach: wzmocniłaby ona identyfikację obywateli z UE, byłaby impulsem dla integracji politycznej oraz mogłaby przyczynić się do lepszej ochrony praw socjalnych³¹². Jednocześnie wspólny katalog praw podstawowych, szczególnie w przekonaniu inicjatorce Karty – RFN, byłby załącznikiem europejskiej konstytucji³¹³. Państwa przeciwne takiemu rozwiązaniu, obawiając się wzmocnienia federacyjnego charakteru UE, negowały konieczność ustanowienia odrębnego katalogu praw podstawowych. Przede wszystkim Wielka Brytania i państwa skandynawskie utożsamiały zawartość Karty Praw Podstawowych z „koniem trojańskim”, ponieważ stałaby się ona fundamentem przyszłej konstytucji. A wraz z konstytucją Unia mogłaby uzurpować sobie prawo do własnej państwowości. Karta Praw Podstawowych poszerzałaby, w ich przekonaniu, kompetencje Wspólnot oraz wiązała się z utratą państwowej suwerenności. Przede wszystkim perspektywa implementacji praw socjalnych w traktatach europejskich spotkała się z oporem niektórych państw członkowskich (Wielka Brytania). Obawy wzbudzało powierzenie Trybunałowi Sprawiedliwości kompetencji

³¹¹ Szerzej na ten temat por.: T. Bossi, *Die Grundrechtecharta für die EU*, [w:] Nizza..., hrsg. W. Weidenfeld, s. 203–262; S. Ulrich, *Richtungsstreit um Rechtekatalog*, „Süddeutsche Zeitung”, 26.09.2000, s. 2.

³¹² T. Bossi, *op. cit.*, s. 219–223; S. Ulrich, *op. cit.*, s. 2.

³¹³ Prezydent RFN Johannes Rau postulował włączenie Karty do pierwszej części przyszłego traktatu konstytucyjnego. To samo znaczenie przypisywał jej rząd federalny.

w obszarze narodowej polityki socjalnej i zatrudnienia. Wobec tych argumentów za słuszne uznawano przyjęcie Karty w formie niewiążącej politycznej deklaracji³¹⁴. W obliczu rozbieżnych wyobrażeń państw członkowskich, co do Karty Praw Podstawowych, zarówno jej treść, jak i forma były wyrazem kompromisu. Nie ustanowiła ona żadnych nowych kompetencji oraz zadań UE, zaakcentowała zasadę subsydiarności oraz podkreśliła tradycje konstytucyjne państw członkowskich³¹⁵.

W skład Konwentu weszli pełnomocnicy rządów państw członkowskich (15), posłowie ich parlamentów (30), reprezentant Komisji Europejskiej (1), deputowani do Parlamentu Europejskiego (16) oraz w charakterze obserwatorów – po dwóch reprezentantów Trybunału Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich i Rady Europy. Pełnomocnikiem rządu federalnego i zarazem przewodniczącym Konwentu został Roman Herzog – były prezydent RFN i były prezes Federalnego Trybunału Konstytucyjnego. Bundestag reprezentował Jürgen Meyer, SPD (zastępca: Peter Altmaier, CDU/CSU)³¹⁶, Bundesrat – minister do spraw europejskich Dolnej Saksonii – Jürgen Gnauck (zastępca: minister sprawiedliwości Dolnej Saksonii Wolf Weber). Natomiast spośród niemieckich deputowanych Parlamentu Europejskiego, udział w pracach Konwentu wzięli Jo Leinen, Ingo Friedrich i Sylwia-Yvonne Kaufmann.

Postulat opracowania europejskiej Karty Praw Podstawowych pojawił się w Niemczech już w czasie prac Konferencji międzyrządowej 1996/1997. Wystąpił z nim w 1995 roku deputowany opozycyjnej wówczas SPD – Jürgen Meyer. Podkreślił on potrzebę otwartej dla opinii społecznej dyskusji nad europejskim katalogiem praw podstawowych. W tym celu należałoby powołać konwent konstytucyjny, składający się z przedstawicieli Parlamentu Europejskiego i krajowych parlamentów. Umocnieniu więzi mieszkańców państw członkowskich z Unią Europejską służyłoby ponadto przyjęcie Karty Praw Podstawowych w europejskim referendum³¹⁷.

³¹⁴ Takie obawy wyrażali przede wszystkim brytyjscy konserwatyści oraz partie lewicowe w państwach skandynawskich. Por.: T. Bossi, *op. cit.*, s. 220–221; S. Ulrich, *Richtungsstreit um Rehtekatalog*, „Süddeutsche Zeitung”, 26.09.2000, s. 2.

³¹⁵ Por.: W. Bartoszewski, *Wprowadzenie*, [w:] *Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej. Tekst Karty. Stanowisko Rady Doradczej do spraw Praw Człowieka przy Ministrze Spraw Zagranicznych*, Warszawa 2001, s. 5–7.

³¹⁶ Reprezentanci Bundestagu zostali wybrani w głosowaniu plenarnym 25 listopada 1999 roku, niemal jednogłośnie (przy jednym wstrzymaniu się od głosu).

³¹⁷ Por.: *Debatte zur Reform des Vertrages von Maastricht und zur Europapolitik 22. Juni 1995*, „Verhandlungen des Deutschen Bundestages”, Stenographische Berichte. XIII. Wahlperiode, 44. Sitzung, 22. Juni 1995, s. 3562–3563.

W konsekwencji również w programie wyborczym socjaldemokratów do Bundestagu w 1998 roku postulowano opracowanie Karty Praw Podstawowych, która byłaby wyrazem wolności oraz wspólnych wartości Europejczyków³¹⁸. Także w programie wyborczym Sojuszu '90/Zielonych za „obywatelsko-prawny” fundament integracji uznano przyjęcie Karty Praw Podstawowych oraz ustanowienie wspólnych państwowo-prawnych zasad. Czytamy w nim m.in. że wspólnotowa koegzystencja państw członkowskich winna opierać się na konstytucji oraz szerokich możliwościach „cywilno-społecznej” partycypacji³¹⁹. FDP opowiadała się za przygotowaniem przez Parlament Europejski „europejskiej konstytucji”, zawierającej „katalog praw podstawowych”, uchwalonej przez Zgromadzenie i przyjętej na drodze referendum przez wszystkie państwa członkowskie³²⁰. Również PDS była zwolenniczką włączenia katalogu praw podstawowych do traktatu. Miałoby to niezwykle istotne znaczenie dla procesu demokratyzacji UE³²¹.

Karta Praw Podstawowych z punktu widzenia niemieckich frakcji parlamentarnych miała stanowić fundament późniejszego traktatu konstytucyjnego. Winna ona również wesprzeć identyfikację mieszkańców państw członkowskich z Unią Europejską, w obliczu pojawiającej się coraz częściej kwestii braku wystarczającej legitymizacji dla procesów decyzyjnych w instytucjach unijnych.

Zgodnie z wcześniejszymi postulatami odpowiedni zapis znalazł się w porozumieniu koalicyjnym podpisanym przez SPD i Sojusz '90/Zielonych w październiku 1998 roku. Zapowiedziano w nim zaangażowanie rządu federalnego w prace nad przygotowaniem Karty Praw Podstawowych³²². Zamiar ten potwierdził szef niemieckiej dyplomacji Joschka Fischer w swoim wystąpieniu przed Parlamentem Europejskim 12 stycznia 1999 roku, bezpośrednio przed objęciem przez Niemcy prezydencji w Unii Europejskiej. Prze-

³¹⁸ Por.: *Arbeit, Innovation und Gerechtigkeit. SPD-Wahlprogramm für die Bundestagswahl 1998. Beschluss des außerordentlichen Parteitages der SPD am 17. April 1998 in Leipzig*, [w:] *Europäische Union, Dokumentation...*, s. 85.

³¹⁹ *Bündnis'90/Die Grünen: Grün ist der Wechsel. Programm zur Bundestagswahl 1998, März 1998, Magdeburg*, [w:] *Europäische Union, Dokumentation...*, s. 96.

³²⁰ *Es ist Ihre Wahl: Das Wahlprogramm der F.D.P. zur Bundestagswahl 1998, Leipzig, 27.07.1998*, [w:] *Europäische Union, Dokumentation...*, s. 56.

³²¹ *Alternativen 98: Wahlprogramm der Partei des Demokratischen Sozialismus zur Bundestagswahl 1998. Für den politischen Richtungswechsel! Sozial und solidarisch – für eine gerechte Republik!*, [w:] *Europäische Union, Dokumentation...*, s. 107.

³²² *Aufbruch und Erneuerung...*

słanką dla stworzenia konstytucyjnego fundamentu Unii Europejskiej było, w jego przekonaniu, ustanowienie traktatem amsterdamskim obszaru wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości. Fischer wezwał w swojej mowie do rozważań nad przyszłością Europy: „po Maastricht i Amsterdamie kwestia europejskiej konstytucji miała zaistnieć intensywniej niż dotychczas”³²³. Zdaniem kanclerza Gerharda Schrödera Karta Praw Podstawowych byłaby „pierwszym krokiem na drodze stwarzania mocniejszych i stabilniejszych podwalin europejskiej konstytucji”³²⁴. W związku z tym zapowiedź prac nad Kartą Praw Podstawowych, zawarta w konkluzjach kolońskich, interpretowana była przez gabinet koalicyjny jako sukces niemieckiej prezydencji. Stanowiła bowiem jeden z „impulsów i kierunków dla dalszego rozwoju Europy”³²⁵. Szczególne znaczenie przypisywano metodzie opracowywania Karty. Miała ona być „nie tylko traktatem między rządami państw członkowskich, lecz wynikiem publicznej dyskusji, w której Europejczycy sami określiliby swoje prawa podstawowe” (Gerhard Schröder)³²⁶.

Potrzeba opracowania europejskiego katalogu praw podstawowych znalazła wyraz w programach wyborczych do Parlamentu Europejskiego w 1999 roku zarówno partii koalicyjnych³²⁷, jak i opozycyjnych³²⁸. I tu Karta Praw Podstawowych postrzegana była jako jeden z istotnych elementów urzeczywistnienia postulatu wzmocnienia „demokracji i bliskości obywatelom” Unii Europejskiej oraz załączek późniejszego traktatu konstytucyjnego.

Joschka Fischer, w deklaracji rządowej poświęconej postanowieniom Rady Europejskiej w Tampere (15–16 października 1999 roku)³²⁹, podkreślił rangę

³²³ *Rede des Vorsitzenden des Rates...*

³²⁴ „Verhandlungen des Deutschen Bundestages”. Stenographische Berichte. XIV. Wahlperiode 77. Sitzung, 3. Dezember 1999, s. 7063.

³²⁵ „Verhandlungen...”, 41. Sitzung, 8. Juni 1999, s. 3483–3519.

³²⁶ *Ibidem*, s. 3487.

³²⁷ Por.: *In Verantwortung für Deutschland: Europa einigen. Aufruf der SPD zur Europawahl am 13. Juni 1999; Entwurf Europawahlprogramm 1999*, [w:] *Europäische Union, Dokumentation...*, s. 88; *Für ein demokratisches Europa des Friedens, der Solidarität und der nachhaltigen Entwicklung. Bündnis'90/Die Grünen. BDK Leipzig. 11.–13. Dezember 1998*, [w:] *Europäische Union, Dokumentation...*, s. 103.

³²⁸ Por.: *Leitsätze der F.D.P. zur Europawahl 1999. Beschluss des Europatags am 23. Januar 1999*, [w:] *Europäische Union, Dokumentation...*, s. 67; *CDU: Europa muß man richtig machen. Beschluß des 12. Parteitags in Erfurt 25. bis 27. April 1999*, [w:] *Union in Deutschland, Informationsdienst der CDU, CDU-Dokumentation 14/1999*, s. 3–4.

³²⁹ Por.: *Posiedzenie Rady Europejskiej w Tampere, 15–16 października 1999 roku, Wnioski prezydencji*, „Monitor Integracji Europejskiej” 2000, nr 28, s. 92–103.

przyszłego dokumentu, jako integralnej części „europejskiej przestrzeni prawnej”. Jednym z motywów podjęcia przez rząd federalny inicjatywy przygotowania Karty Praw Podstawowych było stworzenie możliwości oddziaływania obywateli na funkcjonowanie instytucji unijnych, w razie naruszania przez nie podstawowych praw mieszkańców państw członkowskich. W związku z tym Karta Praw Podstawowych byłaby „nie tylko impulsem dla praw człowieka, ale przede wszystkim dla identyfikacji i legitymizacji Unii Europejskiej. Jest to nieodzowna podstawa dla dalszego procesu integracyjnego, to znaczy bez wzmocnienia zasady demokracji w Unii, bardzo trudne byłoby dalsze [...] pogłębianie procesu integracji. W tym sensie rozpoczęte prace nad Kartą Praw Podstawowych nabierają nie tylko znaczenia prawnego, ale również polityczno-integracyjnego”³³⁰. O tym, że Karta Praw Podstawowych miała zainicjować proces tworzenia konstytucji Unii Europejskiej, świadczyło również wystąpienie Claudii Roth w imieniu frakcji parlamentarnej Sojuszu ‘90/ Zielonych. Ponieważ „europejska demokracja jeszcze śpi”, a przeciętny obywatel w słabym stopniu utożsamia się z unijnymi instytucjami, Unia Europejska „potrzebuje obywatelskiego fundamentu oraz procesu konstytucyjnego”. Jej zdaniem „poszerzenie i pogłębienie UE to kwestie nie tylko liczby uczestniczących państw, ale również jakości – jakości postulowanych wartości i gwarantowanych praw”. A Karta Praw Podstawowych byłaby wyrazem wspólnej „świadomości praw”. W związku z tym posłanka sformułowała pięć „życzeń”, które w jej przekonaniu, powinny zostać uwzględnione w pracach nad Kartą. Po pierwsze, katalog praw w niej zawarty powinien być jasny i zrozumiały; nadrzędny wobec wszystkich traktatów europejskich. Jej podstawą winna być Europejska Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności Rady Europy z 1950 roku. Po drugie, kierując się postulatem demokratyzacji UE, niezbędne byłoby przyznanie Trybunałowi Sprawiedliwości nieograniczonych kompetencji w zakresie prawa azyłowego i uchodźców. Na uwagę zasługiwałaby kwestia przystąpienia UE do Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, jako podstawowej instancji ochrony praw człowieka. Po trzecie, wszyscy obywatele UE winni być równi wobec zawartego w Karcie katalogu praw podstawowych. Po czwarte, Karta nie powinna być „zamkniętym projektem”, zawarte w niej prawa podstawowe należałoby rozszerzać na obszary związane z ekologią lub nowymi technologiami, gdzie nie istnieją jeszcze wystarczające instrumenty ochronne. Ostatni postulat dotyczył zaangażowania w prace nad Kartą szerszej opinii społecznej, tak by była ona rezultatem „dyskusji i procesu przyswojenia” przez obywateli³³¹.

³³⁰ „Verhandlungen...”, 63. Sitzung, 28. Oktober 1999, s. 5571.

³³¹ „Verhandlungen...”, 63. Sitzung, 28. Oktober 1999, s. 5580–5581.

Przyjęte w Kolonii i Tampere postanowienia dotyczące Karty Praw Podstawowych deputowani SPD interpretowali jako „przełom” oraz „urzeczywistnienie postulatów, który po raz pierwszy wystosowała i szczegółowo uzasadniła na forum Bundestagu frakcja SPD w czerwcu 1995 roku” (Jürgen Meyer)³³². Podstawowym powodem, dla którego SPD nie przedstawiła wówczas projektu Karty było uniknięcie zarzutu, że „Niemcy chciałyby odgrywać rolę nauczyciela w kwestiach praw człowieka i obywatela”³³³. Sukcesem zakończyły się starania rządu federalnego w sprawie wyboru przewodniczącego przez członków Konwentu oraz stałego składu prezydium, niezależnie od zmieniającego się przewodnictwa Unii. Zdaniem Meyera Europejska Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności winna stanowić „ważną podstawę” Karty Praw Podstawowych. Karta winna być uzupełnieniem i dopełnieniem praw podstawowych zawartych we wspomnianej konwencji. Ponadto niezwykle istotne znaczenie miałyby nadanie Kartie Praw Podstawowych mocy wiążącej w Unii Europejskiej, czyli jej inkorporacja do pierwszej części Traktatu o UE. W tym celu należałoby również objąć postanowienia Karty jurysdykcją Trybunału Sprawiedliwości³³⁴.

Inicjatywa przygotowania Karty Praw Podstawowych przez Konwent spotkała się również z entuzjastycznym odbiorem deputowanych frakcji opozycyjnych. Dla CDU/CSU był to „projekt przełomowy” (Peter Altmaier)³³⁵ oraz „pozytywny aspekt” postanowień Rady Europejskiej w Tampere (Jürgen Rüttgers)³³⁶. Liberałowie postrzegali KPP jako element wspieranej przez FDP „długofalowej wizji wzrastającej Europy oraz europejskiej konstytucji” (Sabine Leutheusser-Schnarrenberger)³³⁷. Jedynie występująca w imieniu frakcji PDS Ulla Jelpke krytycznie odniosła się do postanowień Rady Europejskiej w Tampere, które nie przyniosły „żadnych postępów w zakresie praw człowieka i obywatela”. Decyzję o opracowaniu Karty Praw Podstawowych uznała za „spóźnioną”. Mimo to szczególną wagę przywiązywała do zaangażowania organizacji społecznych w proces tworzenia Karty³³⁸.

Prace nad Kartą Praw Podstawowych cieszyły się dużym zainteresowaniem wszystkich frakcji. Ich przedstawiciele z zaangażowaniem włączyli się do dys-

³³² „Verhandlungen...”, 63. Sitzung, 28. Oktober 1999, s. 5576.

³³³ *Ibidem*.

³³⁴ *Ibidem*, s. 5578.

³³⁵ *Ibidem*, s. 5594.

³³⁶ *Ibidem*, s. 5574.

³³⁷ *Ibidem*, s. 5589.

³³⁸ *Ibidem*, s. 5581–5583.

kusji nad treścią zawartego w niej katalogu praw podstawowych³³⁹. Zgodnie akceptowano zasadnicze założenie przyszłego dokumentu. Miał on gwarantować w sposób kompleksowy i skonsolidowany ochronę praw podstawowych w Unii Europejskiej, zarówno klasycznych praw osobistych i politycznych, jak i nowych, m.in. praw socjalnych i ekonomicznych oraz wiążących się z postępem nauki i techniki.

W dyskusji nad Kartą Praw Podstawowych w Niemieckim Bundestagu można wyróżnić zasadnicze zagadnienia, wokół których oscylowały postulaty wszystkich frakcji parlamentarnych. Dużo uwagi poświęcono celowi wypracowania KPP, gremium powołanemu do jej opracowania – Konwentowi, przystąpieniu Unii Europejskiej do Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, oraz przyszłemu statusowi Karty. Zasadniczymi elementami spornymi były z kolei: merytoryczna zawartość katalogu praw podstawowych, między innymi ujęcie praw socjalnych, prawo do azylu, statut małżeństw homoseksualnych oraz kwestia ingerowania w kompetencje państw członkowskich.

W przekonaniu deputowanych frakcji SPD Karta Praw Podstawowych była „socjaldemokratycznym projektem”³⁴⁰. Jürgen Meyer przypisywał jej „co najmniej to samo znaczenie”, co unii walutowej, czy poszerzeniu na wschód. Albowiem spajała w sobie dwa cele, do których zmierza Unia Europejska. Pierwszym byłaby „wspólnota wartości”, ponieważ Karta Praw Podstawowych to przecież wspólny „porządek wartości”. Drugim celem byłoby poddanie kontroli rosnącej władzy instytucji unijnych: „chodziło o to, by ludzie w Europie znali swoje prawa i potrafili je przeforsowywać”³⁴¹. Analogicznie dla deputowanych frakcji Sojuszu'90/Zielonych sformułowanie unijnego katalogu praw podstawowych stanowiło „centralny projekt niezbędnej demokracji

³³⁹ W czasie obrad Konwentu odbyły się trzy debaty, których przedmiotem była KPP: 18 maja, 7 lipca i 12 października 2000 roku, [w:] „Verhandlungen...”, 105. Sitzung, 18. Mai 2000, s. 9839–9860; „Verhandlungen...”, 115. Sitzung, 7. Juli 2000, s. 11022–11050; „Verhandlungen...”, 124. Sitzung, 12. Oktober 2000, s. 11903–11923; oraz wspólne posiedzenie Komisji ds. UE Bundestagu i Bundesratu: *Öffentliche Anhörung zu der Charta der Grundrechte der Europäischen Union. Gemeinsame Sitzung des Ausschusses für die Angelegenheiten der Europäischen Union des Deutschen Bundestages mit dem Ausschuss für Fragen der Europäischen Union des Bundesrates am 5. April 2000. Texte und Materialien. Berlin, Juni 2000.*

³⁴⁰ Por.: *Die Grundrechtecharta der Europäischen Union. Ein sozialdemokratisches Projekt, 3. Juli 2000. Fraktion der SPD im Deutschen Bundestag, Dokumente Nr. 02/01.*

³⁴¹ „Verhandlungen...”, 105. Sitzung, 18. Mai 2000, s. 9840.

zacji i upolitycznienia UE” (Claudia Roth)³⁴², służący „wzmocnieniu legitymizacji, kształtowaniu europejskiej tożsamości oraz pogłębianiu integracji” (Christian Sterzing)³⁴³. Tak o istotnym znaczeniu Karty Praw Podstawowych dla nadania Unii Europejskiej charakteru wspólnoty wartości mówił minister stanu Christoph Zöpel: „Wielkie konstytucje Europy, od francuskiej rewolucji łącznie z niemiecką konstytucją, tworzyły – najpierw w państwach narodowych, w coraz większym stopniu przybliżając je do siebie – wspólnotę wartości. Jeśli jesteśmy zgodni, co do tego, że wszystkim tym konstytucjom leżały u podstaw idee oświecenia, a uwieńczeniem rozwoju byłaby konstytucja, w której przebiłyby się mocniej idee oświecenia całej Europy, o ile dotyczą one praw pojedynczego obywatela, osiągniemy kamień milowy europejskiej historii”³⁴⁴.

Natomiast drugi reprezentant Bundestagu w Konwencji, deputowany opozycyjnej CDU/CSU, Peter Altmaier podkreślił, że projekt Karty był „wspólnym projektem wszystkich demokratycznych frakcji w tej izbie. Nie jest to, ani w pierwszej linii projekt czerwono-zielony, ani ekskluzywny projekt CDU/CSU. Od wielu lat wspólnie dążyliśmy do realizacji tego projektu i ponosimy wspólną odpowiedzialność [...] za jego sukces”³⁴⁵. Również frakcja CDU/CSU uznawała Unię Europejską przede wszystkim za „wspólnotę wartości”³⁴⁶. Karta Praw Podstawowych winna w związku z tym być wyrazem wspólnej tradycji państw członkowskich w odniesieniu do praw człowieka, demokracji i podstawowych wolności. Na gruncie tej tradycji rozwinął się z kolei „europejski obraz człowieka, który opiera się na chrześcijańskiej antropologii i tradycji oświecenia oraz stanowi korzenie naszego nowoczesnego rozumienia podstawowych praw człowieka”. A zatem Karta Praw Podstawowych winna potwierdzić poszanowanie „europejskiego obrazu człowieka”³⁴⁷. Jednocześnie zarówno Peter Altmaier, jak i Roman Herzog, starali się rozproszyć obawy, pojawiające się wśród chadeków, związane z konsekwencją przyjęcia Karty Praw Podstawowych, a mianowicie rozszerzeniem kompetencji Unii Europejskiej. Wręcz przeciwnie, w przekonaniu Altmaiera, opracowanie Karty było „pierwszym dużym europejskim projektem, który nie prowadzi w formie jednokierunkowej szosy do nowego poszerzenia kompetencji Unii Europejskiej,

³⁴² *Ibidem*, s. 9846.

³⁴³ *Ibidem*, s. 9857.

³⁴⁴ „Verhandlungen...”, 115. Sitzung, 7. Juli 2000, s. 11030.

³⁴⁵ *Ibidem*, s. 9843.

³⁴⁶ Por.: „BT-Drucksache” 14/3368.

³⁴⁷ „Verhandlungen...”, 105. Sitzung, 18. Mai 2000, s. 9844.

lecz do tego, by powierzone już kompetencje mogły być bardziej efektywnie kontrolowane i ograniczane” oraz stanowiło „pierwszy krok do dalszej dyskusji o zasadniczym podziale kompetencji w Unii Europejskiej”³⁴⁸. Ponadto, zdaniem Herzoga, ustanowienie jakichkolwiek zmian w prerogatywach czy zadaniach Unii Europejskiej przez Kartę Praw Podstawowych, byłoby „najpewniejszą metodą, by pogrzebać cały projekt”³⁴⁹. We wniosku frakcji chadeckich z 16 maja 2000 roku wśród postulatów dotyczących Karty Praw Podstawowych, stwierdzono, iż „nie powinna ona powierzać nowych kompetencji Unii Europejskiej. W większym stopniu wprowadzenie Karty pozwoliłoby na lepszą i bardziej skuteczną kontrolę dotychczasowych prerogatyw. Karta Praw Podstawowych nie nadawałaby Unii Europejskiej charakteru państwa. Byłaby krokiem do kompleksowego podziału kompetencji i zadań między Unią Europejską a państwami członkowskimi, który miałby ogromne znaczenie dla dalszej integracji”³⁵⁰. Jednak nie wszyscy politycy chadecy w ten sposób postrzegali związek między delimitacją kompetencji i Kartą Praw Podstawowych. Przewodniczący bawarskiej CSU Stoiber opowiedział się wprawdzie za Kartą, ale w ramach doprecyzowania i dostosowania kompetencji³⁵¹. Z kolei Wolfgang Schäuble, komentując prace Konwentu, mówił o konieczności postawienia tej debaty „z głowy na nogi. Najpierw należy wyjaśnić, gdzie potrzebujemy Europy. Następnie, drugim krokiem byłaby debata o narodowych kwestiach konstytucyjnych”³⁵².

Wszystkie frakcje parlamentarne postulowały nadanie Kartie Praw Podstawowych wiążącego charakteru. SPD i Sojusz '90/Zieloni we wniosku z 17 maja 2000 roku³⁵³, powoływały się w tej materii na niemieckie doświadczenia z konstytucją weimarską, która nie zawierała jednoznacznie sformułowanych praw podstawowych. Mając to na uwadze, postulowano nadanie Kartie Praw Podstawowych mocy prawnie wiążącej. W ten sposób rozszerzyłyby ona zakres praw dochodzonych sędownie oraz stałaby się źródłem identyfikacji obywateli z Unią Europejską. Wypełniłaby tym samym lukę, wynikającą z faktu

³⁴⁸ *Ibidem*, s. 9845.

³⁴⁹ „Die CDU muss da durch”. Roman Herzog zur Parteispendenaffäre, zur Zukunft der Union und zum Demokratisierungsprozess in der EU, „Süddeutsche Zeitung”, 8.03.2000, s. 9.

³⁵⁰ „BT-Drucksache” 14/3368.

³⁵¹ Edmund Stoiber, „Schröder wird scheitern”. Ein Zeit-Gespräch, „Die Zeit”, 3.12.1998, [w:] *Europäische Union, Dokumentation...*, s. 80–82.

³⁵² „Orakel? Vielleicht ist das Heine Zukunft” Wolfgang Schäuble über Europa und Rechtsextremismus, Helmut Kohl und den Boxer George Foreman, „Süddeutsche Zeitung”, 2.09.2000, s. 13.

³⁵³ „BT-Drucksache” 14/3387.

nie podlegania organów unijnych jurysdykcji Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. Postulowano zatem włączenie Karty do traktatów europejskich oraz „dodatkowo” przystąpienie Unii do Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności. Jednocześnie podkreślano, że Karta Praw Podstawowych nie powinna poszerzać kompetencji Unii Europejskiej, lecz „w większym stopniu wytyczyć ramy dla praw podstawowych”. Karta, jako dokument prawnie wiążący, w przekonaniu deputowanych frakcji koalicyjnych, stanowiłaby fundament wspólnych wartości państw członkowskich oraz instrument utożsamiania się obywateli z Unią Europejską³⁵⁴.

Analogiczne postulaty zawierał wniosek frakcji chadeckiej z 16 maja 2000 roku³⁵⁵. Wzmocnienie legitymizacji i akceptacji Unii Europejskiej należałoby osiągnąć poprzez danie obywatelom narzędzia kontroli nad instytucjami unijnymi. W związku z tym opowiadano się za wiążącym charakterem Karty Praw Podstawowych. Jej postanowienia powinny być sformułowane w sposób, umożliwiający scalenie jej z traktatami oraz przyjęcie przez wszystkie państwa członkowskie w charakterze wiążącym. Dzięki temu każdy obywatel otrzymałby prawo do sądowej skargi przeciwko instytucjom Unii Europejskiej. Opowiedziano się za wiążącym charakterem zapisów Karty, zarówno dla organów unijnych, jak i przy stosowaniu prawa wspólnotowego na płaszczyźnie krajowej. Tylko w ten sposób zagwarantowana zostałaby jednolita ochrona praw podstawowych we wszystkich państwach członkowskich.

To, że Karta Praw Podstawowych nie powinna pozostać jedynie polityczną deklaracją, podkreślali również deputowani frakcji parlamentarnych FDP i PDS³⁵⁶. Deputowani PDS opowiadali się poza tym za stworzeniem „izby ds. praw podstawowych przy Trybunale Sprawiedliwości”, bądź „unijnego sądu praw podstawowych” (Uwe Hikscha)³⁵⁷. Pozwoliłoby to, na bezpośrednie składanie skarg i dochodzenie swoich praw przez obywateli, którzy nie czuliby się odpowiednio reprezentowani przez Unię Europejską. W związku z tym należałoby dążyć do wypracowania przy zaangażowaniu organizacji poza-

³⁵⁴ *Ibidem*.

³⁵⁵ „BT-Drucksache” 14/3368.

³⁵⁶ Por.: wypowiedź Sabine Leutheusser-Schnarrenberger w debatach 18 maja 2000 roku i 7 lipca 2000 roku, [w:] „Verhandlungen...”, 105. Sitzung, 18. Mai 2000, s. 9848–9849; „Verhandlungen...”, 115. Sitzung, 7. Juli 2000, s. 11028–11029; „BT-Drucksache” 14/3322; także wypowiedź Uwe Hikscha w debacie 18 maja 2000 roku, „Verhandlungen...”, 105. Sitzung, 18. Mai 2000, s. 9851–9852.

³⁵⁷ „Verhandlungen...”, 105. Sitzung, 18. Mai 2000, s. 9851.

rządowych „jasnych, przejrzystych, niebiurokratycznych, sprawnych i tanich reguł proceduralnych”³⁵⁸.

Jednocześnie wszystkie frakcje były zgodne co do tego, że podstawowym źródłem Karty Praw Podstawowych winna być Europejska Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności. Unijny katalog winien zapewnić nie niższy stopień ochrony praw człowieka, niż wynikający ze wspomnianej konwencji. Szczególne znaczenie przypisywano Konwentowi, jako demokratycznemu gremium, w którego skład weszli w większości deputowani Parlamentu Europejskiego i parlamentów narodowych³⁵⁹. Ponadto wszystkie frakcje stały na stanowisku, że źródłem praw podstawowych sformułowanych w Karcie winna być nienaruszalność i ochrona godności ludzkiej³⁶⁰.

Nowym akcentem wśród dezyderatów dotyczących Karty Praw Podstawowych był, lansowany przez CDU/CSU „europejski obraz człowieka, oparty na chrześcijańsko-zachodniej tradycji”, który miał być „widoczny w strukturze i treści Karty”³⁶¹. Chadeacy domagali się poza tym „w obliczu okropnych doświadczeń z czystkami etnicznymi i przesiedleniami w XX wieku i szczególnie w ostatnim czasie na Bałkanach [...]” zawarcia w Karcie „[...] prawa do stron ojczystych i ochrony przed przesiedleniami, jak również postanowień chroniących prawa mniejszości etnicznych, narodowych i językowych”³⁶². Przy poszanowaniu Konwencji genewskiej z 1952 roku Karta powinna zawierać „gwarancję dla politycznie prześladowanych, by w ten sposób podkreślić konieczność stworzenia zharmonizowanego prawa azylowego”³⁶³. Postanowienia Karty Praw Podstawowych w materii praw socjalnych i gospodarczych nie powinny, zdaniem frakcji chadeckiej, „obarczać zarówno państw członkowskich, jak i Unii nowymi zadaniami, bądź budzić oczekiwania, które nie mogłyby być spełnione ze względu na brak odpowiednich kompetencji Unii Europejskiej”³⁶⁴.

³⁵⁸ „BT-Drucksache” 14/3513.

³⁵⁹ Parlamentarzyści stanowili 3/4 członków Konwentu (46 z 62).

³⁶⁰ Analogicznie do art. 1 Ustawy Zasadniczej RFN.

³⁶¹ „BT-Drucksache” 14/3368.

³⁶² *Ibidem*; „KPP byłaby [...] niewiarygodna, gdyby zajmowała się wszelkimi możliwymi prawami podstawowymi [...], pozostawiając na zewnątrz centralny problem przesiedleń i ochrony mniejszości” (Peter Altmaier), [w:] „Verhandlungen...”, 105. Sitzung, 18. Mai 2000, s. 9846.

³⁶³ „BT-Drucksache” 14/3368.

³⁶⁴ *Ibidem*; „Zasadnicze decyzje odnośnie kształtu systemu socjalnego będą zapadać na poziomie państw członkowskich. [...] Nie powinniśmy ulec pokusie, budzenia dużych oczekiwań na płaszczyźnie europejskiej, których nie możemy spełnić” (Peter Altmaier), [w:] „Verhandlungen...”, 105. Sitzung, 18. Mai 2000, s. 9846.

Te postulaty były szczególnie eksponowane przez deputowanych bawarskiej CSU. Świadczyły o tym wypowiedzi Gerda Müllera w czasie parlamentarnych debat poświęconych zapisom Karty Praw Podstawowych. Uzależnił on poparcie swojej frakcji dla ratyfikacji unijnego dokumentu od trzech warunków. Pierwszym było ograniczenie zawartego w nim katalogu praw do „klasycznych praw podstawowych”. Ponadto Karta Praw Podstawowych miała nie stanowić obowiązującej wykładni praw socjalnych w państwach członkowskich. Co więcej – i był to trzeci warunek – jej postanowienia winny raczej ograniczyć kompetencje Unii Europejskiej, aniżeli służyć ustanawianiu nowych prerogatyw³⁶⁵. W związku z tym minister do spraw europejskich Bawarii Reinhold Bocklet, uznając Kartę Praw Podstawowych za „istotny wkład w konieczną dyskusję o europejskich prawach podstawowych”, opowiedział się za nadaniem jej wiążącego charakteru „jeśli jednocześnie jasno określone zostaną uprawnienia na płaszczyźnie europejskiej. W innym wypadku dostrzegamy niebezpieczeństwo poszerzenia kompetencji Unii Europejskiej przez katalog praw podstawowych. Dokładnie tego nie chcemy”³⁶⁶.

Powierzania nowych uprawnień Unii Europejskiej obawiały się już tradycyjnie niemieckie kraje związkowe. Początkowo sprzeciwiały się one umieszczeniu w Karcie podstawowego prawa do nauki, które w RFN leży w gestii landów. Jürgen Gnauck powoływał się na opinie sędziego Trybunału Sprawiedliwości Güntera Hirscha o „wysysającym kompetencję” działaniu Karty, w razie jej ratyfikacji³⁶⁷. Sporne były również możliwe interpretacje statusu i treści zapisów Karty przez Trybunał Sprawiedliwości oraz jej tzw. „unifikujące” działanie. Dopuszczając proklamację Karty, Gnauck w imieniu landów zapowiedział: „będziemy z pewnością kłócić się o to, czy – w zależności od treści Karty – dojdzie do jej inkorporacji do traktatów, czy nie. W tej kwestii niemieckie landy świadomie jeszcze dzisiaj nie określiły swojego stanowiska. Zanim się zdecydujemy, chcemy wiedzieć co znajdzie się [...] w tej cudownej torebce”³⁶⁸.

Różnice poglądów między poszczególnymi frakcjami zaznaczyły się w debacie parlamentarnej 7 lipca 2000 roku. Jednym z punktów porządku dziennego obrad było sprawozdanie Komisji do Spraw Unii Europejskiej poświęcone Karcie Praw Podstawowych oraz wnioski frakcji, co do tej materii. Mimo

³⁶⁵ Por.: „Verhandlungen...”, 105. Sitzung, 18. Mai 2000, s. 9855–9856.

³⁶⁶ *Pressemitteilungen der Bayerischen Staatskanzlei*, http://www.bayern.de/Presse-Info/PM/2000/EU-Grundrechts-Charta_Bocklet_001004.htm (marzec 2005).

³⁶⁷ „Verhandlungen...”, 115. Sitzung, 7. Juli 2000, s. 11030–11031.

³⁶⁸ *Ibidem*.

zasadniczego konsensu nie powiodła się próba uchwalenia wspólnej rezolucji. Powodem była „nieoczekiwana” odmowa ze strony CDU/CSU – jak stwierdził w swoim wystąpieniu w imieniu frakcji SPD Jürgen Meyer. Przedmiotem „różnicy zdań” stało się prawo do azylu. Co prawda, zdaniem Meyera, konieczne byłoby „zmierzenie się na szczeblu narodowym z postulowaną przez frakcję CDU/CSU gwarancją azylu jako instytucji prawnej oraz [...] uznawanym przez nas (SPD) za słuszne indywidualnym prawem do azylu [...]”, jednakże „teraz chodzi o Konwent w Brukseli. Uważam, że sporu, który powinien być rozstrzygnięty na poziomie narodowym, nie należy przenosić do Brukseli, jeśli nie ma się szans na jego wygranie [...]”³⁶⁹. Poza tym Karta miała zawierać zapis, nie pozwalający na obniżenie poziomu ochrony praw podstawowych zagwarantowanych w państwach członkowskich. Kolejną kwestią sporną wymienioną przez Meyera były prawa socjalne. Ich wprowadzenie do unijnego katalogu praw podstawowych zapowiedziano już w postanowieniach Rady Europejskiej w Kolonii. Wobec zasadniczej zgody uczestników Konwentu co do tego, że „Karta Praw Podstawowych nie mogłaby służyć poszerzeniu kompetencji instytucji Unii Europejskiej”, Meyer starał się rozwiać obawy chadeków związane z granicami ochrony praw socjalnych i gospodarczych w Karcie. Z uwagi na istniejące różnice między państwami w zakresie regulacji zagadnień socjalnych na szczeblu unijnym, wezwał wszystkie frakcje do poparcia kompromisowej inicjatywy, zgłoszonej przez niego i reprezentanta francuskiego rządu Guya Braibanta. „Złoty środek” polegałby na wypracowaniu modelu opartego na trzech filarach. W pierwszym filarze znalazłyby się postanowienia dotyczące poszanowania solidarności, nie tylko jako wartości podstawowej, ale również jako podstawy prawnej, z której wywodziłyby się prawa socjalne. Drugi filar obejmowałby takie prawa socjalne, co do których możliwy byłby konsens, np. prawo dostępu do usług socjalnych. Trzeci filar byłby „dynamiczny”, w wyniku przyjęcia założenia, że prawa socjalne znajdują się w procesie ciągłego rozwoju. Owe filary byłyby „podstawą wykładni i zastosowania Karty”³⁷⁰. Jednocześnie Meyer przytoczył propozycje sformułowania prawa do pracy w Karcie, które w jego przekonaniu, mogłoby być podstawą porozumienia z opozycją: „każdy ma prawo do podejmowania pracy oraz prawo do ochrony swojego miejsca pracy. W szczególności każdy ma prawo do wykonywania swobodnie wybranego zawodu, jak również prawo do swobodnego dostępu do bezpłatnego pośrednictwa pracy. Każdy ma pra-

³⁶⁹ *Ibidem*, s. 11023.

³⁷⁰ *Ibidem*.

wo do ochrony w przypadku nieuzasadnionego zwolnienia z pracy³⁷¹. Kolejnym punktem spornym miało być, przewidywane we wspólnej rezolucji zdanie: „Karta winna jasno stwierdzić, że pary tej samej płci nie powinny być dyskryminowane”. Jako argument Meyer przytoczył fragment uchwały XIII zjazdu CDU: „respektujemy decyzje ludzi, którzy szukają urzeczywistnienia swojego życia w innych formach niż małżeństwo. Również w takich związkach mogą być realizowane wartości, które są fundamentem naszego społeczeństwa. Dotyczy to zarówno pozamałżeńskich związków między kobietami i mężczyznami, jak i związków tej samej płci. CDU opowiada się za tolerancją oraz przeciw każdej formie dyskryminacji”³⁷². Według socjaldemokratów była to oznaka programowych rozbieżności pomiędzy partiami chadeckimi. W konsekwencji Meyer wezwał CDU do „rozwiązania tego problemu”, „znalezienia rozsądnego porozumienia z kolegami z CSU” oraz „niedopuszczenia [...] by to, co w tej kwestii [...] osiągnęła Merkel zostało zniweczone przez Stoibera”³⁷³.

W odpowiedzi na zarzuty ze strony Meyera, Peter Hintze w imieniu frakcji CDU/CSU argumentował, że we wniosku frakcji rządowych „[...] nierówno został rozłożony ciężar między [...] ochroną małżeństwa i rodziny z jednej strony, a wolnością wyboru osobistej formy życia z drugiej strony. Dlatego uznaliśmy za słuszne sformułowanie wyobrażeń naszej frakcji w osobnym wniosku”³⁷⁴. Jednocześnie zarzucił Meyerowi „eklektyczne informowanie o próbach powstania wspólnego wniosku”³⁷⁵. Z kolei Peter Altmaier (CDU/CSU) podkreślił, że w polemice „nie chodziło o zasadnicze stanowisko wobec Karty, ale o pojedyncze prawa [...]. Jesteśmy winni opinii publicznej [...] szczerść. Nie wolno nam ubierać każdą różnicę w słowa o wielkiej zgodzie.” Jednocześnie podał trzy przykłady, obrazujące wątpliwości chadeków. Pierwszy dotyczył praw gospodarczych i socjalnych. Konkretnie przepisy zawarte w Karcie Praw Podstawowych w tej materii, np. prawo do sprawiedliwego procesu, dostępu do informacji byłyby instrumentem obywatela, w oparciu o który będzie on mógł skarżyć instytucje europejskie. „[...] Dajemy obywatelom do ręki coś, co pozwoli mu np. w przyszłości na wgląd w akta Komisji Europejskiej w określo-

³⁷¹ *Ibidem*, s. 11024.

³⁷² Jednakże odrzuca się przyznanie tym „wspólnotom życiowym” takiego samego statusu prawnego jaki przysługuje małżeństwom, jak i stworzenie ich własnej „instytucji prawnej”, por.: *Beschluss E11. Sonstige Beschlüsse des 13. Parteitages der CDU Deutschlands*, <http://www.cdu.de/pt2000-essen/antrag.htm> (marzec 2008).

³⁷³ „Verhandlungen...”, 115. Sitzung, 7. Juli 2000, s. 11024.

³⁷⁴ *Ibidem*, s. 11025.

³⁷⁵ *Ibidem*.

nych obszarach.” Jeśli chodzi o prawa socjalne (np. dostęp do opieki zdrowotnej, ubezpieczenie chorobowe), to z jednej strony, jeśli byłyby one wiążące – doszłoby do rozszerzenia kompetencji Unii Europejskiej. Z drugiej strony, jeśli nie miałyby mocy prawnej, to, „co zmieni się dla obywateli Europy?”. Kolejnym zagadnieniem, jakie poruszył w swoim wywodzie Altmaier był azyl. Frakcja CDU/CSU opowiedziała się za „nieograniczonym” przyjęciem Konwencji genewskiej dotyczącej statusu uchodźców, jednakże jako „gwarancji instytucji prawnej”, a nie jako roszczenia indywidualnego. Altmaier argumentował, że zawarcie w Karcie „indywidualnego roszczenia azylu, oznaczałoby zakończenie debaty o przyszłej harmonizacji prawa azylowego”. Tym samym niemożliwe byłoby osiągnięcie minimalnego standardu w tej materii, a przecież to powinno być celem Karty. Co do ostatniej kwestii, a mianowicie wprowadzenia do Karty Praw Podstawowych zakazu dyskryminacji par tej samej płci, Altmaier przyznał, że był to przedmiot sporu wewnątrz frakcji chadeckiej. Zawarcie takiego zapisu, byłoby jednoznaczne z „harmonizacją zasadniczych części niemieckiego prawa rodzinnego na poziomie europejskim”. A zatem po raz kolejny wiązałyby się z poszerzeniem unijnych kompetencji oraz budzeniem „oczekiwań, których nie można spełnić”. Poza tym frakcja chadecka podzielała stanowiska innych frakcji, co do zawarcia w Karcie tzw. nowych praw, m.in. związanych z ochroną danych, technologią genetyczną i biotechnologią. W swoim wystąpieniu Altmaier nawiązał do innych chadeckich żądań, które nie spotkały się z oddźwiękiem deputowanych partii koalicji rządowej. Przede wszystkim katalog praw podstawowych winien obejmować prawo do stron ojczystych, ochronę mniejszości i zakaz wypędzeń³⁷⁶.

Występująca w imieniu frakcji parlamentarnej Sojusz '90/Zieloni Claudia Roth, wytknęła chadekom trzy błędy zawarte w ich wniosku. Chęć zapisania w Karcie „chrześcijańsko-zachodniej tradycji Europy” uznała za anachronizm. Jak w takim „wspólnym europejskim obszarze” miałyby odnaleźć się Turcja? Swoje stanowisko podbudowała konstatacją, że Turcja nie była mile widzianym przez chadeków kandydatem do Unii Europejskiej, w przeciwnym razie „nie ograniczyliby się do tradycji chrześcijańsko-zachodniej”. Kolejnym punktem krytyki było chadeckie ujęcie zasady niepodzielności praw człowieka. Klasycznym prawom wolnościowym i politycznym frakcja CDU/CSU dawała pierwszeństwo przed prawami socjalnymi, gospodarczymi i kulturalnymi. W ten sposób tworzyła hierarchię, poprzez którą „niepodzielność popada w nierównowagę”. Jeśli chodzi o prawo do azylu, to zdaniem Roth, Unia Europejska „winna pójść kawałek dalej, niż tylko zharmonizować prawo azylowe”.

³⁷⁶ *Ibidem*, s. 11026–11027.

we na niskim poziomie”. W związku z tym posłanka zasugerowała, że „od wielu lat wciąż na nowo próbuje się wykorzystać Europę, by wyharmonizować z własnego kraju to, co niechciane”³⁷⁷.

Dla FDP niezbędne było wprowadzenie do Karty zapisu o ochronie danych osobowych. Opowiedziano się również za prawem do azylu, ochroną przed wydaleniem wskutek politycznych prześladowań, ochroną życia i ciała. Jeśli chodzi o prawa socjalne wymieniano wolność wyboru zawodu, prawo zbiorowych rokowań oraz zakaz dyskryminacji („zakaz dyskryminacji w dostępie do świadczeń państwowych”)³⁷⁸. Sabine Leutheusser-Schnarrenberger w imieniu frakcji FDP wyrażała obawę, jak wyglądałby „produkt końcowy”, skoro formułowano prawa tylko „w oparciu o najmniejszy wspólny mianownik”³⁷⁹. Również we wniosku z 10 maja 2000 roku frakcja wzywała rząd federalny, by „mimo, że czas nagli, nie pójść na minimalny kompromis, który nie byłby godny Karty Praw Podstawowych XXI wieku”³⁸⁰.

Frakcja PDS przypisywała szczególne znaczenie zapisom Karty w zakresie praw socjalnych. W związku z tym odrzucała wniosek CDU/CSU, ponieważ negował on „poszanowanie równych, podstawowych praw socjalnych”. Karta Praw Podstawowych dla deputowanych PDS była zasadniczym elementem wizji Europy socjalnej. Klaus Grehn, w imieniu frakcji PDS, podkreślił, że: „prawo do godnej i zapewniającej zarobek pracy, podstawowe zabezpieczenie socjalne – dopóki ludzie masowo pozbawieni są pracy, nieprzymusowa praca w obszarze niskich płac, prawo do kompletnej opieki zdrowotnej oraz bezpłatny dostęp do wykształcenia są konieczne, by stworzyć z Europy wolnego handlu Europę socjalną”. Wprawdzie frakcje CDU/CSU i FDP opowiadały się za tymi postulatami, ale jednak „wzbraniały się przed uznaniem prawa do pracy”. A przecież Europa, argumentował Grehn, bez unii socjalnej „mija się z obywatelami”. Mimo istniejących programów pomocowych, zwiększające się dysproporcje między biednymi a bogatymi oraz między regionami, prowadziły do „praktycznej utraty podstawowych praw i wolności” osób, żyjących w skrajnej biedzie³⁸¹. Dlatego też frakcja PDS wypowiadała się za wprowadzeniem do Karty Praw Podstawowych zapisu „zasady państwa socjalnego” wraz z prawami politycznymi i socjalnymi (prawo do pracy, zdrowia, kształcenia, kultury, mieszkania, oraz prawo do „zapewniającego egzystencję podstawowo-

³⁷⁷ *Ibidem*, s. 11027–11028.

³⁷⁸ „BT-Drucksache” 14/3322.

³⁷⁹ „Verhandlungen...”, 115. Sitzung, 7. Juli 2000, s. 11028–11029.

³⁸⁰ „BT-Drucksache” 14/3322.

³⁸¹ „Verhandlungen...”, 115. Sitzung, 7. Juli 2000, Anlage 8, s. 11050–11051.

wego zabezpieczenia” – na które zwracano „szczególną uwagę”). Ponadto postulowała sformułowanie w unijnym dokumencie zasady niedyskryminacji, jak również tzw. praw nowej generacji (m.in. ochrona danych osobowych, w dziedzinie biotechnologii), ochrony środowiska, prawa do odmowy wykonywania służby wojskowej. Katalog praw podstawowych winien poza tym uwzględniać podstawowe prawa związków zawodowych (stowarzyszenia się i współdecydowania) oraz zasadę niedyskryminacji seksualnej. PDS była poza tym jedyną frakcją parlamentarną, która we wniosku do debaty opowiedziała się za odpowiednią współpracą państw kandydujących „przy opracowywaniu europejskiego systemu prawnego, który uwzględnia bogactwo tradycji konstytucyjnych państw członkowskich”³⁸².

Tekst Karty Praw Podstawowych został formalnie zatwierdzony przez Konwent 2 października 2000 roku. Zakończenie prac Konwentu spotkało się z uznaniem wszystkich frakcji parlamentarnych. Podsumowaniu prac nad katalogiem praw podstawowych poświęcona została debata parlamentarna 12 października 2000 roku. Przedstawiciele poszczególnych frakcji streścili w niej zasadnicze tezy swoich wcześniejszych wniosków dotyczących tej materii.

Już w preambule Karty mowa była o tym, że „narody Europy [...] są zdecydowane dzielić ze sobą pokojową przyszłość opartą na wspólnych wartościach”³⁸³. Wśród centralnych wartości, na których opiera się Unia wymieniono „ludzką godność”. Preambuła odwoływała się do moralnego i duchowego dziedzictwa Unii. Na uwagę zasługuje fakt, że w wersji z 20 września 2000 roku mowa była również o religijnym dziedzictwie Unii Europejskiej. W związku z protestem Francji pominięto słowo „religijne”. Wprowadzenia do preambuły zapisów, odnoszących się do chrześcijaństwa i odpowiedzialności przed Bogiem, domagał się natomiast Ingo Friedrich – deputowany CSU w Parlamencie Europejskim i jego wiceprezydent. Żądania te poparł również przewodniczący Konwentu Roman Herzog oraz takie państwa członkowskie, jak Austria i Luksemburg. Były to również postulaty wysuwane przez kościoły³⁸⁴. Ostatecznie przyjęto kompromisowe rozwiązanie: jedynie niemiecka wersja zawierała określenie „duchowo-religijne”³⁸⁵ (*geistig-religiös*), w pozostałych 10 wersjach językowych wprowadzono tłumaczenie angielskiego *spiritual*.

³⁸² „BT-Drucksache” 14/3513.

³⁸³ *Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej. Tekst karty. Stanowisko Rady Doradczej do spraw Praw Człowieka...*, s. 11.

³⁸⁴ *Kein Bezug auf Gott in EU-Grundrechtecharta*, „Süddeutsche Zeitung”, 29.09.2000, s. 2; R. Chimelli, *Einigkeit über EU-Grundrechte-Charta*, „Süddeutsche Zeitung”, 7.10.2000, s. 9.

³⁸⁵ Spotkało się to z aprobatą przede wszystkim frakcji CDU/CSU, por.: Hintze/Altmaier, *EU-Grundrechtecharta ist großer Erfolg für Europa*. Pressedienst. CDU/CSU Fraktion im Deutschen Bundestag. 2. Oktober 2000.

Zasadniczymi punktami spornymi w czasie prac nad Kartą było umieszczenie w jej postanowieniach prawa do azylu (art. 18) – zdecydowana większość państw członkowskich była przeciwna zapisowi indywidualnego prawa do azylu, a także wprowadzenie praw socjalnych. Wpłynęło to zatem na elastyczne sformułowania – i tak, zamiast prawa do pracy, znalazł się zapis o prawie do podejmowania pracy. Jeśli chodzi o prawo do azylu dyskusyjne między przedstawicielami Konwentu było wyrażenie w nim albo tzw. gwarancji azylu jako instytucji prawnej, albo prawa indywidualnego. Osiągnięto porozumienie co do realizacji prawa do azylu z „poszanowaniem przepisów Konwencji genewskiej z 28 lipca 1951 roku i Protokołu z 31 stycznia 1967 roku dotyczących statusu uchodźców oraz zgodnie z Traktatem ustanawiającym Wspólnotę Europejską”³⁸⁶. Jak słusznie zauważył Jürgen Meyer: „w ten sposób tylko odłożono na później spór o materię artykułu, ponieważ w dalszym ciągu przy wykładni Konwencji genewskiej kontrowersyjne było, w jakim stopniu chodzi o prawo *do* azylu, czy o prawa *w* azylu”. Jednocześnie podkreślił, że „dla RFN nie była to kwestia nagląca, ponieważ zapisy art. 53 Karty stanowiły, że wyższy poziom ochrony praw podstawowych, wynikający np. z konstytucji państw członkowskich, pozostanie nietknięty przez Kartę. W ten sposób Niemcy posiadały gwarancję, że utrzymane zostanie indywidualne prawo do azylu, tak jak to przewiduje art. 16 Ustawy Zasadniczej”³⁸⁷.

Projekt Karty Praw Podstawowych zyskał aprobatę rzeczników wszystkich frakcji w Bundestagu. Jedną z jej zalet, w przekonaniu Jürgena Meyera (SPD), było włączenie praw socjalnych do katalogu praw podstawowych. Podkreślił poza tym, że zawarte zostały w nim zarówno podstawy bioetyczne, jak i nowe zasady w podejściu do własności. Meyer uznał Kartę w pojedynczych punktach „za bardziej postępową od Ustawy Zasadniczej”³⁸⁸. Dla Petera Altmaiera (CDU/CSU) Karta była „dużym projektem europejskiej integracji”. Jak inni mówcy Altmaier dziękował Romanowi Herzogowi, który „swoją kompetencją i osobowością” umożliwił opracowanie rozbudowanego katalogu praw podstawowych w tak krótkim czasie. Jej jedynym defektem był fakt, iż nie posiadała jeszcze mocy prawnej. Altmaier apelował do rządu o podjęcie w tym kierunku odpowiednich działań na zbliżających się spotkaniach Rady Europejskiej w Biarritz i Nicei. „Jestem przekonany, że ta Karta Praw Podstawo-

³⁸⁶ *Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej*, Kraków 2003, s. 41.

³⁸⁷ J. Meyer, M. Engels, *Die Charta der Grundrechte der Europäischen Union. Eine Einführung*, [w:] *Die Charta der Grundrechte der Europäischen Union. Berichte und Dokumentation mit einer Einleitung von Jürgen Meyer und Markus Engels*, „Zur Sache”, 1, Berlin 2001, s. 23.

³⁸⁸ Por.: „Verhandlungen...”, 124. Sitzung, 12. Oktober 2000, s. 11904–11907.

wych będzie inspiratorką wielu konstytucji, rozdziałów praw podstawowych w konstytucjach państw Europy Wschodniej, Bałkanów, młodych demokracji Trzeciego Świata. Przede wszystkim będzie katalizatorem kolejnych etapów procesu integracji; posunie nas naprzód w dyskusji nad procesem konstytucyjnym. To wynika już z postanowień Karty Praw Podstawowych, w myśl których dotychczasowe kompetencje Unii Europejskiej nie mogą zostać rozszerzone, a zarazem ich wykorzystanie i sprawowanie będzie podlegało w większym stopniu kontroli³⁸⁹.

Wobec tego, że nie wszystkie państwa godziły się na przyjęcie Karty Praw Podstawowych w formie wiążącego dokumentu, w Biarritz szefowie rządów i państw członkowskich zapowiedzieli jedynie „uroczystą proklamację” dokumentu na spotkaniu Rady Europejskiej w Nicei³⁹⁰.

We wniosku do parlamentarnej debaty nad Kartą Praw Podstawowych z 11 października 2000 roku³⁹¹ frakcje SPD/Sojusz '90/Zieloni podkreśliły istotne znaczenie opracowanej Karty dla procesu budowania więzi obywateli państw członkowskich z Unią Europejską. Za pozytywne uznano kompleksowe podejście do ochrony praw człowieka, a więc obejmujące nie tylko prawa obywatelskie i wolnościowe, ale również podstawowe prawa socjalne. Akcent położono na istotne znaczenie zasady ochrony godności człowieka, którą proklamował art. 1. Katalog praw zawarty w Karcie, mimo że nie spełniał wszystkich postulatów niemieckiego Bundestagu, biorąc pod uwagę różne tradycje konstytucyjne państw członkowskich, stanowił sukces integracji europejskiej. Frakcje SPD i Sojuszu '90/Zielonych wezwały rząd federalny do podjęcia starań o możliwie szybką inkorporację tekstu Karty do traktatów oraz przeprowadzenie unijnego referendum w jej sprawie. W dalszej perspektywie gabinet koalicyjny zobowiązany został do wspierania procesu opracowywania europejskiej konstytucji, regulującej z jednej strony podział kompetencji między unijnymi organami a państwami członkowskimi i regionami, z drugiej strony – unijne procedury decyzyjne. Opowiedziano się za wykorzystaniem instytucji Konwentu przy przyszłych rewizjach traktatowych³⁹².

W odniesieniu do zawartości Karty, w przekonaniu deputowanych frakcji SPD, istotne było zapisanie zasady „godności osoby ludzkiej”³⁹³. Nienaruszal-

³⁸⁹ „Verhandlungen...”, 124. Sitzung, 12. Oktober 2000, s. 11908–11909.

³⁹⁰ C. Bolesch, *Kuchen vom ehrlichen Makler*, „Süddeutsche Zeitung”, 12.10.2000, s. 12.

³⁹¹ „BT-Drucksache” 14/4269.

³⁹² *Ibidem*.

³⁹³ „BT-Drucksache” 14/4584; J. Meyer: „Verhandlungen...”, 124. Sitzung, 12. Oktober 2000, s. 11904–11907.

ność godności osoby stanowiła w przekonaniu socjaldemokratów podstawę nie tylko art. 1, ale Karty jako całości. Szczególne znaczenie przypisywano ujęciu praw podstawowych nowej generacji, np. w obszarze bioetyki. Podkreślono, że w odniesieniu do rozdziału II „Wolności”, zgodnie z postulatami Bundestagu, w artykule o wolności sumienia zawarto prawo do odmowy służby wojskowej ze względów sumienia. Równie ważne było uznanie wolności do sztuki i badań. W zakresie regulacji prawa do własności, zdaniem frakcji, postanowienia Karty były w pewnym stopniu bardziej postępowe niż art. 14 Ustawy Zasadniczej. Wobec wcześniejszych postulatów pozytywnie oceniono nowoczesne sformułowanie nakazu równości kobiet i mężczyzn (art. 23). Ponadto zapisy Karty wykluczały możliwość rozszerzenia kompetencji i zadań wynikających dla Wspólnot z traktatów. Istotnym osiągnięciem Karty było również zapewnienie poziomu ochrony nie niższego od zagwarantowanego w konstytucjach państw członkowskich. W związku z przyszłym statutem projektu Karty, opowiedziano się za reprezentowaną przez przewodniczącego Konwentu Romana Herzoga teorią „als-ob”, według której każdy artykuł winien być tak sformułowany, jak gdyby mógł nabrać mocy prawnej bez dokonywania zmian. Za podstawową zaletę Karty Praw Podstawowych deputowani frakcji SPD i Sojuszu '90/Zielonych uznali jej nowoczesne i całościowe podejście do ochrony praw podstawowych. Z tego punktu widzenia ważne dla frakcji było po pierwsze, ujęcie zasady niepodzielności praw człowieka w Karcie. Po drugie, znalazły się w niej tzw. prawa nowoczesne, m.in. ochrona danych, ochrona środowiska, ochrona konsumentów. Po trzecie, uwzględnione zostały tzw. prawa nowej generacji, bioetyka i niedyskryminacja. Po czwarte, zapisy Karty zostały sformułowane tak, by nie dyskryminować żadnej płci.

Karta Praw Podstawowych stanowiła dla frakcji Sojusz '90/Zieloni „fundament wartości na drodze do unii politycznej”. Mimo wszystko szereg zasadniczych postulatów frakcji nie został zrealizowany. Wśród mankamentów Karty wymieniano m.in.: niewystarczające regulacje w obszarach ochrony środowiska i bioetyki, prawa do azylu, deficyty w ochronie mniejszości, brak gwarancji ochrony zwierząt. Z uznaniem frakcja odniosła się do niektórych tematów „potraktowanych postępowo”, np. niedyskryminacja, ochrona rodziny i małżeństwa, zabezpieczenie równouprawnienia, czy wspieranie kobiet. W odniesieniu do przyszłego statusu Karty, wypowiedziano się za możliwie szybkim nadaniem jej mocy prawnej. Wzywano rząd do znalezienia skutecznych metod egzekwowania praw przez obywateli. Wprawdzie opowiadano się za referendum w sprawie ratyfikacji Karty, ale postulat ten budził obawy o przyjęcie jej przez państwa członkowskie. Również ta frakcja podzielała zdanie, że

Karta Praw Podstawowych to „kamień milowy procesu integracji europejskiej”. Po nim należałoby mieć na oku kolejne. A kolejnymi „kamieniami milowymi” były Nicea i proces postnicenski, w ramach którego rozstrzygnięta zostanie kwestia europejskiej konstytucji³⁹⁴.

Także frakcja CDU/CSU postrzegała Kartę Praw Podstawowych, jako istotny element przyszłego traktatu konstytucyjnego, „duszę Unii Europejskiej”, fundament wspólnych wartości oraz instrument demokratycznej i prawnej kontroli instytucji unijnych oraz ich decyzji. Spełniony został jeden z postulatów frakcji, a mianowicie zawarcie w Karcie „obrazu europejskiego człowieka”, opartego na chrześcijańskiej i oświeceniowej tradycji. Wyrażał się on w jednoznacznym uznaniu ludzkiej godności oraz osoby, jak i zasady subsydiarności. Ponadto Karta Praw Podstawowych miała pełnić, w przekonaniu chadeków, nie tylko rolę instrumentu identyfikacji, ale winna być „ważnym politycznym sygnałem dla państw kandydujących oraz ruchów praw człowieka, obywatelskich i demokratycznych na całym świecie”. Wyrażono nawet przekonaniu, że Karta Praw Podstawowych byłaby „ojcem chrzestnym” wielu konstytucji państw Europy Wschodniej oraz krajów Trzeciego Świata. Poza tym, przypisywano Karcie funkcję „sygnału”, że Unia Europejska nie jest tylko strefą wolnego handlu i rynku wewnętrznego, ale przede wszystkim wspólnotą wartości, opierającą się na zasadzie demokracji. Podkreślono, że w Karcie zagwarantowana została ochrona praw w ramach uprawnień Unii Europejskiej. Jednak w obliczu niejasno określonych zasad, według których Unia mogłaby nabywać swoje prerogatywy, proklamowanie Karty wymagało precyzyjnego rozdziału zadań i kompetencji między Unią a państwami członkowskimi. Frakcja opowiedziała się za wiążącym charakterem praw zawartych w Karcie, tak by dawały one w przyszłości obywatelom Unii narzędzie do kontroli instytucji unijnych (prawo do skargi). Przy czym należałoby zagwarantować, by tylko te prawa były przedmiotem skargi, które bezspornie leżały w granicach uprawnień powierzonych Unii Europejskiej przez państwa członkowskie. W przekonaniu frakcji CDU/CSU w traktatach nadal nie został jasno i precyzyjnie określony podział kompetencji między Unią Europejską a państwami członkowskimi. Dlatego też Karta Praw Podstawowych winna być punktem wyjścia do dyskusji na temat, kto co robi w Europie. W ten sposób mogłaby się przyczynić do postępu kolejnego europejskiego projektu, mianowicie demokratyzacji Unii Europejskiej. Frakcja chadecka domagała się od koalicji rządowej podjęcia zabiegów o włączenie Karty Praw Podstawowych do traktatów. Do zalet opracowanego dokumentu CDU/CSU zaliczyły: jednoznaczne uznanie niena-

³⁹⁴ „BT-Drucksache” 14/4584.

ruszalności godności ludzkiej, uwzględnienie nowych tendencji w medycynie i biologii, wolność prowadzenia działalności gospodarczej, prawo do azylu, zakaz zbiorowych wydaleń, a co za tym idzie i przesiedleń. Podstawową wadą Karty, w przekonaniu CDU/CSU, było nieuwzględnienie w jej zapisach prawa do stron ojczystych oraz praw grup i mniejszości, postulowanych przez partie chadeckie. Mimo to Karta została uznana za katalizator dalszych procesów integracji europejskiej. Otworzyła bowiem drogę do europejskiej konstytucji. Pozytywnie wypowiedziano się również o samym Konwencie³⁹⁵.

Także deputowani FDP postrzegali Kartę Praw Podstawowych jako „kamień węgielny” europejskiej konstytucji i „filar integracji”. W związku z tym była ona pierwszym krokiem do stworzenia federalnej Unii Europejskiej, który należało w przyszłości uzupełnić o podział kompetencji oraz silniejszą demokratyczną legitymizację procesów decyzyjnych. Zarówno konstytucja, jak i Karta winny cieszyć się akceptacją społeczeństwa. Aby to osiągnąć, należałoby umożliwić obywatelom wywieranie bezpośredniego wpływu na katalog praw w niej zawartych (m.in. zaangażowanie w modyfikacje oraz w proces ratyfikacyjny przez referendum). Frakcja wezwała rząd do podjęcia zabiegów o inkorporację tekstu Karty Praw Podstawowych do traktatów, zaangażowanie społeczeństwa w dyskusję nad Kartą, przed jej ostatecznym uchwaleniem i nadaniem jej charakteru wiążącego oraz przystąpienie Unii Europejskiej do Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności Ponadto należałoby zapobiec niespójności orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości i Europejskiego Trybunału Praw Człowieka odnoszącego się do Karty Praw Podstawowych³⁹⁶.

W przekonaniu deputowanych FDP niepowodzeniem zakończyły się zabiegi Konwentu, by nie nadawać Unii Europejskiej nowych prerogatyw w dziedzinach nie określonych przez państwa członkowskie w umowach międzynarodowych. Albowiem takie obszary, jak ochrona środowiska, ochrona konsumentów, polityka zdrowotna, zostały ujęte w Karcie Praw Podstawowych. Poza tym frakcja sprzeciwiała się użyciu w wielu artykułach zwrotu „poszanowanie praw” (*Achtung von Rechten*), zamiast „zabezpieczenie/gwarancja” (*Gewährleistung*). Doprowadziło bowiem to do niższego poziomu ochrony praw w niektórych obszarach³⁹⁷.

Ponadto w przekonaniu frakcji FDP rozdział „Solidarność” nie ustanowił żadnych nowych regulacji w zakresie praw socjalnych. W odniesieniu do ho-

³⁹⁵ „BT-Drucksache” 14/4246.

³⁹⁶ „BT-Drucksache” 14/4253; Szerzej na ten temat por.: F. Jasiński, *Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej*, Warszawa 2003, s. 223–239.

³⁹⁷ *Ibidem*.

ryzontalnych postanowień Karty liberałowie postulowali zatwierdzenie minimalnego poziomu ochrony, by nie pozostawać w tej kwestii w tyle za Europejską Konwencją o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności i innymi regulacjami. Frakcja wyraziła swój niepokój wobec zbyt ogólnikowo sformułowanych barier ingerowania w postanowienia Karty, ponieważ stwarzało to szerokie „pole do działania”. Wezwano rząd federalny do podjęcia zabiegów o włączenie katalogu praw podstawowych do traktatów i przez to nadania mu mocy dokumentu prawnie wiążącego. W dalszej perspektywie zakres podstawowych praw gwarantowanych mieszkańcom państw członkowskich w Karcie Praw Podstawowych winien zostać zaaprobowany w unijnym referendum. Tym samym Karta Praw Podstawowych byłaby pierwszym krokiem do europejskiej konstytucji³⁹⁸.

Frakcja parlamentarna PDS we wniosku z 17 listopada 2000 roku³⁹⁹ uznała Kartę Praw Podstawowych za „ważny fundament Unii Europejskiej” oraz cenny „wkład do przewyciężenia jednostronnie wolnorynkowego kształtu dzisiejszej i przyszłej Europy”. Za jej zaletę uznano syntetyczne podejście do ochrony praw człowieka, obejmujące zarówno prawa i wolności osobiste i polityczne, jak również socjalne i ekonomiczne. Wniosek enumeratywnie wymieniał zarówno niedostatki, jak i zalety postanowień Karty, analizując poszczególne artykuły. Między innymi wadą było ograniczenie określonych praw, np. w art. 40 i 45 wyłącznie do obywateli Unii Europejskiej oraz brak precyzyjnego sformułowania praw socjalnych, w przeciwieństwie do zawartego w Europejskiej Karcie Socjalnej z 1961 roku prawa do pracy i do sprawiedliwego wynagrodzenia. W związku z tym szczególnego znaczenia dla unii socjalnej, w przekonaniu PDS, winno nabrać w dalszych pracach nad Kartą zagwarantowanie prawa do minimalnego wynagrodzenia oraz zabezpieczenia socjalnego. Podkreślono ujęcie w Karcie wolności prowadzenia działalności gospodarczej (art. 16), która mimo ograniczeń posiadała relatywnie duże znaczenie, ponieważ była nowym prawem. Jednakże akcentowano, że nie zostało ono „zagwarantowane”, a jedynie „uznane” przez państwa członkowskie. Za postęp na drodze do socjalnej Europy uznano uregulowanie w art. 28 prawa do strajku. Poza tym należałoby umieścić całkowity zakaz klonowania, a nie tylko „reproduktywnego klonowania istot ludzkich” (art. 3). W niewystarczający sposób zagwarantowany został również pluralizm mediów oraz prawo dostępu do wykształcenia. Art. 18 Karty winien gwarantować „indywidualne prawo do azyłu”. Przyjmując Kartę Praw Podstawowych za „niezbędny

³⁹⁸ *Ibidem*.

³⁹⁹ „BT-Drucksache” 14/4654.

warunek przyszłej europejskiej konstytucji”, PDS zanegowała stanowisko, jakoby miała ona otwierać „drogę do zasadniczego poszerzenia uprawnień Unii Europejskiej”, czy też była początkiem „europejskiego superpaństwa”. Wyraźnie stanowiąc o tym art. 51 Karty⁴⁰⁰.

W kolejnym wniosku z 24 listopada 2000 roku⁴⁰¹ PDS domagała się doprecyzowania w Karcie Praw Podstawowych pojęć „człowiek” i „osoba”. Chodziło o art. 2 i 3, w których mowa była o „osobie” (w tłumaczeniu niemieckim *jede Person*)⁴⁰². W uzasadnieniu deputowani frakcji stwierdzili, iż w aktualnym brzmieniu ochrona tylko „osoby” byłaby „problematyczna i nie do zaakceptowania”. Wprowadzenie rozróżnienia między pojęciami „osoba” i „człowiek” w oparciu o godność człowieka, pociągało za sobą interpretacje natury „bioetycznej”. Zgodnie z nimi prawo „bycia osobą” nie było człowiekowi wrodzone, w związku z tym należało je najpierw nabyć, a co za tym idzie można je było stracić. Oznaczało to, że np. noworodki lub osoby w podeszłym wieku, które nie były „świadome swojej własnej przeszłości, w pewnych warunkach mogły stać się nie-osobami, w rezultacie nie podlegałyby ochronie do fizycznej integralności”. Pociągało to za sobą „niebezpieczeństwo, że niektórzy ludzie, np. upośledzeni fizycznie lub psychicznie, zostaliby wyłączeni poza nawias ochrony praw podstawowych [...]”. Opierając się na tej argumentacji, PDS wezwała rząd federalny do wsparcia inicjatywy zastąpienia pojęcia „osoba”, pojęciem „człowiek” we wspomnianych artykułach Karty. Unijny katalog praw podstawowych, w oczach deputowanych frakcji PDS, był konieczną „odpowiedzią” na pogłębianie gospodarczej i monetarnej integracji oraz sygnałem dla państw kandydujących. Ponadto winien stać się przeciwwagą dla wolnorynkowo ukierunkowanej Europy. Proces postnicejski miał zatem zmierzać do włączenia Karty Praw Podstawowych do traktatów oraz przeprowadzenia unijnego referendum⁴⁰³.

Mimo iż nie udało się włączyć Karty Praw Podstawowych do traktatu nicejskiego, to jednak zapowiedź kolejnej Konferencji Międzyrządowej, na której zamierzano rozstrzygnąć kwestię nadania jej mocy wiążącej, stwarzała przesłanki dla konstytucjonalizacji Unii Europejskiej, legitymizacji jej działań oraz zbliżenia Unii do obywateli.

⁴⁰⁰ *Ibidem*.

⁴⁰¹ „BT-Drucksache” 14/4720.

⁴⁰² Szerzej na ten temat: J. Meyer, M. Engels, *Die Charta der Grundrechte der Europäischen Union. Eine Einführung*, [w:] *Zur Sache – 14. Wahlperiode. Berichte und Dokumentationen der Enquete-Kommissionen, Ausschüsse und des 1. Untersuchungsausschusses des Deutschen Bundestages*, CD-ROM, Deutscher Bundestag 2003.

⁴⁰³ „BT-Drucksache” 14/4720.



Rozdział III

Deklaracja z Laeken.

Konwent w sprawie przyszłości Europy

W niniejszym rozdziale przedstawione zostaną najważniejsze propozycje i stanowiska niemieckich frakcji parlamentarnych w pierwszych dwóch fazach obrad Konwentu, do chwili wyborów parlamentarnych w Niemczech 22 września 2002 roku. Analiza dotyczy czterech zagadnień, na których koncentrowały się prace Konwentu, a zatem na przyszłym modelu instytucjonalnym Unii Europejskiej, podziale kompetencji między instytucjami unijnymi, reformie II i III filaru oraz na przewyżczeniu tzw. deficytu demokratycznego w Unii Europejskiej.

Zarówno partie rządzące, jak i opozycyjne jednogłośnie uznały uchwalenie w Nicei „Deklaracji w sprawie przyszłości UE” za niemieckie osiągnięcie. Zapowiedziano w niej zwołanie w 2004 roku kolejnej Konferencji międzyrządowej, która miała rozstrzygnąć cztery kwestie: jasny podział kompetencji między Unią Europejską a państwami członkowskimi, przyszły status Karty Praw Podstawowych, wzmocnienie roli parlamentów narodowych oraz uproszczenie traktatów. Wszystkie te zagadnienia stanowiły z punktu widzenia rządu federalnego fundament procesu konstytucjonalizacji Wspólnot. Chodziło bowiem o „europejskie kwestie konstytucyjne”, jak stwierdził kanclerz Schröder w deklaracji rządowej poświęconej postanowieniom Rady Europejskiej w Nicei¹.

Frakcje parlamentarne zgodnie uznawały Deklarację za jeden z niewielu sukcesów zakończonej konferencji. W związku z tym konieczność przeprowadzenia dalszych reform Unii Europejskiej wiązała się, w przekonaniu deputowanych zarówno opozycji, jak i koalicji rządzącej, z opracowaniem traktatu konstytucyjnego oraz powołaniem w tym celu instytucji Konwentu. Wśród

¹ „Verhandlungen...”, 144. Sitzung, 19. Januar 2001, s. 14112.

celów, do jakich winny dążyć państwa członkowskie na spotkaniu Rady Europejskiej w Laeken kanclerz Schröder wymieniał „europejski system podziału władzy [...] w większym stopniu oparty na podstawach demokratycznej legitymizacji, skuteczności i przejrzystości. W istocie chodzi o decydujące pytanie: jak politycznie kierować powiększoną UE.” Jednocześnie wyraził gotowość, by „uczynić z Europy międzynarodowego aktora o globalnym wpływie [...]”, dla realizacji „wspólnych celów: pokoju, [...] dobrobytu, solidarności, demokracji, praw człowieka i respektowania różnych kulturowych tożsamości”².

Mimo że traktat nicejski nie zaspokajał aspiracji niemieckich deputowanych, jedynie frakcja parlamentarna PDS głosowała przeciw jego ratyfikacji³. W debacie nad drugim i trzecim czytaniem traktatu nicejskiego w Bundestagu przedstawiciele poszczególnych frakcji prezentowali swoje oczekiwania związane z przyszłą Konferencją międzyrządową. Deputowani frakcji parlamentarnej SPD ostrzegali przed groźącym Unii Europejskiej „zastojem” w razie „pozostawienia jej z samym traktatem nicejskim” (Günter Gloser)⁴. Jednocześnie podkreślali jego znaczenie dla przyszłości Europy, ponieważ „bez Traktatu z Nicei nie byłoby tzw. procesu postnicejskiego – to kolejny powód, by głosować za jego przyjęciem” (Jürgen Meyer). Poza tym w przekonaniu socjaldemokratów „Unia Europejska potrzebuje koherentnej konstytucji dla poprawy zdolności działania zarówno wewnątrz, jak i na zewnątrz” (Jürgen Meyer). Zasługą rządu federalnego była zatem zapowiedź opracowania konstytucji europejskiej zawarta w Deklaracji w sprawie przyszłości UE. Była ona tym bardziej istotna, „gdyż poszerzenie Unii Europejskiej o nowe państwa wiązało się z niebezpieczeństwem wzmocnienia sił odśrodkowych” (Jürgen Meyer)⁵. Również dla frakcji chadeckiej głównym kryterium poparcia traktatu było, obok rozszerzenia Unii Europejskiej, wypracowanie przyszłego traktatu konstytucyjnego. Powinien on rozstrzygnąć dwa podstawowe zagadnienia: podział kompetencji przy zachowaniu kryterium subsydiarności oraz „prawdziwy podział władzy” między unijnymi instytucjami (Peter Hintze)⁶. Mimo że w przekonaniu deputowanych frakcji FDP, Europie groził „zastój”, a Nicea była „w części nawet cofnięciem się procesu integracji”, głosowanie za ratyfikacją traktatu motywowano zapew-

² „Verhandlungen...”, 195. Sitzung, 18. Oktober 2001, s. 18984.

³ Por.: *Antrag der Fraktion PDS: Vertrag von Nizza nachverhandeln*, „BT-Drucksache” 14/6443.

⁴ „Verhandlungen...”, 195. Sitzung, 18. Oktober 2001, s. 18989–18990.

⁵ *Ibidem*, s. 19004–19006.

⁶ *Ibidem*, s. 18999–19001.

nieniami rządu, dotyczącymi poszerzenia porządku dziennego przyjętego w Laeken (m.in. o wzmocnienie roli Parlamentu Europejskiego i parlamentów narodowych, przejście do zasady głosowania większością kwalifikowaną). Ponadto traktat nicejski mimo wszystko „otwierał drzwi” dla poszerzenia, jak również „torował drogę ostatecznemu procesowi konstytucyjnemu” (Helmut Haussmann)⁷. Dla frakcji PDS uzgodniony w Nicei traktat równoznaczny był z „zastojem” procesu integracyjnego, bowiem nie powiodło się zapisanie w jego tekście „ani demokratycznej legitymizacji Europy, ani jej socjalnych komponentów, ani nawet wiążącego charakteru Karty Praw Podstawowych” (Uwe Hixsch)⁸.

Niemieccy deputowani przypisywali Konwentowi w sprawie przyszłości Unii Europejskiej ogromne znaczenie dla demokratyzacji procesu integracyjnego. Do tej pory traktaty negocjowane były jedynie przez rządy państw członkowskich, natomiast parlamenty ograniczały się do roli notariusza. Konwent to zmienił, a przez to „rewolucjonizował europejską integrację” (Jürgen Meyer, SPD)⁹. Konferencja nicejska pokazała nieskuteczność starych metod „dochodzenia – przy zamkniętych drzwiach i „nocy długich noży” – do mniej lub bardziej przekonujących kompromisów” (Jürgen Meyer, SPD)¹⁰. Ustanowienie Konwentu implikowało zatem „parlamentaryzację procesu integracyjnego” (Christian Sterzing, Sojusz ‘90/Zieloni)¹¹ oraz „parlamentaryzację procesu konstytucyjnego” (Peter Hintze CDU/CSU)¹². Zarazem stanowiło „decydujący krok do zmiany sytemu” (Peter Altmaier, CDU/CSU)¹³.

Już 4 lipca 2001 roku Komisja ds. Unii Europejskiej głosami wszystkich frakcji parlamentarnych¹⁴ podjęła uchwałę w sprawie Konwentu, czyli gremium które przygotowałoby prace konferencji. Za istotne uznano omówienie w jego obradach propozycji dotyczących przyszłej roli instytucji Unii Europejskiej oraz ich wzajemnych relacji. Parlamente i rządy państw kandydujących winny dysponować głosem doradczym w pracach unijnego gremium. Jednocześnie podkreślono znaczenie prac Konwentu, które stanowiłyby podstawę

⁷ *Ibidem*, s. 18991–18992.

⁸ „Verhandlungen...”, 195. Sitzung, 18. Oktober 2001, s. 19004.

⁹ *Ibidem*, s. 18989–18990.

¹⁰ „Verhandlungen...”, 219. Sitzung, 22. Februar 2002, s. 21736.

¹¹ „Verhandlungen...”, 195. Sitzung, 18. Oktober 2001, s. 19001–19002.

¹² *Ibidem*, s. 18999–19001.

¹³ „Verhandlungen...”, 219. Sitzung, 22. Februar 2002, s. 21737.

¹⁴ Przy kilku głosach wstrzymujących się i głosach „przeciw” deputowanych frakcji CDU/CSU.

dla obrad Konferencji międzyrządowej w 2004 roku. W kwestiach kontrowersyjnych projekt końcowy winien zawierać wariantowe rozwiązania ze wskazaniem relacji określających stopień ich poparcia bądź odrzucenia wśród członków Konwentu¹⁵.

W podobnym tonie sformułowana została wspólna rezolucja Komisji ds. Unii Europejskiej Bundestagu i francuskiego Zgromadzenia Narodowego. Po raz pierwszy w historii obu parlamentów wspólne posiedzenie tych komisji odbyło się 10 grudnia 2001 roku, bezpośrednio przed spotkaniem Rady Europejskiej w Laeken. W jednogłośnie przyjętej rezolucji, zatytułowanej „O przyszłości Unii Europejskiej”, francuscy i niemieccy deputowani opowiedzieli się za skoncentrowaniem prac Konwentu na wypracowaniu jednolitego tekstu nowego traktatu oraz sformułowaniu opcji alternatywnych tylko tam, gdzie byłoby to nieuniknione. Poza tym w porządku obrad Konwentu winny znaleźć się kwestie związane z umocnieniem współpracy w II i III filarze. W tym kontekście oba parlamenty wyraziły swoje pełne poparcie dla deklaracji przyjętej na francusko-niemieckim szczycie w Nantes w listopadzie 2000 roku. Wśród podjętych wówczas inicjatyw wymieniono m.in. wzmocnienie Europolu w celu zintegrowanej walki z międzynarodowym terroryzmem i zorganizowaną przestępczością, rozbudowę Eurojustu, powstanie europejskiej prokuratury oraz perspektywę wspólnej europejskiej obrony i zwalczania terroryzmu, jako zadania europejskiej polityki bezpieczeństwa i obrony¹⁶.

12 grudnia 2001 roku, w deklaracji rządowej poświęconej zbliżającemu się posiedzeniu Rady Europejskiej w Laeken¹⁷, kanclerz Schröder podkreślił, że pytania o przyszły kształt Unii Europejskiej stanowią „jądro europejskiej konstytucji”. Jednocześnie jasno określił stanowisko rządu federalnego w kwestii oczekiwanego rezultatu zbliżającej się konferencji: „Nie obstajemy przy tym, by wynik nosił nazwę konstytucji, jednakże jesteśmy zdecydowani nadać bieg takiej formie traktatu, która zawierałaby wszystkie elementy ta-

¹⁵ *Bericht des Europaausschusses vom 06.07.2001 gemäß § 93a Abs. 4 der Geschäftsordnung zur Debatte über die Zukunft der Europäischen Union (plenarersetzender Beschluss), [w:] „Zur Sache” – 14. Wahlperiode. Berichte und Dokumentationen der Enquete-Kommissionen, Ausschüsse und des 1. Untersuchungsausschusses des Deutschen Bundestages, CD-ROM, Deutscher Bundestag 2003.*

¹⁶ *„Über die Zukunft der EU” – Gemeinsame Entschließung der Europaausschüsse des Deutschen Bundestages und der Assemblée Nationale an den Europäischen Rat von Laeken vom 10. Dezember 2001, [w:] „Zur Sache” – 14. Wahlperiode...*

¹⁷ *„Verhandlungen...”, 207. Sitzung, 12. Dezember 2001, s. 20438–20441.*

kiej konstytucji”¹⁸. Natomiast Jürgen Meyer, ekspert frakcji SPD do spraw europejskich, jednoznacznie opowiedział się za użyciem terminu „konstytucja”. Jego zdaniem bowiem wybór określenia „traktat konstytucyjny”, wykluczało nadanie mocy prawnej Karcie Praw Podstawowych w unijnym referendum¹⁹.

Kontynuację dotychczasowej polityki europejskiej rządu potwierdziło również wystąpienie szefa niemieckiej dyplomacji Joschki Fischera: „wytyczona przez nas od Kolonii droga w kierunku europejskiej konstytucji [...] jest tym, co chcemy osiągnąć w Laeken”. Zarazem, w jego przekonaniu, zadanie przyszłego Konwentu było o wiele trudniejsze od analogicznego gremium, powołanego dla opracowania Karty Praw Podstawowych, bowiem miało się w nim „zderzyć zasadniczo więcej sprzecznych interesów i tradycji” państw członkowskich. Fischer wymienił trzy powody, które „zmuszały” Europejczyków do pojednania. Po pierwsze, by „nie stracić swojej szansy w XXI wieku” Europa winna wzmocnić swoją zdolność działania w polityce zagranicznej i bezpieczeństwa. Po drugie, poszerzenie Unii Europejskiej winno wywrzeć olbrzymi wpływ na reformę instytucji unijnych, a zatem „konstytucyjny nacisk w kierunku głębszej integracji”. Ostatnim, przytoczonym przez niego powodem, były międzynarodowe implikacje ataków terrorystycznych z 11 września 2001 roku. Ponadto szczególną uwagę zwrócił na „instytucjonalny czworokąt” – narodowe parlamenty, Parlament Europejski, rządy państw członkowskich i Komisję Europejską – „czterech aktorów procesu konstytucyjnego”, których będzie można odnaleźć w konstytucji, jako – „jeśli wszystko dobrze pójdzie” – „działające podmioty”²⁰.

Również we wspólnie opracowanym wniosku frakcje koalicyjne SPD/Sojusz '90/Zieloni²¹ podkreślały potrzebę dążenia do konstytucji, która skodyfikowałaby europejskie wartości. By pozyskać dla tego projektu obywateli, ważne byłoby, zdaniem koalicji, powołanie w Laeken Konwentu, którego zadaniem byłby otwarty i demokratyczny proces konstytucyjny. Celem Konwentu i wieńczącej jego prace konferencji międzyrządowej byłaby zatem zarówno poprawa zdolności do działania Wspólnot, jak i zapewnienie demokratycznej legitymizacji i przejrzystości Unii Europejskiej oraz jej organów. Wymienione w Deklaracji o przyszłości UE zagadnienia: dokładny, odpowiadający zasadzie subsydiarności podział kompetencji między Unią Europejską a państwa-

¹⁸ *Ibidem*, s. 20441.

¹⁹ *Ibidem*, s. 20453–20455.

²⁰ *Ibidem*, s. 20451.

²¹ *Entschließungsantrag der Fraktionen SPD und Bündnis'90/Die Grünen*, „BT-Drucksache” 14/7788.

mi członkowskimi, status Karty Praw Podstawowych, uproszczenie traktatów, jak i rola narodowych parlamentów w architekturze instytucjonalnej Unii Europejskiej – rozumiane były właśnie jako te cele. Poza tym frakcje koalicyjne wskazały na dodatkowe zagadnienia, które powinny zostać rozstrzygnięte do końca 2004 roku przez Konferencję międzyrządową. Chodziło o wzmocnienie Parlamentu Europejskiego przez rozszerzenie procedury współdecydowania (wszędzie tam, gdzie Rada UE uchwalała akty legislacyjne kwalifikowaną większością procedura kodecyzji powinna być regułą); szerszy zakres przedmiotowy decyzji podejmowanych kwalifikowaną większością w Radzie UE oraz ustalenie relacji między unijnymi instytucjami i organami. Biorąc pod uwagę atak terrorystyczny na USA, konieczne byłyby dalsze kroki integracyjne, zwłaszcza w zakresie wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, jak i spraw wewnętrznych i wymiaru sprawiedliwości. W odniesieniu do Konwentu frakcje rządowe dostrzegały potrzebę „odpowiedniego zaangażowania” państw kandydujących w jego prace²². Najpóźniej wraz z podpisaniem traktatów akcesyjnych należałoby zagwarantować im pełne i równoprawne włączenie do obrad Konwentu. W celu zapewnienia szerokiej społecznej debaty o perspektywach europejskiej integracji, posiedzenia Konwentu powinny zostać otwarte dla opinii publicznej. Jednocześnie należało w nie zaangażować organizacje, reprezentujące społeczeństwo obywatelskie, tak by stworzyć ramy dla szerszego dialogu. W ten sposób Konwent stałby się inicjatorem, katalizatorem i moderatorem publicznej dyskusji. Oczekiwano, że Konwent rozpocznie swoje prace w pierwszej połowie 2002 roku²³.

Frakcje opozycyjne we wnioskach złożonych do debaty nad deklaracją rządową, poświęconą spotkaniu Rady Europejskiej w Laeken, wychodziły od wspólnej konstatacji: traktat nicejski nie osiągnął zamierzonych celów wzmocnienia legitymizacji, skuteczności, przejrzystości mechanizmu decyzyjnego, jak również instytucjonalnego przygotowania na przyjęcie nowych państw członkowskich. Wobec tego, tym większe znaczenie przypisano Deklaracji w sprawie przyszłości UE. Frakcja chadecka wzywała szefów rządów i państw członkowskich do takiego ukształtowania Konwentu, by realne stało się urzeczywistnienie postulatów zawartych w Deklaracji. W związku z tym „konferencje międzyrządowe za zamkniętymi drzwiami powinny należeć do przeszłości”. Postulat przybliżenia Unii Europejskiej do obywateli nie powinien

²² Jürgen Meyer (SPD) postulował przyznanie państwom kandydującym prawa do „co najmniej głosu doradczego” oraz prawa do składania wniosków, [w:] „Verhandlungen...”, 195. Sitzung, 18. Oktober 2001, s. 19006.

²³ BT-Drs. 14/7788.

być jedynie hasłem, lecz winien odzwierciedlać polityczną dyskusję. Podkreślano, że w Laeken chodziłoby o „historyczną decyzję” oraz o „historyczne zadanie” Konwentu, zaś „jego porażka wyrządziłaby europejskiej idei nieodwracalną szkodę” (Wolfgang Schäuble)²⁴. Deputowani CDU i CSU wysuwali pod adresem gabinetu koalicyjnego żądania uwzględnienia w harmonogramie prac Konwentu „precyzyjnego wertykalnego podziału kompetencji między płaszczyzną europejską i narodową”. Przy czym negocjacje nad wertykalnym podziałem kompetencji należało połączyć z gruntowną reformą finansów unijnych²⁵. Wśród obszarów, które zasadniczo powinny leżeć w kompetencji Unii Europejskiej wymieniano m.in. politykę zagraniczną, bezpieczeństwa i obronę, „w dalszym ciągu” rynek wewnętrzny, „zreformowaną” wspólną politykę rolną, oraz przy zmaganiu się z problemami o charakterze transgranicznym, takimi jak bezpieczeństwo, ruch drogowy, infrastruktura, ochrona środowiska i zdrowia. W dalszej perspektywie Unia powinna posiadać uprawnienie w zakresie ponadnarodowej regulacji ochrony podstawowych wolności sformułowanych w traktatach, jednakże bez uzyskania na tej podstawie prerogatyw w całym obszarze. Kolejnym postulatem, wysuwany przez chadeków, było osiągnięcie „prawdziwego podziału władzy” oraz modyfikacja horyzontalnego podziału kompetencji między instytucjami Unii Europejskiej, przy zachowaniu równowagi instytucjonalnej²⁶.

W kontekście posiedzenia Rady Europejskiej w Laeken deputowani FDP podkreślali jej znaczenie dla ukierunkowania „ostatniego dużego reformatorskiego dzieła Unii Europejskiej, przed jej poszerzeniem o 12 państw”. Przy czym nie chodziło tylko o opracowanie harmonogramu europejskiego procesu konstytucyjnego, który rozpoczął się od proklamowania Karty Praw Podstawowych. Ponadto należało stawić czoła instytucjonalnym wyzwaniom, którym w niewystarczającym stopniu, bądź w ogóle nie sprostała Rada Europejska w Nicei. Konwent winien skupić się na osiągnięciu „prawdziwego przełomu w kwestii podejmowania decyzji kwalifikowaną większością w Radzie UE oraz rozszerzenia zakresu zastosowania procedury współdecyzji Parlamentu

²⁴ „Verhandlungen...”, 207. Sitzung, 12. Dezember 2001, s. 20441–20445.

²⁵ We wniosku czytamy: „Nie należy ograniczać zasady solidarności wskutek funkcjonowania różnych funduszy i wielu nieprzejrzystych, jednostkowych programów pomocowych, należy ją realizować przez fundusz solidarności, z którego środki przeznaczone byłyby na najbiedniejsze państwa członkowskie. Przedsięwzięcia, które do tej pory były finansowane w bogatszych państwach z funduszy strukturalnych, winny być finansowane z ich własnych środków”, [w:] „BT-Drucksache” 14/7781, s. 2.

²⁶ „BT-Drucksache” 14/7781, s. 2–3.

Europejskiego”. Ponadto postęp w tej materii rozstrzygnąłby „egzystencjalne dla Unii Europejskiej pytanie o sprawność i skuteczność jej działań”. Wobec tego Rada Europejska w Laeken winna być wyraźnym sygnałem, „że narodowy egoizm zastępował europejski sposób myślenia i działania, zarówno w działaniu wewnątrzspółnotowym, jak i zewnętrznym, np. w formie wspólnej odpowiedzi na międzynarodowe kryzysy”. Świadectwem intencji rządu federalnego w tej materii winna być gotowość do rezygnacji z wymogu jednomyślności przy kwestiach istotnych ze względu na narodowy interes. Ponadto zwracano uwagę na potrzebę reprezentacji państw kandydujących w pracach Konwentu. Najpóźniej wraz z zakończeniem negocjacji akcesyjnych otrzymałyby one pełne prawo głosu. Konwent winien opracować konstytucję, o której przyjęciu zdecydowałiby obywatele państw członkowskich w referendum. W przekonaniu frakcji FDP „już sama procedura – Konwent i referendum – sprawiłaby, że osiągnięty zostanie nowy poziom europejskiej integracji”²⁷.

Dla deputowanych PDS traktat nicejski wykazywał „obciążające” deficyty, natomiast dołączona do niego Deklaracja w sprawie przyszłości UE odzwierciedlała „nie tylko polityczne przyznanie się do wciąż istniejącej potrzeby reformy Unii Europejskiej, lecz przede wszystkim otworzyła drzwi do nadrobienia zaniedbań, czy też przeprowadzenia nie uwzględnionych do tej pory zmian traktatowych”. Zatem byłaby ona szansą na realizację reform dla „utrzymania europejskiego modelu społeczeństwa” oraz na „celowe pogłębianie integracji europejskiej w poszerzonej Unii i w obliczu wyzwań globalizacji”. Przyszła gruntowna rewizja traktatów winna zmierzać do ukształtowania „socjalnej, demokratycznej i obywatelskiej Unii”. W związku z tym frakcja PDS sugerowała, by w czasie posiedzenia Rady Europejskiej w Laeken rozważyć następujące kwestie. W kontekście „socjalnej, ekologicznej, demokratycznej i pokojowej Europy obywateli” należałoby poszerzyć porządek dzienny przyszłej konferencji o m.in. politykę zagraniczną i bezpieczeństwa, nadanie osobowości prawnej Unii Europejskiej, zniwelowanie deficytu demokratycznego, uzupełnienie unii gospodarczo-walutowej o unię socjalną i ekologiczną, pogłębienie współpracy w zakresie spraw wewnętrznych i wymiaru sprawiedliwości. Podział kompetencji nie miał być pretekstem do renacjonalizacji, bądź blokowania przyszłych postępów integracyjnych. Powinien służyć jedynie uproszczeniu i przejrzystości istniejących struktur unijnych. Karta Praw Podstawowych winna zostać inkorporowana do traktatów, jako ich integralna część. W konsekwencji nabrałaby ona mocy prawnej, czego implikacją by-

²⁷ BT-Drs. 14/7789.

łoby ustanowienie indywidualnego prawa do skargi. Niezbędne było zatem określenie wzajemnych relacji między Kartą Praw Podstawowych a Europejską Konwencją o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, w celu zagwarantowania koherentnej wykładni prawnej. W sprawie składu Konwentu deputowani PDS proponowali wprowadzenie zasady odpowiedniej reprezentacji obu płci. Podobnie jak pozostałe frakcje, PDS opowiadała się za udziałem państw kandydujących w pracach Konwentu, z pełnym prawem głosu po podpisaniu traktatów akcesyjnych²⁸. Szczególne znaczenie przypisywano przejrzystości i otwartości posiedzeń Konwentu oraz zaangażowaniu społeczeństwa obywatelskiego w debatę o przyszłości Unii²⁹.

Wszystkie frakcje parlamentarne popierały propozycję, by Konwent przedłożył Konferencji międzyrządowej jednolity projekt modyfikacji traktatów. Jedynie w kwestiach, w których nie byłoby możliwe osiągnięcie porozumienia należałoby umieścić rozwiązania alternatywne, z uwzględnieniem poparcia członków Konwentu. Aspiracją zarówno frakcji rządowych, jak i opozycyjnych było przedłożenie projektu konstytucji przy wyborach do Parlamentu Europejskiego w 2004 roku.

Przyjęta na spotkaniu Rady Europejskiej w Laeken 14–15 grudnia 2001 roku Deklaracja w sprawie przyszłości Unii Europejskiej, zawierała katalog pytań, zapowiadających gruntowną rewizję traktatów. W tym celu powołany został Konwent Unii Europejskiej. W przeciwieństwie do Konwentu poświęconego Kartce Praw Podstawowych, tym razem w pracach nad przyszłością Unii Europejskiej miały uczestniczyć państwa kandydujące. Deklaracja z Laeken wymieniała zagadnienia, na których powinny skoncentrować się prace Konwentu. Podkreśliła ona konieczność doprecyzowania i podziału kompetencji w Unii Europejskiej. Chodziło tu zarówno o kompetencje wyłączne Unii i państw członkowskich, jak i kompetencje konkurencyjne i uzupełniające. Kolejną kwestią było uproszczenie instrumentów, za pomocą których Unia realizuje swoje cele. W Deklaracji zaakcentowano potrzebę zwiększenia legitymizacji demokratycznej, skuteczności i przejrzystości struktur i procedur unijnych, a w konsekwencji przybliżenie Unii Europejskiej do obywateli. Kolejnym wyzwaniem, przed którym postawiono Konwent były, pojawiające się w kontekście rozważań nad europejską konstytucją, pytania o uproszczenie traktatów, status Karty Praw Podstawowych, przystąpienie Unii Europejskiej do Europejskiej Konwencji O Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności oraz podstawowe elementy takiej konstytucji.

²⁸ Udział Turcji w charakterze obserwatora.

²⁹ „BT-Drucksache” 14/7790.

Inauguracyjne, uroczyste posiedzenia Konwentu odbyło się 28 lutego 2002 roku w sali plenarnej Parlamentu Europejskiego w Brukseli³⁰. Reprezentantami Bundestagu w Konwencie zostali wiceprzewodniczący Komisji ds. Unii Europejskiej Jürgen Meyer (SPD) oraz Peter Altmaier (CDU/CSU). Rząd federalny reprezentowali Peter Glotz (SPD)³¹ i Günter Pleuger (minister stanu). Natomiast przedstawicielami landów w Konwencie zostali Erwin Teufel (Bundsrat, Badenia-Wirtembergia) oraz Wolfgang Senff (minister do spraw europejskich Dolnej Saksonii). Spośród 16 deputowanych Parlamentu Europejskiego trzech pochodziło z RFN: Elmar Brok (CDU), Klaus Hänsch (SPD) i Sylwia-Yvonne Kaufmann (PDS).

Prace Konwentu podzielone zostały na trzy fazy: fazę słuchania, polegającą na prezentacji poszczególnych stanowisk (luty–lipiec 2002 roku), fazę badawczą, w czasie której wypracowano ogólne propozycje reformy Unii Europejskiej w oparciu o zgłoszone wnioski (wrzesień–grudzień 2002 roku) oraz fazę projektowania, podczas której trwały dyskusje nad przyjęciem konkretnej formy traktatu konstytucyjnego (styczeń–czerwiec 2003 roku). Prezydium Konwentu powołało 11 grup roboczych, które skoncentrowały się na następujących zagadnieniach: subsydiarność, Europejska Karta Praw Podstawowych, osobowość prawna, parlamenty narodowe, kompetencje uzupełniające, rządy w dziedzinie ekonomii, działania zewnętrzne, obrona, uproszczenie (procedur legislacyjnych i dokumentów), wolność, bezpieczeństwo i sprawiedliwość oraz Europa socjalna³². Jednakże nie utworzono żadnej grupy roboczej w obszarze instytucjonalnym.

W związku z podjętą w Laeken decyzją powołania Konwentu w sprawie przyszłości UE, frakcje parlamentarne pozytywnie oceniały przede wszystkim udział państw kandydujących w pracach Konwentu oraz utworzenie Forum

³⁰ W jego skład weszli przedstawiciele rządów państw członkowskich (15), deputowani parlamentów narodowych (30), posłowie do PE (16), reprezentanci KE (2), Komitetu Ekonomiczno-Społecznego (3), Komitetu Regionów (6), partnerów społecznych (3), rzecznik praw obywatelskich (1), przedstawiciel rządów państw kandydujących (13) i posłowie ich parlamentów (26).

³¹ 17 października 2002 roku Peter Glotz został odwołany ze swojej funkcji, którą objął minister spraw zagranicznych Joschka Fischer: *Bundesaußenminister Fischer künftig Beauftragter des Bundeskanzlers im Europäischen Konvent, Presseerklärung Auswärtiges Amt, 17.10.2002*, http://www.auswaertiges-amt.de/www/de/eu_politik/ausgabe_archiv?archiv_id=3648&bereich_id=4&type_id=2 (marzec 2006).

³² C. Giering, *Vom Vertrag zur Verfassung – Verlauf und Bilanz des EU-Reformkonvents. Juli 2003*, [w:] *Der EU-Reformkonvent, Analyse und Dokumentation*, Hrsg. C. Giering, CD-ROM, Juli 2003.

Obywatelskiego, reprezentującego partnerów społecznych, organizacje pozarządowe, akademickie i inne. Również ogólne cele stawiane przed Konwentem przez deputowanych koalicji rządzącej i opozycji były w dużej mierze zbieżne³³. I tak swój optymizm związany z oczekiwanym rezultatem prac Konwentu Jürgen Meyer (SPD) opierał na przekonaniu, że „Konwent jest zobowiązany, a nawet skazany na sukces. Jest to jedyna szansa ukierunkowania procesu integracji europejskiej przez gremium, które w większości składa się z parlamentarzystów i prowadzi otwarty dyskurs ze społeczeństwem obywatelskim”³⁴. W jego przeświadczeniu, dopiero ten kontakt ze społeczeństwem umożliwiłby wypracowanie „przekonywającej konstytucji, która trafi do głów [...] i serc ludzi”³⁵. Peter Altmaier (CDU/CSU) uznał za „pierwsze i najważniejsze” wyzwanie Konwentu „parlamentaryzację procesu europejskiego”. Nicea była bowiem „znakiem ostrzegawczym przed porażką starej metody podejmowania decyzji i wypracowywania konsensu w UE”. Drugim, według Altmaiera zadaniem, przed którym miało stanąć powołane gremium była demokratyzacja Unii Europejskiej³⁶. Oprócz wkładu Konwentu w proces demokratyzacji UE, rozumiany jako jej „parlamentaryzacja”, Christian Sterzing (Sojusz '90/Zieloni) wymienił jeszcze dwie myśli przewodnie w działaniu tego gremium. Pierwszą byłoby „odnarodowienie”, a zatem przełamanie „narodowej logiki”, charakteryzującej konferencje międzyrządowe. Przewaga parlamentarzystów w składzie Konwentu sprawiłaby bowiem, że „w przeważającym stopniu będą się oni grupować w swoich politycznych rodzinach”. Drugą ideą Konwentu byłby jego wkład w „polityzację” procesu integracyjnego. Bowiem debaty nad przyszłością Europy koncentrowałyby się na „zasadniczych politycznych kwestiach”. Zatem nie chodziłoby o rywalizację przez pryzmat narodowych interesów, lecz o „prawdziwe polityczne problemy procesu integracyjnego”. W konsekwencji wzrosłaby akceptacja obywateli dla procesu integracji europejskiej oraz chęć udziału w nim³⁷. W dalszej perspektywie zdaniem Güntera Glosera (SPD) Konwent byłby czynnikiem sprawczym dla

³³ Por.: parlamentarna debata nad powołaniem Konwentu w sprawie przyszłości UE 22 lutego 2002 roku, „Verhandlungen...”, 219. Sitzung, 22. Februar 2002, s. 21735–21745.

³⁴ *Gemeinsame Sitzung der Europaausschüsse von Bundestag und Bundesrat zum EU-Verfassungskonvent mit Professor Dr. Peter Glotz und Ministerpräsident Erwin Teufel am 13. März 2002. Ausschuss für die Angelegenheiten der Europäischen Union. Texte und Materialien*, Berlin 2002, Band 39, s. 27.

³⁵ „Verhandlungen...”, 219. Sitzung, 22. Februar 2002, s. 21737.

³⁶ *Ibidem*, s. 2137–2139.

³⁷ *Ibidem*, s. 2139–2140.

europejskiej opinii publicznej, stworzyłby „europejską tożsamość” oraz byłby dowodem większej przejrzystości i demokratyzacji Unii Europejskiej. W związku z tym inauguracyjne posiedzenie powołanego gremium było „historyczną datą”. W swoich rozważaniach nad zadaniami Konwentu Gloser odwołał się do dokumentu programowego kierownictwa SPD „Odpowiedzialność za Europę” (Verantwortung für Europa). W czterech punktach wymienił oczekiwania socjaldemokratów wobec „przyszłości Europy”: zagwarantowanie zdolności do działania UE, jasny podział kompetencji między instytucjami europejskimi, rola parlamentów narodowych oraz reforma poszczególnych polityk³⁸. Gerd Müller (CDU/CSU) istotę uprawnień Konwentu upatrywał przede wszystkim w „centralnych przygotowaniach”, których finalizacja nastąpiłaby w czasie Konferencji międzyrządowej. Do jej „gorących tematów” zaliczył, obok podziału kompetencji i reformy instytucji unijnych, również reformę polityki regionalnej, strukturalnej i wspólnej polityki rolnej oraz unijnych finansów³⁹. Zdaniem Sabine Leutheusser-Schnarrenberger (FDP), wprawdzie wynik prac Konwentu winna zatwierdzić Konferencję międzyrządową, ale „bez dokonania przez nią zasadniczych zmian” oraz tak, by Europa stała się „demokratyczną, przejrzystą, skuteczną wspólnotą [...] wyposażoną w funkcje i autorytet państwa”⁴⁰. Uwe Hixsch (PDS) także wyraził przekonanie swojej frakcji, że Konwent stanowiłby „dobrą podstawę” dla procesu demokratyzacji Unii Europejskiej. Poza tym, byłby szansą realizacji politycznych⁴¹ i instytucjonalnych reform, które do tej pory nie były możliwe. Do najważniejszych wyzwań polityki europejskiej zaliczył stworzenie europejskiej konstytucji oraz rozwiązanie tzw. nicejskich *left-overs*⁴². Konwent winien więc rozstrzygnąć trzy zagadnienia: po pierwsze, opracować konstytucję, która pozwoliłaby na „strukturalny, socjalny i polityczny rozwój w państwach Środkowej i Wschodniej

³⁸ W odniesieniu do reformy wspólnej polityki rolnej podkreślił, że socjaldemokracja będzie w dalszym ciągu respektowała zasadę solidarności, „Verhandlungen...”, 219. Sitzung, 22. Februar 2002, s. 21742–21743.

³⁹ „Verhandlungen...”, 219. Sitzung, 22. Februar 2002, s. 21743–21744.

⁴⁰ *Ibidem*, s. 21741.

⁴¹ Przede wszystkim chodziło o reformę wspólnej polityki rolnej i strukturalnej oraz o „ściślejszą współpracę w polityce gospodarczej, którą [...] przyspieszyłoby przyjęcie modelu europejskiego rządu gospodarczego”, „Verhandlungen...”, 219. Sitzung, 22. Februar 2002, s. 21741–21742.

⁴² Chodziło o reformę Komisji Europejskiej, przyjęcie trybu kwalifikowanej większości, jako podstawowej zasady podejmowania decyzji w UE oraz nadanie mocy prawnej KPP, [w:] „Verhandlungen...”, 219. Sitzung, 22. Februar 2002, s. 21742.

Europy; po drugie, wyeliminować braki traktatu nicejskiego oraz po trzecie, zwalczyć „bezrobocie, biedę, gospodarczy upadek całych regionów i branż”⁴³.

Swoje stanowiska prezentowane w debacie parlamentarnej frakcje skonkretyzowały w przedłożonych do niej wnioskach. Deputowani koalicji SPD/Sojuszu '90/Zielonych uznali Deklarację z Laeken za „kamień węgielny kompleksowego i najbardziej ambitnego procesu reform od utworzenia Wspólnot Europejskich. Europa ma obecnie jedyną szansę stworzyć [...] podstawy dla unii politycznej [...]”. Prace Konwentu winny skupić się przede wszystkim na trzech priorytetowych reformach: wzmocnieniu demokracji i „solidarnemu ukształtowaniu jej polityk w ramach konstytucyjnych”; reformie europejskich instytucji i procedur podejmowania decyzji, z naciskiem na realizację zasady podziału władzy i podwyższenie demokratycznej odpowiedzialności na szczeblu europejskim. Wymienione zagadnienia implikowały ponadto nadanie mocy wiążącej Karcie Praw Podstawowych oraz precyzyjny podział kompetencji między Unią Europejską a państwami członkowskimi. W przekonaniu frakcji SPD/Sojuszu '90/Zielonych, sprecyzowanie, kto decyduje w określonych obszarach polityk unijnych, było niezbędnym warunkiem przejęcia politycznej odpowiedzialności w Unii Europejskiej⁴⁴.

Podobne stanowisko zajęła frakcja CDU/CSU. We wniosku z 12 marca 2002 roku zatytułowanym „Konieczne reformy dla przyszłej UE: postulaty wobec Konwentu” za najważniejsze zadanie Konwentu chadecy uznali podział uprawnień między Unią Europejską a państwami członkowskimi oraz podział władzy między instytucjami unijnymi⁴⁵.

Deputowani frakcji FDP we wniosku z 15 maja 2002 roku „Przyszłość Europy spoczywa w rękach Konwentu” opowiedzieli się przede wszystkim za wzmocnieniem demokratycznej legitymizacji instytucji unijnych, usprawnieniem działań UE, przejrzystością reguł i procedur decyzyjnych, również w kontekście poszerzenia⁴⁶.

Natomiast frakcja parlamentarna PDS w swoim wniosku z 15 maja 2002 roku „Inna Europa jest możliwa” – wzbogaciła podstawowe zagadnienia wysuwane przez pozostałe frakcje o własne elementy. Rola Konwentu sprowadzała się, w przekonaniu jej deputowanych, do stworzenia traktatowych podstaw solidarnej, demokratycznej i obywatelskiej Europy. Ważnymi elementami przyszłej konstytucji, poza Kartą Praw Podstawowych, byłyby: klauzula pokojowa

⁴³ „Verhandlungen...”, 236. Sitzung, 16. Mai 2002, s. 23581.

⁴⁴ „BT-Drucksache” 14/9047.

⁴⁵ „BT-Drucksache” 14/8489.

⁴⁶ „BT-Drucksache” 14/9044.

i antyfaszystowska, powierzenie instytucjom unijnym misji społecznej, finansowa niezależność UE, realizacja zasady podziału władzy w systemie instytucjonalnym Unii oraz ustanowienie instytucji europejskiego referendum⁴⁷. Ponadto należałoby uprościć i usystematyzować traktaty.

Reasumując, warto zwrócić uwagę na fakt, że kwestia podziału kompetencji między Unią Europejską a państwami członkowskimi znalazła swoje miejsce zarówno w Deklaracji w sprawie przyszłości UE dołączonej do traktatu nicejskiego, jak i w Deklaracji z Laeken. Oba dokumenty wymieniały wszystkie zagadnienia, które powinna objąć kolejna reforma unijnego porządku instytucjonalnego. Oba z punktu widzenia rządu federalnego były niewątpliwym sukcesem niemieckiej polityki europejskiej. Obok postulatów demokratyzacji i przejrzystości znalazły się również żądania zmniejszenia obciążeń finansowych. Nastąpiło niejako sformułowanie własnych celów RFN, jako celów wspólnotowych. Implikowało to w pewnym sensie przejęcie przez rząd koalicyjny *leadership* w kształtowaniu przyszłości Unii Europejskiej⁴⁸.

1. Nowy podział kompetencji między instytucjami Unii Europejskiej

Jednym z impulsów do debaty nad przyszłym modelem instytucjonalnym Unii Europejskiej była mowa Joschki Fischera, wygłoszona na Uniwersytecie Humboldta w Berlinie 12 maja 2000 roku⁴⁹. Istotą koncepcji Fischera było przekształcenie w przyszłości Unii Europejskiej w federację. Proponował on stworzenie „traktatu konstytucyjnego”, którego podwalinę stanowiłaby zasada subsydiarności. Jego zdaniem „podział suwerenności między federacją a państwami narodowymi wymaga traktatu konstytucyjnego [...]”, który określiłby obszary wymagające regulacji na płaszczyźnie narodowej, bądź europejskiej. Zatem precyzyjne uporządkowanie kompetencji polegałoby na „przeniesieniu rdzennej suwerenności i tylko tego, co wymaga europejskiej regulacji do uprawnień federacji, reszta pozostałaby w kompetencji narodowej”. W przy-

⁴⁷ „BT-Drucksache” 14/9046.

⁴⁸ Por.: G. Müller-Brandeck-Bocquet, *Deutsche Leadership in der Europäischen Union?...*, s. 167–220.

⁴⁹ Por.: J. Fischer, *Vom Staatenbund zur Föderation – Gedanken über die Finalität der europäischen Integration. Rede am 12. Mai 2000 in der Humboldt Universität in Berlin*, „Integration” 2000, H. 3, s. 149–156.

szłej federacji państwa narodowe pełniłyby większą rolę, niż niemieckie kraje związkowe. W systemie instytucjonalnym Unii Europejskiej przejawiałoby się to po pierwsze, reprezentacją rządów narodowych w dwuizbowym parlamencie. W pierwszej izbie zasiadaliby deputowani, sprawujący jednocześnie mandat narodowy. W skład drugiej izby wchodziłoby albo „bezpośrednio wybrani senatorowie państw członkowskich”, albo byłaby ona reprezentacją państw, analogicznie do Bundesratu. Po drugie, element narodowy zawierała również koncepcja europejskiej egzekutywy Fischera. W tej kwestii przewidywał on dwa kontrastowe rozwiązania: rząd europejski wyłoniony albo z rządów narodowych (czyli Rady Europejskiej), albo z obecnej Komisji Europejskiej, na czele z wybranym w bezpośrednich wyborach prezydentem. O ile pierwsza propozycja umacniała pierwiastek „międzyrządowej współpracy” w Unii Europejskiej, o tyle druga była charakterystyczna dla rozwiązań federacyjnych, nadając większe znaczenie współpracy wspólnotowej.

Nowością⁵⁰ w dyskusji nad polityką europejską była wskazana przez Fischera droga prowadząca do „europejskiej federacji”. Pierwsza faza polegałaby na wykrystalizowaniu się grupy (awangardy) państw członkowskich, działających w ramach wzmocnionej współpracy. W drugiej fazie powstałoby „centrum grawitacji”, skupione wokół Francji i Niemiec, a jednocześnie otwarte dla innych państw członkowskich. Zadaniem centrum byłoby wypracowanie traktatu, czyli „jądra konstytucji federacji”, oraz pełnienie roli lokomotywy integracji. Do obszarów działania „centrum grawitacji” Fischer zaliczył politykę gospodarczą, ochronę środowiska, politykę migracyjną oraz zagraniczną i bezpieczeństwa. Ostatnim etapem byłyby „konstytucyjny akt powstania” i „finalizacja procesu integracji w europejskiej federacji”⁵¹.

Mowa Fischera spotkała się z szerokim zainteresowaniem opinii publicznej oraz różnymi reakcjami ze strony pozostałych państw członkowskich⁵². Dała również frakcji FDP powód do zwołania 19 maja 2000 roku „godziny aktualnej”⁵³. Głównym zarzutem ze strony opozycji był charakter wystąpie-

⁵⁰ Por.: T. Jäger, T. Middendorf, *op. cit.*, s. 274.

⁵¹ Por.: J. Fischer, *Vom Staatenbund zur Föderation...*

⁵² Por.: *Paris begrüßt Fischers Vorschläge. Großbritannien, Irland und Finnland sehen Kerneuropa-Rede skeptisch*, „Frankfurter Allgemeine Zeitung”, 15.05.2000, s. 7; wystąpienie Jacques’a Chiraca w Bundestagu 27 czerwca 2000 roku, [w:] *Nizza...*, hrsg. W. Weidenfeld; F. Pflügel, *Visionen genügen nicht. Eine Antwort auf Joschka Fischer*, „Internationale Politik” 2000, H. 8, s. 21–22.

⁵³ *Haltung der Bundesregierung, insbesondere des deutschen Außenministers Joseph Fischer, zu den europapolitischen Aussagen des Bürgers Joschka Fischer am 12. Mai 2000*, „Verhandlungen...”, 106. Sitzung, 19. Mai 2000, s. 9970D–9988C.

nia Fischera. Swoją mowę wygłosił on nie jako minister spraw zagranicznych, lecz jako obywatel i deputowany. Guido Westerwelle, sekretarz generalny FDP, przywołał w związku z tym wypowiedź szefa niemieckiej dyplomacji o „ograniczającej funkcji ministra spraw zagranicznych”. Domagał się przy tym wyjaśnienia, kto ogranicza Fischera: „Rząd federalny? Kanclerz? [...] Pańska partia [...]?”⁵⁴. Jednak, podobnie jak większość zabierających w debacie głos deputowanych, scharakteryzował wizję Fischera jako „brzemiennej dla przyszłości i znaczącej”, dlatego też winna ona stanowić „politykę rządu federalnego, a nie prywatnej osoby”. Westerwelle skrytykował niewystarczające uzgodnienie stanowiska Fischera z europejskimi partnerami, stąd tak kontrowersyjny odbiór jego propozycji. W odpowiedzi na te zarzuty szef niemieckiej dyplomacji argumentował, że od początku objęcia urzędu dyskutował o przyszłości Europy zarówno z politykami i ekspertami w kraju, jak i za granicą. Przede wszystkim zagadnienie to było przedmiotem rozmów z ministrem spraw zagranicznych Francji Hubertem Védrinem. Jeśli chodzi o przyjętą przez siebie taktykę, Fischer powołał się na sposób postępowania byłego ministra spraw zagranicznych Hansa-Dietricha Genschera. Również Genscher zainicjował wiele istotnych europejskich projektów, takich jak unia monetarna, w analogiczny sposób, w jaki Fischer zrobił to mową o Europie. W wystąpieniu Joschka Fischer powtórzył zasadnicze punkty swojej wizji, podkreślając jednocześnie już jako minister spraw zagranicznych, że „nie ma bezpośredniej drogi od wzmocnionej współpracy do federacji, traktatu konstytucyjnego, czy podziału suwerenności, jednak któregoś dnia stanie się to politycznie niezbędnym skokiem”⁵⁵.

W dalszej części debata przebiegała mało kontrowersyjnie. Helmut Hausmann, w imieniu frakcji parlamentarnej FDP, wyraził aprobatę dla idei konstytucji europejskiej i federalnej struktury przyszłej Europy, które głosili także liberalni politycy: Genscher i Kinkel. Wskazał na dwa „ułomne” punkty wizji Fischera. Pierwszym była idea Europy twardego jądra, nie akceptowana przez liberałów, ponieważ zakładała wyłączenie pewnych państw z postępów integracji. Drugim mankamentem była wprowadzenie dobra propozycja dwuizbowego parlamentu, ale wymagałaby ona „szczególnie starannego omówienia” w obrębie parlamentów narodowych, a nie poza nimi⁵⁶. Podczas

⁵⁴ „Verhandlungen...”, 106. Sitzung, 19. Mai 2000, s. 9977–9978.

⁵⁵ *Ibidem*, s. 9979–9982.

⁵⁶ *Ibidem*, s. 9971.

⁵⁷ *Ibidem*, s. 9982–9983.

⁵⁸ *Ibidem*, s. 9972.

gdy deputowani, występujący w imieniu frakcji parlamentarnej CDU/CSU, podkreślali przede wszystkim analogię między rozważaniami nad przyszłością Europy Joschki Fischera a koncepcją polityków chadeckich Karla Lamersa i Wolfganga Schäuble z 1994 roku, wśród polityków frakcji SPD pojawiały się wprost przeciwne konkluzje. I tak, zdaniem Karla Lamersa (CDU/CSU) idea „centrum grawitacji” odpowiadała wyobrażeniu „Europy twardego rdzenia”. Również zaproponowany przez Fischera traktat konstytucyjny i podział kompetencji można odnaleźć w programie chadeków⁵⁷. Natomiast w przekonaniu Güntera Glosera (SPD) należałoby zaakcentować, że według Joschki Fischera wprost przeciwnie – Europa nie miała się składać z twardego jądra i być ekskluzywnym klubem dla wybranych. Byłby to zatem wyraźny sygnał przeciw koncepcjom chadeckim⁵⁸. Peter Hintze, rzecznik frakcji CDU/CSU do spraw europejskich, powołując się na tradycję konsensu niemieckich frakcji parlamentarnych w istotnych kwestiach polityki europejskiej, zaproponował koalicji rządzącej ponadpartyjną współpracę przy kształtowaniu wspólnych – czego dowiodła w jego przekonaniu mowa Fischera – celów przyszłości Europy. Podkreślił, że „Europa twardego jądra” nie powinna oznaczać pogłębienia elementów współpracy międzyrządowej, lecz pogłębienie integracji. Jednocześnie obarczył gabinet winą za „paraliżujący zastój” Konferencji międzyrządowej, ważnej dla procesu poszerzenia Unii Europejskiej⁵⁹.

Przedstawiona wyżej wizja Fischera postrzegana była przede wszystkim, jako ważny bodziec do debaty nad przyszłością Unii Europejskiej. Uwzględnienie w niej francuskich wyobrażeń oraz wskazanie alternatyw instytucjonalnych było zarazem sygnałem „otwartości” niemieckiego ministra⁶⁰. Wystąpienie Fischera zinterpretowano poza tym jako wyraźny sygnał tego, że „nie kanclerz, lecz minister spraw zagranicznych chciałby wyznaczać europejski puls” integracyjny⁶¹.

Natomiast wyrazem koncepcji kanclerza Gerharda Schrödera na temat przyszłego kształtu Unii Europejskiej, stała się deklaracja programowa zatytułowana „Odpowiedzialność za Europę”, przedstawiona 30 kwietnia 2001 roku i uchwalona na zjeździe SPD 20 listopada 2001 roku⁶². Projekt ten spotkał się

⁵⁹ „Verhandlungen...”, 106. Sitzung, 19. Mai 2000, s. 9973–9974.

⁶⁰ Por.: H. Schneider, *Deutsche Europapolitik: Leitbilder in der Perspektive – Eine vorbereitende Skizze*, [w:] *Eine neue deutsche Europapolitik? Rahmenbedingungen – Problemfelder – Optionen*, hrsg. H. Schneider, M. Jopp, U. Schmalz, Bonn 2002, s. 69–131.

⁶¹ M. Piepenschneider, *Deutsche Prioritäten bei der Reform der europäischen Institutionen und Verfahren*, [w:] *Eine neue deutsche Europapolitik? ...*, s. 340–341.

⁶² *Verantwortung für Europa – Deutschland in Europa, Beschluss E 1 (Parteivorstand)*, <http://spd-parteitag.de/servlet/PB/menu/1002021/index.html> (marzec 2008).

również z szerokim oddźwiękiem opinii społecznej i był postrzegany jako oficjalne stanowisko gabinetu koalicyjnego w debacie nad przyszłością Unii Europejskiej. Zawierał on w dużym stopniu syntetyczne podejście zarówno do poszczególnych obszarów polityk unijnych, jak i do reformy instytucjonalnej UE⁶³. Model instytucjonalny zaproponowany przez Schrödera opierał się, podobnie jak u Fischera, na wizji federalnej Europy, wypracowaniu europejskiej konstytucji oraz wzmocnieniu ponadnarodowych instytucji Unii Europejskiej⁶⁴. Wszelako nie było w nim nawiązania do wzmocnionej współpracy państw członkowskich (awangardy)⁶⁵. Propozycje Schrödera korespondowały z „niemiecką ortodoksją polityki integracyjnej”⁶⁶. Kanclerz zakładał przekształcenie Komisji Europejskiej w „silną europejską egzekutywę”, utworzenie drugiej izby w Parlamencie Europejskim, którą byłaby obecna Rada UE oraz wzmocnienie pozycji Parlamentu Europejskiego w systemie instytucjonalnym Unii Europejskiej. Parlament Europejski uzyskałby większy wpływ na podejmowane w Unii decyzje przez rozszerzenie stosowania procedury współdecydowania oraz pełne uprawnienia w zakresie uchwalania i kontroli budżetu ogólnego. Z największym zainteresowaniem i zarazem krytyką spotkały się dezyderaty kanclerza w odniesieniu do jasnego podziału kompetencji między Unią Europejską a państwami członkowskimi⁶⁷. Przede wszystkim delimitacja uprawnień musiałaby być realizowana zgodnie z zasadą subsydiarności, tak by zapobiec „ukradkowemu transferowi kompetencji na płaszczyznę europejską”. Schröder domagał się wyraźnej renacjonalizacji określonych rodzajów polityki Unii Europejskiej, przede wszystkim kosztownej dla RFN wspólnej polityki rolnej i strukturalnej⁶⁸.

⁶³ Por.: G. Bannas, *Die deutschen Sozialdemokraten wollen in der Europapolitik wieder mitspielen. Bundeskanzler Schröder macht den Leitantrag zu seiner Sache*, „Frankfurter Allgemeine Zeitung”, 2.05.2001, s. 3; K.-D. Frankenberger, *Ein deutscher Beitrag. Die SPD und die Umfragen*, „Frankfurter Allgemeine Zeitung”, 25.05.2001, s. 7.

⁶⁴ Opowiedziano się za przekształceniem KE w „silną europejską egzekutywę”, na czele z prezydentem, pochodzącym z wyborów bezpośrednich oraz za dwuizbowym parlamentem.

⁶⁵ O tym, że jednak nie wykluczał takiego rozwiązania świadczyły wypowiedzi Schrödera o wykorzystaniu zasady elastyczności zawartej w Traktacie o UE i stworzeniu awangardy państw członkowskich, otwartej dla innych chętnych członków, por.: *Für eine starke Kommission. Der Bundeskanzler spricht mit Prodi über Europa Zukunft*, „Frankfurter Allgemeine Zeitung”, 23.11.2000, s. 9.

⁶⁶ Por.: G. M Müller-Brandeck-Bocquet, *op. cit.*, s. 208.

⁶⁷ *Ibidem*, s. 208–210.

⁶⁸ Żądanie to spotkało się przede wszystkim z protestem Francji. Szerzej na ten temat por.: T. Jäger, T. Middendorf, *Ordnungskonzepte für Europa: Die deutsch-französische Kerneuropa-*

Z kolei wzmocnienie ponadnarodowej współpracy postulował w dziedzinie polityki zagranicznej i bezpieczeństwa. Opowiedział się również za zagwarantowaniem zabezpieczenia społecznego, w dużej mierze pod naciskiem niemieckich landów. Wezwał do szerokiej debaty nad poruszonymi zagadnieniami, której rezultatem „za dziesięć lat” byłaby konstytucja europejska⁶⁹.

System instytucjonalny zaproponowany przez kanclerza cechował zatem aliaż federalnych koncepcji europejskich z ideą zachowania narodowej suwerenności. Był to element łączący projekty obu polityków Schrödera i Fischera, a zarazem nowy akcent w niemieckiej polityce europejskiej⁷⁰. Jednocześnie obaj politycy wychodzili naprzeciw żądaniom wysuwanyim zarówno przez partie opozycyjne, jak i przez kraje związkowe.

Wśród innych zgłaszanych przez niemieckich polityków propozycji warto wspomnieć o projekcie prezydenta RFN Johannes Raua. Jego koncepcja, przedstawiona w Parlamencie Europejskim 4 kwietnia 2001 roku, zmierzała również w kierunku nadania Europie kształtu federalnego. Rau opowiedział się za europejską konstytucją, która byłaby fundamentem europejskiego dzieła. Składałaby się ona z trzech podstawowych części: pierwszą stanowiłaby Karta Praw Podstawowych, w drugiej, zgodnie z zasadą subsydiarności, sprecyzowany zostałby podział kompetencji między Unią Europejską a państwami członkowskim, trzecia część określałaby przyszły model instytucjonalny Unii Europejskiej. Rau proponował wprowadzenie systemu dwuizbowego, który tworzyłyby równoprawne legislatury – Parlament Europejski i izba państw (utworzona z obecnej Rady Unii Europejskiej). Do uprawnień obu izb parlamentu należałby wybór przewodniczącego Komisji Europejskiej. Wzmocniłoby to demokratyczną legitymizację tej instytucji oraz jej rolę jako europejskiej egzekutywy⁷¹.

Stanowiska niemieckich landów wobec prac Konwentu znalazły swój wyraz w mowach programowych szefów rządów krajowych Wolfganga Clementa (Nadrenia-Westfalia) i Edmunda Stoibera (Bawaria). Przede wszystkim koncentrowały się one na problemie delimitacji kompetencji między Unią Europejską a państwami członkowskimi.

Debatte und ihre Auswirkungen auf die Regierungskonferenz von Nizza, „Zeitschrift für Politik” 2001, H. 3, s. 288–289.

⁶⁹ Por.: *Verantwortung für Europa...*, s. 16–20.

⁷⁰ Por.: T. Ostheim, *Praxis und Rhetorik deutscher Europapolitik*, [w:] *Das rot-grüne Projekt*, hrsg. Ch. Egle, T. Ostheim, R. Zohlhöfer, Wiesbaden 2003, s. 371.

⁷¹ J. Rau, *Plädoyer für eine europäische Verfassung*, Rede von Bundespräsident Johannes Rau vor dem Europäischen Parlament am 4. April 2001 in Straßburg, <http://www.europa-web.de/europa/03euinf/08VERFAS/rau010404.htm> (marzec 2006).

Wolfgang Clement w swoim wystąpieniu na Uniwersytecie Humboldta w Berlinie 12 lutego 2001 roku zaproponował wprowadzenie trzech kategorii kompetencji Unii Europejskiej: wyłącznych, podstawowych i uzupełniających. Uprawnienia o charakterze wyłącznym Unia Europejska posiadałaby w dziedzinie wspólnej polityki handlowej, monetarnej, jednakże „w żadnym wypadku tej kategorii nie podlegałyby tzw. kompetencja w obszarze rynku wewnętrznego”. Wspólnoty Europejskie dysponowałyby z reguły kompetencjami podstawowymi, przy czym ustawodawstwo unijne ograniczałoby się jedynie do określenia standardów. Szczegółowe regulacje, dotyczące bezpośrednio praw i obowiązków obywateli, należałyby do uprawnień państw członkowskich. Z kolei do kategorii kompetencji uzupełniających Unii Europejskiej, należałoby wspieranie działań podejmowanych przez państwa członkowskie, zgodnie z przyjętymi przez nie regułami. Clement domagał się przywrócenia dominującej roli państw członkowskich, bądź regionów w obszarach, gdzie działanie Unii nie byłoby „w dalszym ciągu” celowe. Konkretnie takimi obszarami byłyby wspólna polityka rolna i strukturalna⁷².

Również Stoiber w swojej mowie programowej 8 listopada 2001 roku wskazywał na konieczność podziału uprawnień między Unią Europejską, a państwami członkowskimi, przy respektowaniu zasady subsydiarności. Postulował wzmocnienie prerogatyw Unii w dziedzinach, które wymagały szybkiego i skutecznego działania instancji ponadnarodowej. Stanowiłyby one zatem domenę tzw. rdzennej kompetencji Unii. Dotyczyło to, w jego przekonaniu polityki zagranicznej, bezpieczeństwa i obrony, jednolitej, zewnętrznej reprezentacji Unii Europejskiej na forum międzynarodowym, wspólnej waluty, zreformowanej wspólnej polityki rolnej. Natomiast w takich dziedzinach jak wymiar sprawiedliwości czy ochrona środowiska i zdrowia, Unia Europejska mogłaby nabywać uprawnienia, o ile wspierałyby one działania państw członkowskich w rozwiązywaniu problemów o wymiarze transgranicznym. W pozostałych obszarach należałoby ograniczyć zakres prerogatyw ponadnarodowych. Warto nadmienić, że wówczas Stoiber nie nawiązał do zagadnienia konstytucji europejskiej⁷³.

Stanowisko rządu koalicyjnego wobec sprawy nowego podziału kompetencji między organami Wspólnot Europejskich i Unii Europejskiej opierało się w swoich podstawowych założeniach na przedstawionych wyżej propozycjach czołowych polityków partii koalicyjnych. W koncepcjach zarówno Schrödera, Fischera, jak i Raua chodziło o przeniesienie niemieckiego modelu instytucjonalnego na Europę. Aczkolwiek w jednym z wystąpień na forum

⁷² Por.: G. Müller-Brandeck-Bocquet, *op. cit.*, s. 211.

⁷³ *Ibidem*, s. 211–212.

Bundestagu, Fischer przyznawał, że jego problemem było to, że nie wierzy „w przełożenie naszej wizji państwa związkowego, wizji, którą podzielam”⁷⁴. Niektóre propozycje szefa niemieckiej dyplomacji nie zostały jednak przejęte, ani przez gabinet koalicyjny, ani przez frakcję parlamentarną Sojusz ‘90/Zielonych. Za mało realistyczny uznano postulat włączenia przedstawicieli parlamentów narodowych do instytucji wspólnotowych poprzez utworzenie drugiej izby Parlamentu Europejskiego⁷⁵, jak również inicjatywę wyłonienia europejskiego rządu z Rady Europejskiej⁷⁶.

Punktem wyjścia do dalszych rozważań nad podziałem kompetencji między unijnymi instytucjami były zatem przyjęte przez partie koalicyjne dwa założenia główne. Pierwszym z nich było przekonanie o konieczności dążenia do instytucjonalnej równowagi między Parlamentem Europejskim, Komisją Europejską i Radą Unii Europejskiej⁷⁷. Należałoby zatem zmierzać do lepszej realizacji zasady podziału władzy oraz zwiększyć demokratyczną odpowiedzialność na poziomie europejskim. Drugie założenie opierało się na potrzebie uproszczenia procesu podejmowania decyzji w Unii Europejskiej, tak by był on bardziej „demokratyczny, przejrzysty i skuteczny”. Przyszły system instytucjonalny Unii Europejskiej powinien w większym stopniu niż dotychczas odzwierciedlać dwoisty charakter Wspólnot, jako Unii obywateli i państw. W związku z tym model międzyrządowej współpracy państw członkowskich nie powinien zdominować prac Konwentu w sprawie przyszłości Unii Europejskiej⁷⁸.

⁷⁴ „Verhandlungen...”, 207. Sitzung, 12. Dezember 2001, s. 20449–20452.

⁷⁵ Frakcja Sojusz ‘90/Zieloni postulowała w pierwszym rządzie wzmocnienie pozycji parlamentów narodowych w „krajowych ramach”, przez zwiększenie ich wpływu na własne rządy w toku krajowego procesu decyzyjnego w sprawach UE oraz „przez europeizację parlamentarnej świadomości”. Na płaszczyźnie europejskiej należało zatem nie dopuścić do „przemieszania” uprawnień PE i narodowych parlamentów, ponieważ doprowadziłoby to do skomplikowania i jeszcze mniejszej przejrzystości procedur decyzyjnych w Unii, [w:] „Post-Nizza” – *Europa gemeinsam vertiefen. Bündnisgrüne Eckpunkte für den Reformprozess und die europäische Verfassungsdebatte. Bündnis’90/Die Grünen. Beschlossen auf der Fraktionssitzung am 4. Juli 2001.*

⁷⁶ Por.: wypowiedź Joschki Fischera na temat przyszłej roli Rady Europejskiej, [w:] *Gemeinsame Sitzung der Europaausschüsse von Bundestag und Bundesrat zum EU-Verfassungskonvent mit Professor Dr. Peter Glotz und Ministerpräsident Erwin Teufel am 13. März 2002, Ausschuss für die Angelegenheiten der Europäischen Union, Texte und Materialien*, Berlin, Mai 2002, s. 33.

⁷⁷ Por.: „Post-Nizza” – *Europa gemeinsam vertiefen. Bündnisgrüne Eckpunkte für den Reformprozess und die europäische Verfassungsdebatte...*

⁷⁸ Por.: wniosek frakcji SPD i Sojuszu ‘90/Zielonych z 15 maja 2002 roku: *Reform durch Verfassung: Für eine demokratische, solidarische und handlungsfähige Union*, „BT-Drucksache” 14/9047.

W przekonaniu deputowanych frakcji SPD i Sojuszu '90/Zielonych największym wyzwaniem Konwentu i następującej po nim Konferencji międzyrządowej była reforma Rady Unii Europejskiej. Przede wszystkim wymagałaby ona jasnego rozróżnienia między funkcjami legislacyjnymi, sprawowanymi wspólnie z Parlamentem Europejskim oraz wykonawczymi, realizowanymi przez reprezentowane w Radzie Unii Europejskiej państwa członkowskie. Wynikało to z potrzeby zwiększenia efektywności i przejrzystości europejskiej legislacji. Dlatego też należałoby dążyć do utworzenia „Rady ds. Legislacyjnych”, która miałaby odgrywać kluczową rolę w wypełnianiu kompetencji prawodawczych Rady Unii Europejskiej. Stałaby się ona w przyszłości „europejską izbą państw”, odpowiedzialną wspólnie z „europejską izbą obywateli” (Parlamentem Europejskim) za prawodawstwo Unii Europejskiej. Parlament Europejski i Rada Unii Europejskiej winny posiadać równoprawną pozycję w procesie legislacyjnym. Ponadto posiedzenia Rady Unii Europejskiej w ich części prawotwórczej winny być jawne⁷⁹.

Konieczność rozszerzenia zakresu głosowania większością kwalifikowaną postrzegana była jako niezbędny warunek efektywności prac Rady Unii Europejskiej w poszerzonym gronie państw członkowskich. Zatem podejmowanie decyzji w tym trybie należałoby przyjąć za regułę. Niemniej zasada jednomyślności winna zostać utrzymana dla kwestii szczególnych, takich jak rewizje traktatów, przyjęcie nowych członków, czy akcje militarne. Zważywszy na skomplikowany system podziału głosów ważonych w Radzie Unii Europejskiej, który wprowadził traktat nicejski, proponowano zastąpienie go tzw. podwójną większością. Dla lepszej koordynacji działań Rad resortowych brano pod uwagę możliwość stworzenia w tym celu specjalnej Rady. Pozwoliłoby to na zarówno koherentną pracę Rady Unii Europejskiej, jak i na kompatybilne podejmowanie decyzji w ramach jej poszczególnych formacji. Ponadto należałoby dążyć do wypracowania nowej formuły sprawowania przewodnictwa w Radzie zajmującej się sprawami III filaru, Ecofin oraz Eurogrupy. Jeśli chodzi o Radę ds. Zagranicznych winno się rozważyć odejście od zasady rotacji państw członkowskich, na rzecz wprowadzenia stałego przewodnictwa Ministra Spraw Zagranicznych UE⁸⁰.

Komisja Europejska winna stać się „silną egzekutywą” o ponadnarodowym charakterze. Zważywszy na różnice interesów w poszerzonej Unii Europejskiej oraz zapewnienie spójnego i efektywnego funkcjonowania tej instytucji, należałoby dążyć do ograniczenia liczby komisarzy. By ułatwić osiągnięcie porozu-

⁷⁹ *Ibidem.*

⁸⁰ *Ibidem.*

mienia między państwami członkowskimi w tej kwestii, należałoby rozważyć włączenie szefów 13 europejskich agencji do procedury powoływania komisarzy. Ponadto należałoby wzmocnić pozycję Komisji Europejskiej w systemie instytucjonalnym Unii Europejskiej, ze względu na jej funkcje „strażniczki traktatów” oraz „motoru napędzającego” integrację europejską. Przewodniczącą Komisji Europejskiej wybierany byłby przez Parlament Europejski większością głosów i zatwierdzany przez Radę Europejską. Do jego uprawnień należałoby w dalszym ciągu określanie politycznych kierunków działania Komisji i jej wewnętrznej organizacji. Komisarze zgodnie z odpowiedzialnością resortową winni posiadać prawo do wydawania instrukcji Dyrekcjom Generalnym. Należałoby wzmocnić kompetencje Komisji w zakresie nadzorowania zarówno aktów prawnych uchwalanych przez Parlament Europejski i Radę Unii Europejskiej, jak i jednolitego stosowania prawa wspólnotowego w państwach członkowskich. Procedury z tym związane winny zostać zweryfikowane pod kątem ich skuteczności. W związku z tym niezbędne byłoby uproszczenie tzw. procedury komitetowej (*Comitology Decision*)⁸¹, które implikowałoby jej większą przejrzystość. Ponadto uprawnienia Komisji w zakresie inicjowania aktów legislacyjnych należałoby poddać skuteczniejszej kontroli parlamentarnej. Jednocześnie Parlament Europejski i Rada Unii Europejskiej niezależnie od siebie dysponowałyby prawem do zrezygnowania z delegacji kompetencji do podejmowania decyzji wykonawczych Komisji Europejskiej⁸².

Jeśli chodzi o Parlament Europejski, to należałoby wzmocnić jego pozycję, jako jedyne organu przedstawicielskiego Unii Europejskiej i „izby obywateli”. Wykonywałby on swoje funkcje prawodawcze i budżetowe na równi z Radą Unii Europejskiej. Dlatego też uproszczona zasada współdecydowania winna stać się regułą w procesie ustawodawczym. W odniesieniu do procedury uchwalania budżetu ogólnego Unii Europejskiej konieczne byłoby jej uproszczenie oraz renacjonalizacja. Należałoby zatem odejść od podziału na tzw. wydatki obligatoryjne i nieobligatoryjne. Poza tym Parlament Europejski, podobnie jak Rada Unii Europejskiej, winien dysponować prawem do inicjatywy ustawodawczej. Wzmocnienie pozycji Parlamentu Europejskiego polegałoby na tym, że przy udziale Rady Europejskiej miałby on prawo bezpośredniego wyboru przewodniczącego Komisji Europejskiej⁸³ oraz dysponowałby na

⁸¹ Szerzej na temat procedury komitetowej por.: K. Michałowska-Gorywoda, *op. cit.*, s. 173–176.

⁸² „BT-Drucksache” 14/9047.

⁸³ Por.: m.in.: *Grün wirkt! Unser Wahlprogramm 2002–2006. Bündnis'90/Die Grünen*, Juni 2002, s. 84.

dal prawem do wyrażania wotum nieufności wobec Komisji. Konsekwencją takiego rozwiązania byłaby zatem polityczna odpowiedzialność przewodniczącego Komisji Europejskiej i całej Komisji zarówno przed Parlamentem Europejskim, jak i przed Radą Europejską. Ponadto winno dojść do wzmocnienia roli parlamentów narodowych w procesie decyzyjnym Unii Europejskiej. W związku z tym należałoby rozważyć ich włączenie do nadzoru nad wcielaniem w życie zasady subsydiarności. Wybory do Parlamentu Europejskiego winny odbywać się według jednolitej ordynacji wyborczej. Powinny one zyskać charakter ważnego wydarzenia politycznego, które miałyby w dalszej perspektywie istotne następstwa dla wzrostu demokratycznej legitymizacji działań Unii Europejskiej, a w ślad za tym – odpowiedzialności Komisji Europejskiej⁸⁴.

Rada Europejska winna wzmocnić swoją pozycję „politycznego inicjatora” w procesie integracyjnym. Powinna ona skupić się na swoich strategicznych celach oraz koordynacji kierunków działań Unii Europejskiej. Ogólnie stwierdzono, że decyzje Rady Europejskiej winny być podejmowane kwalifikowaną większością głosów. Ponadto przewodniczący Parlamentu Europejskiego posiadaby prawo głosu na jej wszystkich posiedzeniach. Należałoby rozważyć sensowność utrzymania dotychczasowego rotacyjnego przewodnictwa, na rzecz wprowadzenia stałego urzędu prezydenta Rady Europejskiej, wybieranego przez rządy państw członkowskich⁸⁵. Jego zadania miałyby koncentrować się na dwóch obszarach: (1) przygotowywanie spotkań Rady Europejskiej, przewodniczenie spotkaniom Rady Europejskiej, kierowanie jej pracami i nadzór nad realizacją decyzji Rady Europejskiej; (2) reprezentacja Unii Europejskiej na arenie międzynarodowej, nie osłabiając w tym zakresie roli Komisji Europejskiej i jej przewodniczącego oraz kompetencji europejskiego ministra spraw zagranicznych w zakresie polityki zagranicznej i bezpieczeństwa. Ponadto Rada Europejska zatwierdzałaby kwalifikowaną większością głosów wybranego przez Parlament Europejski przewodniczącego Komisji Europejskiej.

⁸⁴ „BT-Drucksache” 14/9047.

⁸⁵ W tym kierunku zmierzała propozycja „ABC” (szefów państw i rządów Hiszpanii, Wielkiej Brytanii i Francji) oraz późniejsza inicjatywa Chiraca i Schrödera, zgłoszona w styczniu 2003 roku. Przewidywała ona tzw. podwójne przewodnictwo w UE – prezydenta RE wybieranego przez rządy państw członkowskich oraz wybranego przez PE przewodniczącego KE, por.: *Deutsch-französischer Beitrag zum Europäischen Konvent über die institutionelle Architektur der Union. Berlin und Paris, den 15. Januar 2003, CONV 489/03*, [w:] *Der EU-Reformkonvent – Analyse und Dokumentation*, hrsg. C. Giering, CD-ROM, Gütersloh 2003.

W przyszłości należałoby rozważyć możliwość pełnienia funkcji przewodniczącego Rady Europejskiej przez przewodniczącego KE⁸⁶.

Trybunał Sprawiedliwości winien przejąć zadania europejskiego sądu konstytucyjnego. Należałoby również wzmocnić jego uprawnienia w kontroli realizacji zasady subsydiarności poprzez utworzenie specjalnego senatu kompetencyjnego. Poza tym parlamenty narodowe, w przypadku RFN Bundestag i Bundesrat, powinny zyskać prawo do zaskarżania aktów wspólnotowych w oparciu o zasadę subsydiarności⁸⁷.

CDU/CSU jako pierwsze wśród niemieckich partii przedstawiły już w listopadzie 2001 roku propozycje dotyczące przyszłego traktatu konstytucyjnego (autorstwa Reinholda Bockleta i Wolfganga Schäuble)⁸⁸. Analogicznie do wyżej zarysowanych koncepcji, szczególny nacisk w chadeckim projekcie położono na jasny i precyzyjny podział kompetencji między Unią Europejską a państwami członkowskimi. Autorzy projektu opowiedzieli się za zasadą subsydiarności, jako podstawowym kryterium nabywania przez Unię Europejską uprawnień. Przy czym należałoby się kierować maksymą „nie każdy problem w Europie jest również zadaniem dla Europy”. Konkretnie domagano się, by domniemanie kompetencji było domeną państw narodowych. Możliwe byłoby zatem osłabienie prerogatyw Unii na ich rzecz. Proponowano podział na trzy kategorie kompetencji UE: wyłączne, podstawowe oraz uzupełniające. Nie tylko państwa narodowe zostały zobowiązane do dochowania „wierności Unii”, ale również odwrotnie – Unia Europejska została zobowiązana do „delikatnego obchodzenia się” z uprawnieniami państw narodowych przy sprawowaniu swoich kompetencji. W oparciu o te zasady chadecy dokonali szczegółowego podziału prerogatyw w poszczególnych obszarach aktywności Unii Europejskiej⁸⁹. Implikacją precyzyjnej delimitacji kompetencji byłoby zniesienie art. 308 TWE, umożliwiającego poszerzenie obszaru ponadnarodowych uprawnień. Instytucjonalne propozycje partii chadeckich były zgodne z „niemiecką ortodoksją” oraz opierały się na podstawowym założeniu o konieczno-

⁸⁶ „BT-Drucksache” 14/9047.

⁸⁷ *Ibidem*.

⁸⁸ *Vorschläge von CDU und CSU für einen Europäischen Verfassungsvertrag. Vorgelegt von der CDU-CSU-Arbeitsgruppe „Europäischer Verfassungsvertrag” unter der Leitung von Dr. Wolfgang Schäuble, MdB, Bundesminister a.D. und Reinhold Bocklet, Bayerischer Staatsminister für Bundes- und Europaangelegenheiten, Berlin, den 26. November 2001, [w:] Die Parteien und die Verfassungsdiskussion in der Europäischen Union. Ausschuss für die Angelegenheiten der Europäischen Union, Texte und Materialien, Berlin, Januar 2002, s. 50–90.*

⁸⁹ *Ibidem*, Anlage: Reform der einzelnen Politikbereiche, s. 63–90.

ści zachowania zasady równowagi kompetencji i wzajemnej kontroli między instytucjami Unii Europejskiej. Wspólnotowy proces legislacyjny, włącznie z uprawnieniami budżetowymi, należały do „zasadniczo wspólnych” prerogatyw Parlamentu Europejskiego i Rady UE. W prawo do inicjatywy ustawodawczej powinny zostać wyposażone Parlament Europejski, Rada UE oraz Komisja Europejska. Komisja Europejska byłaby „politycznie odpowiedzialną egzekutywą”. Przewodniczący Komisji byłby wybierany przez Parlament Europejski i zatwierdzany przez Radę UE. Zaproponowany przez przewodniczącego skład Komisji wymagałby zgody Parlamentu Europejskiego i Rady Europejskiej. W zakresie kompetencji wspólnotowych Rada UE podejmowałaby decyzje z reguły w trybie większości kwalifikowanej, przy czym liczba głosów przynależna poszczególnym państwom członkowskim winna być w dalszym ciągu ważona. Jednomyślność członków Rady UE byłaby konieczna przede wszystkim w przypadku podjęcia działań poprzez odwołanie się do art. 308 TWE oraz decyzji dotyczących tzw. zasobów własnych Wspólnot. W dziedzinie współpracy międzyrządowej (II i III filar) Rada UE („Rada wykonawcza”) podejmowałaby decyzje z reguły jednomyślnie. Ponadto Komisja pełniłaby funkcję „sekretariatu Rady”. Parlament Europejski i Komisja Europejska byłyby uprawnione do inicjowania aktów prawnych w tym obszarze, Parlament Europejski posiadałby poza tym prawo dostępu do informacji. Ponadto Rada UE, pełniąc funkcje prawotwórcze jako ustawodawca, winna obradować jawnie, w stałym składzie⁹⁰.

Państwa członkowskie, jako „panowie traktatów”, winny zachować „wyłączną kompetencję” w takich głównych kwestiach, jak rewizje traktatów wymagające ratyfikacji. Przyjmowanie nowych państw do Unii Europejskiej wymagałoby poza tym zgody Parlamentu Europejskiego. Partie chadeckie wskazywały na konieczność zapewnienia skutecznych metod nadzoru nad wykonywaniem zasady subsydiarności i proporcjonalności. W związku z tym w razie konfliktów kompetencyjnych między Unią Europejską a państwami członkowskimi proponowano utworzenie specjalnej izby kompetencyjnej („senatu kompetencyjnego”) Trybunału Sprawiedliwości, w którym zasiadaliby również sędziowie konstytucyjni państw członkowskich⁹¹.

Propozycje Wolfganga Schäublego i Reinholda Bockleta zostały zawarte we wniosku frakcji CDU/CSU, zatytułowanym „Konieczne reformy dla przyszłej UE – postulaty wobec Konwentu” z 12 marca 2002 roku⁹². Ponownie

⁹⁰ *Vorschläge von CDU und CSU für einen Europäischen...*, s. 59–62.

⁹¹ *Ibidem*, s. 55–61.

⁹² „BT-Drucksache” 14/8489.

podkreślono, że kompetencje Unii Europejskiej i państw członkowskich powinny zostać precyzyjnie rozgraniczone, tak by obywatel postrzegał je jako „przejrzyste, demokratyczne oraz pod kontrolą”. W związku z tym niezbędne byłyby proceduralne zabezpieczenia dla zachowania „porządku kompetencyjnego” oraz stworzenie „senatu kompetencyjnego” Trybunału Sprawiedliwości. Chadeccy opowiadali się zatem za wzmocnieniem istniejących już instytucji w sprawowaniu kontroli na realizację zasady subsydiarności. Peter Altmaier (CDU/CSU) skrytykował w debacie parlamentarnej 16 maja 2002 roku projekt Jürgena Meyera (SPD), przewidujący stworzenie tzw. komisji subsydiarności. Miałyby ona funkcjonować obok pozostałych instytucji Unii i wraz z nimi decydować o wspólnotowych kompetencjach, a więc „skomplikowałaby system instytucjonalny, zamiast go uprościć”⁹³. W przekonaniu deputowanych chadeckich wszelkie reformy instytucjonalne Unii Europejskiej, jak i dalsze pogłębianie procesu integracyjnego wymagałyby jasnej i precyzyjnej delimitacji uprawnień. Dlatego też, zdaniem Wolfganga Schäuble, „kwestia podziału kompetencji w Europie nie jest specyficznym tematem niemieckich perfekcjonistów. Jest to centralne zagadnienie, ponieważ w demokratycznym państwie prawa zdefiniowanie kompetencji jest podstawowym warunkiem każdej demokratycznie legitymizowanej decyzji. Chodzi o to, kto decyduje. Zanim tego nie uregulujemy, nie osiągniemy prawdziwych reform instytucjonalnych”⁹⁴. Z kolei Jürgen Meyer (SPD) krytycznie ustosunkował się do rozwiązania problemu kompetencji proponowanego przez opozycję. Jego zdaniem błędne byłoby przyjęcie za instancję, rozstrzygającą spory kompetencyjne, senatu Trybunału Sprawiedliwości, przy udziale krajowych sędziów konstytucyjnych. Bowiem „Europa nie jest sądem okręgowym. Subsydiarność nie jest jedynie zasadą prawną, lecz również polityczną. [...] w moim przeświadczeniu [...] rola narodowych parlamentów nawet przy tak drażliwych kwestiach nie powinna zblednąć”⁹⁵. Ponadto Meyer postulował oparcie polityki europejskiej rządu federalnego na trzech podstawowych przesłankach. Pierwszą byłoby „podjęcie ryzyka większej demokracji” przez „silniejsze zaangażowanie parlamentarzystów” zakorzenione w konstytucji, włączenie parlamentów narodowych w monitorowanie działania zasady subsydiarności, a także parlamentarna kontrola obszarów objętych II i III filarem i ich „uwspólnotowienie” („w sensie mniej współpracy międzyrządowej, więcej współdecydowania parlamentów narodowych i Parlamentu Europejskiego”). Drugą przesłanką było-

⁹³ „Verhandlungen...”, 236. Sitzung, 16. Mai 2002, s. 23577–23579.

⁹⁴ „Verhandlungen...”, 207. Sitzung, 12. Dezember 2001, s. 20441–20445.

⁹⁵ „Verhandlungen...”, 236. Sitzung, 16. Mai 2002, s. 23573–23576.

by dążenie do wspólnoty wartości, opartej na podstawowej idei solidarności, a zatem wiążący charakter Karty Praw Podstawowych, która już stała się „szлагierem eksportowym”. Ostatnim kryterium byłaby zdolność do działania Unii Europejskiej, którą należałoby osiągnąć przez rozszerzenie zakresu dziedzin objętych głosowaniem w trybie kwalifikowanej większości⁹⁶. W jego przekonaniu „państwo narodowe nie jest wytworem przeszłości, lecz będzie miało przyszłość w federacji państw narodowych. Jest to myśl sformułowana przez Johannes Rauh i Gerharda Schrödera. Myślę, że jest ona też dobrą podstawą dla prac Konwentu”⁹⁷.

Początkowo stanowisko frakcji chadeckiej⁹⁸ opierało się na założeniu o konieczności „prawdziwego podziału władzy” między Komisją Europejską, Parlamentem Europejskim, Radą Unii Europejskiej oraz Radą Europejską. Propozycja włączenia Rady Europejskiej do systemu podziału władzy spotkała się z krytyką deputowanego frakcji SPD Jürgena Meyera, który w ten sposób ją skomentował: „należy zdawać sobie z tego sprawę, że na posiedzeniach Rada Europejska jest bardziej rządem, albo i nawet ustawodawcą, a może i jednym, i drugim. Osobiście uważam, że rządy powinny jednoznacznie rządzić, ale tą kwestią powinniśmy się zająć również w naszych debatach”⁹⁹.

Wymogiem zasady „prawdziwego podziału władzy” byłoby wyodrębnienie w Radzie UE dwóch izb – legislacyjnej i wykonawczej¹⁰⁰. Propozycja chadeków „zmierza do jasnego rozróżnienie między radą legislacyjną a egzekutywą. Rada legislacyjna winna być odpowiedzialna jako druga izba za europejskie ustawodawstwo oraz obradować w stałym składzie. Rada, posiadająca kompetencje egzekutywy odpowiadałaby za pozostałe zadania. Rada legislacyjna składałaby się z branżowych komisji i rad ministerialnych oraz jako gremium ustawodawcze musiałaby w przyszłości obradować jawnie” (Peter Hintze, CDU/CSU)¹⁰¹. Przyczyniłoby się to również do zmniejszenia tzw. deficytu demokratycznego w Unii Europejskiej oraz zbliżenia jej do obywateli. Wolfgang Schäuble krytycznie ocenił niektóre propozycje instytucjonalne zawarte w mowie Jo-

⁹⁶ *Ibidem*, s. 23573–23576.

⁹⁷ *Ibidem*.

⁹⁸ Por.: „BT-Drucksache” 14/7781.

⁹⁹ „Verhandlungen...”, 236. Sitzung, 16. Mai 2002, s. 23573–23576.

¹⁰⁰ Por.: *Forderungen der CDU an den europäischen Verfassungsprozess bis 2004 („Post-Nizza-Prozess“)*. Beschluss des Bundesausschusses Europapolitik unter dem Vorsitz von Elmar Brok MdEP, Berlin 6. September 2001, http://www.cdu.de/politik-a-z/bundesausschuesse/europa_210801.htm (marzec 2008).

¹⁰¹ „Verhandlungen...”, 195. Sitzung, 18. Oktober 2001, s. 18999–19001.

schki Fischera na Uniwersytecie Humboldta. Parlamentarną legitymizacją działań Unii Europejskiej w koncepcji Fischera gwarantowałyby „kombinacja Parlamentu Europejskiego i narodowych parlamentów”, a egzekutywa byłaby „kombinacją Komisji Europejskiej i rządów krajowych”. Natomiast pomysł chadeków „był tego przeciwieństwem”. Opierał się on na założeniu o konieczności rozgraniczenia: „decyzje ustawodawcze byłyby podejmowane przez narodowe parlamenty na poziomie krajowym, a decyzje ustawodawcze na poziomie europejskim przez Parlament Europejski i drugą izbę, którą w naszym przekonaniu, byłaby reprezentacja raczej narodowych rządów, niż parlamentów. Ale o ten detal można się kłócić. Również funkcje egzekutywy należałoby wyraźniej oddzielić. Naturalnie w takich obszarach, jak polityka zagraniczna i bezpieczeństwa dominować będzie współpraca międzyrządowa”. Komisja jako europejska egzekutywa nie powinna być wybierana przez Parlament Europejski. Wówczas nie byłaby instytucją „niezależną”. Jednakże, kontynuował Schäuble, „wyobrażenie, że przeniesiemy uprawnienia wykonawcze na instytucję, która nie pochodzi z demokratycznych wyborów, jest ahistoryczne. Nie uzyskamy silnej Komisji, jeśli nie będzie ona zależna od Parlamentu Europejskiego, [...] chyba że – i to zaproponował minister spraw zagranicznych – przewodniczący Komisji Europejskiej byłby wybierany bezpośrednio w europejskim głosowaniu. Uważam tę alternatywę za mało realną. Wybrana niedemokratycznie Komisja Europejska nie mogłaby być właściwym organem wykonawczym w Europie. Właściwa władza należałaby do rządów narodowych. Nie jest to nasze wyobrażenie Europy”¹⁰². Były przewodniczący CDU skrytykował poza tym wizję przyszłości Unii Europejskiej sformułowane w programie socjaldemokratów. Mimo że „dość dokładnie przeczytał uchwałę zjazdu partyjnego SPD”, nie znalazł w niej odpowiedzi na konkretne pytania. Zarzucił rządowi koalicyjnemu „słabość, która nie dotyczy jedynie braku pomysłu, ale [...] leży także w tym, że rząd nie stanowi politycznej siły w Europie”. Świadczyłyby o tym przede wszystkim relacje z Francją. Wprawdzie słuszne byłoby twierdzenie o „francusko-niemieckim motorze integracji”, jednak rzeczywistość była tego „dokładnym przeciwieństwem. Przed, w czasie i po Nicei każdy Europejczyk tak to odczuwał i krytykował”. Swoje rozważania Schäuble zamknął życzeniem, aby Konwent „znalazł siłę opracowania europejskiego modelu, który w rozsądny sposób spajałby Europę i jej narody”¹⁰³.

¹⁰² „Verhandlungen...”, 207. Sitzung, 12. Dezember 2001, s. 20441–20445.

¹⁰³ *Ibidem*, s. 20444.

Legislatywą w europejskim systemie instytucjonalnym zaproponowanym przez chadecję byłyby zatem Parlament Europejski (izba o charakterze przedstawicielskim) i Rada UE (izba państw członkowskich). Parlament wykonywałby swoje funkcje prawodawcze i budżetowe na równi z Radą UE. Prawo do inicjowania aktów prawnych przysługiwałoby zarówno Komisji, jak i Radzie UE oraz Parlamentowi Europejskiemu. W zakresie wspólnotowych kompetencji Rada UE winna podejmować decyzje „zasadniczo” większością kwalifikowaną, z tym że głosy jej członków musiałyby być ważne. System głosowania wypracowany w Nicei winien ulec uproszczeniu w wyniku wprowadzenia tzw. podwójnej większości. Podejmowanie decyzji w Unii Europejskiej wymagałoby zatem spełnienia jedynie dwóch wymogów (liczby państw oraz liczby ludności), co wpłynęłoby na jego przejrzystość i efektywność¹⁰⁴. Jednak takie decyzje, jak zastosowanie art. 308 TWE, czy też decyzje w sprawie tzw. zasobów własnych Wspólnot – powinny zapadać jednomyślnie.

Postulat rozróżnienia pomiędzy legislacyjnym i wykonawczym charakterem Rady Unii Europejskiej łączył koncepcje wszystkich frakcji parlamentarnych.

W marcu 2002 roku kanclerz Schröder zaproponował utworzenie urzędu ministra spraw europejskich w niemieckim systemie instytucjonalnym. W deklaracji rządowej poświęconej rezultatom spotkania Rady Europejskiej w Barcelonie (15–16 marca 2002 roku), Schröder uznał za „rozsądne” powołanie do życia Rady Ministrów Spraw Europejskich UE. Mimo że do jej głównych zadań należałoby koordynowanie i przygotowywanie prac Rady ds. Ogólnych i zarazem Rady Europejskiej, nie wykluczałoby to funkcji Rady ds. Ogólnych, czyli *de facto* ministrów spraw zagranicznych. Dotychczas na Radzie ds. Ogólnych spoczywał obowiązek pełnej koordynacji polityki europejskiej. Schröder motywował swoją propozycję tym, że wiele zagadnień, zaliczających się wcześniej do klasycznej polityki zagranicznej, obecnie wchodziło w skład „europejskiej polityki wewnętrznej”. Kanclerz nie sprecyzował jednoznacznie, czy przyszły urząd ministra spraw europejskich byłby integralną częścią Ministerstwa Spraw Zagranicznych czy Urzędu Kanclerskiego. Uzasadnił to w ten sposób: „uważam, że obecnie nie należy dyskutować o kwestiach organizacyjnych, lecz bardziej o potrzebie takiej koncepcji”¹⁰⁵. Mimo to skłaniał się bardziej ku drugiemu rozwiązaniu, które pozwalałoby mu na sprawowanie większej kontroli nad koordynacją polityki europejskiej. Zarazem stworzenie urzędu

¹⁰⁴ Por.: *Forderungen der CDU an den europäischen Verfassungsprozess bis 2004 („Post-Nizza-Prozess“)*. Beschluss des Bundesfachausschusses Europapolitik...

¹⁰⁵ „Verhandlungen...”, 227. Sitzung, 21. März 2002, s. 22445–22446.

ministra spraw europejskich oznaczałoby ograniczenie istotnych kompetencji obecnego ministra spraw zagranicznych. Była to zatem kwestia sporna między partnerami koalicyjnymi¹⁰⁶. Aczkolwiek nie podlegało wątpliwości, że nowy rozdział kompetencji w polityce europejskiej mógłby mieć miejsce dopiero w następnej kadencji Bundestagu. Mimo że propozycja kanclerza bezpośrednio odnosiła się do ministra spraw zagranicznych, Fischer pominął ten temat w swojej wypowiedzi na forum Bundestagu¹⁰⁷. Ten fakt wykorzystwała opozycja. Rzecznik do spraw polityki europejskiej frakcji CDU/CSU Peter Hintze określił propozycję kanclerza, jako „dotkliwy policzek wymierzony w ministra spraw zagranicznych”. Ponadto byłoby to „nawiązanie do koncepcji, która została już przed laty zrealizowana. Podział między polityką zagraniczną i europejską znalazł wyraz w utworzeniu Komisji ds. Unii Europejskiej”¹⁰⁸. Wbrew takim opiniom inicjatywa kanclerza spotkała się z aprobatą Komisji ds. Unii Europejskiej¹⁰⁹. Nawiązali do niej również deputowani frakcji SPD Günter Gloser i Michael Roth. Proponowali oni powołanie Rady ministrów europejskich, która pełniłaby funkcje koordynujące. Jej posiedzenia byłyby jawne i koncentrowałyby się na centralnych procedurach ustawodawczych. Rządy państw członkowskich, mianując ministra spraw europejskich, „wreszcie” dostosowałyby się do rosnącego znaczenia polityki europejskiej. Zatem również polityka europejska w Niemczech byłaby przez to bardziej efektywna i stałaby się częścią publicznego dyskursu, ponieważ spory wokół określonych niemieckich stanowisk byłyby rozstrzygane w gabinecie. Ponadto wyrazili oni życzenie kanclerza, opowiadając się za przyjęciem w RFN zasady mianowania takiego ministra przez Urząd Kanclerski. Argumentem przemawiającym za takim rozwiązaniem była, w ich przekonaniu, potrzeba przezwyciężenia obecnych sporów resortowych, które szkodziły zachowaniu niemieckich interesów w Europie¹¹⁰.

Nowy podział kompetencji między instytucjami Unii Europejskiej uznany został przez deputowanych frakcji FDP za najważniejsze i zarazem najtrudniejsze zadanie Konwentu. Wpłynąłby on w decydującym stopniu na zdolność działania poszerzonej Unii. W związku z tym liberałowie opierali swoje stanowisko wobec tej kwestii na trzech założeniach: wzmocnieniu demokratycznej legity-

¹⁰⁶ Ostatecznie inicjatywa kanclerza Schrödera nie została zrealizowana.

¹⁰⁷ Por.: „Verhandlungen...”, 227. Sitzung, 21. März 2002, s. 22456–22458.

¹⁰⁸ *Ibidem*, s. 22461–22463.

¹⁰⁹ *Europa-Ausschuß für Europaminister*, „Frankfurter Allgemeine Zeitung”, 21.03.2002, s. 2.

¹¹⁰ G. Gloser, M. Roth, *Verfassungsrecht ist Parlamentsrecht: Eine starke europäische Gemeinschaft braucht starke Volksvertretung*, „Frankfurter Allgemeine Zeitung”, 27.08.2001, s. 8.

mizacji instytucji Unii Europejskiej, dążeniu do większej efektywności i skuteczności działań UE oraz przejrzystości unijnego procesu decyzyjnego.

Pozycję Parlamentu Europejskiego jako jedyne go organu przedstawicielskiego w Unii należałoby wzmocnić przez wyposażenie go w prawo do wyboru większością głosów przewodniczącego Komisji Europejskiej oraz wyrażania wotum nieufności wobec niego. Ponadto Parlament Europejski we wszystkich obszarach legislacyjnych dysponowałby zarówno prawem do inicjatywy ustawodawczej, jak i do współdecydowania. Poza tym w dalszym ciągu powinien posiadać szerokie uprawnienia kontrolne wobec Komisji Europejskiej, jak i pełne kompetencje budżetowe w odniesieniu do wydatków¹¹¹.

Komisja Europejska winna wzmocnić swoją rolę „strażniczki traktatów” oraz „uosobienia” interesu wspólnotowego wraz z Parlamentem Europejskim. Dlatego należałoby dążyć do silnej pozycji przewodniczącego Komisji, ograniczenia jej składu do 15 komisarzy, wyboru komisarzy według kryterium kompetencji, utrzymania prawa do inicjatywy ustawodawczej oraz wzmocnienia pozycji Komisji Europejskiej względem Rady Europejskiej¹¹².

Gruntownej reformy wymagałaby zarówno Rada UE, jak i Rada Europejska. Ustanowienie urzędu prezydenta Rady Europejskiej byłoby złym rozwiązaniem, ponieważ oznaczałoby wzmocnienie współpracy międzyrządowej kosztem wspólnotowej, osłabienie pozycji przewodniczącego Komisji Europejskiej oraz hamowanie procesu integracyjnego¹¹³. Głównym celem reformy instytucji unijnych, w przekonaniu frakcji FDP, byłby silny przewodniczący Komisji Europejskiej, proponowany i wybierany przez Parlament Europejski. Należałoby dążyć do wprowadzenia jako reguły głosowania większością kwalifikowaną w Radzie UE, kosztem zasady jednomyślności, która byłaby stosowana w kwestiach konstytucyjnych i obronnych. By uprościć skomplikowany system podejmowania decyzji w Radzie UE, należałoby zastąpić wymóg tzw. potrójnej większości, zasadą tzw. podwójnej większości. Poza tym należałoby rozgraniczyć wykonawcze i legislacyjne kompetencje Rady UE, która jako legislatywa obradowałaby jawnie. Sposób funkcjonowania Rady Europejskiej winien zostać zmieniony, m.in. należałoby znaleźć nowe, elastyczne formy prezydencji¹¹⁴. By odciążyć Radę Europejską od nawału nieuregulowanych przez Radę UE „drobiazgowych

¹¹¹ „BT-Drucksache” 14/9044.

¹¹² *Ibidem*.

¹¹³ W związku z tym odrzucano również francusko-niemiecką inicjatywę tzw. podwójnego przewodnictwa.

¹¹⁴ Liberalowie odrzucili późniejszą propozycję powołania nowego urzędu prezydenta Rady Europejskiej, osłabiałby on w ich przekonaniu pozycję przewodniczącego KE oraz

kwestii”, Rada ds. Ogólnych winna lepiej niż dotychczas koncentrować się na swoich zasadniczych zadaniach. W przyszłości należałoby rozważyć jej przekształcenie w izbę państw i organ ustawodawczy¹¹⁵.

Zdaniem deputowanych FDP za podstawę podziału kompetencji w zakresie stanowienia prawa pomiędzy Unią Europejską a państwami członkowskimi należałoby przyjąć zasadę subsydiarności. Odrzucali oni propozycje powoływania nowych gremiów w celu sprawowania nadzoru kompetencyjnego. Po pierwsze, skomplikowałyby to procedury decyzyjne, po drugie, kwestie te dotyczyłyby i tak decyzji politycznych. W związku z tym, ich podejmowanie nie byłoby łatwiejsze, nawet jeśli zostałyby stworzone w tym celu dodatkowe gremium. Ponadto, doprowadziłyby to do przemieszania płaszczyzny narodowej i europejskiej, które wręcz przeciwnie należałoby od siebie rozgraniczyć. „Wówczas bowiem wiadomo, gdzie podejmowane są decyzje, kto jest odpowiedzialny i kogo pociągnąć do odpowiedzialności” (Sabine Leutheusser-Schnarrenberger)¹¹⁶.

Zasadniczym elementem wniosku frakcji parlamentarnej PDS z 15 maja 2002 roku¹¹⁷ było podporządkowanie prac Konwentu celowi „odzyskania, utraconej kosztem neoliberalnej strategii globalizacyjnej, politycznej zdolności działania Unii Europejskiej”. Dotychczasowe zadania i kompetencje Rady UE, prezydencji, Rady Europejskiej, Komisji Europejskiej i Komitetu Stałych Przedstawicieli należałoby poddać kontroli. Przy czym obowiązywałaby zasada podziału władzy między legislatywą i egzekutywą. Należałoby wzmocnić pozycję Parlamentu Europejskiego w architekturze instytucjonalnej Unii Europejskiej przez wyposażenie go w pełne uprawnienia legislacyjne i wybór przewodniczącego Komisji Europejskiej. Rada UE tworzyłaby wraz z Parlamentem Europejskim dwuizbową legislatywę. Ponadto sprawując swoje funkcje ustawodawcze obradowałaby jawnie. Regułą powinno być podejmowanie decyzji większością kwalifikowaną w Radzie UE. Należałoby uprościć skomplikowany system nicejski. Frakcja PDS odrzucała propozycje stworzenia dodatkowej izby w systemie instytucjonalnym Unii Europejskiej, w skład której wchodziłoby deputowani parlamentów narodowych. Wzmocnienie Parlamentu Europejskie-

wzmacniał element współpracy międzyrządowej, hamując postęp integracji. Prowadziły to również do nieefektywności i powielania kompetencji. Opowiadano się za silnym przewodniczącym KE, [w:] *Antrag der Fraktion FDP: Das neue Gesicht Europa – Kernelemente einer europäischen Verfassung*, 12.03.2003, „BT-Drucksache” 15/577.

¹¹⁵ „BT-Drucksache” 14/9044.

¹¹⁶ „Verhandlungen...”, 236. Sitzung, 16. Mai 2002, s. 23580–23581.

¹¹⁷ „BT-Drucksache” 14/9046.

go polegałoby również na wyposażeniu go w funkcje kontrolne wobec instytucji unijnych. Silniejsza pozycja parlamentów narodowych polegałaby na sprawowaniu przez nie „pełnej, parlamentarnej kontroli” nad dziedzinami współpracy międzyrządowej, z których wyłączony byłby Parlament Europejski. Niezależność finansowa Unii Europejskiej wymagałaby przyznania Parlamentowi Europejskiemu pełnych uprawnień w zakresie uchwalania i kontroli budżetu Unii¹¹⁸.

2. Reforma II i III filaru Unii Europejskiej

W początkowej fazie prac Konwentu rząd federalny należał do zwolenników zniesienia struktury filarowej Unii Europejskiej. Postulowano pogłębienie integracji w obszarach objętych II i III filarem¹¹⁹.

Joschka Fischer podkreślał konieczność umocnienia europejskiej polityki bezpieczeństwa i obrony już w swojej mowie programowej przed Parlamentem Europejskim 12 stycznia 1999 roku. W jego przekonaniu służyłoby to zarówno wzmocnieniu efektywności działań Unii Europejskiej na arenie międzynarodowej, jak i ugruntowaniu tożsamości Unii w tym zakresie. Chociażby konflikty w Kosowie i Macedonii w 1999 roku¹²⁰ potwierdziły konieczność wypracowania europejskiej samodzielności militarnej. Jej zadaniem byłoby, według kanclerza Schrödera, „wzmocnienie zarówno Paktu Północnoatlantyckiego, jak i europejskiego znaczenia w NATO”¹²¹. Na spotkaniach Rady Euro-

¹¹⁸ *Ibidem*.

¹¹⁹ Pierwsze konkretne niemiecko-francuskie propozycje, dotyczące tych obszarów, zaczęły pojawiać się w trzeciej fazie prac Konwentu od listopada 2002 roku. Były to: wspólny dokument na temat europejskiej polityki bezpieczeństwa i obrony: *Beitrag des Mitglieds des Konvents Herrn Joschka Fischer und Herrn Dominique de Villepin „Gemeinsame deutsch-französische Vorschläge für den Konvent zum Bereich Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik, 22.11.2002, Conv 422/02 Contrib 150, [w:] Der EU-Reformkonvent...*, oraz memorandum poświęcone „europejskiej przestrzeni swobody, prawa i bezpieczeństwa”: *Beitrag des Mitglieds des Konvents Herrn Joschka Fischer und Herrn Dominique de Villepin. Deutsch-französische Vorschläge für den Konvent zum Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts*, 28.11.2002, Conv. 435/02 Contrib 156, [w:] *Der EU-Reformkonvent...*

¹²⁰ Por.: Ch. Hacke, *Die Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland...*, s. 468–475.

¹²¹ Por.: wypowiedź kanclerza Schrödera w debacie 8 czerwca 1999 roku, [w:] „Verhandlungen...”, 41. Sitzung, 8. Juni 1999, s. 3486; oraz wypowiedź ministra stanu Güntera Verheugena w debacie 8 czerwca 1999 roku, [w:] „Verhandlungen...”, 41. Sitzung, 8. Juni 1999, s. 3516.

pejskiej w Kolonii (czerwiec 1999 roku) i w Helsinkach (grudzień 1999 roku) podjęto decyzje w sprawie budowy wojskowego filaru Unii Europejskiej¹²². Również kolejny międzynarodowy kryzys, wywołany atakiem terrorystycznym na Nowy Jork i Waszyngton 11 września 2001 roku, dowiódł niewydolności polityki zagranicznej UE. Unia Europejska nie sprostała wyzwaniu, by przemówić jednym głosem¹²³. W grudniu 2001 roku na spotkaniu w Laeken Rada Europejska zadeklarowała, że Unia Europejska „uzyskała zdolność operacyjną w zarządzaniu niektórymi sytuacjami kryzysowymi (w szczególności w ramach misji petersberskich)”¹²⁴.

Jednym z priorytetów polityki europejskiej koalicji SPD/Sojusz '90/Zieloni było dążenie do pogłębienia współpracy we wspólnej polityce zagranicznej i bezpieczeństwa oraz europejskiej polityce bezpieczeństwa i obrony. W październiku 2001 roku rząd federalny deklarował udział RFN w przeprowadzaniu operacji wojskowych oraz podejmowaniu innych działań w sytuacjach kryzysowych. Było to „świadectwem gotowości Niemiec do przejścia większej odpowiedzialności za międzynarodowe bezpieczeństwo”, a w konsekwencji za operację w Afganistanie, a także wyraz „szeroko pojmowanej niemieckiej polityki zagranicznej” (Gerhard Schröder)¹²⁵.

Zdaniem najważniejszych niemieckich polityków zasadnicze znaczenie miało uwspólnotowanie współpracy policyjnej i sądowej w sprawach karnych. Konieczność ponadnarodowych działań w tym zakresie, uzasadniano również zagrożeniem związanym z międzynarodowym terroryzmem. Joschka Fischer argumentował, że intensywność integracji w dziedzinie spraw wewnętrznych i wymiarze sprawiedliwości stawiałaby przed Unią Europejską w sytuacjach kryzysowych alternatywę: albo byłaby władna podjąć decyzję, zademonstrowałaby swoje kompetencje na szczeblu wspólnotowym, albo państwa członkowskie byłyby zmuszone do samodzielnego działania na płaszczyźnie narodowej. Konsekwencją pozostawienia tego obszaru w gestii krajów członkowskich byłby „faktyczny zastój” w kształtowaniu przestrzeni wolności, bezpieczeństwa

¹²² Zapowiedziano wówczas powołanie politycznych i wojskowych organów w ramach Rady UE: stałego Komitetu do spraw Politycznych i Bezpieczeństwa (utworzony 1 marca 2000 roku), Komitetu Wojskowego, Komitetu do spraw Cywilnych Aspektów Zarządzania Kryzysami (utworzony 22 maja 2000 roku).

¹²³ Szerzej na temat stanowiska rządu federalnego wobec wojny z międzynarodowym terroryzmem po 11 września 2001 roku por.: Ch. Hacke, *op. cit.*, s. 475–483.

¹²⁴ Ł. Szymczyk, A. Bartol, *Spotkanie Rady Europejskiej w Laeken – omówienie dokumentu końcowego*, „Biuletyn Analiz UKIE”, styczeń 2002, nr 8, <http://www.ukie.gov.pl> (marzec 2007).

¹²⁵ Por.: G. Müller-Brandeck-Bocquet et al., *op. cit.*, s. 196–197.

i sprawiedliwości, a także wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa¹²⁶. Za podstawowy cel w tym zakresie rząd federalny uznał rozwój zdolności Unii Europejskiej do przeprowadzenia samodzielnych działań z użyciem sił zbrojnych w sytuacjach kryzysowych, a w ślad za tym przejęcie większej odpowiedzialności za kwestie związane z europejskim bezpieczeństwem. Osiągnięciu tej zdolności miało służyć aktywne włączenie się RFN do europejskiej polityki bezpieczeństwa i obrony, a także podjęcie na płaszczyźnie wspólnotowej starań o wzmocnienie europejskiej tożsamości w tym obszarze. Zatem, zdaniem Joschki Fischera, niemieckie zaangażowania na Bliskim Wschodzie należy postrzegać nie w kategoriach „renacjonalizacji niemieckiej polityki zagranicznej, ale jako wkład RFN w politykę europejską. Również tutaj życzylibyśmy sobie silniejszego instytucjonalnego uformowania europejskiej polityki zagranicznej w przyszłości, choć nie będzie to łatwe”. Szczęólnego znaczenia, z punktu widzenia polityki europejskiej rządu federalnego, nabierałoby ponadto nadanie Unii Europejskiej konstytuującego charakteru we wspólnej polityce zagranicznej, bezpieczeństwa i obronnej. Dałoby to UE autonomię podejmowania decyzji w tych obszarach, a nie jedynie, jak zasugerował Fischer, możliwość „przyłączania się do cudzych stanowisk”¹²⁷.

Postulaty uwspólnotowienia dziedzin objętych II i III filarem zawierała deklaracja programowa SPD z kwietnia 2001 roku, na mający się odbyć w listopadzie kongres partii¹²⁸. Socjaldemokraci wychodzili z założenia, że problemy związane z zagwarantowaniem bezpieczeństwa wewnętrznego w poszerzonej Unii, o wiele łatwiej można byłoby rozwiązać na poziomie ponadnarodowym. Postulowano zatem konsekwentne wprowadzenie europejskiego nakazu aresztowania¹²⁹ oraz wspólne zdefiniowanie terroryzmu. Opowiedziano się także za wzmocnieniem kompetencji Eurojustu i Europolu. Służyć temu miałyby utworzenie na podstawie Eurojustu europejskiej prokuratury, która wspierałaby zarówno współpracę narodowych organów ścigania, jak i działalność Europolu. Wzrost kompetencji Europolu zamierzano osiągnąć przez wyposażenie go w uprawnienia operacyjne na wzór Federalnego Urzędu Kryminalnego. Ochronę granic zewnętrznych przed zorganizowaną przestępczością i nielegalną imigracją powierzono „wspólnej europejskiej policji granicznej”. Ponadto postulowano włączenie państw kandydujących do współpracy

¹²⁶ „Verhandlungen...”, 195. Sitzung, 18. Oktober 2001, s. 18993.

¹²⁷ *Ibidem*, s. 18993–18994.

¹²⁸ *Verantwortung für Europa...*, s. 7–8, 10–11.

¹²⁹ Por.: M. Płachta, *Europejski nakaz aresztowania (wydania). Kłopotliwa „rewolucja” w ekstradycji*, „Studia Europejskie” 2002, nr 3, s. 51–72.

policyjnej i sądowej, szczególnie przy zwalczaniu przestępczości i zabezpieczaniu granic. Zniesienie kontroli granic z nowymi krajami członkowskimi uzależniano od zagwarantowania takiego poziomu ochrony, który odpowiadałby standardom Unii Europejskiej. Socjaldemokraci opowiedzieli się także za pogłębieniem współpracy w obszarze prawa karnego, która polegałaby na jednolitym wymiarze kar za przestępstwa o charakterze międzynarodowym. Ogólnikowo postulowano włączenie jurysdykcji Trybunału Sprawiedliwości¹³⁰ i wzmocnienie uprawnień kontrolnych Parlamentu Europejskiego w obszarach objętych trzecim filarem¹³¹.

W odniesieniu do wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa SPD opowiadała się za jej większym uwspólnotowaniem. Miało ono polegać po pierwsze, na wypracowaniu kompleksowej „strategii bezpieczeństwa”, która obejmowałaby elementy polityczne, militarne, gospodarcze, socjalne i ekologiczne, a zarazem łączyłaby w sobie politykę zagraniczną, bezpieczeństwa, obronną i rozwojową, zwiększałby tym samym zdolność Unii Europejskiej do prewencji konfliktowej. Celem europejskiej polityki bezpieczeństwa i obrony, w przekonaniu SPD, byłoby zapobieganie konfliktom oraz rozwiązywanie kryzysów, bez uszczerbku dla działań Paktu Północnoatlantyckiego. Po drugie, należałoby rozwinąć odpowiednie struktury i zdolności analizowania sytuacji kryzysowych, unijną politykę zapobiegania kryzysom, która objęłaby niezbędne spektrum warunków dla pomyślnej prewencji kryzysowej oraz cywilnego i militarne zarządzania kryzysami. Po trzecie, postulowano stworzenie stałych politycznych i wojskowych struktur decyzyjnych dla wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, rozbudowanie operacyjnych zdolności w militarnym (siły szybkiego reagowania, podstawowe zdolności do zadań związanych z kryzysem) oraz cywilnym (policja, administracja cywilna) zakresie. Ponadto SPD opowiedziała się za zwiększeniem uprawnień Komitetu ds. Cywilnych Aspektów Zarządzania Kryzysem. Uznała także, że wzmocnienie zdolności działania Unii przez dalsze uwspólnotowanie wspólnej polityki zagranicznej, bezpieczeństwa i imigracji, stwarzało przesłanki dla zbliżenia Unii Europejskiej do jej obywateli¹³².

Sojusz '90/Zieloni już w programie wyborczym do Bundestagu, przyjętym w marcu 1998 roku, zdecydowanie wykluczał włączenie struktur Unii Zachodnioeuropejskiej do Unii Europejskiej. Uważano, że Unia Europejska nie po-

¹³⁰ Por.: I. Wróbel, *Polityka Unii Europejskiej w dziedzinie wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych*, Wrocław 2002, s. 25.

¹³¹ *Verantwortung für Europa...*, s. 8.

¹³² *Ibidem*, s. 10–11, 17.

trzebuje „militarnego ramienia”, a Unia Zachodnioeuropejska winna zostać rozwiązana¹³³. Również w programie wyborczym do Parlamentu Europejskiego, przyjętym w grudniu 1998 roku partia ta opowiadała się za „cywilną polityką zagraniczną i bezpieczeństwa” Unii Europejskiej. W jej przekonaniu Unia winna umocnić z jednej strony swój charakter jako „mocarstwo cywilne” (*Zivilmacht*), z drugiej strony dążyć do wzmocnienia OBWE. Główny nacisk położono na znaczenie europejskiej polityki bezpieczeństwa w kwestiach rozbrojenia, ograniczenia produkcji i eksportu zbrojeń. Istotnym krokiem dalszych działań państw członkowskich w tym zakresie byłoby ustanowienie unijnego rejestru broni oraz zaostrożenie europejskiego kodeksu, regulującego eksport zbrojeń¹³⁴. W kolejnym programie wyborczym do Bundestagu, uchwalonym w maju 2002 roku, Sojusz '90/Zieloni¹³⁵ postrzegał rozwój europejskiej polityki zagranicznej, bezpieczeństwa i obrony, już jako niezbędną przesłankę dla umocnienia roli Unii Europejskiej w utrzymaniu pokoju i bezpieczeństwa. Niemniej europejska polityka bezpieczeństwa i obrony winna zapewnić Unii Europejskiej zdolność operacyjną w pierwszym rządzie opartą na środkach pozamilitarnych. Priorytetowe dla Sojuszu '90/Zielonych były „cywilne instrumenty zapobiegania kryzysom”. Ponadto postulowano wzmocnienie roli Parlamentu Europejskiego i Komisji Europejskiej we wszystkich dziedzinach polityki zagranicznej i bezpieczeństwa¹³⁶.

Fracje koalicyjne SPD/Sojusz '90/Zieloni, we wspólnym wniosku z 12 grudnia 2001 roku¹³⁷, poświęconym zbliżającemu się posiedzeniu Rady Europejskiej w Laeken (14–15 grudzień 2001 roku), opowiedziały się za pogłębieniem integracji w obszarach objętych II i III filarem. Zdaniem deputowanych frakcji SPD i Sojuszu '90/Zielonych, po atakach terrorystycznych 11 września 2001 roku zmieniły się zadania stawiane przed wspólną polityką zagraniczną i bezpieczeństwa. Wymagałyby one przede wszystkim wzmocnienia zdolno-

¹³³ Por.: *Grün ist der Wechsel...*, s. 96.

¹³⁴ Por.: *Entwurf Europawahlprogramm 1999...*, s. 103.

¹³⁵ Decyzją o zaangażowaniu wojsk niemieckich w Afganistanie w listopadzie 2001 roku Sojusz '90/Zieloni ostatecznie odeszli od swojego zdecydowanego pacyfistycznego profilu. Było to wyrazem istotnej przemiany partii i rosnącego pragmatyzmu jej polityki. Por.: wywiad z J. Raschke, *Beginn einer wirklichen Regierungspartei*, „Süddeutsche Zeitung”, 24.11.2001, www.sueddeutsche.de/deutschland/politik/30978.24.11.2001 (marzec 2006)

¹³⁶ *Grün wirkt! Unser Wahlprogramm 2002–2006. Bündnis'90/Die Grünen*, Berlin, Juni 2002, s. 85.

¹³⁷ „BT-Drucksache” 14/7788.

ści operacyjnych Unii Europejskiej w zakresie cywilnym i militarnym. W związku z tym ogólnikowo postulowano rozbudowanie politycznych, cywilnych i prewencyjnych instrumentów europejskiej polityki bezpieczeństwa i obrony (m.in. Komitetu Wojskowego, Komitetu Polityki i Bezpieczeństwa, Komitetu ds. Cywilnych Aspektów Zarządzania Kryzysem). Ponadto należałoby dążyć do dalszego rozwoju europejskich sił szybkiego reagowania. Opowiedziano się za parlamentarnym nadzorem europejskiej polityki bezpieczeństwa i obrony, przy współdziałaniu parlamentów narodowych i Parlamentu Europejskiego. Z kolei pogłębienie integracji w III filarze, zdaniem deputowanych frakcji rządowej, pozwoliłoby na skuteczniejszą walkę z takimi problemami, jak terroryzm, zorganizowana przestępczość, handel narkotykami. Wsparłoby również tworzenie regionalnych struktur stabilizacyjnych i bezpieczeństwa. W związku z tym postulowano pogłębienie współpracy policyjnej i sądowej w sprawach karnych, zarówno w ramach Europolu, jak i poprzez wzmocnione współdziałanie Eurojustu i amerykańskiego wymiaru sprawiedliwości, wyspecjalizowanego w walce z terroryzmem. Jednocześnie opowiedziano się za jak najszybszym poddaniem kontroli, zarówno parlamentarnej, jak i sądowej Europolu jako instytucji koordynującej, której stopniowo powinno się przyznawać coraz więcej środków i rozszerzać jej uprawnienia operacyjne. Postulowano wzmocnienie Eurojustu i przekształcenie go w europejską prokuraturę. Ponadto wspierano aktywność Międzynarodowego Trybunału Karnego. Frakcje koalicyjne za konieczne uznały stopniowe uwspólnotowienie dalszych obszarów współpracy policyjnej i sądowej w sprawach karnych. Chodziło tu głównie o realizację najważniejszych celów z zakresu wspólnej polityki azylowej i polityki dotyczącej uchodźców, określonych w Amsterdamie i Tampere¹³⁸.

W kolejnym wniosku z 15 maja 2002 roku¹³⁹ frakcje SPD/Sojusz '90/Zieloni opowiedziały się już za zniesieniem struktury filarowej Unii Europejskiej oraz scaleniem dotychczasowego prawa traktatowego w jednolitym tekście europejskiej konstytucji. Postulowano rozwijanie wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa oraz jej stopniowe uwspólnotowienie. Nie chodziło o nadanie jej od razu czysto wspólnotowego charakteru, lecz o łączenie elementów wspólnotowych z elementami współpracy międzyrządowej. W okresie przejściowym winna w tym obszarze w dalszym ciągu dominować współpraca międzyrządowa. Zdaniem deputowanych frakcji koalicyjnych, należałoby dążyć do lepszego „zazębienia się” polityki zagranicznej Unii Europejskiej i państw członkowskich. By osiągnąć większą synergię między nimi, należa-

¹³⁸ *Ibidem*.

¹³⁹ „BT-Drucksache” 14/9047.

łoby ujednoczyć proceduralne i kompetencyjne regulacje w obszarze polityki zagranicznej, bezpieczeństwa, obronnej, rozwojowej i handlowej. W tym celu należałoby opracować „strategię bezpieczeństwa” Unii Europejskiej, obejmującą aspekty polityczne, militarne, gospodarcze, socjalne i ekologiczne oraz wzmacniającą zdolności operacyjne państw członkowskich do cywilnej i militarnej prewencji konfliktowej. Rozwój i realizacja europejskiej polityki bezpieczeństwa i obrony winny zyskać „nowy wymiar”. Celem długofalowym byłoby zatem umocnienie współpracy i integracja struktur wojskowych państw członkowskich, która pozwoliłaby Unii Europejskiej na skuteczny wkład w gwarancje pokoju, bezpieczeństwa i ochrony praw człowieka¹⁴⁰.

W zakresie podejmowaniu decyzji o operacjach wojskowych, frakcje parlamentarne SPD i Sojuszu '90/Zielonych, opowiedziały się za utrzymaniem wymogu jednomyślności w Radzie UE, przy możliwości konstruktywnego wstrzymania się od głosu. Postulowano liberalizację zasady elastyczności w sprawach obronnych. Ponadto konkretne zaangażowanie sił szybkiego reagowania winno przebiegać wedle „narodowych reguł konstytucyjnych”. Realizacja polityki bezpieczeństwa i obronnej podlegałaby skoordynowanej kontroli Parlamentu Europejskiego i narodowych parlamentów. W tym celu instytucje europejskie odpowiedzialne za podejmowanie decyzji w tym zakresie, winny regularnie zdawać sprawozdanie gremiom parlamentarnym. Komisja Europejska miałaby uprawnienia do inicjatywy ustawodawczej w obszarach objętych II i III filarem. We wspólnej polityce zagranicznej i bezpieczeństwa kompetencje te sprawowałyby wspólnie z przyszłym ministrem spraw zagranicznych UE i rządami państw członkowskich. Natomiast w dziedzinie współpracy policyjnej i sądowej w sprawach karnych Rada UE mogłaby stanowić na wniosek Komisji Europejskiej lub z inicjatywy państw członkowskich. W dalszej perspektywie zarówno realizacja, jak i odpowiedzialność za wspólną politykę zagraniczną i bezpieczeństwa, leżałyby w gestii europejskiego ministra spraw zagranicznych. Byłby to nowy urząd, który przejmowałby funkcję Wysokiego Przedstawiciela do spraw wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa oraz komisarza odpowiedzialnego za stosunki zewnętrzne. Europejski minister spraw zagranicznych posiadałby „formalne prawo” do inicjatywy ustawodawczej w kwestiach polityki zagranicznej i bezpieczeństwa oraz przewodniczyłby Radzie Spraw Zagranicznych i Obrony. Jednocześnie uczestniczyłby – z urzędu i jako członek KE o szczególnym statusie – w posiedzeniach Komisji Europejskiej. Ponadto frakcje koalicji rządzącej brały pod uwagę wprowadzenie dłuższego, niż dotychczas okresu przewodnictwa w Radzie ds. Gospodarki

¹⁴⁰ *Ibidem*.

i Finansów (Ecofin) oraz w ramach spraw objętych III filarem. Jeśli chodzi o Radę Spraw Zagranicznych, winno się rozważyć odejście od zasady równej rotacji państw członkowskich na rzecz wprowadzenia stałego przewodnictwa ministra spraw zagranicznych UE¹⁴¹.

Posłowie frakcji SPD i Sojusz '90/Zieloni wypowiedali się za ustanowieniem europejskiego korpusu dyplomatycznego. Pierwszym krokiem w tym kierunku byłoby powołanie przedstawicielstw Unii Europejskiej, które zajęłyby miejsce dotychczasowych ambasad państw członkowskich. Europejski korpus dyplomatyczny obejmowałby urzędników Sekretariatu Rady Unii Europejskiej, Dyrekcji Generalnej Komisji Europejskiej ds. Stosunków Zewnętrznych oraz dyplomatów delegowanych przez państwa członkowskie. Ponadto w jego skład wchodziłby personel przedstawicielstw instytucji unijnych – Rady UE i Komisji, które przekształciłyby się w „stałe przedstawicielstwa Unii Europejskiej”. Europejski korpus dyplomatyczny współpracowałby z służbami dyplomatycznymi państw członkowskich. Jeśli chodzi o pogłębienie współpracy w ramach III filaru frakcje koalicyjne postulowały konsekwentną realizację wytycznych Rady Europejskiej z Tampere, dotyczących tworzenia wspólnego obszaru wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości oraz rozszerzenie możliwości głosowania większością kwalifikowaną na objęte nim polityki. Uznano, że w takich dziedzinach, jak przestępczość międzynarodowa, polityka udzielania azylu i kontrola granic zewnętrznych UE, niewystarczająca skuteczność instrumentów narodowych zmuszała państwa członkowskie do zacieśnienia współpracy. Jej przejawem byłoby ustanowienie ogólnej podstawy prawnej w zakresie azylu i regulacji statusu uchodźców, a tym samym możliwość prowadzenia wspólnej polityki w tej materii. Ponadto Unia Europejska winna zintensyfikować działania mające na celu zwalczanie nielegalnej imigracji oraz integracją cudzoziemców ze społeczeństwem kraju pobytu. Wezwano również do konsekwentnego przestrzegania zasady solidarności w podziale finansowych kosztów polityki azylowej i imigracyjnej¹⁴². Ponadto

¹⁴¹ *Ibidem*.

¹⁴² Mimo wcześniejszych wspólnych francusko niemieckich deklaracji, ostatecznie niemiecka delegacja wycofała się z propozycji uwspólnotowienia polityki imigracyjnej, jaką zawierał projekt traktatu konstytucyjnego w związku z silną krytyką partii chadeckich w Bundestagu, jak również większości w Bundesradzie. We wspólnym liście w końcowej fazie obrad Joschka Fischer, Jürgen Meyer i Erwin Teufel opowiedzieli się za utrzymaniem weta państw członkowskich w tym obszarze. Por.: F. Hagerdorn, *Auf dem Weg zu einer europäischen Innenpolitik. Fortschritte durch den Konventsentwurf*, [w:] *Der EU-Reformkonvent...*

proponowano utworzenie wspólnego korpusu straży granicznej. W celu umocnienia operacyjnej współpracy państw członkowskich w tym obszarze, należałoby wprowadzić przejrzyste podstawy prawne dla wspólnych instytucji. Chodziło tutaj o włączenie Europejskiego Biura Policji (Europolu) do systemu instytucjonalnego Unii Europejskiej. Pozwoliłoby to na rozbudowę Europolu w kierunku wspólnotowej instytucji, wyposażonej w uprawnienia operacyjne. Równolegle należałoby dążyć do poddania funkcjonowania Europolu kontroli Trybunału Sprawiedliwości oraz do uchylecia immunitetu jego urzędnikom. Drugą instytucją, zakorzenioną w europejskiej konstytucji, winna być europejska prokuratura. Rozważano jej stopniowe powstanie na podstawie Eurojustu i OLAF-u. Do zadań europejskiej prokuratury zaliczałyby się ochrona interesów Unii, zwalczanie transgranicznej przestępczości, włącznie z przestępstwami o charakterze ekologicznym¹⁴³.

W propozycjach, przedłożonych w listopadzie 2001 roku przez partie CDU i CSU, dotyczących przyszłego traktatu konstytucyjnego, znalazły się również postulaty pogłębienia współpracy w II i III filarze. Jeśli chodzi o politykę zagraniczną i bezpieczeństwa, opowiadano się za jej wzmocnieniem i dynamicznym rozwojem. Ponieważ integracja w tym obszarze dotyczyła w szczególności sposobu suwerenności państw członkowskich, proponowano „okres przejściowy”, w którym istotną rolę odgrywałby instrument współpracy międzyrządowej. Do kwestii, które nadal przyporządkowane byłyby tej formie współpracy zaliczono m.in.: gwarancję wsparcia militarnego w ramach UE (również wzmocniona współpraca); stopniowy rozwój sił szybkiego reagowania w kierunku wspólnej europejskiej armii, wyposażonej w odpowiednie struktury oraz zdolności o charakterze militarnym i politycznym; zwalczanie międzynarodowego terroryzmu. By umożliwić „rozszerzenie wspólnotowych instytucji, mechanizmów i instrumentów” w tym obszarze, konieczne byłoby, w przekonaniu partii chadeckich, uciekanie się do instrumentu „wzmocnionej współpracy”, konstruktywnego wstrzymania się od głosu oraz zastosowanie klauzuli *opting out*. Jednocześnie dopóki polityka zagraniczna i bezpieczeństwa leżałaby w gestii współpracy międzyrządowej, dopóty jej realizacja podporządkowana byłaby swoistej procedurze. Instancją decyzyjną winna być Rada Europejska, która podejmowałaby decyzje jednomyślnie. Rada Unii Europejskiej stanowiłaby zasadniczo kwalifikowaną większość głosów. Jednakże w zakresie współpracy międzyrządowej (II i III filar) Rada Unii Europejskiej („Rada egzekutywna”) podejmowałaby decyzje z reguły jednomyślnie. W gestii Parlamentu Europejskiego i Komisji Europejskiej leżałyby uprawnienia do

¹⁴³ „BT-Drucksache” 14/9047.

inicjowania aktów ustawodawczych w dziedzinach objętych II i III filarem. Istotną funkcję w realizacji polityki zagranicznej i bezpieczeństwa powinna pełnić Komisja Europejska, jako Sekretariat Rady Europejskiej. Ponadto postulowano powołanie ministra spraw zagranicznych UE, który przejąłby zadania Wysokiego Przedstawiciela ds. wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa i komisarza do spraw stosunków zewnętrznych. Wyrazem umocnienia pozycji Parlamentu Europejskiego w obszarze wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa byłoby nadanie mu, poza prawem do inicjatywy ustawodawczej, pełnych prerogatyw w zakresie uchwalania i kontroli budżetu, ratyfikacji układów międzynarodowych Unii oraz prawa do informacji i wyrażania opinii. Proponowano również objęcie przemysłu zbrojeniowego regulacjami rynku wewnętrznego lub wspólną polityką handlową¹⁴⁴. Przesłanką dla realizacji tego postulatu byłoby, zdaniem CDU/CSU, utworzenie Europejskiej Agencji Zbrojeniowej¹⁴⁵. Opowiedziano się również za utworzeniem stałych przedstawicielstw Unii Europejskiej, które działałyby w oparciu o wyłączne kompetencje Unii. Politycy CDU i CSU wskazywali na konieczność zacieśnienia współpracy państw członkowskich w dziedzinie polityki azylowej, wizowej i imigracyjnej. Podjęcie wspólnotowych działań wymuszała, w ich przekonaniu, likwidacja granic wewnętrznych Unii oraz niewystarczająca skuteczność instrumentów narodowych. W związku z tym wzywano do ustanowienia nowej kompetencji UE, regulującej podział kosztów polityki azylowej, imigracyjnej i ochrony granic zewnętrznych pomiędzy państwami członkowskimi. Ponadto, domagano się wyłączenia kompetencji Unii Europejskiej w dziedzinie dostępu do unijnego rynku pracy osób ubiegających się o azyl, uchodźców i imigrantów z państw trzecich. Zastrzeżono również możliwość zawężenia kompetencji Unii w zakresie polityki imigracyjnej na rzecz państwa członkowskie, jeśli „wydawałoby się to konieczne dla zachowania ich uprawnień”. Chodziło tu o pierwszeństwo instrumentów, pozostających domeną państw członkowskich (m.in. przebieg procedury azylowej, zasady przyjmowania uchodźców i ich rodzin). Partie chadeckie sprzeciwiały się uwspólnotowieniu

¹⁴⁴ Por.: art. 296 TWE.

¹⁴⁵ Podobne propozycje zawierał francusko-niemiecki dokument na temat europejskiej polityki bezpieczeństwa i obrony zgłoszony w listopadzie 2002 roku przez ministrów spraw zagranicznych obu państw Dominique'a de Villepin i Joschkę Fischera; por.: *Beitrag des Mitglieds des Konvents Herrn Joschka Fischer und Herrn Dominique de Villepin „Gemeinsame deutsch-französische Vorschläge für den Konvent zum Bereich Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik. 22.11.2002, Conv 422/02 Contrib 150, [w:] Der EU-Reformkonvent...*

współpracy policyjnej, opierając się na przeświadczeniu o większej skuteczności narodowych działań w tym obszarze. W związku z tym nie dostrzegano ani potrzeby wyposażenia Europolu w zdolności operacyjne, ani konieczności jakichkolwiek modyfikacji istniejących reguł współpracy policyjnej w ramach Unii Europejskiej¹⁴⁶.

Większość wyżej przedstawionych postulatów znalazła się we wnioskach frakcji parlamentarnej CDU/CSU do obrad Bundestagu, zgłaszanych przed i w trakcie prac Konwentu w sprawie przyszłości Europy¹⁴⁷. Postulowano zatem wzmocnienie wspólnej obrony, jako „priorytetowe zadanie” oraz wyraz solidarności (również finansowej) w Unii Europejskiej. Pogłębienie integracji we wspólnej polityce zagranicznej i bezpieczeństwa i w europejskiej polityce bezpieczeństwa i obrony wzmocniłoby zdolność Unii do szybkiego działania w sytuacjach kryzysowych, a także do zajmowania jednolitego stanowiska w tym obszarze¹⁴⁸. Postanowienia Rady Europejskiej w Kolonii i Helsinkach w 1999 roku uznano za „kroki milowe” dla wypracowania zdolności obronnej Wspólnot. Europejska polityka bezpieczeństwa i obrony winna w większym stopniu niż dotychczas stanowić synergię między europejskimi siłami szybkiego reagowania. Ponadto w przyszłości „autentyczna europejska polityka bezpieczeństwa i obrony wymagałaby, by narodowe budżety przeznaczone na politykę obronną uwzględniały środki finansowe, jak również określały narodowy wkład finansowy, dla realizacji wspólnych zadań i osiągnięcia niezbędnych zdolności”. Podlegałoby to „ściślej koordynacji europejskiego gremium”. Wzywano rząd federalny do poparcia idei rozbudowy Wspólnej

¹⁴⁶ *Vorschläge von CDU und CSU für einen Europäischen Verfassungsvertrag...*, s. 71–72.

¹⁴⁷ *Antrag der Fraktion der CDU/CSU Europa richtig voranbringen – Weichenstellung durch den Europäischen Rat in Laeken/Brüssel, 11.12.2001*, „BT-Drucksache” 14/7781; *Antrag der Fraktion der CDU/CSU: Notwendige Reformen für die zukünftige EU: Forderungen an den Konvent, 12.03.2002*, „BT-Drucksache” 14/8489.

¹⁴⁸ W ostatniej fazie prac Konwentu frakcja parlamentarna CDU/CSU we wniosku z 6 maja 2003 roku postulowała „w celu ułatwienia podejmowania wspólnych decyzji w polityce zagranicznej, winny one w przyszłości w miarę możliwości zapadać większością głosów. Państwa członkowskie należy zobowiązać do tego, by nie operowały samodzielnymi stanowiskami w kwestiach międzynarodowych, zanim UE ze swojej strony nie zajmie europejskiej pozycji. Dotyczy to również wspólnego wypracowania stanowiska Europejczyków w Radzie Bezpieczeństwa ONZ”, [w:] *Antrag der Fraktion CDU/CSU Einen Verfassungsvertrag für eine bürgernahe, demokratische und handlungsfähige Europäische Union, 6.05.2003*, „BT-Drucksache” 15/918.

Organizacji Współpracy w sferze Uzbrojenia (OCCAR) w kierunku europejskiej agencji zbrojeniowej¹⁴⁹.

Wniosek z 12 marca 2002 roku cytował propozycje partii CDU i CSU z listopada 2001 roku, dotyczące wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, jak i w dziedzinie współpracy policyjnej i sądowej w sprawach karnych. Umacnianie tożsamości Unii Europejskiej w tej sferze leżało w żywotnym interesie Niemiec. Postulowano wzmocnioną współpracę międzyrządową również w polityce rozbrojenia, kontroli zbrojeń, zapobiegania proliferacji broni masowego rażenia, jak również w stosunkach z innymi międzynarodowymi organizacjami (ONZ). Ponadto opowiedziano za wprowadzeniem do traktatu konstytucyjnego klauzuli solidarności, która zobowiązywałaby państwa członkowskie do wzajemnej pomocy w razie ataku terrorystycznego lub określonych sytuacji kryzysowych. Proponowano stworzenie wspólnych konsulatów, począwszy od bilateralnych lub multilateralnych przedstawicielstw do obejmujących wszystkie państwa członkowskie. Wzywano do mocniejszej międzyrządowej koordynacji działań w zakresie polityki rozwojowej. Poza tym opowiedziano się za dalszym rozwojem wspólnych sił szybkiego reagowania oraz europejskiej polityki zbrojeniowej poprzez utworzenie Europejskiej Agencji Zbrojeniowej¹⁵⁰. Punktem kulminacyjnym współpracy państw członkowskich w zakresie wspólnej obrony byłoby w przekonaniu polityków chadeckich, utworzenie „[...] w przeciągu najbliższych 10 lat [...] zdolnej do działania europejskiej armii, która byłaby w stanie przejąć ważne zadania” (Peter Hintze, CDU/CSU)¹⁵¹. Wniosek powtarzał postulaty chadeków wobec warunków uwspólnotowienia polityki azyłowej, wizowej i imigracyjnej. Następstwem prowadzenia wspólnej polityki w tym obszarze byłoby z jednej strony, zmniejszenie nacisku imigracyjnego oraz przestrzeganie zasady solidarności w podziale finansowych ciężarów pomiędzy państwami członkowskimi. Z drugiej strony jednak obawiano się, że mogłoby ono doprowadzić do niekontrolowanego napływu imigrantów oraz stanowiłoby zagrożenie dla „społecznego pokoju” w danym państwie członkowskim. By chronić się przed taką ewentualnością, proponowano ustanowienie kompetencji Unii Europejskiej,

¹⁴⁹ „BT-Drucksache” 14/7781.

¹⁵⁰ „BT-Drucksache” 14/8489.

¹⁵¹ „Verhandlungen...”, 195. Sitzung, 18. Oktober 2001, s. 18999–19001. W decyzji zjazdu grupy krajowej CSU mowa jest o „strukturalnym zazębieniu się armii państw członkowskich”: *Rückkehr zu einer vertrauenswürdigen Europapolitik, Beschluss der XXVI. Klausurtagung der CSU-Landesgruppe in Wildbad Kreuth 7. bis 9. Januar 2002*, <http://195.254.74.213/docs/aktuell/kreuth3.htm> (marzec 2006).

regulującej solidarność finansową państw członkowskich w tej dziedzinie. Ponadto wykluczano posiadanie przez Unię uprawnień w zakresie koordynacji imigracji zarobkowej. Opowiedziano się także za możliwością przeniesienia kompetencji wspólnotowych na szczebel narodowy¹⁵².

W kwestii uwspólnotowienia polityki bezpieczeństwa i obrony można było dostrzec różnice w postulowanych rozwiązaniach obu partii chadeckich. O ile przewodniczący bawarskiej CSU Edmund Stoiber opowiadał się za szybkim zharmonizowaniem polityki poszczególnych państw członkowskich w tym obszarze, podporządkowaniem działań ministerstwa spraw zagranicznych oraz Bundeswehry europejskiemu przywództwu, o tyle politycy CDU byli w tej sprawie bardziej powściągliwi. Wolfgang Schäuble wypowiadał się za pozostawieniem tych dziedzin w domenie państw narodowych. Inną propozycją polityków CDU/CSU było przyznanie Unii Europejskiej stałego miejsca w Radzie Bezpieczeństwa ONZ¹⁵³.

Fracja parlamentarna FDP postulowała uwspólnotowienie obszarów III filara, pozostających w gestii współpracy międzyrządowej. Zatem współpraca policyjna i sądowa w sprawach karnych podlegałyby takim samym regulom, jakim podlegają inne polityki unijne. Parlament Europejski i Trybunał Sprawiedliwości uzyskaliby tym samym możliwość skuteczniejszej kontroli działań UE w tym zakresie. Także frakcja FDP opowiadała się za pogłębieniem integracji w dziedzinie wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa. W tym celu niezbędne byłoby precyzyjne zdefiniowanie „celów, podmiotów i instrumentów” wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa w tekście przyszłego traktatu konstytucyjnego. By wzmocnić spójność i efektywność podejmowania decyzji w tym obszarze, proponowano połączenie funkcji Wysokiego Przedstawiciela ds. wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa oraz komisarza do spraw stosunków zewnętrznych¹⁵⁴. Byłoby to jednak rozwiązanie przejściowe. W dalszej perspektywie należałoby dążyć do powołania europejskiego ministra spraw zagranicznych, który scaliłby dotychczasowe uprawnienia, leżące w gestii Komisji Europejskiej i Rady UE. Byłby on wybierany na wniosek Rady Europejskiej przez Parlament Europejski większo-

¹⁵² „BT-Drucksache” 14/8489.

¹⁵³ Por.: Ch. Wirtz, *CDU fordert stärkere Rolle der EU*, „Süddeutsche Zeitung”, 29.09.2001, s. 7; N. Fried, *Stoiber für Referendum zur EU-Reform*, „Süddeutsche Zeitung”, 9.11.2001, s. 6; S. Höll, *Union will Referendum über EU-Verfassung*, „Süddeutsche Zeitung”, 27.11.2001, s. 7.

¹⁵⁴ *Antrag der Fraktion FDP Die Zukunft Europa Liege in den Händen des Konvents*, 15.05.2002, „BT-Drucksache” 14/9044.

ścią głosów i jednocześnie usytuowany w strukturze Komisji Europejskiej. Ten nowy urząd łączyłby w sobie funkcje wysokiego przedstawiciela ds. wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa oraz komisarza ds. stosunków zewnętrznych. Opowiedziano się również za wyborem na okres dwóch lat przewodniczącego nowo utworzonej Rady ds. Ogólnych i Stosunków Zewnętrznych oraz Rad, zajmujących sprawami związanymi z III filarem lub strefą euro. Ponadto należałoby dążyć do rozszerzenia możliwości głosowania kwalifikowaną większością w II filarze (z wyłączeniem kwestii związanych z obronnością), z możliwością konstruktywnego wstrzymania się od głosu¹⁵⁵.

Deputowani opozycyjnej frakcji PDS wprawdzie podzielali przeświadczenie o konieczności zwiększenia spójności i skuteczności wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, a tym samym roli Unii Europejskiej w rozwiązywaniu konfliktów międzynarodowych, ale zdecydowanie odrzucali militaryzację Unii w postaci „armii interwencyjnej”. PDS, akcentując swój pacyfistyczny charakter, przedstawiała odmienny punkt widzenia w tej kwestii w porównaniu z innymi frakcjami: „[...] w odróżnieniu od rządu federalnego, stoimy na stanowisko, że polityka europejska i zagraniczna winna mieć wymiar ekonomiczny i kulturalny, a nie militarny” (Roland Claus, PDS)¹⁵⁶. Deputowani PDS sprzeciwiali się jakimkolwiek planom militarnego zaangażowania Unii Europejskiej „w Europie i za Europę” i wysuwali żądania nieangażowania niemieckich kontyngentów w ramach europejskich sił szybkiego reagowania. Domagali się utrzymania jednomyślności w Radzie UE w kwestiach obronnych i militarnych. Ponadto wśród posłów frakcji PDS dominowało przeświadczenie, że w pierwszym rządzie należałoby rozbudować cywilne i obronne struktury w ramach OBWE. Jeszcze przed spotkaniem Rady Europejskiej w Nicei wzywano rząd federalny do przeciwstawienia się planom ustanowienia Komitetu Wojskowego oraz Sztabu Wojskowego. Nicea miała „zaciągnąć hamulec bezpieczeństwa” na plany zmilitaryzowania Unii Europejskiej¹⁵⁷. Fundamentem cywilnego oblicza wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa byłoby, zdaniem PDS, ustanowienie w traktacie konstytucyjnym tzw. klauzuli pokoju, potępiającej faszyzm. Klauzula taka, zobowiązałaby Unię Europejską do: respektowania prawa międzynarodowego, wykluczenia uży-

¹⁵⁵ Por.: *Antrag der Fraktion FDP: Das neue Gesicht Europa – Kernelemente einer europäischen Verfassung*, 12.03.2003, „BT-Drucksache” 15/577.

¹⁵⁶ „Verhandlungen...”, 195. Sitzung, 18. Oktober 2001, s. 18996.

¹⁵⁷ *Antrag der Fraktion PDS: Die Europäische Union als Zivilmacht ausbauen*, 21.02.2001, „BT-Drucksache” 14/4653.

cia siły w stosunkach międzynarodowych, zwalczania przyczyn konfliktów, doradztwa kryzysowego (budowa zaufania i współpracy między sąsiadującymi regionami), kontroli zbrojeń, jakościowym i ilościowym rozbrojeniu oraz rezygnacji z eksportu zbrojeń¹⁵⁸.

3. Zagadnienie tzw. deficytu demokracji

Przekonanie o unijnym deficycie demokracji znajdowało wyraz w głównych postulatach wysuwanych przez niemieckie partie zarówno w debatach poprzedzających podpisanie traktatu amsterdamskiego, jak i traktatu nicejskiego. Zwiększenie demokratycznej legitymizacji Unii Europejskiej było zarazem jednym z „najstarszych i najtrudniejszych wyzwań, z jakimi borykały się dotąd Wspólnoty Europejskie i Unia Europejska”¹⁵⁹. Uwaga niemieckich frakcji parlamentarnych koncentrowała się w tym zakresie na zagadnieniu zwiększenia zdolności do podejmowania decyzji w Unii Europejskiej, dalszej parlamentaryzacji Unii oraz jej zbliżenia do obywateli, a także na wzmocnieniu roli społeczeństwa obywatelskiego w procesie integracji.

Joschka Fischer, w debacie nad deklaracją rządową poświęconą postanowieniom Rady Europejskiej w Laeken w marcu 2001 roku, mówił o rosnących wraz z pogłębianiem integracji wyzwaniach „demokratycznej legitymizacji Unii Europejskiej i legitymizacji instytucji unijnych”. Dlatego też „pogłębienie czy też stworzenie europejskiej demokracji” od samego początku, należało do priorytetów polityki rządu federalnego¹⁶⁰. Osiągnięcie ostatecznego celu integracji byłoby zarazem możliwe tylko pod warunkiem zaangażowania obywateli, ponieważ wbrew ich woli „nie podejmiemy żadnych działań”¹⁶¹.

Frakcje SPD/Sojusz '90/Zieloni, CDU/CSU, FDP i PDS były zgodne co do konieczności usprawnienia procesu podejmowania decyzji w Unii Europejskiej. Wysuwane w czasie prac Konwentu postulaty tych frakcji powielały propozycje rozważane przed podpisaniem traktatu nicejskiego. Uznano zatem, że

¹⁵⁸ *Antrag der Fraktion PDS: Ein anderes Europa ist möglich – im Konvent die Weichen für eine demokratische, solidarische und zivile Europäische Union stellen, 15.05.2002, „BT-Drucksache” 14/9046.*

¹⁵⁹ J. J. Węc, *Reforma instytucjonalna Unii Europejskiej w pracach Konwentu. Stanowisko Polski, [w:] Stanowisko Unii Europejskiej wobec Polski i jej sąsiadów w przededniu poszerzenia*, red. M. Czajkowski, E. Cziomer, Kraków 2003, s. 132.

¹⁶⁰ „Verhandlungen...”, 227. Sitzung, 21. März 2002, s. 22456.

¹⁶¹ *Ibidem*, s. 22458.

w celu zwiększenia skuteczności i sprawności działania instytucji unijnych należałoby rozszerzyć możliwość głosowania kwalifikowaną większością w Radzie UE. Niemniej dopuszczano ograniczenia w zakresie stosowania tej procedury m.in. w dziedzinie stosunków zewnętrznych, polityki azylowej i imigracyjnej. Także w dziedzinie tzw. zasobów własnych Wspólnot Rada UE stanowiłaby nadal jednomyślnie. Takie stanowisko rządu federalnego wynikało z faktu, że po rozszerzeniu Unii Europejskiej zwiększyłaby się grupa państw, będących beneficjentami netto wspólnotowego budżetu. A zatem dopóki ta sytuacja nie uległaby zmianie „[...] kwestia dysponowania unijnymi środkami musi pozostać w gestii jednomyślności” (Hans Eichel, minister finansów)¹⁶². Ponadto należałoby rozważyć nowy sposób obsadzania poszczególnych instytucji unijnych oraz wyposażania ich w kompetencje¹⁶³. W tym kontekście szef niemieckiej dyplomacji wzywał do „instytucjonalnej przejrzystości”¹⁶⁴. Europejski system podziału władzy między Komisją Europejską, Parlamentem Europejskim i Radą UE winien, w przeświadczeniu niemieckich deputowanych, odpowiadać zasadom demokratycznej legitymizacji, skuteczności i przejrzystości. Byłaby to zarazem odpowiedź na pytanie o zdolność podejmowania decyzji w poszerzonej Unii. Demokratycznej legitymizacji działań Unii Europejskiej służyłaby zatem realizacja postulatu jawnych obrad Rady UE w wypełnianiu jej funkcji legislacyjnych. Zdaniem polityków SPD, Güntera Glosera i Michaela Rotha, „droga do realizacji tego celu prowadziłaby przez mocniejszą demokratyczną legitymizację europejskich instytucji. Chodziłoby tu o podjęcie trzech projektów reform: po pierwsze, wzmocnienie roli Parlamentu Europejskiego przy modyfikacjach traktatowych. [...] Po drugie, opracowanie konstytucji, która zdefiniowałaby wartości, zadania, kompetencje i struktury UE. Po trzecie, przekształcenie Parlamentu Europejskiego i Rady Ministrów w dwuizbowy parlament oraz realizacja na poziomie europejskim zasady podziału władzy”¹⁶⁵. Argumentowali oni, że europejskie instytucje tylko wtedy zyskałyby akceptację, jeśli „obywatele będą w przyszłości dysponować możliwościami sankcji, by zapewnić sobie prawo głosu w Europie. Już w 2004 roku przewodniczący Komisji Europejskiej nie powinien być mianowany przez rządy państw członkowskich, lecz bezpośrednio wybierany przez Parlament Europejski. W ten sposób, wybory do Parlamentu Europejskiego byłyby upolitycznione i spersonifikowane. Wyborca miałby jasność, na kogo oddaje głos

¹⁶² „Verhandlungen...”, 236. Sitzung, 16. Mai 2002, s. 23583.

¹⁶³ Por. rozdział II.

¹⁶⁴ „Verhandlungen...”, 236. Sitzung, 16. Mai 2002, s. 23587.

¹⁶⁵ G. Gloser, M. Roth, *Verfassungsrecht ist Parlamentsrecht...*

i jakie treści polityczne dany kandydat reprezentuje. Wpłynęłoby to na ukształtowanie się w Parlamencie Europejskim klasycznych frakcji rządowych i opozycyjnych. Tym samym Parlament Europejski wzmocniłby swoją pozycję, a Komisja Europejska mogłaby w większym stopniu niż dotychczas podlegać kontroli frakcji większościowych¹⁶⁶.

Ponadto wszystkie frakcje parlamentarne reprezentowane w Bundestagu postulowały włączenie Parlamentu Europejskiego w drodze procedury współdecydowania do tych obszarów, gdzie Rada UE decydowałaby kwalifikowaną większością głosów. Jednocześnie wszystkie ugrupowania, z wyjątkiem PDS, opowiedziały się za liberalizacją wzmocnionej współpracy, która przyczyniłaby się do wzmocnienia skuteczności integracji w ramach poszerzonej UE.

Propozycje frakcji parlamentarnych związane z dalszą parlamentaryzacją UE oscyływały wokół postulatów zwiększenia roli Parlamentu Europejskiego w procesie podejmowania decyzji, a także roli parlamentów narodowych w unijnym procesie legislacji. Wzmocnienie PE, jedyne organu przedstawicielskiego w UE, postrzegane było jako warunek legitymizacji działań Wspólnot w oczach obywateli¹⁶⁷. Postulowano zatem większy niż dotychczas udział PE w zmianach traktatowych i debacie konstytucyjnej (m.in. Günter Gloser i Michale Roth, SPD)¹⁶⁸. Deputowani PDS opowiedzieli się za poszerzeniem uprawnień PE na sprawy objęte wszystkimi filarami Unii Europejskiej oraz usytuowaniem go w „centrum decyzji ustawodawczych na poziomie europejskim” (Uwe Hirsch, PDS)¹⁶⁹. Już sam skład Konwentu w sprawie przyszłości Unii Europejskiej implikował „parlamentaryzację procesu integracyjnego” (Christian Sterzing, Sojusz ‘90/Zieloni)¹⁷⁰ oraz „parlamentaryzację procesu konstytucyjnego” (Peter Hintze CDU/CSU)¹⁷¹. Zarazem był on „decydującym krokiem do zmiany systemu” (Peter Altmaier, CDU/CSU)¹⁷². Z kolei deputowany frakcji SPD Jürgen Meyer dowodził, że „myśl europejska może zostać utrzymana przy życiu i odnaleźć się w umysłach i sercach ludzi jedynie przez parlamenty¹⁷³. Politycy wszystkich frakcji parlamentarnych w Bundestagu

¹⁶⁶ *Ibidem*.

¹⁶⁷ Por.: *Antrag der Fraktion FDP: Die Zukunft Europas liegt in den Händen des Konvents*, 15.05.2002, „BT-Drucksache” 14/9044.

¹⁶⁸ G. Gloser, M. Roth, *Verfassungsrecht ist Parlamentsrecht...*

¹⁶⁹ „Verhandlungen...”, 236. Sitzung, 16. Mai 2002, s. 23581–23582.

¹⁷⁰ „Verhandlungen...”, 195. Sitzung, 18. Oktober 2001, s. 19001–19002.

¹⁷¹ *Ibidem*, s. 18999–19001.

¹⁷² „Verhandlungen...”, 219. Sitzung, 22. Februar 2002, s. 21737.

¹⁷³ „Verhandlungen...”, 207. Sitzung, 12. Dezember 2001, s. 20455.

podzielali przeświadczenie, że wyczerpała się formuła konferencji międzyrządowych jako metoda reform traktatowych.

Wzmocnienia roli parlamentów narodowych w unijnym procesie legislacyjnym domagała się przede wszystkim bawarska CSU. Według deputowanego frakcji parlamentarnej CDU/CSU Gerda Müllera (CSU), w debacie nad przyszłością Europy należałoby się skupić na określeniu miejsca Bundestagu w procesach unijnych oraz wzmocnieniu roli narodowych parlamentów w europejskim prawodawstwie. Polegałoby to na realizacji sześciu postulatów. Pierwszym byłoby przyznanie parlamentom narodowym praw współdziałania i kontroli w procesie stanowienia unijnych aktów prawnych (już w pracach Konferencji międzyrządowej 2000), tzn. wzmocnienie roli parlamentów narodowych w procesie podejmowania decyzji Rady UE. Drugim byłoby współdziałanie w decyzjach Rady UE: po wpłynięciu inicjatywy Komisji Europejskiej do Rady UE i pierwszym czytaniu nie doszłoby do głosowania, zanim nie wpłynęłyby ostateczne stanowiska narodowych parlamentów. Ponadto wotum parlamentów miałoby wiążące skutki dla reprezentacji w Radzie UE. Kolejny postulat wiązał się z przyznaniem parlamentom narodowym prawa skargi przed Trybunałem Sprawiedliwości, które zagwarantowałyby im faktyczną realizację prawa do współdziałania i zasady subsydiarności. Czwarty postulat dotyczył większego dostępu parlamentów narodowych do informacji, a zatem Bundestag posiadałby prawo kierowania pytań do instytucji europejskich (np. Komisji Europejskiej). Piąty postulat sprowadzał się do ustanowienia traktowych gwarancji współdziałania narodowych parlamentów. Ostatnią kwestią byłoby wprowadzenie nowych form parlamentaryzacji procesu integracji europejskiej¹⁷⁴.

Natomiast frakcja Sojusz '90/Zieloni postulowała w pierwszym rządzie wzmocnienie pozycji parlamentów narodowych w „krajowych ramach” w wyniku zwiększenia ich wpływu na własne rządy w toku krajowego procesu decyzyjnego w sprawach UE oraz „przez europeizację parlamentarnej świadomości”. Na płaszczyźnie europejskiej należałoby nie dopuścić do „przemieszania” uprawnień Parlamentu Europejskiego i narodowych parlamentów, ponieważ doprowadziłoby to do skomplikowania i jeszcze mniejszej przejrzystości procedur decyzyjnych w Unii¹⁷⁵. Deputowani frakcji parlamentarnej PDS sprzeciwiali się ustanowieniu na poziomie europejskim dodatkowej „izby narodowych

¹⁷⁴ Por.: „Verhandlungen...”, 87. Sitzung, 17. Februar 2000, s. 8075–8077.

¹⁷⁵ „Post-Nizza” – *Europa gemeinsam vertiefen. Bündnisgrüne Eckpunkte für den Reformprozess und die europäische Verfassungsdebatte. Bündnis'90/Die Grünen. Beschlossen auf der Fraktionssitzung am 4. Juli 2001.*

parlamentów”. Swoje stanowisko opierali na przeświadczeniu o pozostawieniu kontroli instytucji unijnych w domenie Parlamentu Europejskiego. Jednakże opowiadali się za przyznaniem pełnych uprawnień kontrolnych parlamentom państw członkowskich, wszędzie tam, gdzie dominowała współpraca międzyrządowa, wykluczając całkowicie, bądź częściowo wpływ PE¹⁷⁶.

Zbliżenie Unii do obywateli i wzmocnienie roli społeczeństwa obywatelskiego w procesie integracji zamierzano osiągnąć poprzez precyzyjniejsze określenie kompetencji Unii Europejskiej, a zatem uściślenie zasady subsidiarności, stworzenie nowych mechanizmów partycypacji obywateli oraz ugruntowanie poczucia europejskiej tożsamości.

Przed wszystkim partie chadeckie oraz niemieckie landy przez zwiększenie roli parlamentów państw członkowskich chciały bronić własnych, zagrożonych w prawie wewnętrznym prerogatyw, przed przekazaniem ich na poziom unijny. W związku z tym, rozważano możliwość odbierania określonych kompetencji Unii Europejskiej i powierzania ich szczeblowi narodowemu¹⁷⁷. Opierało się to na podstawowym założeniu, że im mniej kompetencji Unii w danym obszarze, w którym państwo narodowe radzi sobie najlepiej, tym większa byłaby legitymizacja unijnych działań i jej zbliżenie do obywateli¹⁷⁸. Wobec tego deputowany frakcji CDU/CSU Peter Altmaier wzywał do przyznania RFN większych prerogatyw w zakresie finansowego wsparcia nowych landów. Istniejący system stwarzał bowiem „dystans wobec obywateli, biurokrację, podwyższał skłonność do korupcji i wiązał ważne źródła Unii, które byłby niezbędne w innych obszarach”¹⁷⁹. We wniosku frakcji CDU/CSU do debaty nad rozpoczęciem prac Konwentu z 12 marca 2002 roku czytamy: „korzyści, związane z europejskim działaniem należałoby skonfrontować z możliwymi wadami ogromnego znaczenia, przypisywanego rosnącej różnorodności w Europie”¹⁸⁰. Zatem domniemanie kompetencji zasadniczo należałoby do państw członkowskich. W ślad za tym opowiadano się za precyzyjną delimitacją uprawnień między Unią Europejską, państwami członkowskimi i regionami oraz zapisem, że traktatowe cele UE nie stałyby się podstawą dla ustanawiania nowych kompetencji Wspólnot. W przekonaniu frakcji chadeckich to wszystko, co należało do „tradycji zakorzenionych w cywilizacji i kulturze oraz tzw. społeczeństwa obywatelskiego”, powinno pozostać domeną państw człon-

¹⁷⁶ „BT-Drucksache” 14/9046.

¹⁷⁷ Por.: „BT-Drucksache” 14/8489.

¹⁷⁸ *Vorschläge von CDU und CSU für einen Europäischen Verfassungsvertrag...*, s. 55.

¹⁷⁹ „Verhandlungen...”, 236. Sitzung, 16. Mai 2002, s. 23578.

¹⁸⁰ „BT-Drucksache” 14/8489.

kowskich (np. zabezpieczenie socjalne, model rodziny, rynek pracy, imigracja, nauka, kultura, sport, polityka mieszkaniowa). Kolejnym krokiem dla przejrzystości unijnych procesów decyzyjnych w oczach obywateli, byłaby wzajemna kontrola oraz prawdziwy podział władzy między instytucjami Unii Europejskiej¹⁸¹.

Pozostałe frakcje parlamentarne również opowiadały się za ujęciem w tekście przyszłego traktatu konstytucyjnego podziału kompetencji, którego wytyczną byłaby zasada subsydiarności¹⁸². Kierownictwo SPD w dokumencie programowym z listopada 2001 roku opowiedziało się za jasnym podziałem kompetencji, przy zachowaniu zasady zbliżenia Unii do obywateli oraz solidarności między państwami członkowskimi. Proponowano również wzmocnienie pozycji Komitetu Regionów, jako reprezentacji krajowych władz lokalnych i regionalnych¹⁸³. Frakcje rządowe, podobnie jak opozycyjna CDU/CSU, brały pod uwagę doprecyzowanie w pracach Konwentu kompetencji w obszarach wspólnej polityki rolnej, strukturalnej, jak również polityki konkurencji. Postulowano uwzględnienie w większym stopniu kofinansowania wspólnej polityki rolnej przez państwa członkowskie. Ponadto należałoby rozważyć „sensowność” włączenia parlamentów państw członkowskich do kontroli realizacji zasady subsydiarności. Postulat zbliżenia Unii do obywateli zamierzano osiągnąć m.in. poprzez ujęcie w traktacie konstytucyjnym, gwarancji poszanowania autonomicznych praw na szczeblu komunalnym¹⁸⁴.

Zarówno traktat amsterdamski, jak i traktat nicejski stwarzały podstawy dla ukształtowania się europejskiego systemu wyborczego i europejskiego prawa partyjnego¹⁸⁵. Celem dalszych dążeń w tym kierunku, zdaniem frakcji FDP, byłoby ukonstytuowanie się „prawdziwych europejskich partii politycznych, które byłyby istotnym filarem demokratycznego rozwoju Europy”¹⁸⁶. Ponadto zgłaszane przez frakcje rządowe i opozycyjne propozycje wyboru przewodniczącego Komisji Europejskiej przez Parlament Europejski, stwarzały przesłanki dla zbliżenia Unii do obywateli. Partie polityczne wysuwałyby kandydatów do Parlamentu Europejskiego już w fazie bezpośrednich wybo-

¹⁸¹ *Ibidem*.

¹⁸² Por.: wnioski SPD/Sojuszu'90/Zielonych: „BT-Drucksache” 14/9047; FDP: „BT-Drucksache” 14/9044, PDS: „BT-Drucksache” 14/9046.

¹⁸³ *Verantwortung für Europa...*, s. 18.

¹⁸⁴ „BT-Drucksache” 14/9047.

¹⁸⁵ Por.: art. 190 traktatu amsterdamskiego [w:] *Vertrag von Amsterdam*, hrsg. T. Läufer, Bonn 2000, s. 134; art. 191 ust. 2 traktatu nicejskiego [w:] S. Hambura, M. Muszyński, *Traktat z Nicei z komentarzem*, Bielsko-Biała 2001, s. 195–196.

¹⁸⁶ „BT-Drucksache” 14/9044.

rów, a to umocniłoby identyfikację wyborców zarówno z kandydatem, jak i reprezentowaną przez niego orientacją polityczną¹⁸⁷.

Za niezbędny warunek wzmocnienia społeczeństwa obywatelskiego w procesie integracji, frakcje parlamentarne SPD/Sojusz '90/Zieloni, CDU/CSU, FDP i PDS uznały inkorporację Karty Praw Podstawowych do przyszłego traktatu konstytucyjnego. Umocniłoby to, w przekonaniu niemieckich polityków, tożsamość europejską oraz przyczyniłoby się do rozwoju poczucia „wspólnoty wartości” wśród obywateli państw członkowskich. Argumentowano, że taka konstytucja winna zostać przyjęta przez społeczeństwa państw członkowskich w ogólnounijnym referendum. Christian Sterzing, w imieniu frakcji Sojusz '90/Zieloni, podkreślał potrzebę zapisania tego instrumentu w traktacie konstytucyjnym. Jego zdaniem „referendum [...] jest niezbędne zarówno dla europejskiej demokracji, jak i dla europejskiej tożsamości”¹⁸⁸. Bowiem, według słów ministra finansów Hansa Eichela, dyskusje wokół Europy będą trwać dopóty, „dopóki ludzie będą utożsamiać z nią własną przyszłość”¹⁸⁹. Za ustanowieniem referendum w sprawie przyszłego traktatu konstytucyjnego opowiedział się również premier Bawarii Edmund Stoiber (CSU). Były to zagadnienia o fundamentalnym znaczeniu, jak podkreślił w swojej mowie na temat polityki europejskiej na Uniwersytecie Humboldta, dlatego też nie powinny być one rozstrzygane ponad głowami obywateli. Referendum determinowałoby nie tylko intensywniejszą publiczną dyskusję, ale miałoby również działanie satysfakcjonujące i wzmacniające legitymizację¹⁹⁰. Mimo rozbieżności w poglądach, partie chadeckie opowiedziały się we wspólnym stanowisku za przyjęciem przyszłego traktatu konstytucyjnego w referendum. O ile CSU opowiadała się za ustanowieniem instytucji referendum na szczeblu federalnym, o tyle propozycji tej sprzeciwiała się CDU¹⁹¹. Także deputowani FDP, podkreślając wzajemną zależność między uformowaniem się europejskiego społeczeństwa obywatelskiego a europejską opinią publiczną, proponowali stworzenie instytucji europejskiego referendum dla przyjęcia traktatu konstytucyjnego oraz jego późniejszych modyfikacji¹⁹². Postulat włączenia Karty Praw Podstawowych do traktatu konstytucyjnego zawierała deklaracja programowa SPD

¹⁸⁷ *Ibidem*.

¹⁸⁸ „Verhandlungen...”, 236. Sitzung, 16. Mai 2002, s. 23579.

¹⁸⁹ „Verhandlungen...”, 236. Sitzung, 16. Mai 2002, s. 23582.

¹⁹⁰ Por. N. Fried, *Stoiber für Referendum zur EU-Reform*, „Süddeutsche Zeitung”, 9.11.2001, s. 6.

¹⁹¹ S. Höll, *Union will Referendum über EU-Verfassung*, „Süddeutsche Zeitung”, 27.11.2001, s. 7.

¹⁹² „BT-Drucksache” 14/9044.

z listopada 2001 roku. Z uwagi na różne tradycje konstytucyjne i wyobrażenia dotyczące praw podstawowych państw członkowskich, Karta Praw Podstawowych była ważnym wkładem do „ugruntowania identyfikacji” obywateli Unii Europejskiej. Definiowała ona fundament wartości Wspólnot, a jej opracowanie było impulsem dyskusji o europejskiej konstytucji. Socjaldemokraci uważali, że warunkiem wzmocnienia „europejskiego społeczeństwa obywatelskiego” byłoby nie tylko włączenie katalogu praw podstawowych do traktatu konstytucyjnego, ale również możliwość aktywnej partycypacji i jej faktyczne wykorzystanie (możliwość skargi przed Trybunałem Sprawiedliwości)¹⁹³.

We wniosku z maja 2002 roku, frakcje koalicyjne SPD/Sojusz '90/Zieloni wskazywały ponadto na potrzebę podwyższenia demokratycznej legitymizacji UE już na drodze opracowywania europejskiej konstytucji. W związku z tym pozytywnie oceniono zaangażowanie Forum Obywatelskiego w prace Konwentu, ponieważ w ten sposób „korzenie przyszłej konstytucji sięgałyby woli uczestniczących narodów”. Byłaby ona „trwałym fundamentem Unii Europejskiej”¹⁹⁴. Udział Forum Obywatelskiego w pracach nad traktatem konstytucyjnym spotkał się z pozytywnym oddźwiękiem również wśród frakcji opozycyjnych.

Także, według deputowanych frakcji PDS, „tylko taka konstytucja, którą ludzie mogliby przyjąć w głosowaniu, byłaby silną konstytucją [...], a Europa znalazłaby miejsce w sercach jej obywateli” (Uwe Hirsch, PDS)¹⁹⁵. W ślad za tym domagali się oni zagwarantowania obywatelom większych praw do współdecydowania i kształtowania polityki unijnej, m.in. poprzez ustanowienie elementów plebiscytowych¹⁹⁶. Referendum w sprawie europejskiej konstytucji przyczyniłoby się do „scalenia projektu unijnego z konkretnymi oczekiwaniami ludzi wobec polityki europejskiej” (Uwe Hirsch, PDS)¹⁹⁷. W innym przypadku byłby to projekt zdominowany przez neoliberalizm, jako „jedyną polityczną orientację socjaldemokratów, zielonych i konserwatystów” (Uwe Hirsch, PDS)¹⁹⁸. Ponadto deputowani tej frakcji opowiedzieli się za doprecyzowaniem kompetencji Wspólnot, jednak w taki sposób, by nie „naruszyć osiągniętego stanu integracji”. Odrzucano zatem zgłaszane przez inne frakcje postulaty „renacjonalizacji, bądź regionalizacji” uwspólnotowionych polityk Unii Europejskiej¹⁹⁹.

¹⁹³ *Verantwortung für Europa...*, s. 8–10.

¹⁹⁴ „BT-Drucksache” 14/9047.

¹⁹⁵ „Verhandlungen...”, 207. Sitzung, 12. Dezember 2001, s. 20452–20453.

¹⁹⁶ „BT-Drucksache” 14/9046.

¹⁹⁷ „Verhandlungen...”, 236. Sitzung, 16. Mai 2002, s. 23581–23582.

¹⁹⁸ *Ibidem*.

¹⁹⁹ „BT-Drucksache” 14/9046.



Rozdział IV

Proces poszerzania Unii Europejskiej o kraje Europy Środkowo-Wschodniej i basenu Morza Śródziemnego

1. Zasadnicze problemy negocjacyjne i okresy przejściowe

W perspektywie poszerzenia Unii Europejskiej na wschód do szczególnie wrażliwych kwestii, określających stosunki RFN z państwami kandydującymi należały: finansowanie poszerzenia Unii Europejskiej, wspólna polityka rolną, swobodny przepływ kapitału (nabywanie nieruchomości przez cudzoziemców), a także swobodny przepływ osób (siły roboczej).

Dyskusje towarzyszące negocjacjom akcesyjnym w państwach członkowskich skupiały się przede wszystkim na finansowych aspektach poszerzenia. Chodziło o objęcie nowych krajów członkowskich instrumentami wspólnej polityki rolnej i polityki strukturalnej. Wydatki w tych obszarach obejmowały niemal 80% budżetu wspólnotowego. W rezultacie rozszerzenia nasiliłby się konflikt interesów między państwami członkowskimi związany z dystrybucją unijnych funduszy. Z jednej strony płatnicy netto sprzeciwiali się ewentualnym nowym obciążeniom finansowym, a z drugiej beneficjenci netto obawiali się redukcji dotychczasowych transferów. W tym kontekście włączenie nowych krajów członkowskich na równych prawach do polityki wspólnotowej było „sprawdzeniem solidarności, funkcjonalności i akceptacji poszerzonej Unii”¹. Natomiast stanowisko niemieckiej koalicji rządowej, jak i opozycji w kwestii finansowania poszerzenia wiązało się z potrzebą redukcji niemieckiej składki do budżetu Unii Europejskiej oraz przeprowadzeniem kompleksowej reformy wspólnej polityki rolnej i polityki strukturalnej.

¹ Por.: B. Lippert, *Eine neue Agenda 2007 für die erweiterte EU*, [electronic ed.], Bonn 2002, <http://library.fes.de/fulltext/id/01171.htm#E9E3> (marzec 2008).

Rząd SPD/Sojusz '90/Zieloni zawarł te postulaty już w porozumieniu koalicyjnym z 20 października 1998 roku. Mowa była w nim o koniecznej reformie unijnych finansów, mającej na celu sprawiedliwszy podział nie tylko dochodów, ale i wydatków budżetowych: „[...] reforma systemu finansowania Unii Europejskiej musi doprowadzić do sprawiedliwego podziału składek między państwami członkowskimi przede wszystkim poprzez reformę po stronie wydatków”². By zmniejszyć niemiecki wkład do budżetu UE, proponowano wprowadzenie zasady kofinansowania przez państwa członkowskie bezpośrednich subwencji rolniczych.

Takie głosy pojawiały się również wśród polityków partii opozycyjnych. 7 grudnia 1998 roku prezydium CDU w uchwale dotyczącej polityki europejskiej, położyło akcent na zredukowanie niemieckiej składki do budżetu UE. Jeśli chodzi o reformę polityki regionalnej i strukturalnej, chadecy opowiedzieli się wprawdzie za koncentracją środków, jednak z zastrzeżeniem, by nie stało się to kosztem „obciążenia pojedynczych państw członkowskich”, szczególnie Berlina i nowych landów³.

W podobnym tonie o koniecznej reformie systemu unijnych finansów wypowiadali się liberałowie. Wprawdzie uznawano rolę Niemiec jako głównego płatnika netto w poszerzonej Unii Europejskiej, ale dostrzegano potrzebę „wyważonego rozłożenia ciężarów pomiędzy państwami członkowskimi”. Ponadto należałoby wyznaczyć dla każdego państwa członkowskiego granicę transferów z budżetu UE⁴.

Strategia, którą kierował się rząd federalny w okresie pełnienia prezydentury, miała na celu szybkie zamknięcie negocjacji z państwami kandydującymi. Dzięki temu Niemcy, zdaniem kanclerza Schrödera, miały dowieść, że „są prawdziwym i szczerym adwokatem [...]” tych krajów⁵. Jednocześnie bezpośrednio przed objęciem przewodnictwa w Unii Europejskiej, kanclerz zastrzegł w deklaracji rządowej, wygłoszonej w Bundestagu 10 listopada 1998 roku, że „partnerska integracja nowych krajów musi uwzględnić odpowiednie okresy przejściowe, zwłaszcza w kwestii swobodnego zatrudniania – nie z powodów gry na zwłokę, lecz aby integracja w pełni się udała”⁶. W podobnym

² Por.: *Aufbruch und Erneuerung...*

³ *CDU-Spitze bestätigt Haussmann*, „Frankfurter Allgemeine Zeitung”, 8.12.1998, s. 2.

⁴ Por.: *Es ist Ihre Wahl. Das Wahlprogramm der F.D.P. zur Bundestagswahl 1998*, [w:] *Europäische Union, Dokumentation...*, s. 57–58; *Leitsätze der F.D.P. zur Europawahl 1999, Beschluß des Europatags am 23. Januar 1999*, [w:] *Europäische Union, Dokumentation...*, 66.

⁵ „Verhandlungen...”, 31. Sitzung, 26. März 1999, s. 2575.

⁶ A. Rubinowicz, *Bez terminów, ale jak najszybciej*, „Gazeta Wyborcza”, 12.11.1998; por.: J. J. Węc, *Ciągłość i zmiana w polityce zagranicznej i bezpieczeństwa pod rządami nowej koalicji SPD/Sojusz'90/Zieloni...*

tonie Schröder wypowiadał się w parlamentarnej debacie 10 grudnia 1998 roku: „Nie będziemy stwarzać iluzji, lecz uwydatniać stan rzeczywisty, według którego będziemy określać poparcie akcesyjne”⁷.

Mimo zapowiedzianego „realizmu” gabinet koalicyjny SPD/Sojusz ‘90/Zieloni nie wypracował konkretnej wizji akcesji krajów Europy Środkowo-Wschodniej do Wspólnot. Forsowano zatem koncepcję równoległego „pogłębienia” i „rozszerzenia” Unii Europejskiej na wschód. Dla frakcji koalicyjnych SPD/Sojuszu ‘90/Zielonych wspieranie procesu rozszerzenia Unii Europejskiej o kraje Europy Środkowo-Wschodniej było „zadaniem polityki wewnętrznej”⁸. W związku z tym dążono do wykluczenia z prac Konferencji międzyrządowej 2000 kwestii, które mogłyby wpłynąć na opóźnienie akcesji nowych państw członkowskich⁹. Świadczyła o tym m.in. wypowiedź ministra spraw zagranicznych Fischera w Parlamencie Europejskim 12 stycznia 1999 roku: „koncentrowanie się na zdolności do poszerzenia struktur unijnych – a sukces zamknięcia Agendy 2000 jest w tym przypadku nieodzowny – nie oznacza odsuwania w czasie poszerzenia [...]. Zdolność do poszerzenia i do przystąpienia muszą następować równolegle. Im wcześniej Unia Europejska przeprowadzi konieczne reformy oraz im intensywniej państwa kandydujące będą wprowadzać własne wewnętrzne reformy, tym szybciej i łagodniej następować będzie proces poszerzenia”¹⁰. Takie stanowisko Fischer podkreślił również w Bundestagu podczas debaty parlamentarnej 16 września 1999 roku: „Chcemy nie tylko poszerzonej, ale przede wszystkim zdolnej do działania i pogłębiającej się w integracji Unii Europejskiej”¹¹.

W tym celu w okresie niemieckiej prezydencji w pierwszej połowie 1999 roku, koalicja rządząca konsekwentnie dążyła do osiągnięcia porozumienia dotyczącego Agendy 2000, czyli uzgodnienia polityki finansowej Unii na lata 2000–2006¹². Zwłaszcza, że była to sporna kwestia, nieuregulowana na spotkaniu Rady Europejskiej w Wiedniu w grudniu 1998 roku, wieńczącym austriackie przewodnictwo w Unii Europejskiej¹³. 10 grudnia w parlamentarnej

⁷ „Verhandlungen...”, 14. Sitzung, 10. Dezember 1998, s. 824.

⁸ Por.: *Antrag der Fraktion SPD und der Fraktion Bündnis'90/Die Grünen: Flankierung der Erweiterung der Europäischen Union als innenpolitische Aufgabe*, 5.12.2000, „BT-Drucksache” 14/4486.

⁹ Por.: rozdział II.

¹⁰ Por.: *Rede des Vorsitzenden des Rates der Europäischen Union Joschka Fischer Bundesminister des Auswärtigen vor dem Europäischen Parlament am 12. Januar 1999 in Straßburg...*

¹¹ Por.: http://www.auswaertiges-amt.de/6_archiv/2/t/r990916.a.htm.

¹² Por.: *Priorytety prezydencji niemieckiej...*, s. 67–84.

¹³ Por.: *Schwierige Beratungen über EU-Reform*, „Frankfurter Allgemeine Zeitung”, 11.12.1998, s. 10.

debacie poprzedzającej to spotkanie frakcje opozycyjne skrytykowały politykę europejską koalicji SPD/Sojusz '90/Zieloni. Zarzuty koncentrowały się na wypowiedziach kanclerza Schrödera w czasie zjazdu delegatów SPD do Parlamentu Europejskiego 8 grudnia 1999 roku w Saarbrücken. Zakomunikował on wówczas nieustępliwą pozycję rządu federalnego w sprawie obniżenia niemieckiej składki do unijnego budżetu. Nawiązując do polityki europejskiej Kohla, Schröder stwierdził, że wykształciła się praktyka rozwiązywania każdego kryzysu w Europie za pośrednictwem niemieckich pieniędzy. Zapowiedział „koniec” takiej polityki i jednocześnie zapewnił, że stanowisko to podziela cały gabinet. Jego zdaniem, „więcej niż połowa pieniędzy, które są w Europie marnotrawione, pochodzi z Niemiec”. Wskazując na koszty zjednoczenia, Schröder argumentował, że Niemcy nie byłyby w stanie w dalszym ciągu wносить do unijnego budżetu 22 miliardów marek. W przekonaniu kanclerza RFN nie oczekuje „wygranej w totka”, lecz sprawiedliwego podziału składek. Ponadto Schröder podkreślił stanowisko swojego rządu, że nie można wyznaczyć państwom kandydującym konkretnej daty akcesji. Takie posunięcie byłoby w jego odczuciu „lekkomyślne”, zwłaszcza że istnieją jeszcze „nieuregulowane problemy”. Bardzo dobitnie skrytykował obietnice składane w tej materii Polsce przez kanclerza Kohla. Choć w jego przekonaniu również obecny gabinet powinien pełnić rolę „motoru” poszerzenia UE, to jednak w „realistyczny i szczerzy” sposób. Podobne postulaty w stosunku do obniżenia niemieckiej składki wysuwali na zjeździe pozostali politycy SPD. Przewodniczący SPD Lafontaine domagał się ich „korekty”¹⁴. Ponadto socjaldemokraci opowiedzieli się za „szybkimi i fachowymi negocjacjami” z państwami kandydującymi. Jednocześnie zastrzegli konieczność wprowadzenia „dłuższych okresów przejściowych”. W przyjętym na spotkaniu apelu w związku z wyborami do Parlamentu Europejskiego w czerwcu 1999 roku, czytamy: „Bez reformy wspólnej polityki rolnej, unijnych funduszy strukturalnych i organów decyzyjnych poszerzenia UE nie powiedzie się”¹⁵.

10 grudnia w wystąpieniu w Bundestagu kanclerz podtrzymał powyższe żądania, choć już nie w takim tonie, jak podczas obrad delegatów SPD w Saarbrücken. Priorytetem dążeń rządu koalicyjnego miały być kwestie promowania zatrudnienia i wzrostu gospodarczego. Przy czym Schröder zastrzegł: „nie

¹⁴ G. Bannas, *Sie lächeln und Scherzen ohne Ende. Lafontaine und Schröder wollen der Partei ihre Freundschaft vorführen*, „Frankfurter Allgemeine Zeitung”, 9.12.1998, s. 3; *Ministerpräsidenten wollen Steuerreform zustimmen*, „Frankfurter Allgemeine Zeitung”, 9.12.1998, s. 1.

¹⁵ *SPD will „zügige und gründliche” Verhandlungen bei EU-Erweiterung*, „Frankfurter Allgemeine Zeitung”, 8.12.1998, s. 2.

chcemy w Europie kontynuacji polityki, zjednywania sobie sąsiadów wpłatami netto [...], obciążeniami uciążliwymi dla naszego budżetu”¹⁶. Wypracowanie podstaw finansowych poszerzenia, zdaniem kanclerza, równoznaczne było ze „stworzeniem fundamentu polityki Wspólnot”, z kolei z kwestią sprawiedliwego podziału składek do unijnego budżetu wiązało się poparcie niemieckiego społeczeństwa dla idei integracji¹⁷. Przewodniczący frakcji parlamentarnej CDU/CSU Wolfgang Schäuble negatywnie skomentował rozważania kanclerza. Wytknął mu sceptyczne stanowisko wobec Unii Gospodarczej i Walutowej oraz wprowadzenia wspólnej waluty, jeszcze w czasach sprawowania przez Schrödera urzędu premiera Dolnej Saksonii. Zarzut w stosunku do zbyt dużego obciążenia finansowego Niemiec przez rząd Kohla, odparł stwierdzeniem, że był to jeden z kompromisów w celu przeforsowania niemieckiego zjednoczenia. Natomiast obecny rząd oskarżył o wyrządzenie szkody wizerunkowi Niemiec w ciągu „zaledwie” kilkutygodniowych rządów. W przekonaniu chaddeckiego polityka wypowiedzi Schrödera trafiły w nastroje sceptycznie nastawionej do integracji części społeczeństwa niemieckiego. Miał tu na myśli polityczne deklaracje kanclerza w Saarbrücken, dające do zrozumienia, że Niemcy zamierzają mniej wpłacać do unijnego budżetu. „Zniszczył Pan zaufanie, również u naszych sąsiadów” – skomentował Schäuble. Dalej mówił o „konieczności zwierania kompromisów”, bowiem „ten, kto chce europejskiego pojednania, nie może tłuc głową o ścianę i mówić: to dzięki Niemcom zostanie uzdrowiony świat. Ale nie powinien także twierdzić, że niemieckie pieniądze nie są do dyspozycji dla rozwiązywania kryzysów w Europie; w dużo większym stopniu winien być nadal gotowy do solidarności”¹⁸.

Stanowisko kanclerza poparli przewodniczący frakcji parlamentarnej SPD, Peter Struck i minister spraw zagranicznych Joschka Fischer. Obaj odrzucili – jak również sam kanclerz – możliwość podania konkretnej daty członkostwa w UE państwom kandydującym. Przy czym wytknęli opozycji obietnice składane przez kanclerza Kohla. W przekonaniu Fischera „nie do utrzymania” było wejście Polski do UE w 2000 roku. Byłoby to „jak najbardziej nierealne”, obiecywać członkostwo teraz, mimo że możliwe byłoby ono najwcześniej w 2002 roku¹⁹.

¹⁶ *Regierungserklärung des Bundeskanzlers: Vorschau auf den Europäischen Rat in Wien am 11./12. Dez. 1998 und Ausblick auf die deutsche Präsidentschaft in der ersten Jahreshälfte 1999*, „Verhandlungen...”, 14. Sitzung, 10. Dezember 1998, s. 822.

¹⁷ *Ibidem*, s. 819–820.

¹⁸ „Verhandlungen...”, 14. Sitzung, 10. Dezember 1998, s. 827.

¹⁹ Por.: „Verhandlungen...”, 14. Sitzung, 10. Dezember 1998, s. 818–856; Schröder: *Wir wollen das Wohlwollen der EU-Partner nicht erkaufen*, „Frankfurter Allgemeine Zeitung”, 11.12.1998, s. 1.

Politycy FDP interpretowali „nowy realizm” rządu SPD/Sojusz '90/Zieloni, jako objaw „niechęci do reform i braku koncepcji” (Wolfgang Gerhardt). Zarzucali Schröderowi ograniczenie dyskusji o unijnych finansach do problemu zmniejszenia niemieckiej składki do budżetu UE, z pominięciem tak ważnej kwestii, jak reforma wspólnej polityki rolnej. Konsekwencją takiej polityki było, zdaniem Gerhardta „świadome wprowadzanie opinii publicznej w błąd”²⁰.

Warto nadmienić, że również Sojusz '90/Zieloni w programie wyborczym do Parlamentu Europejskiego, akcentując polityczny i gospodarczy interes Niemiec w poszerzeniu UE, przestrzegał przed „robieniem z debaty o płatnikach netto narzędzia dla wrogich integracji nastrojów”. Sprzeciwiał się „narodowo-egoistycznej propagandzie, niezależnie od tego z jakiej strony ona pochodzi”, zwłaszcza że takie „krótkowzroczne zapowiedzi, że nie ma się co oddać”, w rezultacie mogłyby zagrozić pogłębieniu i poszerzeniu UE. Dlatego też „Niemcy, zamiast izolować się w swoich maksymalistycznych pozycjach, powinny działać w kierunku sprawiedliwego zrównoważenia budżetu UE, możliwego przede wszystkim po stronie wydatków”²¹.

Brak porozumienia wśród państw członkowskich na spotkaniu Rady Europejskiej w Wiedniu (11–12 grudnia 1998 roku) utwierdził polityków opozycyjnych w ich stanowiskach. Rzecznik frakcji parlamentarnej CDU/CSU do spraw polityki europejskiej – Hintze wyraził swoje rozczarowanie tym, że Unia Europejska „stoi w miejscu” przy ważnych kwestiach reformy. Zarzucił kanclerzowi Schröderowi blokowanie korzystnych dla Niemiec rozwiązań, poprzez „werbalne ataki” na temat polityki finansowej UE. W jego przekonaniu należałoby postępować z większym wyczuciem. Również rzecznik do spraw polityki europejskiej frakcji parlamentarnej FDP – Haussman, mówił z rozczarowaniem o „zachwalanym z góry” spotkaniu Rady Europejskiej w Wiedniu. Nie przyniosło ono bowiem żadnych „namacalnych” wyników²².

Gerhard Schröder wielokrotnie zastrzegł, iż nie zwiększy niemieckiej składki do budżetu Unii na finansowanie poszerzenia, a jednocześnie mało realna była szansa na przeforsowanie niemieckich aspiracji w tym zakresie. Taka

²⁰ W. Gerhardt, *Die Europäische Union muss fit für die Osterweiterung werden*, 30.12.1998, *fdk – freie demokratische Korrespondenz, Pressedienst der Freien Demokratischen Partei*, [w:] *Europäische Union, Dokumentation...*, s. 121–122; *Rede des Bundesvorsitzenden der F.D.P. Dr. Wolfgang Gerhardt, MdB, auf dem Europatag der F.D.P. am 23. Januar 1998 in Frankfurt a.M.*, [w:] *Europäische Union, Dokumentation...*, 59–61.

²¹ *Für ein demokratisches Europa des Friedens, der Solidarität und der nachhaltigen Entwicklung, Entwurf Europawahlprogramm 1999, Bündnis'90/Die Grünen...*, 102–103.

²² Por.: *Bonner Opposition enttäuscht über Wiener EU-Gipfel*, „Frankfurter Allgemeine Zeitung”, 14.12.1998, s. 1.

postawa spotkała się z krytyką frakcji opozycyjnych CDU/CSU i FDP. Na ich wniosek 3 marca 1999 roku zwołana została „godzina aktualna” poświęcona stanowisku rządu federalnego w sprawie Agendy 2000 i reformy wspólnej polityki rolnej. Według Marity Sehn (FDP), cechą charakterystyczną nowego rządu stało się wywoływanie „równocześnie sprzecznych stanów”, co określiła mianem tzw. schröderowskiej stałej (*Schröderische Konstante*), której definicja brzmiała: „tak dodać nie razy nieskończoność równa się wszystko i nic”²³. Również frakcja parlamentarna FDP widziała możliwość zredukowania niemieckiej składki do budżetu unijnego w kofinansowaniu przez państwa członkowskie dopłat rolniczych. Takie rozwiązanie, choć popierane przez wszystkie frakcje w Bundestagu, nie zostało preforsowane przez niemiecki rząd w związku ze sprzeciwem Francji. Także w przekonaniu polityków CDU/CSU, kanclerz Schröder, broniąc niemieckich interesów, „wystartował jak tygrys, by wylądować zaledwie, jako dywanik przy łóżku” (Michael Stübgen)²⁴.

4 marca 1999 roku na spotkaniu kanclerza Schrödera z premierami landów było oczywiste, że nierealne jest wprowadzenie zasady kofinansowania unijnego rolnictwa z budżetów narodowych. Wobec tego, w przekonaniu niemieckiego ministra rolnictwa Karla-Heinza Funke (SPD), stabilizacja wydatków rolnych musiałaby zostać osiągnięta w inny sposób²⁵. Nie oznaczało to jednak, że niemiecki rząd ostatecznie zrezygnował z wprowadzenia zasady kofinansowania. Niemcy wpłacały około 22 miliardów marek do unijnej kasy, a zatem więcej niż z niej otrzymywały. By polepszyć swoją pozycję głównego płatnika netto, apelowały o przeniesienie części wydatków ponoszonych na rzecz wspólnej polityki rolnej na państwa członkowskie²⁶. Bawaria obstawała przy zmniejszeniu niemieckich wpłat o 14 miliardów marek, jeśli nie udałoby się tego osiągnąć, groziła zablokowaniem w Bundesracie części finansowej Agendy 2000. Świadczyły o tym wypowiedzi nie tylko bawarskiego premiera Stoibera (CSU), ale również przewodniczącego CDU Schäuble. „Bez współfinansowania, nie ma mowy o rozsądnej reformie wspólnej polityki rolnej” – stwierdził bawarski minister do spraw polityki europejskiej Bocklet (CSU). Ponadto jego zdaniem „niekorzystne rozwiązanie kwestii rolnej jest hamulcem dla poszerzenia na wschód”. W podobnym tonie brzmiały oświadczenia innych chadeckich polityków. Hansa-Petera Friedricha (CSU) „szokowała” stosowana przez rząd federalny taktyka negocjacji w sprawie

²³ „Verhandlungen...”, 24. Sitzung, 3. März 1999, s. 1874.

²⁴ *Ibidem*, s. 1886.

²⁵ *Bundesregierung rückt von umstrittener Kofinanzierung ab*, „Frankfurter Allgemeine Zeitung”, 5.03.1999, s. 1.

Agendy 2000. W jego przekonaniu „przedwczesna rezygnacja z kofinansowania jest niepojętym dyletantyzmem”. Tym samym oznaczałoby to dobrowolne odstąpienie od zasadniczej możliwości zredukowania niemieckiego wkładu netto²⁷.

18 marca 1999 roku odbyła się debata parlamentarna poświęcona zbliżającemu się spotkaniu Rady Europejskiej w Berlinie. W deklaracji rządowej Joschka Fischer określił zadania, przed którymi stanęli szefowie rządów i państw członkowskich. Chodziło zatem o reformę wspólnej polityki rolnej, strukturalnej i finansowej oraz ustalenie ram finansowych na lata 2000–2006. W jego przekonaniu „polityczne znaczenie Agendy 2000 jest decydujące dla przyszłości Europy”, a jej uchwalenie zlikwidowałoby jedną z dwóch²⁸ rozstrzygających przeszkód na drodze do poszerzenia Unii Europejskiej. Byłby to jednocześnie wyraźny sygnał dla państw kandydujących o gotowości Unii do ich przyjęcia oraz impuls dla kontynuacji reform. Z kolei porażka berlińskich obrad oznaczałaby opóźnienie procesu poszerzenia, a przecież leży on „nie tylko w europejskim, ale przede wszystkim w niemieckim interesie”. Fischer skrytykował nierealne postulaty wysuwane przez polityków CDU/CSU, a mianowicie – zredukowanie niemieckich płatności netto o 7 bądź 14 miliardów marek²⁹ oraz 50% współfinansowanie przez państwa członkowskie wspólnej polityki rolnej. Z uwagi na sprzeciw „naszego najważniejszego partnera – Francję” były one nie do zrealizowania. Szef niemieckiej dyplomacji zarzucił chadekom „sprzeczności”, przejawiające się w dwóch tendencjach. Pierwsza to popieranie szybkiego poszerzenia, a opóźnianie przyjęcia Agendy 2000. Druga to „z jednej strony postulaty zredukowania transferów do unijnego budżetu, z drugiej strony rosące żądania bawarskich rolników, co regularnie wypominają nam partnerzy”. Wśród priorytetów reformy unijnych finansów Fischer wymienił utrzymanie dotychczasowej górnej granicy zasobów własnych na 1,27% łącznego dochodu narodowego krajów UE oraz wyraźne ograniczenie wydatków państw członkowskich i krajów kandydujących w przyszłej perspektywie finansowej³⁰.

²⁶ Partie chadeckie opowiadały się za wprowadzeniem 50% dofinansowania wspólnej polityki rolnej z budżetów państw członkowskich, por.: *Europa muß man richtig machen. Beschluß des 12. Parteitags des CDU in Erfurt 25. bis 27. April 1999, CDU-Dokumentation 14/1999*, s. 10–11.

²⁷ *Bundesregierung rückt von...*

²⁸ Drugą przeszkodą była reforma instytucjonalna UE; por. rozdz. II.

²⁹ Żądanie opozycji chadeckiej zredukowania niemieckiego wkładu o 14 mld marek spotkało się z krytyką BDI (Bundesverband der Deutschen Industrie).

³⁰ „Verhandlungen...”, 27. Sitzung, 18. März 1999, s. 2144–2150.

Schäuble (CDU/CSU) skoncentrował swoją krytykę przede wszystkim na kanclerzu Schröderze. Mowa o „trwonionych w Brukseli niemieckich pieniądzach” i „końcu polityki czekowej kanclerza Kohla”, w jego przekonaniu, pozabawiła niemiecką prezydenturę szans na owocną pracę. Zaprzeczył, jakoby dla partii chadeckich do przyjęcia byłoby obniżenie niemieckich płatności „wyłącznie” o 14 miliardów marek. Miarą dla reformy finansów byłoby „mocniejsze urzeczywistnienie zasady subsydiarności”, do której „wejście” stanowiłoby właśnie kofinansowanie wspólnej polityki rolnej, jak również przyznanie większych kompetencji państwu narodowym w zakresie polityki regionalnej³¹. Helmut Haussmann (FDP), krytykując postawę rządu w sprawie Agendy 2000, argumentował: „nie może być kompromisu za wszelką cenę, tylko dlatego że sprawujecie ekstremalnie słabą prezydenturę”. Ponadto mówił „nie tylko o kryzysie europejskich instytucji, ale o kryzysie niemieckiej prezydentury”. Wytknął niezdolność rządu federalnego do zawarcia kompromisu z Francją w sprawie kofinansowania wspólnej polityki rolnej. Przeworsowanie tego rozwiązania pozwoliłoby, w jego przekonaniu, na zagwarantowanie niemieckim rolnikom środków na bezpośrednią pomoc dla słabo rozwiniętych regionów³². Na zarzuty opozycji politycy frakcji koalicyjnych wysuwali jeden podstawowy argument. Obecny system finansowy UE powstał podczas rządów koalicji CDU/CSU/FDP, a zatem był wynikiem prowadzonych przez ten rząd negocjacji, a zarazem miernikiem skuteczności poprzedniego gabinetu³³.

Frakcja parlamentarna PDS również opowiadała się za sprawiedliwszym podziałem składek do budżetu UE. Choć w konsekwencji oznaczało to, że „ten, kto powinien więcej płacić, ten najczęściej czerpał korzyści z integracji. Należała tu również RFN. Niemcy były potęgą eksportową. Więcej niż 2/3 niemieckiego eksportu przypadało na Unię Europejską. Co trzecie miejsce pracy w Niemczech zależało od eksportu. Zatem, co by się stało, gdyby po zmniejszeniu niemieckich płatnościach i redukcji pomocy regionalnej obniżyły się poziomy zamówień?” (Manfred Müller). Rozwiązania tego problemu należałoby szukać, w przekonaniu frakcji parlamentarnej PDS, w dyskusji nad europejskim ustawodawstwem podatkowym, zmniejszeniu środków przeznaczonych na fundusze strukturalne. Co więcej, środki z funduszy strukturalnych winny zostać skoncentrowane na najbardziej potrzebujących regionach, a ich przyznawanie poddane demokratycznej kontroli³⁴.

³¹ „Verhandlungen...”, 27. Sitzung, 18. März 1999, s. 2151–2152.

³² *Ibidem*, s. 2159–2160.

³³ Por.: m.in. wypowiedź Rezzo Schlaucha (Sojusz '90/Zieloni), „Verhandlungen...”, 27. Sitzung, 18. März 1999, s. 2162.

³⁴ „Verhandlungen...”, 27. Sitzung, 18. März 1999, s. 2164–2165.

Jeśli chodzi o propozycje dotyczące kofinansowania wspólnej polityki rolnej, za konsekwencję przyjęcia takiego rozwiązania, deputowani PDS uznali trzy zasadnicze kwestie: „po pierwsze, kłóciłoby się to z zasadą solidarności, po drugie, trudno byłoby osiągnąć consensus dla takiego modelu w Unii Europejskiej, liczącej piętnaście bardzo zróżnicowanych pod względem rozwoju państw członkowskich; po trzecie, oszczędności płatników netto doprowadziłyby do mniejszych wypłat dla beneficjentów netto. Mówiąc prościej: zabrakłoby pieniędzy dla innych rolników w Europie” (Kersten Naumann). Należałoby zatem „zdemokratyzować politykę rolną i postępować *fair* z innymi”. Ponadto Naumann krytycznie odniosła się do postulatów chadeków i liberałów „szczytem narodowego egoizmu było postulowanie większych narodowych możliwości regionalnego wsparcia gospodarczego dla zrównoważenia cięć unijnego budżetu. [...] O wiele za mało środków zostało przeznaczonych na to, by państwa kandydujące mogły spełnić polityczne, gospodarcze i społeczne warunki członkostwa w UE. Zamiast ukierunkować pomoc na te cele, CDU i CSU nawoływały do wprowadzenia dostatecznie długich okresów przejściowych. Można to odkręcać i odwracać jak się chce, wnioski CDU/CSU i FDP były nie do zaakceptowania”³⁵.

Frakcja CDU/CSU wypowiadała się za wprowadzeniem „50% współfinansowania” dopłat bezpośrednich dla rolników. Pozwoliłoby to nie tylko na finansowe odciążenie Niemiec, ale również redukcję o 30% środków przeznaczanych na wspólną politykę rolną z budżetu UE. W przekonaniu polityków chadeckich „współfinansowanie to praktykowana subsydiarność”. Udział Niemiec w dochodzie narodowym brutto Unii Europejskiej winien mieć „rozsądne” przełożenie również na wielkość transferów otrzymywanych z budżetu wspólnotowego („zasada odwrotnej proporcjonalności”). Sprzeciwiano się ewentualnemu zmniejszeniu pomocy uzyskiwanej w ramach funduszy strukturalnych dla regionów objętych celem 1. oraz jej zwiększeniu dla terenów należących do celu 2., według propozycji pakietu finansowego Komisji Europejskiej. Wówczas Niemcy utraciłyby finansowe wsparcie dla „ponad 1/3 regionów, podczas gdy w innych państwach byłoby to zaledwie 20%”. Od 2002 roku Unia Europejska winna być gotowa do przyjęcia pierwszych państw, które spełniałyby polityczne, gospodarcze i społeczne warunki. Przy czym zastrzeżono, że zarówno w interesie UE, jak i kandydatów leżałoby „uzgodnienie wystarczająco długich okresów przejściowych, wszędzie tam gdzie konkurencja wymagałaby szczególnego dopasowania lub jeśli pojawiłoby się szczególne gospodarcze i społeczne ryzyko”. Przewidywano takie dłuższe okresy przejściowe

³⁵ *Ibidem*, s. 2175.

w odniesieniu do swobodnego przepływu siły roboczej oraz w zakresie objęcia nowych państw członkowskich instrumentami wspólnej polityki rolnej³⁶.

Poszerzenie UE o państwa Europy Środkowo-Wschodniej we wniosku deputowanych frakcji FDP uznano za „historyczną szansę”. Niemiecki interes wspierania tego procesu, w przekonaniu liberałów, determinowały geograficzne położenie oraz historyczna przeszłość RFN. Co więcej, należałoby mieć świadomość, że jest to „polityczna konieczność dla zachowania pokoju, bezpieczeństwa i stabilizacji”. We wniosku frakcji czytamy ponadto: „rola adwokata poszerzenia należy do tradycji niemieckiej polityki europejskiej od końca II wojny światowej”. Postulowano „szybkie” przeprowadzenie otwartych w marcu 1998 roku negocjacji. Wyznaczony cel przyjęcia pierwszych państw już od 2002 roku miał motywować Unię Europejską i kraje kandydujące do przeprowadzenia niezbędnych reform. Deputowani wytknęli Schröderowi „obciążanie” klimatu negocjacyjnego żądaniem zmniejszenia finansowych zobowiązań Niemiec, bez równoczesnej gotowości do ustąpienia w kwestii reform w innych ważnych obszarach. W odniesieniu do reformy systemu finansów UE wysuwano następujące postulaty. Po pierwsze, ograniczenie środków przeznaczanych na wspólną politykę rolną i strukturalną oraz przeniesienie ich na inwestycje w dziedzinie edukacji, badań i rozwoju technologicznego³⁷. Po drugie, utrzymanie limitu zasobów własnych na poziomie 1,27% łącznego dochodu narodowego państw członkowskich. Po trzecie, zniesienie tzw. rabatu brytyjskiego. Po czwarte, wprowadzenie zasady współfinansowania wspólnej polityki rolnej, jak również strukturalnej. Przychody Unii Europejskiej winny kształtować się według kondycji gospodarczej państw członkowskich, tzn. środki uzyskiwane z podatku VAT należałoby zastąpić środkami pochodzącymi z dochodu narodowego brutto. W odniesieniu do polityki strukturalnej proponowano, by wydatki z funduszy strukturalnych, włącznie z Funduszem Spójności nie przekraczały 0,46% łącznego dochodu narodowego państw członkowskich. Konsekwencją byłoby skoncentrowanie pomocy na najbardziej potrzebujących regionach, włącznie z nowymi landami oraz obszarach, graniczących z państwami Europy Wschodniej. Zatem wzywano do utrzymania wsparcia dla wschodnich krajów związkowych oraz wzmocnienia regionów graniczących z przyszlými państwami członkowskimi³⁸. Uzgodnie-

³⁶ Por.: *Antrag der Fraktion der CDU/CSU: Agenda 2000 – Europa voranbringen, einen fairen, Interessenausgleich sichern*, 22.02.1999, „BT-Drucksache” 14/396.

³⁷ Udział środków przeznaczanych na te cele winien wzrosnąć z 3,8% do 10%, por. *Leitsätze der F.D.P. zur Europawahl 1999...*, s. 66.

³⁸ *Ibidem*, s. 66–67.

nie pakietu reform w Berlinie miało pozwolić na przyjęcie pierwszych państw z końcem 2002 roku. Jednakże wyznaczenie konkretnej daty akcesji, „zmusiłoby” UE do przeprowadzenia niezbędnych reform. Co więcej, wzmocniłoby motywację nowych państw członkowskich do konsekwentnego procesu transformacji, a jednocześnie przyciągnęłoby bezpośrednie inwestycje zagraniczne. Te ostatnie, w przekonaniu liberałów, w większym stopniu przyczyniłyby się do szybszych przemian w tych państwach, niż środki z funduszy strukturalnych³⁹.

Pojawiające się wśród polityków chadeckich głosy na temat odłożenia negocjacji w sprawie Agendy 2000, deputowani koalicji rządowej interpretowali między innymi jako „sabotowanie” poszerzenia UE (Christian Sterzing, Sojusz '90/Zieloni)⁴⁰. Ponadto z szeregów frakcji rządowych padały zarzuty wobec premiera Stoibera: „jednego dnia Edmund Stoiber złorzeczył, że nie chce szybkiego poszerzenia, a następnego dnia płaszczył się przed Węgrami i mówił: wręcz przeciwnie, jestem za szybkim poszerzeniem. Ta iluzoryczność nie powinna mieć już miejsca” (Günter Gloser, SPD)⁴¹.

Uchwalona na spotkaniu Rady Europejskiej w Berlinie (24–25 marca 1999 roku) Agenda 2000⁴² nie przyniosła gruntownej reformy wspólnej polityki rolnej, strukturalnej i finansowej⁴³, choć określono zasady włączenia do tych obszarów nowych państw członkowskich⁴⁴. Nie ustalono również terminu poszerzenia. Osiągnięciem było jednak przyjęcie perspektywy finansowej na lata 2000–2006, uwzględniającej środki na pokrycie kosztów strategii akcesyjnej. Jednocześnie rządowi federalnemu nie udało się uzyskać zasadniczej redukcji niemieckiej składki do unijnego budżetu⁴⁵. Komentując decyzje berlińskie, dziennik „Frankfurter Allgemeine Zeitung” określił kanclerza Schrödera mianem „przegranego”. Do „zwycięzców” zaliczono – Jacques’a Chiraca (sprzeciw wobec radykalnej reformy wspólnej polityki rolnej) i Tony’ego Bla-

³⁹ Por.: *Antrag der Fraktion FDP: Agenda 2000 – Die Europäische Union erweiterungs- und zukunftsfähig machen*, 17.03.1999, „BT-Drucksache” 14/547.

⁴⁰ „Verhandlungen...”, 27. Sitzung, 18. März 1999, s. 2172.

⁴¹ „Verhandlungen...”, 27. Sitzung, 18. März 1999, s. 2183.

⁴² Por.: L. J. Jasiński, *Reforma Unii Europejskiej z perspektywy Unii i Polski*, Warszawa 1998, s. 24–36.

⁴³ Por.: M. Dauderstädt, *Von der Ostpolitik zur Osterweiterung: Deutschlands Außenpolitik und die postkommunistischen Beitrittsländer. Bonn 2002*, <http://library.fes.de/fulltext/id/01179toc.htm>.

⁴⁴ Por.: B. Koszel, *Francja i Niemcy w procesie integracji Polski ze Wspólnotami Europejskimi/Unią Europejską (1998–2002)*, Poznań 2003, s. 104–105.

⁴⁵ Niemiecki wkład netto do budżetu UE zmniejszył się z 60% do 50%, por.: G. Müller-Brandeck-Bocquet et al., *Deutsche Europapolitik...*, s. 174.

ira (Wielka Brytania zachowała tzw. rabat brytyjski)⁴⁶. Mimo to wypracowane porozumienie interpretowane było przez polityków partii koalicyjnych jako „fundament” dla rozszerzenia Unii Europejskiej (Gerhard Schröder) oraz „decyzja na rzecz Europy” (Joschka Fischer)⁴⁷, choć nie powiodło się „przeforsowanie tego wszystkiego, co chcieliśmy” (Gerhard Schröder)⁴⁸. Przede wszystkim ustalenie limitu wydatków unijnych na 1,27% łącznego dochodu narodowego państw członkowskich, postrzegane było przez koalicję rządzącą pozytywnie.

Natomiast wśród polityków partii opozycyjnych pojawiły się zdecydowanie negatywne oceny uchwalonego w Berlinie pakietu reform. Wolfgang Schäuble (CDU/CSU) zaliczył Agendę 2000 do jednej z podstawowych porażek niemieckiej prezydencji: „nie doprowadziła ona do głębokiej reformy polityki rolnej i strukturalnej, reformy europejskiej polityki finansowej, jak również nie przygotowała UE do olbrzymiego zadania, jakim jest poszerzenie”⁴⁹. Dla innych opozycyjnych polityków kompromis, osiągnięty na berlińskim spotkaniu Rady Europejskiej był „zbyt wąski” i „niewystarczający” (Wolfgang Gerhard, FDP)⁵⁰. Edmund Stoiber (premier Bawarii) zarzucił koalicji rządzącej niedotrzymanie obietnic, zawartych m.in. w porozumieniu koalicyjnym oraz utrwalenie *status quo*⁵¹. Jedyne występujący w imieniu frakcji parlamentarnej PDS Gregor Gysi podkreślał sam fakt osiągnięcia przez państwa członkowskie jakiegokolwiek porozumienia, z uwagi na sceptycyzm wobec oczekiwanego rezultatu negocjacji, panujący zarówno w prasie, jak i w Bundestagu⁵². Choć i jego partia, odrzuciła propozycje Komisji Europejskiej, dotyczące cięć finansowych w polityce strukturalnej, które dotknęłyby nowe landy. Ponadto zmniejszenie sum przeznaczonych na rolnictwo, w przekonaniu socjalistów, doprowadziłoby do ruiny wiele przedsiębiorstw rolnych⁵³.

Także poza Bundestagiem przeważały wśród polityków opozycyjnych negatywne komentarze rezultatów spotkania Rady Europejskiej w Berlinie. I tak, ówczesny przewodniczący FDP Wolfgang Gerhardt na kongresie Europejskich Liberalów (ELDR) w kwietniu 1999 roku mówił w związku z tym

⁴⁶ P. Hort, *Einigung auf Kosten der Reform*, „Frankfurter Allgemeine Zeitung”, 27.03.1999, s. 1; H. Bündler, *Das strahlende Lächeln des britischen Premierministers*, „Frankfurter Allgemeine Zeitung”, 27.03.1999, s. 3.

⁴⁷ „Verhandlungen...”, 31. Sitzung, 26 März 1999, s. 2570–2614.

⁴⁸ *Ibidem*, s. 2574.

⁴⁹ „Verhandlungen...”, 41. Sitzung, 8. Juni 1999, s. 3483–3519.

⁵⁰ „Verhandlungen...”, 31. Sitzung, 26 März 1999, s. 2583.

⁵¹ *Ibidem*, s. 2596–2598.

⁵² *Ibidem*, s. 2587.

⁵³ Por.: *PDS lehnt Agenda 2000 ab.*, „Frankfurter Allgemeine Zeitung”, 23.03.1999, s. 2.

o niespełnionych oczekiwaniach. W wielu obszarach doszło nawet do „scentowania i zbiurokratyzowania starych polityk”. Jednocześnie Gerhardt opowiedział się za szybkim poszerzeniem UE na wschód. Nawiązując do rozpoczętych negocjacji akcesyjnych z 10 państwami, podkreślił, że „musimy te kraje zachęcić i nie możemy ich rozczarować”. „Poszerzenie jest olbrzymią gospodarczą szansą dla Europy” dla rosnących rynków i wzmocnienia naszej konkurencyjności”. Ponadto, w jego przekonaniu, państwom kandydującym należałoby dać konkretną perspektywę przyjęcia, czyli wyznaczyć „konkretną” datę⁵⁴. Liberalowie, podobnie jak pozostałe partie, postrzegali poszerzenie jako „najlepszą gwarancję dla długotrwałego zapewnienia pokoju, stabilności i dobrobytu w całej Europie”. Zatem „FDP byłaby również w przyszłości adwokatem państw Europy Środkowo-Wschodniej, aspirujących do członkostwa”. Przy dobrym przygotowaniu państw kandydujących możliwe byłyby pierwsze akcesje już od 2003 roku, przy czym powinna obowiązywać zasada „różnicowanie bez dyskryminacji”. Co więcej, nie mogłoby dojść do niepotrzebnego zwlekania, bądź wykluczania „aspirujących i zdolnych do członkostwa państw”⁵⁵. Dopuszczano możliwość wprowadzenia okresów przejściowych, przede wszystkim w takich dziedzinach, jak swobodny przepływ osób, rolnictwo, polityka transportowa. Ponadto liberalowie zastrzegali w kontekście poszerzenia „konsekwentne zastosowanie” zasady wzmocnionej współpracy pojedynczych państw członkowskich⁵⁶. Politycy chadeccy zarzucali koalicji rządzącej brak widocznych postępów w kwestii obniżenia niemieckiej składki. Zdaniem premiera Bawarii Stoibera, rząd nie zagwarantował Niemcom wystarczających transferów z unijnego budżetu, zatem pozorne było wywalczenie sobie zmniejszenia wpłacanej sumy⁵⁷.

Zgodnie z postanowieniami Rady Europejskiej w Luksemburgu (12–13 grudnia 1997 roku) 31 marca 1998 roku rozpoczęły się negocjacje akcesyjne z 6 państwami kandydującymi, tzw. grupą luksemburską (Estonią, Polską, Czechami, Węgrami, Słowenią i Cyprem). Na mocy decyzji Rady Europejskiej w Helsinkach (10–11 grudnia 1999 roku) 15 lutego 2000 roku zapoczątkowa-

⁵⁴ Rede des Bundesvorsitzenden der F.D.P. Dr. Wolfgang Gerhardt, MdB auf dem Kongress der Europäischen Liberalen (ELDR)...., s. 60–61.

⁵⁵ Por.: Es ist Ihre Wahl. Das Wahlprogramm der F.D.P. zur Bundestagswahl 1998..., s. 57.

⁵⁶ Leitsätze der F.D.P. zur Europawahl 1999, Beschluß des Europatags am 23. Januar 1999..., s. 65–66; szerzej por.: rozdział II.

⁵⁷ Por.: Weiter Kritik an EU-Finanzierung, „Frankfurter Allgemeine Zeitung”, 29.03.1999, s. 8; Reform der EU-Finanzierung bringt nur bescheidene Nettoentlastung, „Frankfurter Allgemeine Zeitung”, 10.04.1999, s. 13.

ny został proces negocjacji z tzw. grupą helsińską (Litwą, Łotwą, Słowacją, Bułgarią, Rumunią i Malcią)⁵⁸. Podkreślono wówczas, że każde państwo będzie oceniane na podstawie swoich własnych zasług⁵⁹. Zasada tzw. regat⁶⁰ miała odnosić się zarówno do otwierania rozdziałów negocjacyjnych, jak i przebiegu procesu negocjacyjnego. Rozpoczęcie negocjacji członkowskich wiązało się przede wszystkim z przeglądem i porównaniem prawa krajowego i wspólnotowego – tzw. *screening*, pod kątem warunków przyjęcia *acquis communautaire* przez kraje kandydujące. W tym celu na liście przeznaczony do przeglądu znalazło się 31 obszarów tematycznych (ostatecznie 29) wraz z terminami rokowań o charakterze wielostronnych i dwustronnych spotkań⁶¹.

W marcu 1999 roku, ówczesny minister stanu Günter Verheugen (SPD), tak komentował zobowiązania UE wobec państw kandydujących odnośnie do warunków akcesji, uzgodnionych w Luksemburgu: „Musimy uważać na to, by nie zmieniać reguł gry, ponieważ gra się już zaczęła. Oznacza to, że musimy obstawać przy tym, by każde państwo było oceniane pod kątem swoich starań i postępów. Dotyczy to zarówno samego przystąpienia, jak i rozpoczęcia nowych negocjacji akcesyjnych. Chodzi o reguły gry ustalone w Luksemburgu. Kwestia, czy uważa się je za dobre, czy nie, jest już bez znaczenia. Zostały uzgodnione, zatem są wiążące. Według nich orientują się państwa, aspirujące do członkostwa”⁶². We wrześniu 1999 roku Günter Verheugen został powołany na komisarza odpowiedzialnego za rozszerzenie Unii Europejskiej⁶³.

W deklaracji rządowej poświęconej zbliżającemu się posiedzeniu Rady Europejskiej w Helsinkach, kanclerz Schröder zapowiedział niemieckie wsparcie dla otwarcia negocjacji akcesyjnych z Łotwą, Litwą, Słowacją, Bułgarią, Rumunią i Malcią. Zastrzegł jednocześnie, że stopień dojrzałości do członkostwa każdego z tych państw musi zostać „jasno zróżnicowany w trakcie konkretnych negocjacji”. Ponadto Schröder apelował w swoim wystąpieniu o przy-

⁵⁸ Turcja uzyskała status państwa kandydującego do UE.

⁵⁹ Ł. Szymczyk, T. Ciszak, *Konkluzje Rady Europejskiej w Helsinkach*, „Biuletyn Analiz UKIE”, luty 2000; nr 2, <http://www.biuletyn.ukie.gov.pl>.

⁶⁰ Por.: F.-L. Altmann, *EU-Osterweiterung : eine komparative Bewertung der Fortschrittsberichte von zehn Kandidaten*, [Electronic ed.], Bonn 2001, <http://library.fes.de> (marzec 2008), s. 2.

⁶¹ Szerzej na ten temat por.: H. Tendera-Właszczuk, *Rozszerzenie Unii Europejskiej na Wschód*, Warszawa 2001; F.-L. Altmann, *EU-Osterweiterung...*

⁶² „Verhandlungen...”, 27. Sitzung, 18. März 1999, s. 2158.

⁶³ Por.: P. Hort, *Kommission auf Bewährung*, „Frankfurter Allgemeine Zeitung”, 14.09.1999, s. 17.

znanie Turcji statusu państwa kandydującego⁶⁴. „Nie możemy z jednej strony eksponować strategicznego znaczenia Turcji dla Europy [...] zobowiązać ją do przestrzegania europejskich standardów, jeśli z drugiej strony nie jesteśmy gotowi na otwarcie przed nią wyraźnej, europejskiej perspektywy, która musiałaby wyjść ponad unię celną” – argumentował kanclerz. W związku z tym, rząd federalny stał na stanowisku przyznania Turcji statusu państwa kandydującego do członkostwa w UE. Jednocześnie Schröder zastrzegł, że perspektywa członkostwa zarówno Turcji, jak i innych państw nierozzerwalnie związana jest z wypełnieniem kryteriów kopenhaskich. Co więcej, nie jest to „czek *in blanco*”⁶⁵. Również inni politycy frakcji koalicyjnych wzywali do „zróżnicowania, ale nie dyskryminacji” państw kandydujących (Christian Sterzing, Sojusz ‘90/Zieloni)⁶⁶. Dotyczyło to zarówno państw grupy luksemburskiej, jak i helmskiej. Te ostatnie miały szansę nadgonić, a nawet prześcignąć kraje, należące do pierwszej grupy⁶⁷. Markus Merkel, w imieniu frakcji parlamentarnej SPD, wśród motywów uregulowania statusu Turcji wymienił problem rozpoczęcia negocjacji z Cyprem⁶⁸.

Premier Bawarii Edmund Stoiber również wyraził poparcie swojej frakcji dla poszerzenia grupy państw, ubiegających się o akcesję z pięciu do dwunastu. Z tym, że musiałyby ono zostać „solidnie zaplanowane i przeprowadzone”, w przeciwnym razie zamiast zyskać „stabilizację wschodu”, groziłaby „nam destabilizacja”. Ponadto istotniejsze znaczenie przypisał „staranności” prowadzonych negocjacji akcesyjnych, w przeciwieństwie do „szybkości” ich zakończenia. Również chadecy sprzeciwiali się zatem ustaleniu konkretnej daty akcesji nowych członków. Stoiber skrytykował w tym kontekście zbyt szybkie tempo narzucane przez Komisję Europejską, które nie pozwalało państwom członkowskim na „gruntowną weryfikację propozycji negocjacyjnych KE oraz przedstawienie własnych interesów”. W dalszej części swojej wypowiedzi podkreślił, że „każde państwo kandydujące samo wyznacza sobie tempo

⁶⁴ Turcja nie uzyskała statusu kandydata na spotkaniu Rady Europejskiej w Luksemburgu w 1997 roku, na skutek wotum kanclerza Helmuta Kohla.

⁶⁵ „Verhandlungen...”, 77. Sitzung, 3. Dezember 1999, s. 7062.

⁶⁶ *Ibidem*, s. 7074.

⁶⁷ *Ibidem*.

⁶⁸ Polityczny konflikt Grecji i Turcji wokół Cypru doprowadził do jego podziału na dwie strefy: Republikę Cypryjską (uznaną przez wspólnotę międzynarodową) oraz tzw. Turecką Republikę Północnego Cypru (uznaną wyłącznie przez Turcję), szerzej na ten temat por.: *Wybrane zewnętrzne uwarunkowania procesu negocjacji i akcesji do Unii Europejskiej*. Departament Spraw Europejskich UKIE, „Biuletyn Analiz UKIE”, maj 2002, nr 9, <http://www.biuletyn.ukie.gov.pl>, (marzec 2007), s. 96–97.

poprzez wypełnianie kryteriów”. Wezwał rząd federalny do obrony niemieckich interesów w procesie negocjacyjnym, czyli do wprowadzenia tam, gdzie to „potrzebne” okresów przejściowych⁶⁹. Występujący w imieniu frakcji parlamentarnej FDP, Helmut Haussmann mówił o tym, że nie ma innej alternatywy niż poszerzenie UE. Zatem, mimo że należałoby się liczyć z problemami przejściowymi, „szanse są większe niż ryzyko”. Zadaniem wszystkich niemieckich partii politycznych winno być informowanie społeczeństwa o korzyściach gospodarczych, związanych z nowymi rynkami zbytu, przewyższają one bowiem niebezpieczeństwa dla krajowej konkurencji. W sprawie przyszłego członkostwa Turcji w Unii Europejskiej, Haussmann zarzucił koalicji rządowej pewną niekonsekwencję argumentując, że nadanie samego statusu bez rozpoczęcia negocjacji, a jednocześnie ich otwarcie z takimi państwami, jak Rumunia i Bułgaria, nie przyspieszyłoby wewnętrznych reform w Turcji. W związku z tym priorytetem dla liberałów było poszerzenie UE o kraje Europy Środkowo-Wschodniej, a nie problem pozycji Turcji, zwłaszcza że taka dyskusja mogłaby „sforsować społeczeństwo”⁷⁰. Z kolei frakcja parlamentarna PDS opowiedziała się za „wyraźną europejską perspektywą” dla Turcji, jednakże do czasu wypełnienia przez nią kryteriów kopenhaskich. Zatem w Helsinkach Turcja winna uzyskać „wyraźny sygnał, że jest mile widziana w Europie, jednakże kwestię przyznania jej statusu państwa kandydującego należy odłożyć na później (Uwe Hixsch)⁷¹.

16 grudnia 1999 roku, komentując w Bundestagu postanowienia Rady Europejskiej w Helsinkach, kanclerz Schröder jeszcze raz powtórzył, że „żadne z państw kandydujących [...] nie miało darmowego biletu do członkostwa”. W tak wrażliwych obszarach, jak ochrona środowiska czy bezpieczeństwo wewnętrzne UE nie może pozwolić na żadne ustępstwa, choć możliwe byłyby okresy przejściowe. Rząd federalny zobowiązał się „w miarę możliwości” do wspierania państw kandydujących w ich staraniach o członkostwo w UE. Zgodnie z ustaleniami Rady Europejskiej w Helsinkach Unia powinna być gotowa na przyjęcie nowych członków z dniem 1 stycznia 2003 roku. Jednocześnie Schröder podkreślił, że właśnie w rozszerzonej UE należy umożliwić i ułatwić wzmocnioną współpracę niektórych państw członkowskich. W sprawie nadania Turcji statusu państwa kandydującego kanclerz zastrzegł, iż nie pociągałoby on automatycznego członkostwa. Przede wszystkim zależałoby to od wypełnienia przez to państwo politycznych kryteriów członkostwa

⁶⁹ „Verhandlungen...”, 77. Sitzung, 3. Dezember 1999, s. 7066.

⁷⁰ „Verhandlungen...”, 77. Sitzung, 3. Dezember 1999, s. 7072–7073.

⁷¹ *Ibidem*, s. 7076.

(m.in. demokracja, poszanowanie praw człowieka, ochrona mniejszości, praworządność). Odrzucenie starań Turcji groziłoby „ponownym ciężkim kryzysem z Ankarą, co w żadnym wypadku nie byłoby w interesie Niemiec”. Nawiązując do stanowiska frakcji chadeckiej, Schröder uzasadniał rewizję niemieckiej polityki w tej kwestii: „nie postrzegamy Unii Europejskiej jako klubu chrześcijańsko-zachodniej tradycji, lecz jako wspólnotę wartości, która bazuje również na poszanowaniu prawa, demokracji, tolerancji, humanitarności i solidarności”⁷². Natomiast politycy chadeccy, wprawdzie opowiadali się za wypracowaniem pewnej formy stowarzyszenia Turcji z UE, lecz nie za jej pełnym członkostwem. Wolfgang Schäuble (CDU/CSU) pytał w tym związku polityków koalicyjnych o granice Europy, a w dalszej perspektywie o możliwość członkostwa „demokratycznej” Rosji w UE⁷³. Ulrich Irmer, występujący w imieniu frakcji parlamentarnej FDP, odniósł się do kwestii Turcji z dystansem. Jego zdaniem „piłka była teraz po stronie Turcji”, od niej zależało jak będzie „grać” oraz w jakim stopniu spełni stawiane przed nią warunki. W jego przekonaniu niebezpieczeństwo związane byłoby jednak z ewentualnością, że Turcja nie spełniłaby kryteriów członkostwa. Wówczas konieczne byłoby inne rozwiązanie⁷⁴. Wolfgang Gehrcke, deputowany frakcji PDS, zarzucił koalicji rządowej obejście problemu nieprzestrzegania praw Kurdów w Turcji. Przed rozwiązaniem tej kwestii nie może być mowy o „demokratyzacji” tego kraju⁷⁵.

Okres prezydencji francuskiej w drugiej połowie 2000 roku koncentrował się przede wszystkim na wypracowaniu niezbędnych reform instytucjonalnych w kontekście procesu rozszerzenia UE. Na spotkaniu Rady Europejskiej w Nicei przyjęto tzw. mapę drogową (*road map*), zgodnie z którą w czasie prezydencji hiszpańskiej i duńskiej w 2002 roku przewidziane zostało uzgodnienie stanowisk negocjacyjnych m.in. w takich rozdziałach, jak „Rolnictwo”, „Polityka regionalna”, „Finanse i budżet” oraz „Inne”. Były to zatem zarówno dla państw członkowskich, jak i kandydujących kluczowe obszary, mające największe implikacje dla finansowania poszerzenia.

8 listopada 2000 roku Komisja Europejska opublikowała kolejną edycję *Raportów okresowych*, w których oceniła stan przygotowania krajów kandydujących do członkostwa. Jednocześnie w mapie drogowej zapowiedziano wypracowanie dalszej strategii negocjacyjnej, z perspektywą ich zakończenia.

⁷² „Verhandlungen...”, 79. Sitzung, 16. Dezember 1999, s. 7213–7215.

⁷³ *Ibidem*, s. 7218.

⁷⁴ *Ibidem*, s. 7223.

⁷⁵ *Ibidem*, s. 7230–7231.

W ślad za tym w grudniu 2000 roku ukazała się broszura frakcji parlamentarnej SPD „Poszerzenie Unii Europejskiej. Projekt dla pokoju, stabilizacji i wzrostu. 25 odpowiedzi na najważniejsze pytania”. Socjaldemokraci wychodzili w niej od stwierdzenia, że zgodnie z zapowiedziami od lutego 2000 roku trwały negocjacje akcesyjne z krajami grupy helsińskiej, tj. Bułgarią, Litwą, Łotwą, Rumunią, Słowacją i Malcią. Tymczasowo zamknięte zostały z tą grupą obszary „łatwe”. Jeśli chodzi o postęp negocjacji z akcesyjnymi z krajami grupy luksemburskiej, tj. Polską, Czechami, Estonią, Słowenią, Węgrami i Cyprzem, w przekonaniu socjaldemokratów, rozmowy wkroczyły w decydującą fazę, ponieważ coraz bardziej przybliżały się do zasadniczych problemów: były to „przede wszystkim wspólna polityka rolna, polityka regionalna, ochrona środowiska, finanse, jak również swobodny przepływ kapitału, osób i usług”. Podkreślono, że w tych wrażliwych obszarach Unia Europejska nie wypracowała jeszcze wspólnych stanowisk. Do tej pory przedstawiły je jedynie państwa kandydujące. Zatem „po tym raczej technicznym procesie negocjacyjnym, chodzi obecnie o wkroczenie w rozstrzygające negocjacje”⁷⁶. I jak podkreślał w listopadzie 2001 roku minister stanu Christoph Zöpel, chodziło o obszary mające decydujące implikacje finansowe⁷⁷. Pierwsze akcesje, zdaniem frakcji SPD, możliwe byłyby po ratyfikacji Traktatu z Nicei i zamknięciu negocjacji akcesyjnych, czyli najwcześniej w roku 2004/2005⁷⁸. Jeśli chodzi o okresy przejściowe, dostrzegano potrzebę ich wprowadzenia w celu „ogarnięcia politycznych i socjalnych problemów uwarunkowanych poszerzeniem”. W związku z tym w interesie państw członkowskich należałoby wprowadzić regulacje przejściowe dla regionów granicznych w Niemczech, Austrii i Włoszech w obszarze czterech podstawowych wolności, charakteryzujących jednolity rynek Unii Europejskiej⁷⁹.

Zarówno koalicja rządząca, jak i frakcje opozycyjne apelowały w trakcie prowadzonych negocjacji akcesyjnych z państwami aspirującymi do członkostwa o wprowadzenie okresów przejściowych, chroniących Niemcy przed ryzykownymi implikacjami poszerzenia. Wprawdzie podkreślano, że wśród ówczesnych państw członkowskich RFN w największym stopniu skorzystała-

⁷⁶ *Die Osterweiterung der Europäischen Union. Das Projekt für Frieden, Stabilität und Wachstum in Europa. 25 Antworten auf die wichtigsten Fragen. SPD Bundestagsfraktion, Dezember 2000, s. 15.*

⁷⁷ „Verhandlungen...”, 201. Sitzung, 15. November 2001, s. 19732.

⁷⁸ *Die Osterweiterung der Europäischen Union. Das Projekt für Frieden, Stabilität und Wachstum in Europa. 25 Antworten auf die wichtigsten Fragen..., s.15.*

⁷⁹ *Ibidem*, s. 17.

by na poszerzeniu, ale jednocześnie było oczywiste, że poniosłaby największą część kosztów finansowych rozszerzenia i byłaby najbardziej dotknięta ewentualnymi innymi następującymi po akcesji obciążeniami. Istotnym zagadnieniem dla wszystkich niemieckich frakcji parlamentarnych był problem dostępu obywateli krajów Europy Środkowo-Wschodniej do niemieckiego rynku pracy oraz kwestia rozszerzenia instrumentów wspólnej polityki rolnej na państwa kandydujące z dniem ich akcesji. Strategia rządu federalnego w tych obszarach była zatem w dużej mierze zdeterminowana „obroną niemieckich interesów w procesie poszerzenia”⁸⁰. W dalszej perspektywie na stanowisko gabinetu SPD/Sojusz '90/Zieloni w sprawie finansowanie poszerzenia wpływały zbliżające się wybory do Bundestagu w 2002 roku oraz powiększający się deficyt finansów publicznych, określony w Pakcie stabilności i wzrostu.

1.1. Rolnictwo

Zarówno koalicja rządowa, jak i opozycja wzywały do szybkiej i gruntownej reformy wspólnej polityki rolnej. Dyskusja na ten temat toczyła się równoległe do negocjacji akcesyjnych w tym obszarze. Obawy po stronie Niemiec wiązały się ze wzrostem wydatków z budżetu Unii w związku z przyznaniem dopłat bezpośrednich rolnikom z krajów kandydujących w latach 2004–2006⁸¹. Podjęte na spotkaniu Rady Europejskiej w Berlinie w 1999 roku decyzje w sprawie reformy wspólnej polityki rolnej⁸², nie spełniły niemieckich oczekiwań w zakresie finansowania tego obszaru. Przyjęty pakiet był niewystarczający z punktu widzenia przyszłego rozszerzenia UE o kraje Europy Środkowo-Wschodniej. Komisja Europejska została zobowiązana do złożenia w połowie 2002 roku propozycji w sprawie wydatków rolnych. Rozmowy negocjacyjne w zakresie rolnictwa należały do najtrudniejszych ze względu na rangę tego obszaru, jak i zakres działań dostosowawczych do wymogów jednolitego rynku (ok. 40% *acquis* obejmowało regulacje rolnictwa). Problem stanowił rozbudowany sektor rolny w takich państwach, jak Polska i Węgry (grupa luksemburska) oraz Bułgaria, Łotwa, Litwa i Rumunia (grupa helsińska)⁸³, zwłaszcza że

⁸⁰ Por.: G. Müller-Brandeck-Bocquet, *Deutsche Europapolitik...*, s. 189.

⁸¹ Szerzej na temat mechanizmów i ewolucji wspólnej polityki rolnej por.: M. C. Błaszczyk, *Ewolucja Wspólnej Polityki Rolnej*, „Biuletyn Analiz UKiE”, maj 2001, nr 6, <http://www.biuletyn.ukie.gov.pl> (marzec 2007).

⁸² Na spotkaniu w Berlinie uzgodniono, że w latach 2000–2006, wydatki na wspólną politykę rolną z budżetu UE nie powinny przekroczyć 40,5 mld rocznie.

⁸³ Por.: A. Mayhew, *Rozszerzenie Unii Europejskiej: analiza negocjacji akcesyjnych z państwami kandydującymi z Europy Środkowej i Wschodniej*, Warszawa 2002, s. 51–56.

rzędy Polski i Węgier wniosowały o pełne objęcie rolnictwa obu tych państw instrumentami wspólnej polityki rolnej.

Wiceprzewodniczący FDP i przewodniczący frakcji parlamentarnej FDP Rainer Brüderle wskazywał na, podzielane również przez pozostałe frakcje parlamentarne, ekonomiczne aspekty poszerzenia o kraje Europy Środkowo-Wschodniej⁸⁴. Wraz ze wschodnim rozszerzeniem UE, przyjęłaby kraje o dużo niższym poziomie rozwoju gospodarczego oraz o niższym od unijnej średniej dochodzie narodowym brutto. Były to państwa o wysokim udziale (20%) zatrudnionych w sektorze rolniczym. Bezpośrednią implikacją byłaby zatem asymetria między państwami poszerzonej UE. „Ta nierówność dotykała Unię Europejską we wrażliwe miejsce” – podkreślał Brüderle – mając na względzie fakt, że pakiet reform zawartych w Agendzie 2000 był niewystarczający. Postulował przyznanie krajom Europy Środkowo-Wschodniej wzmocnionej pomocy finansowej w zakresie rolnictwa od 2004 roku. Z zastrzeżeniem, że „jednocześnie nie mógłby wzrosnąć ogólnoeuropejski wolumen subwencji”. A zatem cięcia budżetowe musiałyby, jego zdaniem, dotknąć również starych członków, w innym wypadku nie byłoby szans na sfinansowanie poszerzenia⁸⁵.

Do najtrudniejszych zagadnień w negocjacjach wszystkich kandydatów należał przede wszystkim zakres objęcia nowych państw członkowskich dopłatami bezpośrednimi oraz wielkość kwoty mlecznej⁸⁶. Opór niektórych państw członkowskich, w tym głównie Niemiec, przed włączeniem państw Europy Środkowo-Wschodniej do systemu wprowadzonych reformą wspólnej polityki rolnej w 1992 roku dopłat bezpośrednich, był powodem przesunięcia tego problemu na końcową fazę rokowań akcesyjnych. W tym kontekście kraje kandydujące odbierały stanowiska wykluczające udział ich rolników w systemie bezpośrednich dopłat, jako „podwójną moralność” starych państw członkowskich oraz w konsekwencji uzyskanie członkostwa „drugiej klasy”. Zatem strategia rządów Węgier, Polski i Czech, jak pisał w tym związku dziennik „Süddeutsche Zeitung”, polegała na „jak najszybszym dostaniu

⁸⁴ Szerzej por.: *Auswirkungen der EU-Osterweiterung auf die Gemeinsame Agrarpolitik und die Regionen. Öffentliche Anhörung des Ausschusses für die Angelegenheiten der Europäischen Union und des Ausschusses für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten am 17. Januar 2001. Deutscher Bundestag. Texte und Materialien*, Band 19. Berlin, Februar 2001.

⁸⁵ Brüderle, *Aufbruch in Europa – Die liberale ökonomische Agenda. Pressemitteilungen*, 5.03.2001, Ausgabe, Nr. 59.

⁸⁶ Por.: *Warunki członkostwa Polski w UE na tle wyników negocjacji akcesyjnych pozostałych państw kandydujących Grupy z Laeken*, „Biuletyn Analiz UKiE”, kwiecień 2003, nr 11, <http://www.biuletyn.ukie.gov.pl> (marzec 2007).

się do unijnych garnków z mięsem”. Jednocześnie jednak zwracano uwagę na fakt, że państwa te ubiegały się o długie okresy przejściowe dla kosztownej modernizacji przemysłu spożywczego. Obowiązywanie wysokich unijnych standardów w tym zakresie od dnia akcesji oznaczałoby w przypadku Polski konieczność zamknięcia 70% polskich masarni. Z kolei dopłaty bezpośrednie, w przekonaniu dziennika, umocniłyby małe, nieproduktywne gospodarstwa rolne, a w związku z tym zniweczyłyby konieczne przeobrażenia strukturalne sektora rolniczego tych państw. Tym samym kraje Europy Środkowo-Wschodniej byłyby „przez długie lata kosztownym stołownikiem Brukseli”. Aczkolwiek brano pod uwagę fakt, że brak dopłat naraziłby wiele biedniejszych rolniczych regionów Europy Środkowo-Wschodniej na „dramatyczny” wzrost bezrobocia⁸⁷.

Kierunek zmian w finansowaniu wspólnej polityki rolnej miał na celu odejście od powiązania subwencji z produkcją. W związku z tym uzyskane w rokowaniach akcesyjnych dopłaty bezpośrednie dla rolników państw kandydujących wiązać się miały m.in. z powierzchnią bazową, liczbą krów matek i owiec maciorek. Utrzymanie kwot produkcji, korzystających z pomocy było niekorzystnym aspektem rozwoju produkcji rolnej państw Europy Środkowo-Wschodniej. W ich interesie było zatem wynegocjowanie jak najwyższych progów referencyjnych⁸⁸. Na dynamikę dyskusji o tych zagadnieniach wpływała perspektywa referendum akcesyjnego w nowych państwach członkowskich, a także obawy społeczne, będące rezultatem obrony interesów rolników zarówno w krajach członkowskich, jak i w państwach Europy Środkowo-Wschodniej.

Mimo że wszystkie państwa aspirujące do członkostwa w swoich *Opening statement* deklarowały gotowość do pełnej integracji z systemem wspólnej polityki rolnej, w czasie negocjacji wystąpiły o rozwiązania przejściowe w tym obszarze. Wnioskowały one o wprowadzenie od kilku (Estonia, Łotwa, Słowenia, Węgry, Polska) do kilkunastu (Litwa) okresów przejściowych⁸⁹.

⁸⁷ A. Oldag, *Osteuropa pokert hoch*, „Süddeutsche Zeitung”, 19.04.2000, s. 25.

⁸⁸ Por.: M. C. Błaszczuk, *Ewolucja...*, s. 125.

⁸⁹ Szerzej por.: *Bilans negocjacji krajów kandydujących – Estonia, Litwa, Łotwa, Bułgaria, Rumunia (stan na koniec września 2001 roku)*, „Biuletyn Analiz UKIE”, wrzesień 2001 roku, nr 7, <http://www.biuletyn.ukie.gov.pl> (marzec 2007 roku); *Bilans negocjacji krajów kandydujących – Słowenia, Cypr, Malta (stan na koniec września 2001 roku)*, „Biuletyn Analiz UKIE”, wrzesień 2001, nr 7, <http://www.biuletyn.ukie.gov.pl> (marzec 2007 roku); *Warunki członkostwa Polski w UE na tle wyników negocjacji akcesyjnych pozostałych państw kandydujących...*; *Bilans negocjacji krajów kandydujących – Republika Czeska, Węgry, Słowacja (stan na koniec*

Najważniejsze wnioski o okresy przejściowe dotyczyły: dostosowywania zakładów przetwórstwa mleka i mięsa do standardów weterynaryjnych i fitosanitarnych, dostosowania warunków ochrony zwierząt, zwiększenia poziomu plonów referencyjnych w sektorach wrażliwych (m.in. Czechy – od 3 do 4 lata na wołowinę i 5 lat na zboża w celu uwzględnienia fluktuacji na rynkach tych produktów), ustanowienia powierzchni bazowej⁹⁰ (Polska, Czechy, Węgry, Estonia, Słowacja, Łotwa, Litwa), wprowadzenia kwot produkcyjnych dla skrobi ziemniaczanej, cukru oraz mleka i produktów mleczarskich, zawartości tłuszczu w mleku, dostosowania infrastruktury granicznej w zakresie placówek inspekcji sanitarnej (Słowacja, Czechy), utworzenia Zintegrowanego Systemu Zarządzania i Kontroli IACS oraz obowiązywania unijnych standardów w stosunku do mleka.

Ponadto niektóre państwa, jak Polska, Czechy oraz Węgry, wnioskowały o wprowadzenia klauzul ochronnych w przypadku poważnego zakłócenia rynku rolnego w początkowym okresie członkostwa w Unii Europejskiej. Wynegocjowane rozwiązania przejściowe miały pozwolić państwom Europy Środkowo-Wschodniej na zamortyzowanie szoku wywołanego koniecznością przyjęcia *acquis* w tym obszarze⁹¹.

Spośród krajów kandydujących Węgry były państwem, które najszybciej przyjmowało propozycje UE w obszarach wrażliwych dla większości kandydatów. Świadczyła o tym również gotowość do współfinansowania dopłat bezpośrednich, co zostało pozytywnie ocenione przez polityków niemieckich. W swoim stanowisku Węgry postulowały „konieczność uwzględnienia w rozmowach faktu, że obecny poziom produkcji rolnej nie odpowiada istniejącemu potencjałowi kraju”⁹². W Estonii sektor rolny stanowił niewielką część gospodarki, zatem jego dostosowania w ramach wspólnej polityki rolnej nie wymagałyby znacznych nakładów finansowych ze strony Unii. Podobnie Słowenia wyróżniała się na tle państw kandydujących ze względu na niewielką powierzchnię gospodarstw rolnych, wysokie ceny artykułów rolnych oraz niekorzystne warunki naturalne dla uprawy⁹³. Ponadto państwa kandydujące

września 2001 roku), „Biuletyn Analiz UKIE”, wrzesień 2001, nr 7, <http://www.biuletyn.ukie.gov.pl> (marzec 2007 roku); *Okresy przejściowe w Traktacie o przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej*, red. E. Kawecka-Wyrzykowska, Warszawa 2000, s. 7–56.

⁹⁰ Chodziło o ustalenie maksymalnych powierzchni, za które mogły być wypłacane płatności bezpośrednie.

⁹¹ Por.: *Okresy przejściowe...*, s. 32.

⁹² *Bilans negocjacji krajów kandydujących – Republika Czeska, Węgry, Słowacja...*

⁹³ *Bilans negocjacji krajów kandydujących – Słowenia, Cypr, Malta...*

wystąpiły o liczne derogacje. W przypadku Cypru miały one objąć sektor przetwarzania tytoniu. Łotwa ubiegała się o wyłączenie ze stosowania rozporządzeń Unii Europejskiej w zakresie jakości zbóż. Z kolei Słowenia, Czechy i Węgry dążyły do uzyskania derogacji w odniesieniu do wymogów produkcji wina zgodnie z krajową tradycją.

W perspektywie rozszerzenia Unii na wschód niemieckie frakcje parlamentarne podkreślały znaczenie zmian w systemie finansowania polityki rolnej⁹⁴, jako korzystnych także dla pozycji Unii Europejskiej w wielostronnych negocjacjach z WTO. Priorytetem reformy wspólnej polityki rolnej, zdaniem RFN, winno być współfinansowanie wydatków rolnych, czyli jej tzw. renacjonalizacja. Państwa członkowskie finansowałyby wówczas w części dopłaty dla rolników pochodzące do tej pory wyłącznie z budżetu UE. Dla Francji, Grecji, Hiszpanii i Portugalii wiązałoby się to ze znacznym ograniczeniem płatności z budżetu UE, w związku z czym były one przeciwne zmianom idącym w tym kierunku. Kolejnym wariantem pojawiającym się w dyskusji nad reformą polityki rolnej, była koncepcja „degresywności” dopłat kompensacyjnych⁹⁵. W rozważaniach nad zmianami funkcjonowania wspólnotowego rolnictwa, państwa członkowskie tylko w „niewielkim zakresie”⁹⁶ uwzględniały ich konsekwencje dla rozwoju sektora rolnego nowych członków. Z punktu widzenia gospodarczych i politycznych interesów państw Europy Środkowo-Wschodniej jednym z istotnych zagrożeń byłaby właśnie propozycja „renacjonalizacji” wspólnej polityki rolnej. Nowi członkowie nie byłiby w stanie przeznaczyć odpowiednich kwot na współfinansowanie rolnictwa. Na początku rokowań akcesyjnych jedynie Węgry wyraziły taką gotowość. Ponadto pozycje negocjacyjne państw kandydujących w sprawie obniżenia cen gwarantowanych uzależnione były w dalszej perspektywie od wielkości rynku, dotkniętego przewidywanym wzrostem cen na produkty krajowe oraz od tempa ich wzrostu⁹⁷.

Stanowiska niemieckich partii politycznych w tej kwestii różnicował stopień udziału państwa w dofinansowaniu. I tak, podczas gdy Sojusz '90/Zieloni opowiadał się za wprowadzeniem 25% kofinansowania, które „wzmocniłoby poczucie narodowej odpowiedzialności przy podziale środków”⁹⁸, CDU

⁹⁴ Stanowisko frakcji parlamentarnej PDS por.: s. 214–215.

⁹⁵ Szerzej na ten temat por.: M. C. Błaszczyk, *Ewolucja...*; B. Lippert, *Eine neue Agenda 2007...*, s. 12–14.

⁹⁶ Por.: B. Lippert, *Eine neue Agenda 2007...*

⁹⁷ *Ibidem*.

⁹⁸ *Für ein demokratisches Europa des Friedens, der Solidarität und der nachhaltigen Entwicklung. Entwurf Europawahlprogramm 1999. Bündnis'90/Die Grünen...*, s. 101.

i CSU wzywały do „obligatoryjnego wprowadzenia 50% narodowego współfinansowania dopłat bezpośrednich w rolnictwie”⁹⁹.

„Rolnictwo” zostało uznane przez frakcję parlamentarną SPD za jeden z najtrudniejszych obszarów negocjacyjnych. Świadczyły o tym, w przekonaniu socjaldemokratów, wnioski państw kandydujących w sprawie wprowadzenia okresów przejściowych, dla „kosztownych” dziedzin polityki rolnej. Chodziło tutaj przede wszystkim o przyjmowanie standardów związanych z ochroną zwierząt oraz norm weterynaryjnych. Ponadto państwa kandydujące domagały się przyznania dopłat bezpośrednich i innych premii, które umożliwiałyby im wzrost produkcji rolnej¹⁰⁰. Jednak, na co wskazywali socjaldemokraci, Agenda 2000 nie przewidywała takich form płatności dla rolników z krajów kandydujących. Decyzja ta uznana została za słuszną, ponieważ objęcie rolników z państw Europy Środkowo-Wschodniej niezmiennym systemem subsydiów, „wywołałoby fałszywe rolno-polityczne sygnały” oraz zaszkodziłoby koniecznym strukturalnym przeobrażeniom sektora rolniczego w tych państwach¹⁰¹. Za problematyczne uznano wnioski o rozwiązania przejściowe w zakresie ochrony zwierząt i standardów weterynaryjnych. Kierując się priorytetem zaufania konsumentów, należy unikać ustępstw przy wprowadzaniu przez państwa kandydujące unijnego systemu kontroli weterynaryjnej i fitosanitarnej, ochrony hodowli roślin, jak również mających na celu ukierunkowanie na ekologiczną i sprzyjającą środowisku naturalnemu produkcję rolną. Ponadto za konieczne uznano ustalenie kwot produkcyjnych tak, by w przyszłości unikać nadwyżki produkcji rolnej w nowych państwach członkowskich¹⁰².

W podobnym tonie brzmiały postulaty zawarte we wspólnym wniosku frakcji parlamentarnych SPD/Sojuszu '90/Zielonych, zgłoszonym pod obrady

⁹⁹ *Europa muss man richtig machen. Beschluß des 12. Parteitags der CDU in Erfurt 25. bis 27. April 1999. CDU-Dokumentation 14/1999*, s. 10–11; także por.: *Agenda 2000 – Woran wir die Bundesregierung messen. Positionspapier von CDU und CSU vorgestellt anlässlich einer Pressekonferenz am 19. Februar 1999 mit dem Vorsitzenden der CDU Deutschlands, Dr. W. Schäuble, und dem Vorsitzenden der CSU, Ministerpräsident Dr. E. Stoiber*, s. 5–6.

¹⁰⁰ *Die Osterweiterung der Europäischen Union. Das Projekt für Frieden...*, s. 16.

¹⁰¹ Objęciu systemem dopłat bezpośrednich rolników z krajów kandydujących przeciwne były niemieckie środowiska gospodarcze, szerzej por.: C. Herma, R. Nowak, *Niemieckie środowiska gospodarcze, a reforma i rozszerzenie Unii Europejskiej – raport Niemieckiego Związku Izb Przemysłowo-Handlowych*, „Biuletyn Analiz UKIE”, sierpień 2000, nr 4, <http://www.biuletyn.ukie.gov.pl> (marzec 2007).

¹⁰² *Die Osterweiterung der Europäischen Union. Das Projekt für Frieden...*, s. 27.

Bundestagu 6 marca 2001 roku¹⁰³. 8 marca odbyła się debata poświęcona dodatkowo odpowiedzi rządu federalnego na „dużą interpelację” frakcji parlamentarnej CDU/CSU w sprawie poszerzenia UE oraz wcześniejszemu wnioskowi chadeków, zatytułowanemu „Przygotować niemieckie regiony przygraniczne do rozszerzenia UE na wschód przez plan działań w pasie granicznym”¹⁰⁴.

Zgodnie z wcześniejszymi oświadczeniami, rolnictwo stanowiło jeden z obszarów, w którym, w przekonaniu frakcji koalicyjnych SPD/Sojuszu '90/Zielonych, „zachodziła potrzeba podjęcia działań, by spożytkować korzyści poszerzenia oraz zminimalizować koszty, powstałe w wyniku niezbędnych dostosowań strukturalnych”. Pełne włączenie państw kandydujących w ramy wspólnej polityki rolnej było trudnym zadaniem, które powiodłoby się „tylko” pod warunkiem wystarczającej gotowości do kompromisów po obu stronach. Podkreślano korzyści wynikające z integracji rolnictwa krajów Europy Środkowo-Wschodniej. Duży potencjał ziemi rolniczej w porównaniu z państwami UE otwierał możliwości dla produkcji rolno-spożywczej i ekologicznej. Ponadto dla niemieckiego sektora spożywczego i rolnego oznaczał nowe rynki zbytu dla rodzimych produktów. Wskazano również bezpośrednie korzyści dla konsumentów zarówno w państwach członkowskich, jak i krajach kandydujących, z uwagi na wzrost zróżnicowania artykułów rolno-spożywczych. W trakcie prowadzonych negocjacji akcesyjnych należałoby położyć nacisk, by rozwiązania przejściowe nie doprowadziły do obniżenia standardów przyjaznego środowiska gospodarowania terenów rolnych. Szczególnie ważne były w tym kontekście unijne przepisy weterynaryjne oraz regulacje związane z ochroną hodowli roślin, ponieważ wynikały z troski o zapewnienie konsumentom zdrowej i bezpiecznej żywności. W związku z tym, zdaniem frakcji koalicyjnych, należałoby wspierać państwa kandydujące, by możliwie szybko wprowadziły unijne standardy w życie. Wszelkie okresy przejściowe winny być czasowo ograniczone i poddane dokładnej kontroli. Ponadto przystąpienie państw Europy Środkowej i Wschodniej wymagałoby „zrównoważenia interesów między starymi a nowymi członkami” w zakresie ilościowych pułapów produkcji dla najważniejszych produktów oraz dopłat kompensacyjnych. Powinno się ono przejawiać w niedopuszczeniu do wzrostu unijnej „nadprodukcji” rolnej, jak również uwzględnić kierunek rokowań w ramach WTO. Największym wyzwaniem dla wspólnej polityki rolnej w obliczu poszerzenia, w przekonaniu deputowanych frakcji koalicyjnych, było takie ukształtowanie

¹⁰³ Por.: *Antrag der Fraktion SPD und Bündnis'90/Die Grünen: Die Weichen für die Erweiterung der Europäischen Union richtig stellen, 6.03.2001*, „BT-Drucksache” 14/5447.

¹⁰⁴ Por.: „Verhandlungen...”, 155. Sitzung, 8. März 2001, s. 15153–15174.

europejskiego rolnictwa, które gwarantowałyby rozwój racjonalnej produkcji rolnej, przyjaznej środowisku i zwierzętom, wysokiej jakości, ze szczególnym naciskiem na rozwój obszarów wiejskich. W tym związku deputowani apelowali o szukanie rozwiązań dla wniosków państw kandydujących o objęcie ich systemem płatności bezpośrednich¹⁰⁵.

W czerwcu 2000 roku otwarto negocjacje w obszarze „Rolnictwo” z państwami grupy helmskiej. Koalicja rządowa stała na stanowisku, że rokowania w tym zakresie z kolejnymi kandydatami powinny rozpocząć się „tak szybko, jak to jest możliwe, czyli w 2001 roku”. Odpowiedź rządu federalnego na „dużą interpelację” frakcji parlamentarnej CDU/CSU z lutego 2001 roku w części V koncentrowała się na „rolno-politycznym wymiarze poszerzenia”¹⁰⁶. Akcentowano w niej wyrażaną przez państwa kandydujące chęć do pełnej integracji z mechanizmami wspólnej polityki rolnej. Jednocześnie jednak za problematyczne uznano ich dążenia do uzyskania licznych rozwiązań przejściowych w obszarze dostosowań weterynaryjnych, środków ochrony roślin, jak również niektórych elementów poszczególnych rynków rolnych. Powołano się na stanowisko Komisji Europejskiej w sprawie rozwiązań przejściowych dla stopniowego osiągnięcia unijnych poziomów cen na artykuły rolne, w którym nie dostrzeżono takiej potrzeby. Ponadto rząd federalny nie przewidywał żadnych dodatkowych kosztów związanych z integracją państw kandydujących w ramach wspólnej polityki rolnej, mając na uwadze ustalenia berlińskie, czyli nieobjęcie rolników z państw kandydujących dopłatami bezpośrednimi do 2006 roku. Przeniesienie systemu dopłat bezpośrednich na kraje ubiegające się o członkostwo, byłoby tym bardziej nieuzasadnione, ponieważ został on wprowadzony w celu zrekompensowania obniżek cen, w ramach reform wspólnej polityki rolnej w latach 1992–1999. W związku z tym, że w tych państwach należało liczyć się bardziej ze wzrostem cen, m.in. na takie produkty, jak mleko i wołowina, bezpodstawne byłoby utrzymanie płatności bezpośrednich. W perspektywie oczekiwanego raportu Komisji Europejskiej, koalicja rządząca podkreśliła swoje stanowisko, że „decyzje Rady Europejskiej w Berlinie w zakresie polityki finansowej, są podstawą rokowań akcesyjnych w obszarze rolnictwa”. Na pytanie o możliwe modyfikacje w razie przystąpienia państw kandydujących jeszcze przed wygaśnięciem ustalonej w Agendzie 2000 perspektywy finansowej, koalicja SPD/Sojusz '90/

¹⁰⁵ Por.: *Antrag der Fraktion SPD und Bündnis'90/Die Grünen: Die Weichen für die Erweiterung der Europäischen Union richtig stellen*. 06.03.2001, „BT-Drucksache” 14/5447.

¹⁰⁶ Por.: *Antwort der Bundesregierung auf die Große Anfrage der Fraktion CDU/CSU Erweiterung der Europäischen Union*, 07.02.2001, „BT-Drucksache” 14/5232, s. 26–33.

Zieloni wyszła od ogólnej konstatacji, że Agenda 2000 stanowiłaby dobrą podstawę dla poszerzenia. Zatem stworzyłaby ona dla państw kandydujących „rzetelne uwarunkowania”, które w połączeniu z szeregiem innych środków wsparcia, pozwoliłyby na sprostanie wysokim unijnym standardom we „wszystkich zasadniczych obszarach” wraz z dniem akcesji. Wskazywano przy tym środki przeznaczone na pomoc przedakcesyjną w ramach wzmocnienia strukturalnego i ekologicznego rozwoju obszarów wiejskich¹⁰⁷.

W kwestii wielkości kwoty mlecznej i cukrowej koalicja rządowa odwoływała się do ustaleń państw członkowskich, w myśl których limity produkcji miały zostać określone na podstawie wielkości produkcji w okresie poprzedzającym akcesję. Ponadto rząd federalny zaangażował się w strategię dostosowywania rolnictwa państw Europy Środkowo-Wschodniej w ramach programu „Transform”¹⁰⁸. W okresie 1990–1999 przeznaczono na te cele 109 mln marek z budżetu ministerstwa ochrony konsumentów, żywności i rolnictwa. Uzasadnione, w przekonaniu polityków koalicyjnych, były obawy związane z ewentualnymi nadwyżkami produkcji rolnej w nowych państwach członkowskich. W tym kontekście odwoływano się do analiz niemieckich instytutów naukowych, w myśl których przejście *acquis communautaire* bez okresów przejściowych, implikowałoby w państwach kandydujących nadwyżki produkcji niektórych artykułów rolnych (m.in. zboża, mleka, wołowiny i cukru). Byłoby to bezpośrednim następstwem wzrostu cen na te produkty, co z kolei pociągnęłoby spadek popytu wśród konsumentów. Należałoby temu zapobiec m.in. poprzez ustalenie nie za wysokich ilościowych pułapów na produkcje rolną i ewentualnych premii. Jeśli chodzi o modernizację przemysłu przetwórczego w państwach Europy Środkowo-Wschodniej, z jednej strony zwracano uwagę na realizowaną w ramach układów stowarzyszeniowych pomoc, mającą na celu osiągnięcie higienicznych i zdrowotnych norm UE. Z drugiej zaś szczególne znaczenie przypisywano bezpośrednim inwestycjom zagranicznym w tych sektorach. Ponadto istotne z punktu widzenia koalicji SPD/Sojusz '90/Zieloni było konsekwentne wdrażanie rygorystycznych standardów żywnościowych w nowych państwach członkowskich¹⁰⁹.

¹⁰⁷ *Ibidem*.

¹⁰⁸ Por.: *Europausschuss und EU-Erweiterung I, Fachgespräch mit Vertretern europäischer und internationaler Organisationen zu den Hilfeleistungen für die MOEL, Ausschuss für die Angelegenheiten der Europäischen Union, Texte und Materialien*, Band 6, Berlin, Juni 2000.

¹⁰⁹ *Antwort der Bundesregierung auf die Große Anfrage der Fraktion CDU/CSU Erweiterung der Europäischen Union, 07.02.2001*, „BT-Drucksache” 14/5232, s. 26–33.

Również CDU zwracała uwagę, że rokowania akcesyjne w obszarze „Rolnictwo” należały do najtrudniejszych problemów integracji państw Europy Środkowo-Wschodniej w ramy jednolitego rynku. Szczególne trudności w tym obszarze stwarzała, w przekonaniu polityków CDU i CSU, „polska polityka rolna”¹¹⁰. Nie powiodły się bowiem próby przeprowadzenia gruntownej reformy tego sektora w Polsce. Co więcej, z *Raportów okresowych* Komisji Europejskiej wynikało, że nie wypracowano w tym celu żadnej „przekonywającej koncepcji”. Biorąc pod uwagę trudną sytuację polityczną w Polsce oraz społeczną wrażliwość w odniesieniu do kierunku zmian w polskim rolnictwie, należało „być pełnym optymizmu”, zakładając zamknięcie rokowań w tej dziedzinie do końca 2002 roku. Niemniej przystąpienie Polski do UE w grupie pierwszych państw leżałoby w „szczególnym niemieckim interesie”, w związku z tym właśnie Niemcy winny wspierać ją w tym zakresie (Michael Stübgen, CDU/CSU)¹¹¹.

Chadecy opowiadali się za radykalną reformą kosztownej polityki rolnej, zastąpieniem systemu wspierania masowej produkcji żywności pomocą ukierunkowaną na rozwój obszarów wiejskich (drugi filar wspólnej polityki rolnej)¹¹². Apelowali do rządu federalnego o wywarcie w tym kierunku nacisku na Francję. Podstawowe wyzwania dla wspólnej polityki rolnej w perspektywie poszerzenia wyznaczały, w przekonaniu chadeków, cztery ząębające się ze sobą zagadnienia: kwoty produkcyjne, niezbędne minimalne standardy ochrony zdrowia i konsumentów, dopłaty bezpośrednie i polityka finansowa. Był to pakiet co prawda skomplikowany, aczkolwiek „do rozwiązania”. Pierwszym krokiem do „kontroli rolno-politycznych kosztów poszerzenia”, byłoby współfinansowanie płatności bezpośrednich z budżetów narodowych. Pozytywnym przykładem dla chadeków był przychylna postawa Węgier w stosunku do tego rozwiązania¹¹³. W kwestii limitów produkcji na określone artykuły

¹¹⁰ Por.: wypowiedź Michaela Stübgena, „Verhandlungen...”, 201. Sitzung, 15. November 2001, s. 19734.

¹¹¹ *Ibidem*.

¹¹² Por.: *Deutsche EU-Präsidentenschaft muss Chancen für Europa nutzen. Zur Übernahme der deutschen Ratspräsidentschaft erklärten der außenpolitische Sprecher der EVP-Fraktion, Elmar Brok, der europapolitische Sprecher der CDU/CSU Bundestagsfraktion, Peter Hintze und der außenpolitische Sprecher der CDU/CSU-Bundestagsfraktion, Karl Lamers*, „Union in Deutschland” 1999, nr 2, s. 21–23; *Die Erweiterung der Europäischen Union – die große Chance unserer Zeit. Beschluss des CDU-Bundesfachausschusses Europapolitik vom 19. Januar 2001*, CDU Pressemitteilung, 7. Februar 2001, s. 6–8.

¹¹³ Por.: *Europa vereinigen – Chancen und Herausforderungen der EU-Erweiterung. Beschluss des CDU-Bundesfachausschusses Außen- und Sicherheitspolitik vom 13.11.2000*, s. 10.

oraz płatności bezpośrednich, podobnie jak frakcje rządowe, CDU wzywała do „zrównoważenia interesów między nowymi a starymi członkami UE”. Co więcej, postulowano „odejście, bądź gruntowną reformę systemu kwotowego na określone produkty”¹¹⁴. W odniesieniu do wielkości kwot podkreślano „olbrzymie” różnice między państwami kandydującymi. W związku z problemem dopłat bezpośrednich, kompromisowym i zarazem liczącym na aprobatę państw kandydujących rozwiązaniem, w opinii chadeków, byłoby skierowanie subsydiów rolnych z produkcji na dostosowania strukturalne, modernizację przemysłu przetwórczego oraz rozwój obszarów wiejskich¹¹⁵. Jednakże „w końcowym efekcie nikomu nie służyłoby, jeśli państwa kandydujące poczułyby się zachęczone, by bezpośrednio po akcesji wyegzekwować ze swojej strony korektę, wymuszonych wcześniej na nich regulacji”. Mając to na uwadze, CDU apelowała do rządu federalnego o jasne rozwiązanie kwestii dopłat bezpośrednich po 2006 roku, jeszcze przed pierwszymi akcesjami. Wykluczano członkostwo pierwszej i drugiej klasy w poszerzonej UE. Te same kryteria powinny obowiązywać wszystkich członków w zakresie systemu subwencji i transferów z budżetu unijnego¹¹⁶.

Jednocześnie chadecy sprzeciwiali się wzrostowi wydatków przeznaczonych na wspólną politykę rolną, postulując ich stopniowe zmniejszanie na rzecz innych obszarów (m.in. badania i rozwój technologiczny, wymiar sprawiedliwości i sprawy wewnętrzne, polityka zagraniczna i bezpieczeństwa). CDU wyraziła swoją akceptację dla *road map* KE z listopada 2000 roku. Chadecy przestrzegali jednak przed zostawianiem „na sam koniec” najtrudniejszych obszarów. UE powinna „wreszcie” doprecyzować stanowiska w centralnych kwestiach, takich jak wspólna polityka rolna i regionalna, tak by państwa kandydujące mogły wejść w zasadniczą fazę rokowań¹¹⁷.

Również deputowani FDP negowali wzrost wydatków przeznaczonych na rolnictwo oraz lansowali ich stopniowe zmniejszanie na rzecz innych dziedzin (m.in. badania i rozwój technologiczny, edukacja). Postulowali podporządkowanie europejskiego rolnictwa regułom wolnego rynku oraz reorientację wspólnej polityki rolnej. Służyć temu miało: odchodzenie od powiązania subwencji

¹¹⁴ Należałoby rozważyć całkowite zniesienie systemu kwotowego na mleko, gruntownej reformy wymagał ponadto system kwotowy na cukier i mączkę ziemniaczaną, por.: *Europa vereinigen – Chancen und...*, s. 10.

¹¹⁵ Por.: *Europa vereinigen – Chancen und...*, s. 11.

¹¹⁶ *Ibidem*; *Die Erweiterung der Europäischen Union – die große Chance unserer Zeit. Beschluss des CDU...*, s. 6–7.

¹¹⁷ *Die Erweiterung der Europäischen Union – die große Chance unserer Zeit...*, s. 8.

z produkcją oraz ich uzależnienie w większym stopniu od powierzchni i rodzaju prowadzonej działalności, stopniowe zmniejszanie dopłat bezpośrednich, prowadzące do ich likwidacji, ukierunkowanie przyszłej polityki na rozwój obszarów wiejskich, w szczególności na wsparcie przedsiębiorstw rolnych i rolno-leśnych oraz prowadzenie alternatywnych działalności zarobkowych (np. związanych z turystyką, rzemiosłem, ochroną krajobrazu). Pomoc dla rolników prowadzących ostatnią z wymienionych działalności winna ponadto zostać wzmocniona w ramach Funduszu Regionalnego¹¹⁸. W dużej mierze stanowisko FDP w tej kwestii pokrywało się z pozycją Niemieckiego Związku Izb Przemysłowo-Handlowych¹¹⁹.

Deputowani frakcji PDS akcentowali równe prawa przyszłych i obecnych państw kandydujących w Unii Europejskiej w odniesieniu do wspólnej polityki rolnej. Wykluczano członkostwo „drugiej klasy” zarówno jeśli chodzi o przyszły system cen na produkty rolne, jak i pomoc strukturalną w rolnictwie. Niemniej rozmiary sektora rolniczego w państwach kandydujących, wymagałyby skoncentrowania środków z budżetu rolnego przede wszystkim na polityce strukturalnej oraz stworzenia alternatywnych możliwości zarobkowych na terenach wiejskich (Uwe Hixsch, PDS)¹²⁰.

Zbliżające się wybory parlamentarne, a także sceptyczny stosunek społeczeństwa niemieckiego do poszerzenia utrudniały przyjęcie przez rząd federalny wspólnego stanowiska państw członkowskich w obszarze „Rolnictwo”¹²¹. Pod koniec stycznia 2002 roku Komisja Europejska zaproponowała stopniowe wprowadzenie dopłat bezpośrednich dla rolników z nowych państw członkowskich. Początkowo osiągnęłyby one 25% dotychczasowych płatności bezpośrednich, by w 2013 roku dojść do 100% poziomu, obowiązującego wówczas w UE¹²². Te propozycje wywołały sprzeciw RFN. Aczkolwiek, zgodnie z sza-

¹¹⁸ *Es ist Ihre Wahl. Das Wahlprogramm der F.D.P. zur Bundestagswahl 1998*, Leipzig, 27.07.1998, [w:] *Europäische Union. Dokumentation...*, s. 54–55, 58; *Leitsätze der F.D.P. zur Europawahl 1999...*, s. 67; *Heinrich: Für eine unternehmerische und wettbewerbsfähige Landwirtschaft*, *fdk*, 20.01.1999, Ausgabe 22, [w:] *Europäische Union. Dokumentation...*, s. 149–150.

¹¹⁹ Por.: *DIHT-Positionspapier zur EU-Osterweiterung/Agenda 2000*, Dezember 1997, [w:] *Europäische Union. Dokumentation...*, s. 152; *DIHT-Deutsche EU-Ratspräsidentschaft im 1. Halbjahr 1999*, [w:] *Europäische Union. Dokumentation...*, s. 153.

¹²⁰ Por.: „Verhandlungen...”, 201. Sitzung, 15. November 2001, s. 19730; „Verhandlungen...”, 215. Sitzung, 31. Januar 2002, s. 21414.

¹²¹ Por.: W. Didzoleid, D. Koch, *Schröders Schuld*, „Der Spiegel”, 3.06.2002, s. 52.

¹²² Por.: C. Bolesch, A. Hagelücken, *Kein Angebot für Länder zweiter Klasse*, „Süddeutsche Zeitung”, 31.01.2002, s. 20.

cunkami niemieckiego ministra finansów Hansa Eichela, pełne włączenie państw kandydujących do mechanizmów wsparcia unijnego rolnictwa, podwoiłoby obciążenie finansowe netto RFN z 10 do 20 miliardów euro. Natomiast ich stopniowe wprowadzanie zgodnie z propozycjami KE, jedynie o 2 miliardy euro¹²³. Taką postawę rządu federalnego determinował również niekorzystny stan niemieckich finansów. Deficyt budżetowy RFN na początku 2002 roku wyniósł 2,7%, co groziło konsekwencjami określonymi w Pakcie Stabilizacji i Wzrostu¹²⁴.

W stanowisku wobec reformy wspólnej polityki rolnej z lutego 2002 roku rząd niemiecki obstawał przy przerzuceniu środków z pierwszego filaru wspólnej polityki rolnej, przeznaczonych na płatności bezpośrednie do filaru drugiego. W konsekwencji wzrosłyby unijne środki na objęty nim rozwój regionów wiejskich i wspieranie środowiska, dodatkowo byłyby one współfinansowane z budżetów krajowych. Rząd niemiecki odrzucał zatem dopłaty bezpośrednie dla rolników państw kandydujących. W swoim stanowisku podkreślał, że płatności te zostały wprowadzone dla producentów rolnych, jako rekompensata obniżek cen na rynkach światowych. Co więcej, w przekonaniu gabinetu, były to „szkodliwe subwencje”, które powinny zostać zniesione również w przypadku starych państw członkowskich. Zdaniem niemieckiej minister rolnictwa Renate Künast (Sojusz '90/Zieloni), premie dla małych gospodarstw, niezależne od wielkości produkcji, byłyby o wiele korzystniejszym rozwiązaniem dla państw kandydujących, w tym przede wszystkim dla Polski¹²⁵.

Oznaczało to przesunięcie zasadniczych decyzji w tym zakresie na planowane w październiku 2002 roku nieformalne spotkanie Rady Europejskiej w Brukseli¹²⁶. Tak komentował zwlekanie Niemiec z zamknięciem rokowań akcesyjnych w tym obszarze tygodnik „Der Spiegel”: „Schröder byłby winien – niezależnie od tego, czy jeszcze będzie pełnił swój urząd, czy też nie”¹²⁷.

Natomiast kandydat CDU/CSU na kanclerza Niemiec Edmund Stoiber poparł propozycję Komisji Europejskiej, by stopniowo obejmować rolników z państw kandydujących dopłatami bezpośrednimi. „Myślę, że decyzja Komii

¹²³ Por.: W. Didzoleid, D. Koch, *Schröders...*

¹²⁴ Por.: G. Müller-Brandeck-Bocquet, *Deutsche Europapolitik...*, s. 190.

¹²⁵ Por.: *Bund fordert EU-Agrar-Reform*, „Süddeutsche Zeitung”, 28.02.2002, s. 22.

¹²⁶ Por.: D. Brössler, „Gefährlich für ganz Europa” *Kandidaten fürchten Verzögerung*, „Süddeutsche Zeitung”, 24.10.2002, s. 10; C. Bolesch, *Gipfeltreffen der EU: Ein Streit ums Geld belastet die geplante Erweiterung der Gemeinschaft um zehn Staaten*, „Süddeutsche Zeitung”, 24.10.2002, s. 10.

¹²⁷ Por.: W. Didzoleid, D. Koch, *Schröders...*

sji Europejskiej to dobra decyzja, odważna decyzja” – skomentował. Nieustępliwe stanowisko kanclerza Schrödera w tej sprawie tłumaczył słabą kondycją niemieckich finansów publicznych, dlatego nie była to „kwestia skąpstwa, lecz możliwości”¹²⁸.

Podobnie frakcja parlamentarna CDU/CSU z jednej strony za ekstremalne uznała polskie postulaty „natychmiastowego objęcia dopłatami bezpośrednimi rolników państw kandydujących” (Peter Hintze, CDU/CSU). Z drugiej strony jako równie skrajne oceniano stanowisko niemieckiego ministra finansów, który wykluczał przyznanie jakichkolwiek płatności bezpośrednich tym krajom. Wobec tego deputowani chadecy wyrazili swoje poparcie dla propozycji Komisji Europejskiej, bowiem „zachowanie się *fair* względem siebie nakazuje pewne zaangażowanie się w tę pomoc” (Peter Hintze)¹²⁹.

W wyborach do Bundestagu 22 września 2002 roku zarówno SPD, jak i CDU/CSU uzyskały równo po 38,5% głosów. Bardzo dobrze, w porównaniu z FDP (7,4%), wypadł Sojusz '90/Zieloni (8,6%), co umożliwiło kontynuację rządów dotychczasowej koalicji. PDS z 4% poparciem, nie osiągnęła wymaganej granicy 5%, a w stosunku do wyborów z 1998 roku jej poparcie zmniejszyło się o 1,1% głosów. Straciła zatem możliwość posiadania własnej frakcji lub grupy parlamentarnej w Bundestagu XV kadencji. Socjaliści uzyskali jednak dwa mandaty z list krajowych, które pozwoliły im na wystawienie dwóch deputowanych bezfrakcyjnych¹³⁰.

W nowej umowie koalicyjnej, podpisanej 16 października 2002 roku rząd SPD/Sojusz '90/Zieloni deklarował dążenie do zakończenia rokowań akcesyjnych oraz przyjęcie 10 nowych członków w poczet państw UE, zgodnie z postanowieniami Rady Europejskiej w Laeken (14–15 grudnia 2001 roku). Podtrzymany został priorytet gruntownej reformy wspólnej polityki rolnej, powtórzyły się postulaty sformułowane przez gabinet koalicyjny w stanowisku z lutego 2002 roku. Koalicja SPD/Sojusz '90/Zieloni opowiadała się w dalszym ciągu za redukcją unijnych wydatków na rolnictwo. W związku z tym domagała się, by stopniowemu obejmowaniu nowych państw członkowskim dopłatami bezpośrednimi towarzyszyło ich finansowanie kosztem „odpływu płatności bezpośrednich, uzyskiwanych przez stare państwa członkowskie”. Ponadto otrzymane w wyniku „degresji” środki należałyby przeznaczyć na „roz-

¹²⁸ Stoiber popiera propozycję, żeby dać rolnikom 25% dopłat, EuroPAP, 24.04.2002, [w:] <http://euro.pap.com.pl> (marzec 2005).

¹²⁹ „Verhandlungen...”, 227. Sitzung, 21. März 2002, s. 22463.

¹³⁰ Por.: G. Pursch, *Rot-Grün knapp bestätigt*, „Das Parlament”, 30.09.2002, s. 1; Ch. Hategan, *Der Wahlkampf und der Kampf um die Macht*, „Das Parlament”, 30.09.2002, s. 8.

wój obszarów wiejskich oraz ważne zadania Unii Europejskiej w polityce zagranicznej, wewnętrznym bezpieczeństwie oraz modernizacji gospodarczej”¹³¹.

9 października 2002 roku Komisja Europejska zarekomendowała zakończenie negocjacji akcesyjnych z 10 państwami tzw. grupy z Laeken oraz przyjęcia ich do Unii Europejskiej z początkiem 2004 roku. Podczas spotkania Rady Europejskiej w Kopenhadze (12–13 grudnia 2002 roku) przyjęta miała zostać mapa drogowa do dalszych negocjacji z Bułgarią i Rumunią¹³². W atmosferze toczących się sporów nad dopłatami dla rolników z nowych państw członkowskich, Holandia, stojąca na stanowisku cięć unijnego budżetu rolnego, oceniła przygotowania Polski, Łotwy, Litwy i Słowacji za niewystarczające w perspektywie członkostwa w Unii Europejskiej¹³³.

Dzień wcześniej, 8 października, polski rząd podjął decyzję o zmianie stanowiska negocjacyjnego w obszarze „Rolnictwo”. Zapowiedziano w nim m.in., że jeśli Unia Europejska uzgodni stanowisko w sprawie stopniowego dochodzenia do dopłat bezpośrednich dla rolników państw kandydujących, Polska wystąpi o rozwiązania przejściowe, które miałyby niwelować negatywne skutki nierównego wsparcia w nowych i starych państwach członkowskich. Chodziło o możliwość współfinansowania z krajowego budżetu płatności bezpośrednich, przeznaczenie części środków w ramach sekcji Gwarancji FEOGA na podwyższenie poziomu płatności bezpośrednich oraz wprowadzenie ceł na importowane do Polski artykuły rolne¹³⁴.

25 października 2002 roku na spotkaniu Rady Europejskiej w Brukseli uzgodniono, że w 2004 roku wszystkie kraje członkowskie otrzymają 25% dopłat bezpośrednich do produkcji rolnej. W 2007 roku zamrożeniu miały ulec wydatki z budżetu UE na dopłaty bezpośrednie dla rolników na poziomie z 2006 roku (powiększonej o stopień inflacji, nie więcej niż o 1%). Był to kompromis pomiędzy postulatami Schrödera (nominalne zamrożenie wydatków w okresie 2006–2013) oraz Chiraca (utrzymanie dotychczasowych zasad funkcjonowania wspólnej polityki rolnej do 2006 roku). Niemiecki kanclerz nie akceptował ponadto francuskiej propozycji objęcia dopłatami w 2007 roku Bułgarii

¹³¹ *Der Koalitionsvertrag. Dokumentation der Vereinbarung zwischen der SPD und Bündnis'90/Die Grünen über das Arbeitsprogramm der Bundesregierung in der 15. Legislaturperiode. Berlin, den 16. Oktober 2002*, „Das Parlament”, 21–18.10.2002, s. 18–24.

¹³² *Kraje kandydujące na drodze do członkostwa w UE – konkluzje Raportów Okresowych z 9 października 2002 roku*, „Biuletyn Analiz UKiE”, październik 2002, nr 10, <http://www.biuletyn.ukie.gov.pl> (marzec 2007).

¹³³ S. Weidemann, *Niederlande fordern Abstriche bei Agrarhilfe*, „Süddeutsche Zeitung”, 25.10.2002, s. 7.

¹³⁴ Por.: *Okresy przejściowe...*, s. 41.

i Rumunii. Oba te kraje, ze względu na wielkość sektora rolnego, jak komentował tygodnik „Der Spiegel”, otrzymałyby „o połowę więcej dopłat bezpośrednich, niż suma płatności 10 państw, które uzyskałyby członkostwo w 2004 roku”. Co więcej, implikacją brukselskiego rozwiązania byłby wzrost wydatków na rolnictwo w 2013 roku z 48,6 mld do 51,2 mld euro¹³⁵. Oczywiście było, że osiągnięty kompromis nie spełniał niemieckich oczekiwań¹³⁶.

Ostateczne rozstrzygnięcie tej kwestii miało przynieść posiedzenie Rady Europejskiej w Kopenhadze. W związku z tym, w grudniu 2002 roku rokowania akcesyjne w najbardziej wrażliwych obszarach finansowania poszerzenia, weszły w końcową fazę¹³⁷.

1.2. Swobodny przepływ kapitału

Swobodny przepływ kapitału należał do jednych z najtrudniejszych obszarów negocjacyjnych. W trakcie rokowań strona unijna argumentowała, że swoboda przepływu kapitału stanowi jedną z czterech podstawowych wolności, w oparciu o które funkcjonuje jednolity rynek Unii Europejskiej. W związku z tym, implementacja *acquis communautaire* w tym zakresie była jednym z kryteriów zdolności gospodarek państw kandydujących do sprostania presji konkurencyjnej rynku wewnętrznego. Natomiast obawy państw kandydujących wiązały się z konsekwencjami stosowania swobody przepływu kapitału dla zakresu prawa nabywania nieruchomości oraz gruntów rolnych i leśnych przez obywateli państw członkowskich. Pojawiające się w tym obszarze rozbieżności w stanowiskach negocjacyjnych, wynikały zarówno z czynników gospodarczych, jak też społecznych i historycznych, a skupiały się na trzech zasadniczych zagadnieniach¹³⁸: (1) zagrożeniu wykupu ziemi przez cudzoziemców, co implikowało napięcia społeczne; (2) obawach, że wykup znacznie tańszej ziemi przez obcy kapitał będzie nastawiony wyłącznie na zysk; (3) niepokojach, związanych ze wzrostem cen ziemi w związku z inwestycjami

¹³⁵ Brüsseler Kuhhandel, „Der Spiegel”, 28.10.2002, s. 18.

¹³⁶ A. Hagelüken, *Der Euro steckt im Detail. Schröder sagt, er habe eine Explosion der Agrarkosten verhindert – völlig gedeckelt aber sind die Ausgaben nicht*, „Süddeutsche Zeitung”, 26.10.2002, s. 6; Ch. Wernicke, *Schuld ist immer der Dolmetscher. Beim Kompromiss über die EU-Agrarsubventionen hat sich Chirac durchgesetzt – Schröder spricht von Missverständnissen*, „Süddeutsche Zeitung”, 28.10.2002, s. 6.

¹³⁷ Por. B. Koszel, *Francja i Niemcy w procesie integracji Polski...*, s. 129–130; *Europa streitet über Kosten der Erweiterung*, „Financial Times Deutschland”, 9.12.2002, s. 13.

¹³⁸ Por.: A. Mayhew, *Rozszerzenie Unii Europejskiej: analiza negocjacji akcesyjnych z państwami kandydującymi z Europy Środkowej i Wschodniej*, Warszawa 2002, s. 63–64.

podmiotów z krajów UE, co utrudniłoby proces restrukturyzacji rolnictwa w państwach kandydujących.

Bezpośrednie sąsiedztwo obecnych państw UE budziło w wielu krajach kandydujących obawy związane ze znacznym wzrostem cen i popytu na rynku nieruchomości. Przede wszystkim podnoszono tutaj kwestię swobodnego nabywania gruntów rolnych przez cudzoziemców. Dlatego też wnioski o okresy przejściowe uzasadniano ewentualnymi negatywnymi ekonomicznymi i społecznymi konsekwencjami liberalizacji handlu nieruchomości po akcesji do UE.

Analizując rokowania państw Europy Środkowo-Wschodniej z UE w obszarze swobodnego przepływu kapitału, można mówić o wyodrębnieniu się trzech grup, charakteryzujących stanowiska tych krajów. Państwa bałtyckie i Słowenia nie występowały o rozwiązania przejściowe w zakresie liberalizacji handlu nieruchomościami. W przypadku Cypru i Malty zasadniczym przedmiotem rokowań była kwestia czasu utrzymania przepisów, dotyczących nabywania nieruchomości z przeznaczeniem na drugie miejsce zamieszkania. Pozostałe państwa kandydujące występowały ponadto o okresy przejściowe w zakresie nabywania nieruchomości rolnych i leśnych, w tym również o specyficzne regulacje, odnoszące się do pozycji rolników indywidualnych z ówczesnych państw członkowskich UE. Natomiast wniosek Bułgarii dotyczył wszystkich dziedzin uzyskania przez zagraniczne podmioty prawa własności ziemi.

Charakterystyczne są również zróżnicowane uzgodnienia wśród państw ostatniej grupy (Polska, Czechy, Węgry, Słowacja, Rumunia, Bułgaria). Większość tych krajów uelastyczyła swoje początkowe stanowiska i zaakceptowała zaproponowane przez stronę unijną okresy przejściowe. W przypadku Polski dużą rolę odegrało, poza motywami gospodarczymi, historycznymi i społecznymi, również bardziej „twarde” stanowisko polskich negocjatorów w porównaniu z innymi kandydatami.

W odniesieniu do kwestii nabywania nieruchomości przez cudzoziemców najwięcej problemów stwarzały bowiem negocjacje z Polską. Początkowo w stanowisku negocjacyjnym z 15 lipca 1999 roku, rząd polski wnioskował o pięcioletni okres przejściowy na nabywanie przez cudzoziemców nieruchomości w celach inwestycyjnych oraz o utrzymanie przez osiemnaście lat analogicznych przepisów w zakresie zakupu nieruchomości rolnych i leśnych¹³⁹. Za

¹³⁹ Por.: *Okresy przejściowe...*, s. 77–78; *Swobodny przepływ kapitału i nabywanie nieruchomości przez cudzoziemców w negocjacjach akcesyjnych*, „Biuletyn Analiz UKIE”, wrzesień 2001, nr 7, <http://www.biuletyn.ukie.gov.pl> (marzec 2007).

wprowadzeniem tak długich rozwiązań przejściowych przemawiały szczególne uwarunkowania historyczne, społeczne i polityczne. Zasadniczym argumentem, wysuwany w tej materii przez stronę polską, była społeczna wrażliwość na kwestie własności ziemi oraz znaczenie rezultatu rokowań w tym zakresie w perspektywie referendum akcesyjnego. Przy czym podkreślano, że okresy przejściowe, jak również rozwój polskiej gospodarki i wzrost siły nabywczej obywateli, pozwolą na „wyrównanie szans” i stopniowe zniwelowanie obaw społecznych¹⁴⁰, związanych przede wszystkim z wykupem ziemi w Polsce przez niemiecki kapitał.

Takie stanowisko spotkało się z negatywną opinią i wieloma zastrzeżeniami ze strony Unii. Polskie wnioski o okresy przejściowe w dziedzinie nabywania nieruchomości mogłyby doprowadzić między innymi do naruszenia przepisów i polityki UE, bądź też do istotnego zakłócenia konkurencji w ramach rynku wewnętrznego. W związku z tym podawano w wątpliwość ich zasadność. Wobec istniejących trudności w rokowaniach pod koniec 2000 roku rząd polski wystąpił o zastosowanie w dziedzinie nabywania nieruchomości przez cudzoziemców procedury tzw. odłożenia na później (tzw. *set aside*) i tymczasowego zamknięcia całego obszaru. Nie zostało to jednak zaakceptowane przez stronę unijną. Zastrzeżenia UE wzbudziło także objęcie wnioskiem o osiemnastoletni okres przejściowy nieruchomości przeznaczonych na tzw. drugie miejsce zamieszkania, bez względu na miejsce ich zlokalizowania na terenach rolnych lub leśnych.

W stanowisku z czerwca 2001 roku państwa UE uzależniły tymczasowe zamknięcie tego obszaru od rozwiązania problemu nabywania nieruchomości¹⁴¹. Francja skłaniała się ku temu, by powiązać rokowania na ten temat z negocjacjami dotyczącymi zakresu objęcia rolników nowych państw członkowskich dopłatami bezpośrednimi w ramach wspólnej polityki rolnej. W przekonaniu francuskiego rządu płatności bezpośrednie przyczyniłyby się do zrównoważenia cen nieruchomości w nowych i starych państwach członkowskich. Bowiem część funduszy uzyskanych z tego tytułu, rolnicy państw kandydujących mogliby wykorzystać na zakup nieruchomości, a to z kolei wpłynęłoby na wzrost popytu i w efekcie wzrost cen nieruchomości rolnych. Znalazło to swój wyraz we wspólnych stanowiskach z czerwca 2001 roku, w postaci klauzuli, określającej możliwość „powrotu” do negocjacji w obszarze swobodnego przepływu kapitału, w razie gdyby rozmowy dotyczące rolnictwa wymagały uwzględnienia spraw w zakresie nabywania nieruchomości

¹⁴⁰ *Swobodny przepływ kapitału...*

¹⁴¹ *Ibidem.*

rolnych. UE odrzuciła osiemnastoletni okres przejściowy, postulowany przez Polskę. Czechom, Węgrom i Polsce zaproponowany został pięcioletni okres przejściowy w odniesieniu do nabywania „drugich rezydencji”. Jeśli chodzi o zakup gruntów leśnych i rolnych, brano pod uwagę przyznanie Polsce, Bułgarii, Czechom i Słowacji siedmioletnich okresów przejściowych, utrzymujących regulacje krajowe w tym zakresie¹⁴².

Pod koniec 2001 roku rząd polski dwukrotnie wprowadzał zmiany do swoich stanowisk negocjacyjnych. Wycofano wniosek o rozwiązania przejściowe w zakresie nabywania nieruchomości na cele inwestycyjne, uprzednio kategorycznie odrzucony przez Unię. Zaproponowano wprowadzenie dwunastoletnich przejściowych ograniczeń w swobodnym nabywaniu nieruchomości rolnych i leśnych oraz pięcioletnich, w zakresie posiadania „drugich rezydencji” (z pewnymi wyjątkami). Ponadto wystąpiono o rozwiązania przejściowe w odniesieniu do kwestii zakupu ziemi przez rolników indywidualnych z państw UE, osiedlających się w Polsce. Proponowano w tym zakresie utrzymanie trzy- bądź siedmioletnich okresów przejściowych, w zależności od województwa oraz pod warunkiem spełnienia określonych wymogów¹⁴³. Ostatecznie UE zaakceptowała polskie propozycje rozwiązań przejściowych, wobec czego w marcu 2002 roku obszar ten został tymczasowo zamknięty. Pozwoliło to Polsce na uzyskanie najlepszych warunków członkostwa w tej dziedzinie – mianowicie najdłuższego ze wszystkich państw kandydujących dwunastoletniego okresu przejściowego w zakresie zakupu nieruchomości rolnych i leśnych.

Pozostałe państwa kandydujące postulowały krótsze niż Polska okresy przejściowe. Najmniej wątpliwości w kwestii nabywania nieruchomości przez cudzoziemców miały Estonia¹⁴⁴ i Łotwa¹⁴⁵. Oba te państwa nie wystąpiły bowiem o czasowe ograniczenia w tej materii. Litwa początkowo zastrzegła możliwość wystąpienia o okres przejściowy, dotyczący nabywania nieruchomości przez cudzoziemców, jednak nie zgłosiła takiego wniosku. Ostatecznie, podobnie jak w Polsce, na Węgrzech i Słowacji, również na Litwie, Łotwie i w Estonii, nabywanie gruntów rolnych dla rolników indywidualnych ograniczone zostało wymogiem trzyletniego zamieszkiwania w tych krajach¹⁴⁶.

¹⁴² W negocjacjach z Bułgarią, Czechami, Polską, Słowacją i Węgrami.

¹⁴³ Por.: *Swobodny przepływ kapitału...; Okresy przejściowe...*, s. 78–79.

¹⁴⁴ Estonia zakończyła negocjacje w tym obszarze już w maju 2000 roku.

¹⁴⁵ Por.: *Swobodny przepływ kapitału...; Bilans negocjacji krajów kandydujących – Estonia, Litwa, Łotwa, Bułgaria, Rumunia...*

¹⁴⁶ *Ibidem*.

Także Cypr zgłosił zastrzeżenia odnośnie do nabywania nieruchomości przez obywateli państw członkowskich. W związku z niewielkim obszarem kraju, jak również niekorzystnymi skutkami, jakie mogłoby to wywołać (m.in. wzrost cen ziemi, negatywny wpływ na środowisko naturalne) strona cypryjska wystąpiła o pięcioletni okres przejściowy w zakresie nabywania przez cudzoziemców tzw. drugich rezydencji¹⁴⁷. Po zaakceptowaniu tej propozycji UE tymczasowo zamknęła ten obszar 29 marca 2001 roku¹⁴⁸.

Wprawdzie początkowo Słowenia¹⁴⁹, jako jedyny kraj kandydujący, nie wystąpiła o rozwiązania przejściowe w obszarze swobodny przepływ kapitału, jednakże zastrzegła sobie prawo do wyłączenia z obrotu nieruchomościami podmiotów tych państw kandydujących, którym przyznany zostałaby w wyniku negocjacji akcesyjnych okres przejściowy w tej dziedzinie. UE sprzeciwiła się temu zastrzeżeniu, ponieważ kłóciło się ono z podstawowymi zasadami traktatowymi: niedyskryminacji oraz bezwarunkowego charakteru traktatu. W konsekwencji Słowenia wycofała swoje stanowisko, co pozwoliło na tymczasowe zamknięcie tego obszaru 29 marca 2001 roku. Rezultatem rokowań Słowenii była możliwość zastosowania klauzuli ochronnej w okresie siedmiu lat od akcesji, w razie wystąpienia ewentualnych zakłóceń bądź komplikacji na krajowym rynku nieruchomości¹⁵⁰.

W pierwotnym stanowisku negocjacyjnym Czechy wystąpiły o dziesięcioletni okres przejściowy w zakresie nabywania gruntów rolnych i leśnych oraz pięcioletnie rozwiązanie przejściowe w odniesieniu do liberalizacji nabywania przez obywateli państw członkowskich drugich rezydencji i działek przeznaczonych pod ich budowę¹⁵¹. W czerwcu 2001 roku, strona czeska zaakcepto-

¹⁴⁷ Z wyjątkiem obywateli UE zamieszkujących Cypr, dla których nie przewidziano takich ograniczeń, por.: *Warunki członkostwa Polski w UE na tle wyników negocjacji akcesyjnych pozostałych państw kandydujących...*

¹⁴⁸ Por.: *Swobodny przepływ kapitału...; Bilans negocjacji krajów kandydujących – Słowenia, Cypr, Malta...*

¹⁴⁹ Słowenia jako jedyny kraj kandydujący zliberalizowała rynek nieruchomości na zasadzie wzajemności w Układzie Europejskim (wszedł w życie 1 lutego 1999 roku) – warunkiem jest co najmniej trzyletni okres zamieszkiwania w tym państwie; por.: *Swobodny przepływ kapitału...*

¹⁵⁰ Por.: *Bilans negocjacji krajów kandydujących – Słowenia, Cypr, Malta...; Warunki członkostwa Polski w UE na tle wyników negocjacji akcesyjnych pozostałych państw kandydujących...*

¹⁵¹ Zgodnie z czeskim prawem ograniczenia w nabywaniu nieruchomości nie obejmowały obcokrajowców, posiadających stałe miejsce zamieszkania w tym kraju, bądź osób prawnych z siedzibą w Czechach, por.: *Swobodny przepływ kapitału...*

wała propozycje zawarte we wspólnym stanowisku UE, w którym przewidziano m.in. pięcioletni okres przejściowy w zakresie drugich rezydencji oraz siedmioletni (czyli o trzy lata krótszy od wnioskowanego) okres przejściowy dotyczący nabywania gruntów leśnych i rolnych. Z tych ostatnich ograniczeń wykluczeni zostali rolnicy państw członkowskich, podejmujący na terytorium Czech pracę w charakterze rolników indywidualnych (na zasadzie samozatrudnienia). To rozwiązanie wyróżniało Czechy w porównaniu m.in. do Polski i Węgier¹⁵².

Również Węgry zgłosiły w obszarze swobodny przepływ kapitału wnioski o dwa okresy przejściowe w odniesieniu do nabywania nieruchomości przez cudzoziemców. Pierwszy dotyczył zachowania istniejących ograniczeń w sprzedaży i dzierżawie gruntów rolnych oraz obszarów ochrony przyrody w stosunku do cudzoziemców i wynosił 10 lat. Za zachowaniem tych wyłączeń przemawiały, w przekonaniu strony węgierskiej, względy ekonomiczne i społeczne, m.in. o 5 do 40 razy niższe ceny gruntów rolnych na Węgrzech w porównaniu z państwami UE. Stopniowa liberalizacja handlu gruntami rolnymi zapobiegłaby nagłemu wzrostowi cen oraz związanym z tym obawom rodzimej ludności na terenach wiejskich. Drugim wnioskowanym rozwiązaniem przejściowym było wprowadzenie wyłączeń w zakresie nabywania przez cudzoziemców domków letniskowych (drugich rezydencji) przez 5 lat od momentu akcesji. Ostatecznie Węgry zaakceptowały siedmioletni okres przejściowy w odniesieniu do zakupu ziemi rolnej oraz pięcioletni – w zakresie tzw. drugich domów. Ponadto, podobnie jak większość krajów kandydujących, strona węgierska zaakceptowała propozycję unijną, zgodnie z którą rolnicy indywidualni z państw UE, mogli nabywać grunty rolne od momentu akcesji, z zastrzeżeniem że udowodnią co najmniej trzyletni legalny pobyt na Węgrzech¹⁵³.

Bardzo zbliżone do węgierskiego było początkowe stanowisko Słowacji w obszarze „swobodny przepływ kapitału”. Strona słowacka zamierzała utrzymać przez pięć lat ograniczenia sprzedaży cudzoziemcom nieruchomości przeznaczanych na drugie miejsca zamieszkania oraz przez dziesięć lat – w stosunku do gruntów rolnych i leśnych. Pod koniec marca 2001 roku Słowacja, jako jedyny kraj spośród państw kandydujących, wycofała wniosek o rozwiązanie przejściowe w odniesieniu do liberalizacji nabywania drugich rezyden-

¹⁵² Por.: *Swobodny przepływ kapitału...; Warunki członkostwa Polski w UE na tle wyników negocjacji akcesyjnych pozostałych państw kandydujących...; Bilans negocjacji krajów kandydujących – Republika Czeska, Węgry, Słowacja...*

¹⁵³ *Ibidem*.

cji. Jeśli chodzi o drugi z wysuwanych wniosków, został on zmodyfikowany pod kątem propozycji strony unijnej – przystano na siedmioletni okres przejściowy w odniesieniu do nabywania nieruchomości rolnych i leśnych. Ponadto ustalono, że rolnicy indywidualni z państw członkowskich będą mogli kupować grunty rolne i leśne po co najmniej trzyletnim pobycie i działalności gospodarczej na Słowacji¹⁵⁴.

Bułgaria, w odróżnieniu od pozostałych państw kandydujących, w swoim wniosku dążyła do utrzymania ograniczeń w odniesieniu do wszystkich przypadków nabycia przez zagraniczne podmioty prawa własności ziemi. Odpowiednie derogacje w tym zakresie miały obowiązywać przez dziesięć lat od daty akcesji do UE. W toku negocjacji Bułgaria zaakceptowała jednak, podobnie jak Węgry i Czechy, stanowisko strony unijnej, w którym przewidziano przyznanie dwóch zróżnicowanych okresów przejściowych: siedmioletniego w zakresie ograniczenia możliwości zakupu ziemi rolniczej i leśnej oraz pięcioletniego na kupno tzw. drugich domów. Pozwoliło to na zamknięcie negocjacji dotyczących tego obszaru 27 lipca 2001 roku¹⁵⁵.

W zakresie swobodny przepływ kapitału Malta wystąpiła o utrzymanie krajowych przepisów w materii nabywania nieruchomości w celach „spekulacyjnych” oraz z przeznaczeniem na drugie miejsce zamieszkania. Do motywów przyjęcia powyższego stanowiska w rokowaniach, należy zaliczyć wpływ takich czynników, jak niewielka powierzchnia tego kraju, jego atrakcyjność turystyczna oraz z fakt, że ponad 20% ziemi na Malcie wprowadzone jest do stałego obrotu. W związku z czym Malcie udało się uzyskać szczególne warunki w zakresie prawa nabywania drugich domów. W myśl zagwarantowanej jej stałej derogacji prawo do zakupu tego rodzaju nieruchomości przyznano obywatelom UE, zamieszkującym co najmniej 5 lat na terytorium Malty. W innym przypadku niezbędne będzie uzyskanie pozwolenia¹⁵⁶.

Z kolei Rumunia, która rozpoczęła jako ostatnia rokowania w tym obszarze (12 czerwca 2001 roku) wnioskowała o 15- i 5-letni okres przejściowy. Dążono do utrzymania przez 15 lat od momentu akcesji istniejących ograniczeń w odniesieniu do nabywania przez cudzoziemców gruntów rolnych, le-

¹⁵⁴ *Ibidem*.

¹⁵⁵ Nie wprowadzono żadnych rozwiązań dla rolników indywidualnych, podejmujących pracę na roli na zasadzie samozatrudnienia, gdyż bułgarskie ustawodawstwo nie przewidywało wyłączeń w tym zakresie, por.: *Swobodny przepływ kapitału...; Bilans negocjacji krajów kandydujących – Estonia, Litwa, Łotwa, Bułgaria...*

¹⁵⁶ Por.: *Swobodny przepływ kapitału...; Bilans negocjacji krajów kandydujących – Słowenia, Cypr, Malta...; Warunki członkostwa Polski w UE na tle...*

śnych, obszarów pokrytych wodami śródlądowymi, jak również terenów pozamijskich¹⁵⁷. Zgodnie z propozycjami strony rumuńskiej, 5-letni okres przejściowy miałyby objąć liberalizację handlu nieruchomościami miejskimi (również tzw. drugie rezydencje)¹⁵⁸.

W opublikowanej przez frakcję parlamentarną SPD w grudniu 2000 roku broszurze pod tytułem „Poszerzenie Unii Europejskiej. Projekt dla pokoju, stabilizacji i wzrostu. 25 odpowiedzi na najważniejsze pytania”, negocjacje w obszarze swobodny przepływ kapitału zaliczono do jednych z najtrudniejszych. Wynikało to z faktu, że większość państw kandydujących zgłosiła wnioski o długie okresy przejściowe na zakup nieruchomości i gruntów przez obywateli UE¹⁵⁹. Rząd federalny wychodził z założenia, że państwa kandydujące szybko zniosą istniejące restrykcje w tym zakresie¹⁶⁰.

W podobnym tonie wypowiadali się politycy chadeccy. Przy czym w ich przekonaniu „w żadnym wypadku, również jeśli chodzi o zakup ziemi, wprowadzone okresy przejściowe nie mogą dyskryminować określonych grup obywateli, bądź poszczególnych państw obecnej Unii”¹⁶¹.

Warto nawiązać w tym miejscu do pojawiającej się już za rządów koalicji CDU/CSU/FDP w kontekście rokowań o przystąpienie Polski i Czech do UE, kwestii wypędzonych¹⁶². W rezolucji Bundestagu, uchwalonej 29 maja 1998 roku głosami CDU/CSU, apelowano do państw kandydujących m.in. o uznanie prawa Niemców do osiedlania się na terenach, z których zostali w 1945 roku przesiedleni¹⁶³. Natomiast ówczesny minister spraw zagranicznych Klaus Kinkel (FDP) opowiedział się za wyłączeniem kwestii wypędzonych z negocjacji akcesyjnych, ponieważ jego zdaniem, jej rozstrzygnięcie leżało w gestii relacji dwustronnych. Jednocześnie uważał on, że poszerzenie UE stwo-

¹⁵⁷ Por.: *Swobodny przepływ kapitału...*

¹⁵⁸ *Ibidem*; por.: *Bilans negocjacji krajów kandydujących – Estonia, Litwa, Łotwa, Bułgaria, Rumunia...*

¹⁵⁹ *Die Osterweiterung der Europäischen Union. Das Projekt für Frieden...*, s. 16.

¹⁶⁰ Por.: *Antwort der Bundesregierung auf die Große Anfrage der Fraktion CDU/CSU...*, s. 21.

¹⁶¹ *Die Erweiterung der Europäischen Union – die große Chance unserer Zeit. Beschluss des CDU...*, s. 8.

¹⁶² Szerzej na ten temat por.: S. Salzborn, *Heimatrecht und Volkstumskampf*, Hannover 2001; B. Faulenbach, *Die Vertreibung der Deutschen aus den Gebieten jenseits von Oder und Neißer. Zur wissenschaftlichen und öffentlichen Diskussion in Deutschland*, „Aus Politik und Zeitgeschichte” 2002, B. 51–52, s. 44–54.

¹⁶³ Chodziło o dawne wschodnie ziemie niemieckie: Sudety, Pomorze i Prusy Wschodnie, por.: szerzej na ten temat: B. Koszel, *Francja i Niemcy...*, s. 94–97.

rzyłoby „lepszą perspektywę dla tak trudnego i nacechowanego emocjonalnie problemu”¹⁶⁴.

Konsekwentnie, również będąc w opozycji, chadecy wzywali do rozstrzygnięcia tej kwestii w trakcie negocjacji akcesyjnych. Podobnie jak pozostałe partie, CDU/CSU uznawała proces poszerzenia UE o kraje Europy Środkowej i Wschodniej za „najważniejszy” z punktu widzenia niemieckich interesów. Jednakże, jak podkreślił Schäuble, „winien on zostać prawidłowo i dobrze przeprowadzony. Musi przyczynić się [...] do ponownego odnalezienia się wszystkich na kontynencie europejskim. Dotyczy to również niemieckich wypędzonych. Przystąpienie Polski, Czech i innych państw środkowoeuropejskich musi doprowadzić do uzdrowienia ran, powstałych wskutek wojny i wypędzeń”¹⁶⁵. Ponadto w przekonaniu polityków chadeckich, wypędzeni w największym stopniu skorzystaliby na poszerzeniu UE na wschód, a nawet byłiby „zwycięzcami” tego procesu. Mimo że kwestie własności ziemi i nieruchomości nie zostały jeszcze dostatecznie uregulowane, „granice z 1945 roku stracą ostatecznie swój dzielący charakter” w wyniku realizacji podstawowych wolności charakteryzujących jednolity rynek UE¹⁶⁶. Co więcej, byłby to dla niemieckich wypędzonych „krok do urzeczywistnienia prawa do stron ojczystych”¹⁶⁷.

W tym kontekście szczególnie drażliwą kwestią w stosunkach Czech z Niemcami, a także z Austrią był problem unieważnienia tzw. dekretów Beneša¹⁶⁸. Na mocy wydanych w 1946 roku dekretów przeprowadzono wywłaszczenia Niemców, zamieszkujących byłą Czechosłowację. Rządy zarówno Niemiec, jak i Austrii oficjalnie deklarowały nieobciążanie negocjacji akcesyjnych tym zagadnieniem i pozostawienie go w gestii uzgodnień dwustronnych¹⁶⁹. Niemniej Komisja Europejska i Parlament Europejski zapowiedziały przedstawienie opinii na ten temat. W przyjętej w 19 listopada 2002 roku przez Parlament Europejski rezolucji w sprawie dekretów Beneša, uznano m.in., że nie stanowią one przeszkody dla przystąpienia Czech do UE¹⁷⁰.

Partie chadeckie interpretowały akty prawne, na mocy których pozbawiono własności Niemców sudeckich, jako niezgodne z zasadą praworządności.

¹⁶⁴ K. Kinkel, *Die Ost-Erweiterung der EU nicht verzögern*, „Frankfurter Allgemeine Sonntagszeitung”, 24.05.1998, [w:] *Europäische Union. Dokumentation...*, s. 136.

¹⁶⁵ „Verhandlungen...”, 27. Sitzung, 18. März 1999, s. 2154.

¹⁶⁶ Por.: *Europa vereinigen – Chancen und Herausforderungen...*, s. 4.

¹⁶⁷ *Europa muss man richtig machen. Beschluß des 12. Parteitags der CDU...*, s. 13.

¹⁶⁸ Całkowitego zniesienia dekretów, jako warunku przystąpienia Czech do UE domagała się austriacka FPÖ Jörga Haidera.

¹⁶⁹ *Wybrane zewnętrzne uwarunkowania procesu...*, s. 97–98.

¹⁷⁰ *Wie die EU eine Vertreibung legalisiert*, „Frankfurter Allgemeine Zeitung”, 2.12.2002, s. 11.

Wobec tego w UE „nie może dojść do dyskryminowania ludzi ze względu na ich narodowość lub pochodzenie”¹⁷¹. Dekrety Beneša pozostawały w sprzeczności z ogólnie przyjętymi standardami praw człowieka, zatem w przekonaniu Petera Hintze (CDU/CSU), „niesprawiedliwość należałoby nazwać po imieniu”¹⁷².

W ślad za tym chadeccy politycy apelowali do Unii Europejskiej o wyegzekwowanie w procesie rokowań akcesyjnych unieważnienia dekretów przez stronę czeską. Dla Stoibera politycznym wyzwaniem, przed którym postawione zostały państwa kandydujące było odcięcie się od tego rodzaju dekretów¹⁷³. Na jego zlecenie profesorowie prawa: Rudolf Dolzer z Uniwersytetu w Bonn oraz Martin Nettesheim z Uniwersytetu Eberharda-Karlsa w Tübingen opracowali opinie prawną w tej materii. W przekonaniu prof. Nettesheima, w obowiązującym prawodawstwie czeskim znalazły się regulacje, które były wyrazem „politycznych decyzji, wrogich integracji europejskiej”. Utrzymanie ich w mocy skierowane byłoby zatem przeciw współistnieniu różnych narodowości. Nettesheim uważał, że Dekrety Beneša nie piętnowały „nie tylko wypędzeń, ale również pozbawienie przysługujących Niemcom sudeckim praw. Stanowią przeszkodę w integracji”. Co więcej, kwestionowały stawiane państwu, ubiegającym się o członkostwo kryteria prawnopolityczne, które winny one wypełniać, jeśli „popelnione w wyniku wypędzeń bezprawie nie zostało, również w przypadku mordu i podobnych przestępstw, pociągnięte do odpowiedzialności”. Druga opinia prof. Dolzera opierała się na konstatacji, że masowe wypędzenia Niemców sudeckich były wyraźnym naruszeniem prawa międzynarodowego, za które wcześniej rząd Czechosłowacji, obecnie rząd Czech winien przejąć odpowiedzialność. W związku z tym, uchwała czeskiego parlamentu kłóciła się z podpisaną w 1997 roku czesko-niemiecką deklaracją. Dla zachowania niemieckich interesów istotne było zatem, by rząd federalny w trakcie negocjacji zobowiązał rząd czeski do uznania wypędzeń za bezprawne¹⁷⁴.

Obie te opinie dołączył Stoiber w listach, skierowanych do przewodniczącego Parlamentu Europejskiego Coxa, przewodniczącego Komisji Europejskiej

¹⁷¹ *Die Erweiterung der Europäischen Union – die große Chance unserer Zeit...*, s. 3.

¹⁷² „Verhandlungen...”, 227. Sitzung, 21. März 2002, s. 22462.

¹⁷³ *Ansprache des Bayerischen Ministerpräsidenten Dr. Edmund Stoiber anlässlich der zentralen Auftaktveranstaltungen des Tages der Heimat am Samstag, 1. September 2001, in Berlin – „Leitwort: Im Zentrum – Vertreibung ächten”*, <http://www.bayern.de/Presse-Info/Reden/2001/09-01.html> (marzec 2005).

¹⁷⁴ *Stoiber: EU muß von Prag Aufhebung der Beneš-Dekrete verlangen*, „Frankfurter Allgemeine Zeitung”, 11.10.2002, s. 2.

Prodiego i kanclerza Schrödera. Ponadto wezwał europejskie instytucje do wyegzekwowania „od Republiki Czeskiej zobowiązania do przewyciężenia istniejących przeszkód na drodze do członkostwa. To samo zobowiązanie dotyczyłoby rządu federalnego”. Stoiber podkreślił w tych listach, że każde nowo przystępujące państwo winno uznać, że UE jest nie tylko wspólnotą gospodarczą i walutową, ale również wspólnotą wartości. A w europejskim porządku wartości nie ma miejsca na wypędzenia¹⁷⁵. Dlatego też, zgodnie ze swoimi wcześniejszymi deklaracjami, Stoiber popierał inicjatywę Związku Wypędzonych (BdV), dotyczącą utworzenia w Niemczech Centrum Wypędzeń. Swoje stanowisko argumentował m.in. w następujący sposób: „wschodnie i południowo-wschodnie dziedzictwo kulturowe stanowi integralną część całej niemieckiej historii. Tym samym tworzy naszą tożsamość”¹⁷⁶.

Zapatrywania chadeckiej opozycji na ten temat spotkały się z krytyką frakcji koalicyjnych. Koncentrowała się ona na zarzucie wzbudzania obaw w społeczeństwach państw kandydujących, przede wszystkim w Polsce. Podnoszenie bowiem daleko idących roszczeń wypędzonych, stwarzało zasadniczą przeszkodę w końcowych rokowaniach na temat okresów przejściowych, dotyczących kwestii nabywania ziemi i nieruchomości¹⁷⁷. Ponadto poszerzenie UE należałoby postrzegać jako „historyczne zadanie pojednania Niemiec z Polską i Czechami” (Christoph Zöpel, minister stanu)¹⁷⁸.

1.3. Swobodny przepływ osób

Na kształtowanie się stanowiska UE w obszarze „swobodny przepływ osób” szczególnie wpływ miała prowadzona w Niemczech i Austrii¹⁷⁹ debata społeczna. Najbardziej wrażliwą kwestią w tej materii był przepływ pracowników i swobodny dostęp obywateli państw kandydujących do unijnych rynków pra-

¹⁷⁵ http://www.bayern.de/Presse-Info/PM/2002/Benesch-Dekrete_Stoiber_021010.htm (marzec 2005).

¹⁷⁶ *Stoiber: Vertreibungsdekrete haben in der EU als Wertegemeinschaft keinen Platz/Gespräch mit dem Bund der Vertriebenen Bayern*, 11. April 2000, http://www.bayern.de/Presse-Info/PM/2000/Bund_der_Vertriebenen_004011.htm (23.07.2004), (marzec 2005).

¹⁷⁷ Por.: m.in. wypowiedź H. Lippelta (Sojusz'90/Zieloni): „Verhandlungen...”, 108. Sitzung, 8. Juni 2000, s. 10145.

¹⁷⁸ „Verhandlungen...”, 116. Sitzung, 12. September 2000, s. 11129.

¹⁷⁹ Szerzej na ten temat por.: K. Kukier, *Problematyka swobodnego przepływu osób w świetle raportu rządu austriackiego: „Swobodny przepływ osób w kontekście rozszerzenia UE. Dodatkowe informacje nt. sytuacji Austrii w odniesieniu do materiału informacyjnego Komisji Europejskiej z 17 kwietnia 2000 roku”*, „Biuletyn Analiz UKIE”, sierpień 2000, nr 4, <http://www.biuletyn.ukie.gov.pl> (marzec 2007).

cy¹⁸⁰. Obawy społeczeństw tych państw wiązały się głównie z różnicami wynagrodzeń, wysokim poziomem bezrobocia w niektórych krajach Europy Środkowo-Wschodniej, jak również bezpośrednim sąsiedztwem, które mogłoby pociągnąć za sobą nasilenie się ruchów imigracyjnych. Efektem twardego stanowiska rządów Niemiec i Austrii były znaczne rozbieżności w zapatrywaniach na konieczność wprowadzenia oraz zakres możliwych rozwiązań przejściowych w dziedzinie swobodnego przepływu pracowników z krajów Europy Środkowej i Wschodniej po ich przystąpieniu do UE¹⁸¹.

Wśród niemieckich frakcji parlamentarnych panowała zgodność co do tego, że przejściowe ograniczenia w dostępie do unijnego rynku pracy po rozszerzeniu UE są konieczne. Wynikało to przede wszystkim z obaw społeczeństwa przed masowym napływem taniej siły roboczej z państw Europy Środkowo-Wschodniej. Takie niepokoje, były w przekonaniu niemieckich polityków, szczególnie uzasadnione w landach graniczących z Polską i Czechami. Ponadto wskazywano na niebezpieczeństwo związane ze wzrostem nielegalnej imigracji oraz przestępczości, w związku z niewystarczającym zabezpieczeniem wschodnich granic państw kandydujących¹⁸². Niemniej dostrzegano potrzebę napływu imigrantów, uwarunkowaną procesem „starzenia się” niemieckiego społeczeństwa oraz stale wzrastającym zapotrzebowaniem na określone grupy zawodowe, takie jak lekarze, informatycy¹⁸³, czy też na pracowników sezonowych w gastronomii, hotelarstwie, rolnictwie i budownictwie.

Jednocześnie swoboda przepływu osób należała do tych sfer integracji europejskiej, które w największym stopniu miały wpływ na stopień poparcia opinii publicznej krajów Europy Środkowo-Wschodniej dla ich starań o członkostwo w UE. Co więcej, ustanowienie okresów przejściowych w swobodnym przepływie pracowników mogło determinować wyniki referendum akcesyjnych w państwach kandydujących. Świadomość tej zależności określała z kolei stanowiska negocjacyjne rządów państw kandydujących.

¹⁸⁰ Por.: A. Mayhew, *Rozszerzenie Unii Europejskiej...*, s. 60–62.

¹⁸¹ Por.: C. Herma, *Swobodny przepływ osób – wybrane stanowiska rządów, grup nacisku i instytucji w państwach członkowskich UE*, „Biuletyn Analiz UKiE”, styczeń 2001, nr 5, s. 53–76.

¹⁸² Por.: *EU-Erweiterung und Arbeitnehmerfreizügigkeit. Öffentliche Anhörung vom 4. April 2001, Ausschuss für die Angelegenheiten der Europäischen Union, Texte und Materialien*, Berlin, Mai 2001.

¹⁸³ W lipcu 2000 roku rząd federalny wprowadził tzw. Green Card, umożliwiającą zagranicznym specjalistom (20 tys.) z wyższym wykształceniem uzyskanie legalnego pobytu i zatrudnienia w RFN na okres 5 lat.

W związku z nasilającymi się w trakcie toczących się negocjacji, niepokojami niemieckiego społeczeństwa wobec przyjęcia nowych państw członkowskich duży zamęt wywołała wypowiedź komisarza Verheugena dla dziennika „Süddeutsche Zeitung” we wrześniu 2000 roku¹⁸⁴. Co prawda przyznał on, że niemieckie społeczeństwo „wykazuje tendencję do artykułowania w większym stopniu niebezpieczeństw [...], niż korzyści” związanych z poszerzeniem. Niemniej, mając na uwadze obawy wynikające przede wszystkim z napływu taniej siły roboczej z krajów Europy Środkowo-Wschodniej, jak również traktując cały projekt rozszerzenia UE jako „dzieło elit politycznych”, Verheugen rozważał zasadność przeprowadzenia referendum na temat przystąpienia nowych państw. Zmusiłoby ono, w jego przekonaniu, elity polityczne do skonfrontowania realizowanej polityki europejskiej z obawami i oczekiwaniami społeczeństwa. Przy czym podkreślił, że niemiecka konstytucja nie przewidywała możliwości odwołania się do instrumentu referendum, niezbędna byłaby zatem jej zmiana¹⁸⁵. Mimo to sam Verheugen, jak i przedstawiciele rządu federalnego w swoich późniejszych wypowiedziach wykluczyli taką ewentualność¹⁸⁶. Również chadecka opozycja odrzuciła możliwość przeprowadzenia w Niemczech referendum na temat poszerzenia UE na wschód¹⁸⁷.

Zarówno porozumienie koalicyjne, podpisane przez SPD i Sojusz '90/Zielonych 20 października 1998 roku, jak i deklaracja rządowa przedłożona przez nowego kanclerza Gerharda Schrödera 10 listopada 1998 roku zapowiadały konieczność wprowadzenia „odpowiednich” okresów przejściowych w obszarze swobodnego dostępu obywateli nowych państw członkowskich do wspólnotowych rynków pracy¹⁸⁸.

Zapowiedzi te zostały sprecyzowane przez kanclerza Schrödera 18 grudnia 2000 roku podczas konferencji zatytułowanej „Rozszerzenie Unii Europej-

¹⁸⁴ „Vorschlag ist moralisch falsch”, „Süddeutsche Zeitung”, 5.09.2000, s. 5; SZ-Interview mit Wladyslaw Bartoszewski „Der Volksentscheid wäre nur ein Vorwand”, „Süddeutsche Zeitung”, 8.09.2000, s. 14.

¹⁸⁵ SZ-Interview mit Günter Verheugen „Das Volk soll über die EU-Erweiterung entscheiden”, „Süddeutsche Zeitung”, 2.09.2000, s. 14; A. Oldag, S. Ulrich, Verheugen will Referendum über EU-Erweiterung, „Süddeutsche Zeitung”, 2.09.2000, s. 1.

¹⁸⁶ Por.: Verheugen stößt im In- und Ausland auf Ablehnung, „Süddeutsche Zeitung”, 5.09.2000, s. 1; SZ-Interview mit Joschka Fischer „Ich habe nichts gegen Volksentscheide”, „Süddeutsche Zeitung”, 9.09.2000, s. 13.

¹⁸⁷ Europa vereinigen – Chancen und Herausforderungen der EU-Erweiterung..., s. 3; por.: wypowiedź Güntera Glosera (CDU/CSU) w debacie 12 września 2000 roku, „Verhandlungen...”, 116. Sitzung, 12. September 2000, s. 11134.

¹⁸⁸ Por. Aufbruch und Erneuerung...

skiej” w Weiden, w Bawarii. W „Pięciopunktowym programie w sprawie swobodnego przepływu osób” przedstawił on stanowisko rządu federalnego w odniesieniu do prowadzonych negocjacji akcesyjnych w tej materii¹⁸⁹. Schröder oświadczył, że Niemcy domagać się będą siedmioletniego okresu przejściowego na otwieranie się unijnego rynku pracy dla pracowników państw kandydujących, od dnia ich akcesji. Przy czym w traktatach akcesyjnych powinien znaleźć się zapis o możliwości skrócenia uzgodnionych ograniczeń (w wyniku przeprowadzenia odpowiednich kontroli po pięciu latach od dnia akcesji). Jednocześnie zaproponował, by w „starych” państwach członkowskich zagwarantowano, odpowiednio do istniejących potrzeb i w oparciu o przepisy krajowe, „kontrolowany dostęp” do niektórych sektorów rynku pracy jeszcze podczas obowiązywania okresów przejściowych. Możliwym rozwiązaniem byłoby, według kanclerza, wprowadzenie systemu kwotowego, odrębnego dla każdego państwa członkowskiego¹⁹⁰. Ta propozycja została już wcześniej poparta przez komisarza Verheugena¹⁹¹. Ponadto Schröder opowiedział się za wprowadzeniem, równoległe do rozwiązań przejściowych w zakresie swobody przepływu pracowników z krajów Europy Środkowo-Wschodniej, przejściowych ograniczeń w niektórych sektorach usług, przede wszystkim w budownictwie i rzemiośle. Zapobiegłoby to omijaniu wprowadzonych restrykcji przez pracowników tych branż. Uzasadniając niemieckie stanowisko w tej materii, kanclerz odwołał się do „obaw i niepewności” ludności, zamieszkującej tereny przygraniczne. Wprowadzenie z dniem rozszerzenia UE pełnej swobody przepływu pracowników z krajów Europy Środkowo-Wschodniej, wywołałoby bowiem „niemożliwe do przewyciężenia” problemy na niemieckim rynku pracy.

Jednocześnie Schröder przyznał, że po 2010 roku Niemcom potrzebny byłby napływ siły roboczej z „nowych” państw członkowskich, w związku z negatywnymi tendencjami demograficznymi w niemieckim społeczeństwie. Zatem dla zachowania w przyszłości niemieckich standardów życia, niezbędni będą wykwalifikowani specjaliści z innych krajów. Wobec tego konieczne będą również elastyczne okresy przejściowe, pozwalające obecnym państwom członkowskim na jednostronne otwieranie rynków pracy przed upływem okresów przejściowych¹⁹².

¹⁸⁹ Por.: *Antwort der Bundesregierung auf die Große Anfrage der Fraktion...*, s. 49.

¹⁹⁰ P. Fahrenholz, *Kanzler: Arbeitsmarkt für Osteuropäer erst nach Frist öffnen*, „Süddeutsche Zeitung”, 19.12.2000, s. 5.

¹⁹¹ Por.: C. Herma, *Swobodny przepływ osób – wybrane stanowiska...*, s. 57.

¹⁹² P. Fahrenholz, *Kanzler: Arbeitsmarkt für Osteuropäer...*

„Pięciopunktowy program” kanclerza spotkał się z negatywną reakcją państw kandydujących. Jedynie rząd węgierski zapowiedział gotowość zaakceptowania niemieckiej propozycji, pod warunkiem jej przyjęcia we wspólnym stanowisku UE. Również w tym kontekście dziennik „Süddeutsche Zeitung” przytaczał wypowiedź urzędnika ministerstwa gospodarki Węgier. W jego przekonaniu żądania Schrödera były „irrealne”. Niemniej w czasie konkretnych rozmów musiałyby dojść do „handlu wymiennego”, ponieważ również Węgry wnioskowały o przejściowe ograniczenia w zakupie gruntów przez obywateli UE. Podobnie przedstawiciele innych państw kandydujących akcentowali znaczenie swobody wyboru miejsca pracy jako kluczowej wolności, wynikającej z jednolitego rynku wewnętrznego UE i w związku z tym domagali się pełnej liberalizacji przepływu siły roboczej od dnia akcesji (Polska, Litwa, Łotwa, Czechy) lub jej zróżnicowania w zależności od państwa (Estonia)¹⁹³. Co więcej, stanowisko niemieckiego rządu odebrane zostało przez kraje Europy Środkowo-Wschodniej, a w szczególności przez Polskę, jako krok wstecz w stosunku do prezentowanej, jeszcze w grudniu 2000 roku na spotkaniu Rady Europejskiej w Nicei, roli „advokata” państwa kandydujących.

Powyższy program był zarazem przejawem dążeń rządu federalnego do jak najszybszego przeprowadzenia i zamknięcia wewnątrzpolitycznych kontrowersji na temat ograniczeń, w dostępie pracowników z państw kandydujących do niemieckiego rynku pracy. Chodziło o zakończenie rokowań w tym rozdziale do końca 2001 roku tak, aby, jak oświadczył komisarz Verheugen, wykluczyć tę „wybuchową” kwestię z kampanii poprzedzającej wybory do Bundestagu w 2002 roku¹⁹⁴. A tak skomentował powyższy związek dziennikarz „Süddeutsche Zeitung”: „Nic nie byłoby gorsze, niż zamknięcie krajom kandydującym drzwi przed nosem, w związku z emocjonalnie podgrzaną dyskusją nad polityką imigracyjną. Należałoby skierować dyskusję na rozsądne tory. Z pewnością na poszerzeniu straciliby przede wszystkim przedstawiciele nisko opłacanych grup zawodowych w starych państwach członkowskich. Jednakże w żadnym wypadku nie usprawiedliwiłoby to zwłoki poszerzenia. Ewentualnie należałoby wprowadzić dla określonych branż jasno zdefiniowane okresy przejściowe”¹⁹⁵.

Przedstawiciele wszystkich niemieckich partii politycznych przyznawali, że większość społecznych obaw była nieuzasadniona, ale należałoby je zneutralizować. Zatem polityczna dyskusja koncentrowała się przede wszystkim

¹⁹³ Por.: Schröders EU-Vorschlag stößt auf Ablehnung, „Süddeutsche Zeitung”, 20.12.2000, s. 9.

¹⁹⁴ Ibidem; A. Oldag, Im Osten geht die Rechnung auf, „Süddeutsche Zeitung”, 20.12.2000, s. 4.

¹⁹⁵ A. Oldag, Im Osten geht die Rechnung auf...

na zagrożeniach i niepokojach podnoszonych przez ludność zamieszkująca tereny przygraniczne. Politycy podkreślali, że należy eksponować argumenty, przemawiające za pozytywnymi skutkami z dalszej integracji gospodarczej krajów Europy Środkowo-Wschodniej z UE, zwłaszcza dla tych obszarów. Ponadto wszystkie frakcje parlamentarne akcentowały potrzebę kampanii informacyjnej na temat poszerzenia UE¹⁹⁶.

Frakcja parlamentarna CDU/CSU, dążąc do spełnienia oczekiwań mieszkańców landów wschodnich, opracowała w listopadzie 2000 roku wniosek zatytułowany „Przygotować niemieckie regiony przygraniczne do rozszerzenia UE na wschód przez plan działań w pasie granicznym”¹⁹⁷. Wniosek ten został zgłoszony pod obrady Bundestagu 7 grudnia 2000 roku, a następnie 8 marca 2001 roku odrzucony głosami większości parlamentarnej SPD/Sojusz '90/Zieloni.

We wniosku chadecy przyznawali, że polityczne i gospodarcze korzyści poszerzenia UE przewyższają koszty tego procesu oraz, że w tym samym stopniu dotyczyło to regionów przygranicznych. Niemniej regiony graniczne w dużo większym zakresie odczułyby nie tylko pozytywne skutki poszerzenia, ale również wiążące się z nim problemy. W związku z powyższym frakcja CDU/CSU apelowała do rządu federalnego o wypracowanie w czasie prowadzonych negocjacji akcesyjnych planu działań w pasie granicznym. Powinien on zawierać kompleksowy zespół środków o charakterze strukturalnym, gospodarczym, jak i związanym z polityką zatrudnienia. Chadecy zarzucili koalicji rządzącej brak pomysłu i zaangażowania, jeśli chodzi o wewnętrzpaństwowe konsekwencje akcesji państw Europy Środkowo-Wschodniej. Podkreślano ponadto konieczność dodatkowego wsparcia dla regionów graniczących z nowymi państwami członkowskimi, zarówno w ramach celu 1. polityki strukturalnej, jak również ze środków narodowych¹⁹⁸.

Wniosek nie spotkał się z odzewem rządowych frakcji koalicyjnych, mimo że podzielano opisane w nim zagrożenia i obawy ludności, zamieszkującej regiony przygraniczne. Zarówno politycy koalicji rządzącej, jak i opozycji zwracali uwagę na potrzebę kompleksowej kampanii informacyjnej, rzeczowego dialogu o szansach i ryzykach związanych z poszerzeniem UE. Politycy chadecy w kontekście regionów granicznych szczególnie podnosili kwestię

¹⁹⁶ Frakcja parlamentarna FDP poświęciła tej kwestii oddzielny wniosek, por.: *Antrag der Fraktion FDP: Die Bürger für die Ost-Erweiterung der EU gewinnen*, 7.03.2001, „BT-Drucksache” 14/5454.

¹⁹⁷ *Antrag der Fraktion CDU/CSU: Die deutschen Grenzregionen auf die EU-Erweiterung durch einen Grenzgürtel-Aktionsplan vorbereiten*, 14.11.2000, „BT-Drucksache” 14/4643.

¹⁹⁸ *Antrag der Fraktion CDU/CSU: Die deutschen Grenzregionen...*

taniej siły roboczej, problemów w sektorze usług, rolnictwa, ochrony środowiska i wewnętrznego bezpieczeństwa (Klaus Hofbauer, CDU/CSU)¹⁹⁹.

Nawiązując do drażliwej kwestii finansowania poszerzenia UE, Christian Sterzing, występujący w imieniu frakcji parlamentarnej Sojuszu '90/Zielonych, podkreślał, że w publicznej debacie należałoby wyeksponować fakt, iż dla Niemców „finansowe wsparcie poszerzenia nie jest [...] ofiarą, lecz historycznym obowiązkiem i zarazem inwestycją na przyszłość”. Wymienił trzy „przesłania”, które powinny być rezultatem tej debaty. Pierwsze opierało się na konstatacji, że finansowanie poszerzenia było inwestycją na przyszłość i leżałoby w niemieckim interesie. Drugim przesłaniem było stwierdzenie, że największe gospodarcze korzyści z poszerzenia czerpałyby Niemcy. Trzecie przesłanie wychodziło naprzeciw obawom związanym z utratą miejsc pracy wskutek poszerzenia, gdyż wręcz przeciwnie, przystąpienie nowych państw przyczyni się do zagwarantowania miejsc pracy w Niemczech. A zatem już obecnie można było mówić o „olbrzymich gospodarczych korzyściach”. Proces poszerzenia otwierał, jego zdaniem, takie szanse również dla regionów, graniczących z nowymi państwami członkowskimi. Zwłaszcza że w ocenie sytuacji wyjściowej należałoby uwzględnić środki finansowe przeznaczone w ramach zjednoczenia Niemiec, m.in. na infrastrukturę na tych terenach. Ponadto koalicja rządząca przewidywała przyznanie szczególnej pomocy w tym zakresie na wsparcie małych i średnich przedsiębiorstw²⁰⁰.

Deputowani frakcji SPD i Sojuszu '90/Zielonych także dostrzegali potrzebę „strukturalno-politycznego” wsparcia regionów granicznych, ponieważ to właśnie tam najbardziej odczuwalne byłyby negatywne skutki poszerzenia UE. By temu zapobiec rząd federalny zapowiedział dążenia w kierunku powiązania i zazębienia różnych instrumentów dla wzmocnienia wsparcia landów, graniczących z nowymi państwami członkowskimi. Nawiązując do kolejnego problemu w tym kontekście, a mianowicie swobodnego przepływu siły roboczej i usług, frakcje koalicyjne wskazały na dwa równoległe rozwiązania. Pierwszym byłaby aktywna polityka zatrudnienia w tych regionach. Drugim byłoby uwzględnienie w negocjacjach akcesyjnych odpowiednich okresów przejściowych w tych obszarach. Frakcje SPD i Sojusz '90/Zieloni uznały „wewnątrzpolityczne” wspieranie procesu poszerzenia UE za „wyzwanie dla polityki, gospodarki i społeczeństwa”²⁰¹.

¹⁹⁹ „Verhandlungen...”, 140. Sitzung, 7. Dezember 2000, s. 13759.

²⁰⁰ *Ibidem*, s. 13760.

²⁰¹ *Antrag der Fraktion SPD und der Fraktion Bündnis'90/Die Grünen: Flankierung der Erweiterung der Europäischen Union als innenpolitische Aufgabe*, 5.12.2000, „BT-Drucksache” 14/4886; „BT-Drucksache” 14/5475.

Politycy frakcji parlamentarnej FDP także zwracali uwagę na konieczność zaangażowania społeczeństwa w proces rozszerzenia UE o kraje Europy Środkowo-Wschodniej. Wypowiadali się na temat trudnych problemów w okresie przejściowym, związanych z zaostrzeniem się konkurencyjności, właśnie na terenach graniczących z państwami kandydującymi (Ernst Burgbacher)²⁰². Ponadto powoływali się na doświadczenia związane z akcesją Hiszpanii i Portugalii do ówczesnej EWG²⁰³.

Z kolei frakcja parlamentarna PDS uznała wniosek chadeków za „problematyczny”, ponieważ zakładał on „czysto niemiecki szczególny program” w UE (Uwe Hirsch). W zamian proponowano wypracowanie koncepcji łączącej w sobie aspekty regionalne i europejskie. Zakładałaby ona objęcie wsparciem wszystkich unijnych regionów, graniczących z nowymi państwami członkowskimi. Natomiast wniosek frakcji CDU/CSU uznano za zbyt „ograniczony” oraz za wyraz czystego populizmu i „taniej polityki”²⁰⁴.

Wprowadzenie okresów przejściowych w otwieraniu niemieckiego rynku pracy, w stanowisku frakcji parlamentarnej SPD z grudnia 2000 roku²⁰⁵, stanowiłoby skuteczną blokadę przed „masowym napływem pracowników z państw kandydujących do Niemiec”. Ograniczenia miałyby na celu uzyskanie czasu na wyrównanie standardów życiowych w nowych i starych państwach członkowskich, w szczególności w zakresie poziomu wynagrodzeń. Argumentowano, że wynikający z integracji szybszy wzrost gospodarczy i co za tym idzie poprawa sytuacji materialnej w krajach Europy Środkowo-Wschodniej zmniejszyłaby skłonność obywateli tych krajów do migracji zarobkowej. W tym kontekście powoływano się na znacznie mniejsze od oczekiwanych migracje pracowników po przystąpieniu do Wspólnot Hiszpanii i Portugalii. Proponowano więc wprowadzenie analogicznych siedmioletnich okresów przejściowych, z możliwością ich skrócenia. Ponadto socjaldemokraci opowiadali się za ukierunkowaną imigracją zarobkową z krajów Europy Środkowo-Wschodniej, odpowiadającą rzeczywistym potrzebom gospodarczym Niemiec. Cho-

²⁰² „Verhandlungen...”, 140. Sitzung, 7. Dezember 2000, s. 13761.

²⁰³ Oba te państwa uzyskały siedmioletnie okresy przejściowe w dostępie do unijnych rynków pracy krajów EWG, zostały one skrócone do sześciu lat, ze względu na znaczenie mniejsze od oczekiwanych migracje siły roboczej. Z kolei dziesięcioletni okres przejściowy dla Luksemburga został skrócony do ośmiu lat. Szerzej na ten temat por.: A. Wójcik, *Przystąpienie Hiszpanii do Wspólnot Europejskich*, „Biuletyn Analiz UKIE”, wrzesień 2001, nr 7, <http://www.biuletyn.ukie.gov.pl> (marzec 2007).

²⁰⁴ „Verhandlungen...”, 140. Sitzung, 7. Dezember 2000, s. 13762.

²⁰⁵ *Die Osterweiterung der Europäischen Union. Das Projekt für Frieden...*

dziło o „sektorowe i regionalne zróżnicowanie okresów przejściowych”. W powyższym związku przedstawiano różne stanowiska niemieckich środowisk gospodarczych wobec tego problemu. Wśród przedstawicieli niemieckiej gospodarki dominowało zainteresowanie szybkim otwarciem niemieckiego rynku pracy dla wysoko wykwalifikowanych pracowników. Za nieograniczonym dostępem do tegoż rynku w określonych sektorach opowiedział się m.in. Niemiecki Związek Rolników (popyt na pracowników sezonowych w rolnictwie) oraz przedstawiciele niemieckiej gastronomii (zapotrzebowanie na ok. 80 tys. osób). Uwzględniając te stanowiska, SPD opierała się na założeniu, że imigracja zarobkowa z państw Europy Środkowo-Wschodniej koncentrowałaby się raczej na prosperujących, a nie strukturalnie słabych, branżach i regionach²⁰⁶.

W ślad za tym koalicja rządząca opowiadała się za ukierunkowaną imigracją zarobkową z krajów Europy Środkowo-Wschodniej. Kontrolowana i monitorowana migracja siły roboczej byłaby jednocześnie postrzegana przez społeczeństwo nie jako zagrożenie, ale jako szansa. Co więcej, wzmocniłaby wśród obywateli poczucie zaufania w „polityczne sterowanie procesem rozszerzenia UE”²⁰⁷. Mimo akcentowanych przez niemieckie instytuty naukowe korzyści związanych z otwarciem rynków dla dotychczasowych państw członkowskich²⁰⁸, SPD i Sojusz '90/Zieloni skłaniali się ku stanowisku niemieckich związków zawodowych. Zaprezentowany w Weiden program kanclerza Schrödera stanowił „prawie bezpośrednie odzwierciedlenie opinii związków zawodowych [...] w kwestii wprowadzania swobodnego przepływu pracowników”²⁰⁹. Wprawdzie niemiecka federacja związków zawodowych DGB²¹⁰ akceptowała tezę, że w następstwie rozszerzenia nie należy oczekiwać masowych migracji. Niemniej opowiadała się za uwzględnieniem w narodowej i wspólnotowej polityce zatrudnienia skutków poszerzenia w określonych sek-

²⁰⁶ *Ibidem*, s. 24.

²⁰⁷ Por.: *Die Weichen für die Erweiterung der Europäischen Union richtig stellen. Antrag der Fraktionen SPD und Bündnis'90/Die Grünen*, 6.03.2001, „BT-Drucksache” 14/5447.

²⁰⁸ Por.: C. Herma, *Koszty i korzyści rozszerzenia UE – wybrane analizy niemieckich instytutów naukowych*, „Biuletyn Analiz UKIE”, kwiecień 2000, nr 3, <http://www.biuletyn.ukie.gov.pl> (marzec 2007); M. Baumüller, *Angst vor zu viel Freizügigkeit*, „Süddeutsche Zeitung”, 21.05.2001, s. 24.

²⁰⁹ C. Herma, *Koszty...*, s. 58; por.: *EU-Erweiterung und Arbeitnehmerfreizügigkeit. Öffentliche Anhörung vom 4. April 2001, Texte und Materialien*, Berlin, Mai 2001.

²¹⁰ Deutsche Gewerkschaftsbund – w jego skład wchodzi 11 central związkowych, skupiających ponad 8 milionów pracobiorców.

torach i regionach, a tym samym za ograniczeniem przepływu pracowników z nowych państw członkowskich²¹¹.

W związku z powyższym rząd niemiecki wnioskował w czasie prowadzonych negocjacji akcesyjnych wprowadzenie okresów przejściowych w otwieraniu niemieckiego rynku pracy dla pracowników z Europy Środkowo-Wschodniej. Stanowisko koalicji SPD/Sojuzsu '90/Zielonych w tej kwestii obejmowało „pięć punktów” sformułowanych przez kanclerza Schrödera²¹². Po pierwsze, domagano się ustanowienia siedmioletnich ograniczeń w swobodnym przepływie pracowników z krajów Europy Środkowo-Wschodniej. Po drugie, chodziło o stworzenie „elastycznego modelu”, pozwalającego na ewentualne skrócenie okresów przejściowych po pięciu latach od dnia akcesji. Po trzecie, dopuszczano możliwość skrócenia czasu obowiązywania ograniczeń, jeśli w państwie nimi objętym zostałyby ku temu stworzone warunki. Po czwarte, dopuszczano możliwość jednostronnego otwierania rynków pracy przez obecne państwa członkowskie przed upływem okresów przejściowych i w ramach przepisów krajowych, jeśli istniałoby zapotrzebowanie na siłę roboczą. Po piąte, domagano się wprowadzenia okresów przejściowych w niektórych sektorach usług, zwłaszcza w budownictwie i rzemiośle²¹³.

Również opozycja opowiadała się za ustanowieniem okresów przejściowych w swobodnym dostępie obywateli państw kandydujących do wspólnotowych rynków pracy²¹⁴. Wprawdzie chadecy przyznawali, że perspektywa członkostwa w UE wpłynie na zmniejszenie się migracji zarobkowej z tych krajów, jednakże „pewne” ograniczenia będą niezbędne. Krytyce poddano „przedwczesne, a tym samym niewłaściwe”, zdaniem frakcji chadeckiej, udostępnienie informacji o czasie obowiązywania ograniczeń dostępu pracowników z krajów Europy Środkowo-Wschodniej do niemieckiego rynku pracy. Wcześniej należałoby, zdaniem chadeców, przedstawić opinii społecznej „obiektywne kryteria, według których wyznaczone zostałyby te okresy, jak również kryteria, pozwalające na ocenę stopnia ich elastyczności”. Proponowano zatem większe zróżnicowanie ograniczeń w dostępie do pracy w UE,

²¹¹ Die Zukunft der Europäischen Union: Osterweiterung, institutionelle Reformen, soziale Grundrechte – oświadczenie Federalnego Zarządu DGB, Bruksela 7.12.2000.

²¹² Por.: wypowiedź kanclerza Gerharda Schrödera w debacie parlamentarnej 19 stycznia 2001 roku: „Verhandlungen...”, 144. Sitzung, 19. Januar 2001, s. 14114.

²¹³ Por.: *Antwort der Bundesregierung auf die Große Anfrage der Fraktion...*, s. 46.

²¹⁴ Por.: *Europa muss man richtig machen. Beschluß des 12. Parteitags der CDU...*, s. 13; *Agenda 2000 – Woran wir die Bundesregierung messen. Positionspapier von CDU und CSU...*, s. 6.

w zależności od poziomu rozwoju gospodarczego oraz liczby ludności danego państwa. Ponadto CDU opowiedziała się za wprowadzeniem corocznych kontroli, pozwalających na skrócenie okresów przejściowych, „pod warunkiem mniejszych niż spodziewane migracji pracowników”. Niemniej w dużo większym stopniu skuteczniejsze od czasowych ograniczeń byłoby „zwolnienie obciążeń podatkowych z małych i średnich przedsiębiorstw oraz uelastycznienie rynku pracy”. Wówczas masowo zmniejszyłaby się skłonność zatrudniania zagranicznych pracowników²¹⁵.

Bawarska CSU domagała się co najmniej siedmioletnich okresów przejściowych dla swobodnego przepływu siły roboczej. Takie stanowisko Reinhold Bocklet, minister do spraw europejskich Bawarii, uzasadniał przede wszystkim napiętą sytuacją na rynku pracy, w innym wypadku mogłoby dojść do „gospodarczych i społecznych wypaczeń” w regionach granicznych²¹⁶. Z kolei Edmund Stoiber rozważał wprowadzenie dziesięcioletnich okresów przejściowych, tak by umożliwić rodzimej ludności dostosowanie się do sytuacji wywołanej akcesją nowych państw. Podobnie burmistrz Berlina Eberhard Diepgen (CDU) uznał zaproponowane przez kanclerza ograniczenia za zbyt krótkie. Natomiast rzecznik do spraw polityki europejskiej frakcji parlamentarnej CDU/CSU, Peter Hintze ze wystarczającą uznawał trzyletni okres ograniczenia państw kandydujących w dostępie do unijnych rynków pracy²¹⁷.

19 stycznia 2001 roku w debacie parlamentarnej poświęconej postanowieniom Rady Europejskiej w Nicei, kanclerz Schröder uzasadniał swoje stanowisko w kwestii swobodnego przepływu pracowników. Mimo że „wszyscy w Europie, a szczególnie w Niemczech skorzystaliby na poszerzeniu”, należałoby pozbawić ludność, zamieszkującą tereny przygraniczne, „obciążeń i zastrzeżeń”. W związku z tym, jego zdaniem, rozstrzygające znaczenie miałyby prawidłowe rozwiązanie problemu swobody pracowników, czyli wprowadzenie rozsądnych okresów przejściowych w tym zakresie. Pozytywny odbiór

²¹⁵ Por.: *Europa vereinigen – Chancen und Herausforderungen der EU-Erweiterung. Beschluss des CDU-Bundesfachausschusses Außen- und Sicherheitspolitik vom 13.11.2000*, s. 8–9; *Die Erweiterung der Europäischen Union – die große Chance unserer Zeit. Beschluss des CDU...*, s. 5.

²¹⁶ Propozycja KE zakładała wprowadzenie pięcioletnich okresów przejściowych, por.: *Europaminister Bocklet kritisiert Vorschläge der EU-Kommission zur Arbeitnehmerfreizügigkeit bei der Osterweiterung/Mindestens siebenjährige Übergangsfrist notwendig*, 11. April 2001, http://www.bayern.de/Presse-Info/PM/2001/EU_Arbeitnehmerfreizuegigkeit_Boklet_010411.html (23.07.2004).

²¹⁷ *Hintze-Freizügigkeit nur drei Jahre einschränken*, „Süddeutsche Zeitung”, 15.02.2001, s. 5.

„pięciopunktowego programu” w społeczeństwie niemieckim, umocnił kanclerza w przekonaniu, że „tylko wtedy znajdziemy społeczne poparcie dla procesu poszerzenia, jeśli wyjdziemy naprzeciw troskom i obawom obywateli”. Nawiązując do raczej negatywnych reakcji państw kandydujących, Schröder uznał za właściwe rozwiązanie tych kwestii na drodze negocjacji²¹⁸.

Temat dostępu obywateli nowych państw członkowskich do wspólnotowych rynków pracy zdominował również kolejną debatę parlamentarną 8 marca 2001 roku. Przedstawiciele wszystkich frakcji byli zgodni co do tego, że przejściowe ograniczenia w tym obszarze po rozszerzeniu UE na wschód są niezbędne. Jednocześnie z pozytywnym oddźwiękiem spotkały się działania rządu federalnego w kierunku ochrony niemieckiego rynku pracy przed ewentualnym napływem imigracji zarobkowej z krajów Europy Środkowo-Wschodniej. Kwestią sporną był natomiast charakter i czas obowiązujących ograniczeń. Volker Rühle, występujący w imieniu frakcji parlamentarnej CDU/CSU, domagał się wyraźnego zróżnicowania wyłączeń w dostępie do pracy w państwach członkowskich, w zależności od krajów, branż oraz sytuacji na regionalnym rynku pracy. Ponadto wysunął pod adresem rządu federalnego żądania sprecyzowania kryteriów pozwalających na uchylenie blokady²¹⁹. Joschka Fischer, nawiązując do tej wypowiedzi, odrzucił możliwość zróżnicowania okresów przejściowych w zależności od danego państwa. Takie postawienie sprawy mogłoby przekształcić rzeczową dyskusję w „zorientowaną na narodowy prestiż: dyskryminować czy nie dyskryminować”. Komentując zaproponowany przez Schrödera pięciopunktowy program, za właściwy uznał wybór dłuższych, aczkolwiek elastycznych okresów przejściowych. Pozwoliłoby to na rozproszenie społecznych obaw, „ponieważ musimy je traktować poważnie”²²⁰. Helmut Haussmann, występujący w imieniu frakcji parlamentarnej FDP, zarzucił koalicji SPD/Sojusz '90/Zieloni zawężenie dyskusji na temat rozszerzenia UE do problemu swobodnego dostępu pracowników z Europy Środkowo-Wschodniej. W jego przekonaniu nie należałoby się dziwić, jeśli w reakcji na proponowane przez kanclerza Schrödera pod presją związków zawodowych ograniczenia w tym zakresie, „Polska zgłosiłaby w innych wrażliwych obszarach piętnastoletnie okresy przejściowe”²²¹.

²¹⁸ „Verhandlungen...”, 144. Sitzung, 19. Januar 2001, s. 14113–14114.

²¹⁹ *Ibidem*, s. 15154–15156.

²²⁰ *Ibidem*, s. 15162.

²²¹ *Ibidem*, s. 15159. Chodziło o wnioskowane przez polski rząd ograniczenia w zakupie gruntów rolnych i leśnych przez obywateli UE.

Mimo tych obiekcji również liberałowie poparli projekt Schrödera. Rainer Brüderle, wiceprzewodniczący FDP i przewodniczący frakcji FDP, odnosząc się do problemów swobodnego przepływu osób i kapitału, wskazał na „konfrontację polityków z uzasadnionymi i nieuzasadnionymi obawami obywateli przed migracją i otwarciem rynku pracy, które każdy odpowiedzialny europejski polityk powinien wziąć pod uwagę”. Z jednej strony analizy instytutów naukowych wskazywały, że tego rodzaju obawy byłyby bezpodstawne, z drugiej strony jednak nie udałoby się uniknąć punktów zapalnych w regionach granicznych. Mając na względzie duże bezrobocie w tych regionach, „politycznie lekkomyślne byłoby, niedoceniać społecznych i socjalnych napięć na tych obszarach, które wzmocniłyby się wraz z radykalnym otwarciem granic. [...] dlatego zgadzam się z kanclerzem Schröderem – w sprawie wprowadzenia siedmioletniego okresu przejściowego dla swobodnego przepływu siły roboczej”²²².

Natomiast zdaniem Uwe Hixsa, deputowanego frakcji parlamentarnej PDS, wprowadzenie rozwiązań przejściowych nie przyczyniłoby się do rozwiązania realnych problemów, lecz tylko do odłożenia ich w czasie. Proponował on zatem położenie większego nacisku na politykę zatrudnienia w ramach UE. Ponadto frakcja PDS postulowała wypracowanie programu wsparcia regionów granicznych zarówno krajów kandydujących, jak i państw członkowskich²²³.

Według Christiana Sterzinga (Sojusz '90/Zieloni) stanowisko rządu federalnego w kwestii swobodnego przepływu pracowników było zarazem „sprawdzeniem umiejętności politycznego sterowania”. Chodziło mianowicie o to, by „uwzględnić niepewność prognoz i jednocześnie zrównoważyć interesy. Oznaczało to, że należałoby dostrzec również perspektywę państw kandydujących, które nie chcą otworzyć dla nas swoich rynków, ponieważ także ich obywatele nie mogą dysponować swobodą” w ramach unijnego rynku. W związku z tym „decydujący byłby elastyczny system przejściowy”. W ślad za tym, w przekonaniu Sterzinga, propozycje rządu szły w dobrym kierunku, ponieważ „w ten sposób zyskalibyśmy zdolność politycznego sterowania oraz możliwość właściwego uwzględnienia interesów ludzi zarówno u nas, jak i w państwach kandydujących”. Ponadto podkreślił on potrzebę uświadomienia społeczeństwu, że „bez poszerzenia UE problemy byłyby jeszcze większe. Mielibyśmy o wiele więcej powodów do obaw i niepokoju związanych z przyszłością [...]”²²⁴.

²²² Brüderle, *Aufbruch in Europa – Die liberale ökonomische Agenda...*

²²³ „Verhandlungen...”, 144. Sitzung, 19. Januar 2001, s. 15163–15164.

²²⁴ *Ibidem*, s. 15169–15170.

W stanowisko strony unijnej z czerwca 2001 roku zaproponowano wszystkim kandydatom czasowe ograniczenie dostępu ich obywateli do unijnych rynków pracy obecnych państw członkowskich według tzw. modelu 2+3+2. Po upływie dwóch lat od obowiązywania ograniczeń możliwe byłoby całkowite bądź częściowe zniesienie obowiązujących restrykcji. Z kolei państwa, które w dalszym ciągu chciałyby utrzymać ograniczenia będą mogły to zrobić przez kolejne trzy lata. Po pięciu latach rozwiązania przejściowe generalnie przestałyby obowiązywać, chyba że któreś z państw członkowskich uznałoby je w dalszym ciągu za konieczne i w związku z tym mogłoby utrzymać ograniczenia na kolejne dwa lata. Ponadto stanowisko unijne w załączniku przyznawało Austrii i Niemcom prawo do wprowadzenia i utrzymania przez okres siedmiu lat ochrony swoich wrażliwych sektorów usług, w celu niedopuszczenia do ewentualnych zaburzeń na rynkach pracy w regionach przygranicznych²²⁵.

Stanowisko państw członkowskich w kwestii swobodnego przepływu pracowników spotkało się z krytyką państw kandydujących. Mając na uwadze wyniki zdecydowanej większości analiz różnych ośrodków naukowych, podjęte przez UE środki uznane zostały za nieuzasadnione²²⁶.

21 czerwca 2001 roku kanclerz Schröder w deklaracji poświęconej postanowieniom spotkania Rady Europejskiej w Göteborgu mówił o „przełomie” w negocjacjach dotyczących swobodnego przepływu siły roboczej. Węgry jako pierwszy kraj kandydujący z grupy luksemburskiej, zaakceptowały propozycje strony unijnej w zakresie siedmioletniego okresu przejściowego w tym obszarze. W ślad za tym poszła Łotwa. W przekonaniu Schrödera pozostałe państwa kandydujące powinny szybko dołączyć do tych stanowisk. Pozwoliłoby to na osiągnięcie „nadrzędnego, niemieckiego” celu w rokowaniach akcesyjnych z krajami Europy Środkowo-Wschodniej, do którego kanclerz dążył „ze szczególnym naciskiem”. Bowiem „proces poszerzenia UE powiódłby się wyłącznie pod warunkiem jego wsparcia w przyszłości przez mieszkańców naszego kraju. Wystarczające dla obu stron rozwiązanie kwestii swobodnego przepływu siły roboczej będzie tutaj odgrywać kluczową rolę”. Ponadto życzeniem Schrödera i zarazem całego rządu było nadal, by Polska znalazła się

²²⁵ Por.: *Okresy przejściowe...*, s. 121–123; przedstawiciele niemieckiego przemysłu budowlanego domagali się przynajmniej dziesięcioletniego okresu przejściowego dla pracowników z Europy Środkowo-Wschodniej w tym sektorze, por.: *Bauindustrie fordert Fristen*, „Süddeutsche Zeitung”, 22.06.2001, s. 22.

²²⁶ Por.: M. Mildenerger, *Konflikt der Kleinmütigen*, „Süddeutsche Zeitung”, 30.05.2001, s. 11; *EU einigt sich auf Übergangsfristen bei Ost-Erweiterung*, „Süddeutsche Zeitung”, 31.05.2001, s. 6.

wśród pierwszych państw, które osiągnęłyby członkostwo w UE²²⁷. Natomiast Helmut Haussmann (FDP) uznawał ograniczenie jednej z podstawowych wolności jednolitego rynku dla krajów Europy Środkowo-Wschodniej „za żaden bohaterski czyn socjaldemokratów i niemieckich związków zawodowych [...] dwadzieścia jeden lat po opadnięciu żelaznej kurtyny [...]”²²⁸. Wolfgang Gehrcke (PDS) wskazywał, podobnie jak przedstawiciele pozostałych frakcji parlamentarnych, na szczególną w tym względzie sytuację regionów, graniczących z Polską i Czechami. Postulował podjęcie po obu stronach granic odpowiednich środków, zapobiegających nielegalnemu zatrudnianiu, jak również dumpingowi w zakresie wynagrodzeń i cen towarów²²⁹.

Mimo początkowego sprzeciwu państw kandydujących wobec proponowanych ograniczeń, stopniowo akceptowały one elastyczne rozwiązania zakładające wprowadzenie restrykcji na unijnym rynku pracy od 2 do 7 lat od momentu członkostwa. W listopadzie 2001 roku zmianie uległo stanowisko rządu polskiego w tej materii, co pozwoliło na tymczasowe zamknięcie rozdziału w grudniu 2001 roku. Wiązało się to również z gotowością niektórych państw członkowskich UE do otwarcia rynków pracy już dwa lata po akcesji lub w ogóle rezygnacji z wprowadzania ograniczeń w tym zakresie (Szwecja, Irlandia, Dania, Holandia). Jednocześnie Polska zastrzegła sobie możliwość zastosowania analogicznych ograniczeń w stosunku do państw je wprowadzających, na zasadzie symetrii²³⁰.

Podobnie twarde stanowisko wobec zaproponowanych okresów przejściowych w obszarze swobodny przepływ osób reprezentowały przede wszystkim Czechy, Słowenia, Malta i Cypr. W lipcu 2001 roku Czechy odrzuciły propozycje unijne w tej kwestii, w przeciwieństwie do Węgier. Ostatecznie jednak je zaakceptowały. Słowacja wraz z Łotwą należały z kolei do pierwszych państw grupy helsińskiej, które zamknęły rokowania w obszarze wszystkich czterech „swobód”. Słowenia postulowała, analogicznie jak w przypadku Malty i Cypru, wyłączenie jej z ograniczeń zastosowanych w stosunku do pozostałych państw. Mimo wszystko obowiązywać ją miał, tak jak w przypadku pozostałych państw kandydujących, siedmioletni okres przejściowy, łącznie z prawem wprowadzenia takich samych restrykcji wobec państw UE, które wprowadziły-

²²⁷ „Verhandlungen...”, 176. Sitzung, 21. Juni 2001, s. 17213.

²²⁸ *Ibidem*, s. 17222.

²²⁹ *Ibidem*, s. 17227.

²³⁰ Por.: *Okresy przejściowe...*, s. 122–123; T. Urban, *Polen kommt Forderungen Brüssels entgegen*, „Süddeutsche Zeitung”, 17.11.2001, s. 5; *Polen und EU einig über beschränkte Freizügigkeit*, „Süddeutsche Zeitung”, 22.12.2001, s. 7.

by okresy przejściowe w zakresie zatrudnienia dla słoweńskich obywateli. Jeśli chodzi o Malte, to jako jedyny kraj kandydujący wnioskujeła ona o wprowadzenie rozwiązań chroniących narodowy rynek pracy przed napływem pracowników z krajów członkowskich. W związku z czym Unia Europejska przyznała Malcie siedmioletni okres przejściowy w tym zakresie, z możliwością jego przedłużenia w przypadku istnienia zagrożenia nadmiernego napływu pracowników z państw członkowskich. Również w stosunku do pozostałych państw kandydujących zastosowano siedmioletni okres przejściowy (według formuły „2+3+2”), ograniczający ich obywatelom swobodę podejmowania pracy w Unii, z prawem do podejmowania tych samych kroków wobec obywateli unijnych²³¹.

2. Postanowienia kopenhaskie

Na spotkaniu Rady Europejskiej w Kopenhadze 12–13 grudnia 2002 roku szefowie państw i rządów państw członkowskich podjęli decyzje o zakończeniu rokowań akcesyjnych z dziesięcioma kandydatami. W myśl przyjętych tam postanowień z dniem 1 maja 2004 roku, Estonia, Litwa, Łotwa, Malta, Polska, Słowacja, Słowenia, Czechy Węgry i Cypr²³² miały stać się pełnoprawnymi członkami Unii Europejskiej. W przypadku Bułgarii i Rumunii zapowiedziano kontynuację negocjacji akcesyjnych, które miały wejść w końcową fazę w 2007 roku. W sprawie Turcji uzgodniono przesunięcie decyzji na temat otwarcia negocjacji akcesyjnych, na spotkanie Rady Europejskiej w grudniu 2004 roku. Podjęcie konkretnych kroków w tej kwestii uzależniono od wypeł-

²³¹ *Okresy przejściowe. Inne państwa*, PAP, 5.09.2004, <http://euro.pap.com.pl/cgi-bin/europap.pl?grupa=1&ID=59751>; *Okresy przejściowe. Malta i Cypr*, PAP, 9.09.2004, <http://euro.pap.com.pl/cgi-bin/europap.pl?grupa=1&ID=59832>; *Okresy przejściowe. Węgry i Słowenia*, PAP, 10.09.2004, <http://euro.pap.com.pl/cgi-bin/europap.pl?grupa=1&ID=59859>; *Okresy przejściowe. Litwa, Łotwa i Estonia*, PAP, 8.09.2004, <http://euro.pap.com.pl/cgi-bin/europap.pl?grupa=1&ID=59810>; *Okresy przejściowe. Czechy i Słowacja*, PAP, 7.09.2004, <http://euro.pap.com.pl/cgi-bin/europap.pl?grupa=1&ID=59781>.

²³² W Kopenhadze nie udało się rozstrzygnąć kwestii cypryjskiej, w związku z czym zastosowanie unijnego *acquis* nie obejmuje tureckiej części wyspy; por.: Ch. Schlötzer, *Der EU-Gipfel in Kopenhagen: Die Union besiegelt ihre historische Erweiterung – doch im Blickpunkt steht der Problemfall Türkei. Die Datumsgrenze*, „Süddeutsche Zeitung”, 13.12.2002, s. 8; Ch. Schlötzer, *„Eine historische Chance” UN-Initiative sieht zwei gleichberechtigte Teilstaaten vor*, „Süddeutsche Zeitung”, 13.11.2002, s. 6.

nienia przez Turcję kryteriów kopenhaskich, czego podstawę miał stanowić raport Komisji Europejskiej, przygotowywany na grudniowe posiedzenie Rady Europejskiej²³³.

Do trzech najbardziej kontrowersyjnych, a zarazem rozstrzygających o przyszłym członkostwie państw Europy Środkowo-Wschodniej zagadnień, które były przedmiotem rozmów w Kopenhadze, należały: wysokość wpłat nowych państw członkowskich do unijnego budżetu, rekompensaty budżetowe oraz wysokość dopłat bezpośrednich²³⁴. Do państw, które usilnie dopominały się o lepsze warunki finansowania poszerzenia należały przede wszystkim Polska i Malta²³⁵.

Nieustępliwe stanowisko polskich negocjatorów w tej materii, groziło zamknięciem rokowań w Kopenhadze, a w konsekwencji wykluczeniem Polski z pierwszej tury rozszerzenia na wschód. Między innymi strona polska domagała się dodatkowych rekompensat, które łącznie dla wszystkich kandydatów miałyby wynieść 2,2 miliardy euro oraz wraz z Węgrami ubiegano się o przyznanie większych kwot mlecznych²³⁶. Z kolei Niemcy w obliczu trudności budżetowych, obstawały przy swoim wcześniejszym stanowisku w sprawach finansowania poszerzenia²³⁷. Bezpośrednio przed spotkaniem Rady Europejskiej w Kopenhadze, na spotkaniu ministrów spraw zagranicznych państw członkowskich w Brukseli, Joschka Fischer mówił o tym, że UE stanęła przed „historycznym wyzwaniem” poszerzenia o kraje Europy Środkowo-Wschodniej, a brak jej środków na jego sfinansowanie – „ten konflikt musimy rozwiązać”²³⁸. Propozycja prezydencji duńskiej przewidywała dla nowych członków o 1,1 miliarda euro większą sumę, od ustalonych na spotkaniu

²³³ Por.: Ch. Schlötzer, *Die Datumsgrenze. Bis zuletzt rangen die Türkei und die EU-Staaten um einen Termin für den Beginn von Beitrittsverhandlungen*, „Süddeutsche Zeitung”, 13.12.2002, s. 8.

²³⁴ Por.: B. Lppert, *Von Kopenhagen bis Kopenhagen: Eine erste Bilanz der EU-Erweiterungspolitik*, „Aus Politik und Zeitgeschichte” 2003, B 1–2, s. 7–15.

²³⁵ Por.: C. Bolesch, A. Hagelüken, *Zeitplan für Beitritt der Türkei bleibt strittig*, „Süddeutsche Zeitung”, 11.12.2002, s. 1.

²³⁶ *EU warnt Polen vor Verzögerung des Beitritts*, „Financial Times Deutschland”, 13.12.2002, s. 18; *EU-Gipfel: Polen verhandelt bis zur letzten Minute um EU-Beitrittspaket*, DPA-AFX, 13.12.2002, <http://www.afxpress.com>; Ch. Wernicke, *Kandidaten verlangen mehr Geld aus Brüssel*, „Süddeutsche Zeitung”, 10.12.2002, s. 6.

²³⁷ Por.: *Europa streitet über Kosten der Erweiterung*, „Financial Times Deutschland”, 9.12.2002, s. 13; *Verheugen warnt vor Verzögerung der EU-Erweiterung*, Associated Press Worldstream – German, 12.12.2002.

²³⁸ Por.: C. Bolesch, A. Hagelüken, *Zeitplan...*

w Brukseli 39,3 miliardów euro, czyli 40,4 miliardów euro. Przez płatników netto kwota ta postrzegana była jako zbyt wygórowana, natomiast dla państw kandydujących była ona zbyt mała²³⁹. Dopiero zapewnienie kanclerza Schrödera, że poszerzenie UE bez Polski byłoby zarówno dla Niemiec, jak i dla polskiej delegacji „nie do wyobrażenia”, przyniosło zwrot w prowadzonych rozmowach²⁴⁰. Oświadczył on, że osiągnięty kompromis pozwoliłby Polsce na zupełnie słuszne przeświadczenie o pomyślnym wyniku negocjacji. Miał tutaj na myśli przede wszystkim możliwość przesunięcia w latach 2005 i 2006 części środków z funduszy strukturalnych na rekompensatę budżetową²⁴¹.

13 grudnia 2002 roku jako ostatnie spośród dziesięciu państwa kandydujących – Polska, Czechy i Węgry – zaakceptowały pakiet finansowy zaproponowany przez państwa członkowskie. W związku z tym minister spraw zagranicznych Joschka Fischer mówił o „historycznym dniu”, który wieńczyłby zakończenie zimnej wojny. Ponadto podkreślił, że wartości rozszerzenia UE „nie dałoby się wyrazić w pieniądzu”²⁴².

Zarówno koalicja rządząca, jak i opozycja zgodnie interpretowały spotkanie w Kopenhadze jako wydarzenie o historycznym znaczeniu. We wnioskach wszystkich frakcji parlamentarnych, przedłożonych pod obrady Bundestagu 19 grudnia 2002 roku, powtarzały się konstatacje o zakończeniu podziału kontynentu i „ostatecznym” zjednoczeniu Europy.

Frakcje parlamentarne SPD i Sojusz '90/Zieloni we wspólnie opracowanym wniosku z 17 grudnia 2002 roku podkreślały ważność rozszerzenia UE dla umocnienia politycznego i gospodarczego prestiżu tej organizacji. Postanowieniom kopenhaskim koalicja rządowa przypisywała ogromne znaczenie dla przyszłości Unii, zwłaszcza że wraz z zamknięciem tego „głównego europejskiego projektu” miało nastąpić „ostateczne przezwyciężenie podziału Europy”. Ponadto podkreślono, że poszerzenie UE byłoby „nie do pomyślenia” bez „woli i gotowości wszystkich zaangażowanych do zaakceptowania okresów przejściowych i kompromisowych rozwiązań, by w konsekwencji osią-

²³⁹ A. Hagelüken, *Stunde der Buchhalter*, „Süddeutsche Zeitung”, 11.12.2002, s. 10.

²⁴⁰ *Polen zeigt sich bei EU-Beitrittsverhandlungen hartnäckig*, Associated Press Worldstream – German, 13.12.2002; *Schröder rechnet fest mit EU-Beitritt Polens Kanzler in Kopenhagen: „Heute ist der Tag gekommen”*, Associated Press Worldstream – German, 13.12.2002; A. Hagelüken, *Stunde der Buchhalter*, „Süddeutsche Zeitung”, 11.12.2002, s. 10; B. Koszel, *Francja i Niemcy...*, s. 130.

²⁴¹ *EU-Gipfel/Schroeder: Finanz. Einigung mit Polen steht bevor*, vwd – Vereinigte Wirtschaftsdienste GmbH 13.12.2002; C. Bolesch, Ch. Wernicke, *Der Weg für die EU-Erweiterung ist frei*, „Süddeutsche Zeitung”, 14.12.2002, s. 1.

²⁴² *EU besiegelt größte Erweiterung ihrer Geschichte*, Associated Press Worldstream, 13.12.2002.

gnąć sprawiedliwe zrównoważenie interesów”. W związku z tym pozytywnie oceniono wypracowane porozumienia w kwestiach dotyczących szczególnie wrażliwych interesów narodowych²⁴³.

Podobnie frakcja parlamentarna CDU/CSU interpretowała decyzje kopenhaskie jako „ostateczne przewyciężenie sztucznego podziału europejskiego kontynentu”, dzięki czemu Unia Europejska miała stać się „prawdziwą europejską wspólnotą”. Co więcej, poszerzenie UE było pod względem politycznym, kulturowym i gospodarczym „epokowym wydarzeniem”. Chadeacy podkreślali korzyści wynikające z przynależności do jednego z największych obszarów gospodarczych, jakim stała się rozszerzona UE. W dalszej perspektywie poszerzenie przyczyni się do skuteczniejszego kształtowania europejskiej ochrony środowiska, zwalczania przestępczości i nielegalnej imigracji, jak również do niwelowania przepaści w poziomie życia między nowymi i starymi państwami członkowskimi. Ponadto rozszerzenie na wschód wzmocni pozycję Unii Europejskiej na arenie międzynarodowej, głównie jeśli chodzi o politykę handlową oraz politykę zagraniczną i bezpieczeństwa²⁴⁴.

Również frakcja parlamentarna FDP podzielała stanowisko pozostałych partii, że decyzje Rady Europejskiej w Kopenhadze otworzyły drogę dla „największego i najbardziej znaczącego poszerzenia UE”. Przy czym deputowani tej partii podkreślali szczególny wkład ministrów spraw zagranicznych z szeregów FDP, którzy „dziesiątki lat niestrudzenie i nieugięcie pracowali na to historycznie niepowtarzalne wydarzenie”. Ponadto poszerzenie UE byłoby, w przekonaniu liberalnych deputowanych, „dobrą inwestycją na przyszłość, zarówno dla UE, jak i dla Niemiec”. Ale, aby mogło być ono tak postrzegane przez społeczeństwo, należałoby „lepiej niż to miało miejsce do tej pory, uzmysłowić obywatelom w obecnych państwach członkowskich szanse i korzyści poszerzenia, jak również konstruktywnie wyjść naprzeciw obawom i niepokojom społecznym”. W szczególności dotyczyłoby to regionów granicznych z Polską i Czechami. Odnosząc się do prac Konwentu, liberałowie apelowali do rządu o działania w kierunku wypracowania „federalnej struktury podziału władzy w UE” oraz przeciwstawianie się wszelkim „tendencjom, zmierzającym do współpracy międzyrządowej”²⁴⁵.

²⁴³ *Entschließungsantrag der Fraktionen SPD und Bündnis'90/Die Grünen zu der Abgabe einer Regierungserklärung durch den Bundeskanzler zu den Ergebnissen des Europäischen Rates in Kopenhagen am 12. und 13. Dezember 2002*, 17.12.2002, „BT-Drucksache” 15/215.

²⁴⁴ *Der Weg für die Osterweiterung ist frei: Abschluss der Beitrittsverhandlungen auf dem Europäischen Rat von Kopenhagen*, Antrag der Fraktion CDU/CSU, 17.12.2002, „BT-Drucksache” 15/195.

²⁴⁵ *Historischer Erweiterungsgipfel verstärkt Druck auf innere Reformen der Europäischen Union*, Antrag der Fraktion FDP, 18.12.2002, „BT-Drucksache” 15/216.

2.1. Bilans negocjacji akcesyjnych

Istotnym osiągnięciem negocjacyjnym z punktu widzenia państw kandydujących była akceptacja stopniowego wprowadzenia dopłat bezpośrednich dla rolników z krajów Europy Środkowo-Wschodniej. W pierwszym roku członkostwa miały one wynieść 25%, w 2005 roku 30%, a w 2006 roku – 35%. Ponadto nowe państwa członkowskie uzyskały zgodę na podwyższenie płatności bezpośrednich odpowiednio do 55%, 60% i 65% w 2006 roku, dzięki dofinansowaniu z budżetów krajowych oraz przesunięciu części środków z drugiego filaru wspólnej polityki rolnej (rozwój obszarów wiejskich)²⁴⁶. Jedynie w przypadku Cypru i Słowenii wysokość wsparcia z budżetu narodowego będzie wyższa niż w pozostałych państwach kandydujących²⁴⁷.

Unia Europejska zaakceptowała również polskie postulaty dotyczące zwiększenia limitów hurtowej sprzedaży mleka (z 7 mln ton do 8,5 mln ton)²⁴⁸. Tym samym Polska była jedynym krajem, który uzyskał na spotkaniu w Kopenhadze poprawę warunków członkostwa w tym zakresie. Wynik rokowań dotyczących kwoty mlecznej dla wszystkich państw kandydujących był o około 15–30% niższy od wielkości przez nie postulowanych²⁴⁹.

W kwestiach finansowych kraje Europy Środkowo-Wschodniej dążyły do osiągnięcia pozycji beneficjenta netto oraz przyznania im rekompensat budżetowych w pierwszych latach członkostwa. W myśl postanowień kopenhaskich nowi członkowie mieli wpłacać pełne składki do budżetu UE od pierwszego roku akcesji (wysokość wpłaty za rok 2004 została obniżona, proporcjonalnie do krótszego okresu członkostwa, tzn. od 1 maja 2004 roku). Wbrew wcześniejszym sprzeciwom strony unijnej przewidziano również rekompensaty budżetowe w pierwszym roku członkostwa (2004 rok – 998 mln euro). Polska i Czechy wynegocjowały dodatkowo w tym celu przesunięcie części środków z funduszy strukturalnych (odpowiednio 1 mld euro w przypadku Polski i 100 mln euro w przypadku Czech). Ponadto w wyniku ustaleń kopenhaskich Czechy, Cypr, Malta i Słowenia otrzymały dodatkowe rekompensaty budżetowe na lata 2004–2006²⁵⁰. W związku z tym zwiększono wysokość pakietu finansowego przeznaczonego na rozszerzenie na lata 2004–2006,

²⁴⁶ Por.: *Warunki członkostwa Polski w UE na tle wyników negocjacji...; Okresy przejściowe...*, s. 235–237.

²⁴⁷ Por.: *Warunki członkostwa Polski w UE na tle wyników negocjacji...*

²⁴⁸ Polska występowała o zwiększenie kwoty mlecznej do 11 mln ton.

²⁴⁹ Szerzej por.: *Warunki członkostwa Polski w UE na tle wyników negocjacji...*

²⁵⁰ Czechy (388,5 mln euro), Cypr (300,04 mln euro), Malta (166,3), Słowenia (131,4 mln euro).

z planowanych 40,4 mld euro do 40,8 mld euro. Tym samym wzrosło również wsparcie finansowe dla wzmocnienia ochrony polskiej granicy wschodniej (łącznie przeznaczono w tym celu 280 mln euro)²⁵¹.

Jeśli chodzi o zaakceptowane uprzednio okresy przejściowe w przepływie pracowników oraz nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców, spotkania kopenhaskie nie wprowadzało żadnych modyfikacji.

19 grudnia 2002 roku w debacie poświęconej rezultatom spotkania Rady Europejskiej w Kopenhadze kanclerz Schröder mówił o „zjednoczeniu Europy”, o scaleniu tego, „co już zawsze należało do siebie”. Podkreślił wkład swoich poprzedników Willy’ego Brandta i Helmuta Kohla oraz takich osobistości, jak Vaclav Havel, Marion Gräfin Dönhoff, czy Wisława Szymborska. Jeszcze raz przypomniał korzyści płynące z przyjęcia państw Europy Środkowo-Wschodniej: od celów zagwarantowania pokoju, bezpieczeństwa i dobrobytu na kontynencie po interesy niemieckiej gospodarki. „Tu, gdzie nasi przodkowie byli szczeci przeciwko sobie w europejskich wojnach, budujemy dziś Europę pokoju, wolności i dobrobytu [...] na całym kontynencie” – stwierdził Schröder w początkowym fragmencie swojego wystąpienia – „Z europejskiego koszmaru mordy i przemocy narodziło się marzenie o zjednoczonej Europie. W Kopenhadze to marzenie stało się rzeczywistością”. Co więcej, postanowienia kopenhaskie torowałyby drogę do europejskiej polityki bezpieczeństwa i obrony. Mając to na uwadze, Schröder skonstratował: „Kopenhaga otwiera nowy rozdział europejskiej historii” oraz „zamyka europejskie dzieło zjednoczenia kontynentu”²⁵².

W końcowej części przemówienia kanclerz skoncentrował się na Polsce. Bowiem „rozszerzenie Unii Europejskiej czyni z naszego sąsiada, Polski, rzeczywistego partnera. Właśnie Polska, w poprzednim stuleciu gnębiona i ciemiężona w rozgrywkach między interesami niemieckiego i rosyjskiego mocarstwa, może zgodnie z wolną wolą swoich obywateli sięgnąć nareszcie po wyciągniętą dłoń Europy”. W jego przekonaniu, „decydujący udział w tym historycznym sukcesie w Kopenhadze” miał polski premier Leszek Miller, a w szerszej perspektywie był to „późny i zasłużony sukces Willy’ego Brandta i Helmuta Kohla”²⁵³.

Schröder przyznał, że kwestia finansowania poszerzenia była „ważnym aspektem niemieckiej strategii negocjacyjnej”, wobec czego osiągnięty

²⁵¹ Por.: *Warunki członkostwa Polski w UE na tle wyników negocjacji...; Okresy przejściowe...*, s. 238–242.

²⁵² „Verhandlungen...”, XV. Wahlperiode, 16. Sitzung, 19. Dezember 2002, s. 1182.

²⁵³ *Ibidem*, s. 1186.

w Kopenhadze rezultat był „dobrym zrównoważeniem między tym, co było finansowo do przyjęcia, polityczną koniecznością oraz tym, czego potrzebują państwa kandydujące”. A zatem przyjęty pakiet finansowy był „dobrym i rozsądnym rozwiązaniem”. Z kolei do sukcesów zaliczył utrzymanie, przyjętego w oparciu o francusko-niemieckie porozumienie, brukselskiego kompromisu w sprawie zamrożenia wydatków na rolnictwo do 2013 roku. Pozwoliłoby to, w jego przekonaniu na „trzymanie w garści” największego finansowego ryzyka, związanego z poszerzeniem UE²⁵⁴.

Rozstrzygnięcie problemu dopłat bezpośrednich dla rolników z nowych państw członkowskich Schröder uznał za „jednoznaczny dowód na to, że pomimo przeciwstawnych interesów, Europą można kierować, gdyż jest zdolna do pragmatycznych rozwiązań”. Regulacje swobodnego przepływu pracowników z krajów Europy Środkowo-Wschodniej kanclerz zinterpretował jako „dowód zdolności do przewidywania oraz politycznej odpowiedzialności” ze strony i państw członkowskich, i kandydujących. Siedmioletnie okresy przejściowe w tym obszarze miały pozwolić na rozsądne uregulowanie dostępu do niemieckiego rynku pracy w pierwszych krytycznych latach członkostwa. Jeśli chodzi o podjęte w tym celu środki, jak i możliwe nasilenie ruchów migracyjnych, należałoby je, w przekonaniu kanclerza, wyraźnie relatywizować m.in. w zależności od tempa wzrostu gospodarczego w nowych państwach członkowskich²⁵⁵.

Data zakończenia negocjacji akcesyjnych z Bułgarią i Rumunią, zdaniem kanclerza, miała zależeć wyłącznie i tylko od zdolności tych państw do członkostwa, mierzonej według przyjętych kryteriów²⁵⁶.

W podobnym tonie wypowiadali się przedstawiciele frakcji koalicyjnych. Osiągnięty kompromis w sprawie dopłat bezpośrednich dla rolników z krajów Europy Środkowo-Wschodniej, pozwalający na ostateczne przyjęcie pakietu finansowego, umożliwił zamknięcie negocjacji akcesyjnych, a jednocześnie uzasadnił konieczność radykalnej reformy wspólnej polityki rolnej. Koszty poszerzenia, deputowani koalicji rządzącej, postrzegali jako opłacalną inwestycję dla przyszłości Europy, od politycznej stabilizacji, poprzez intensyfikację handlu dobrami i usługami w ramach jednolitego rynku, wzmocnienie konkurencyjności, po podniesienie dobrobytu. Ponieważ podpisanie traktatów akcesyjnych miało nastąpić 16 kwietnia 2003 roku w Atenach, frakcje SPD i Sojusz '90/Zieloni wyraziły nadzieję, że znajdą one poparcie w społeczeństwach no-

²⁵⁴ „Verhandlungen...”, 16. Sitzung, 19. Dezember 2002, s. 1183–1184.

²⁵⁵ *Ibidem*, s. 1184.

²⁵⁶ *Ibidem*, s. 1185.

wych państw członkowskich. W związku z przyjęciem Cypru do UE deputowani opowiedzieli się za dążeniem do zjednoczenia tego państwa. Mając na uwadze zwrot w polityce Unii wobec Turcji, uwzględniano konstruktywny udział tego kraju w rozwiązaniu kwestii cypryjskiej²⁵⁷.

Przedstawiciele wszystkich frakcji parlamentarnych w Bundestagu zgodnie interpretowali decyzje podjęte przez głowy państw i szefów rządów państw członkowskich jako przełomowe „zjednoczenie starego kontynentu”. Przy czym szczególnie podnoszono znaczenie przyszłego członkostwa Polski w Unii Europejskiej. W bezpośrednim związku z poszerzeniem postrzegano ponadto przeprowadzenie kompleksowej reformy dla „pogłębienia UE” w perspektywie prac Konwentu w sprawie przyszłości Europy.

Przewodnicząca CDU Angela Merkel oceniała postanowienia kopenhaskie, dotyczące przyjęcia 10 nowych państw, jako historyczne wydarzenie oraz „kamień węgielny”. W imieniu frakcji CDU/CSU wyraziła pełne poparcie dla tego procesu, zwłaszcza że „był on logiczną konsekwencją przeobrażeń społecznych lat: 1989 i 1990”. Ponadto podkreśliła, że zwłaszcza Niemcy, mając za sobą doświadczenie zjednoczenia kraju powinni traktować przystąpienie nowych państw jako szansę nowego spojrzenia na Europę, jej wzbogacenie oraz otwarcie się na zmiany. Jednocześnie zastrzegła, że „w państwach, gdzie występują jeszcze pewne braki, byłaby to na przykład Republika Czeska, a zarazem które do tej pory nie uznały, że bezprawie nie może być podstawą przyszłej demokracji, będziemy działać na rzecz prawa (wypędzonych) do stron ojczystych i nie pozwolimy by zostało ono zapomniane mimo, a raczej z powodu wspólnego fundamentu dla demokracji”²⁵⁸. Ponadto wskazała przyszłe problemy liczebnie powiększonej Unii, którym sprostanie wymagałoby zróżnicowanego tempa integracji, czyli wzmocnionej współpracy (m.in. unia walutowa)²⁵⁹. Peter Hintze (CDU/CSU) zapewniał, że kopenhaskie postanowienia w kwestiach finansowych w przekonaniu chadeków stanowiły „dobrą inwestycję w pewną przyszłość”. Podobnie jak Merkel podkreślił, że Unia Europejska, tworząc wspólnotę wartości odrzucała bezprawie jakim jest wypędzenie, a tym samym gwarantowała każdemu prawo do stron ojczystych. Zatem „mile widziany” byłby gest pojednawczy, idący w tym kierunku²⁶⁰. Z kolei Mat-

²⁵⁷ *Entschließungsantrag der Fraktionen SPD und Bündnis'90/Die Grünen zu der Abgabe einer Regierungserklärung durch den Bundeskanzler zu den Ergebnissen des Europäischen Rates in Kopenhagen am 12. und 13. Dezember 2002, 17.12.2002, „BT-Drucksache” 15/215.*

²⁵⁸ „Verhandlungen...”, 16. Sitzung, 19. Dezember 2002, s. 1187.

²⁵⁹ *Ibidem*, s. 1188.

²⁶⁰ *Ibidem*, s. 1199.

tias Wissmann, reprezentujący również frakcję CDU/CSU, zastrzegł w swoim wystąpieniu, że pomimo tego, iż nowe państwa członkowskie były mile widziane, nie mogłyby dojść do sytuacji, w której bez ograniczeń korzystałyby one z europejskich funduszy. Chodziło o niedopuszczenie w przyszłości wykształcenia się kartelu, w skład którego wchodziłyby nowe państwa członkowskie oraz „starzy” beneficjenci netto. W konsekwencji „uniemożliwiłoby to przeprowadzanie prawdziwych reform strukturalnych”²⁶¹.

Również we wniosku z 17 grudnia 2002 roku, zgłoszonym na forum Bundestagu 19 grudnia, frakcja CDU/CSU wezwała do wykorzystania unijnych instrumentów, jakimi są swoboda przepływu osób i kapitału w celu uwzględnienia roszczeń wypędzonych. W przekonaniu chadeków spełniałoby oni istotną funkcję „pomostu” dla współpracy Niemiec ze wschodnimi sąsiadami. Jednocześnie podkreślono, że poszerzenie UE nie zmieniało faktu, iż dekrety na mocy których dokonano wypędzeń, w dalszym ciągu pozostają w mocy²⁶².

Wolfgang Gerhardt, występujący w imieniu frakcji FDP, podobnie jak przedstawiciele innych frakcji podkreślał, że poszerzenie byłoby – szczególnie w niemieckim interesie – „przyszłościową inwestycją”. Istotę postanowień kopenhaskich stanowiło w jego przekonaniu to, że oprócz szans o charakterze ekonomicznym, stworzona została „sposobność do rozszerzenia naszej wolności i bezpieczeństwa, które wychodziły daleko ponad bezpieczeństwo socjalne”. W swojej wypowiedzi zaakcentował, że FDP była jedyną partią w Bundestagu, która konsekwentnie kształtowała dwa podstawowe kierunki niemieckiej polityki – zjednoczenie Niemiec i poszerzenie UE na wschód²⁶³. Także we wniosku złożonym na forum Bundestagu, deputowani tej partii wzywali do propagowania poszerzenia UE wśród niemieckich obywateli właśnie jako przyszłościowej inwestycji. Dotyczyło to zwłaszcza regionów graniczących z Polską i Czechami. Ponadto apelowano do podjęcia analogicznych środków w nowych państwach członkowskich, z uwagi na referenda akcesyjne w tych krajach²⁶⁴.

Także Gesine Löttsch, w imieniu partii PDS, pozytywnie oceniła decyzje kopenhaskie. Zasugerowała ona konieczność wykorzystania doświadczeń z jednoczenia Niemiec, by poszerzenie nie zakończyło się niepowodzeniem. W przekonaniu posłanki, z procesu zjednoczenia Niemiec należałoby wycią-

²⁶¹ *Ibidem*, s. 1211.

²⁶² „BT-Drucksache” 15/195.

²⁶³ „Verhandlungen...”, 16. Sitzung, 19. Dezember 2002, s. 1194–1195.

²⁶⁴ *Historischer Erweiterungsgipfel verstärkt Druck auf innere Reformen der Europäischen Union, Antrag der Fraktion FDP, 18.12.2002, „BT-Drucksache” 15/216.*

gnąć następujące wnioski: po pierwsze, niemożliwe byłoby przejmowanie unijnych standardów bez uwzględnienia kulturowych osobliwości nowych członków, czyli działanie zgodnie z dewizą „to, co się u nas sprawdziło, sprawdzi się też u was”. Po drugie, UE potrzebne byłyby nowe polityczne bodźce, które powinny pochodzić od przystępujących państw, a zatem należałoby im stworzyć ku temu szansę. Wątpliwości deputowanej nie budził jednak fakt, że rozszerzenie UE miało być naprawdę drogą. Największe ekonomiczne korzyści z tego procesu czerpałyby przedsiębiorstwa, w związku z taną siłą roboczą. A zatem, zdaniem PDS: „ci, którzy w największym stopniu skorzystałoby na poszerzeniu, powinni również wnieść odpowiedni wkład w jego finansowanie”²⁶⁵.

W swojej deklaracji Schröder poruszył zagadnienia związane z odnowieniem współpracy francusko-niemieckiej, transatlantyckim partnerstwem ze Stanami Zjednoczonymi, a także z wyznaczeniem granic poszerzonej Europy. Z tym ostatnim zagadnieniem wiązała się perspektywa członkostwa Turcji w UE. Był to także przedmiot rozbieżności poglądów między koalicją rządzącą a opozycją. Schröder bronił swojego stanowiska w tej materii, podkreślając, że aby ubiegać się o członkostwo w UE, Turcja musi spełniać tzw. kryteria kopenhaskie, czyli między innymi przestrzegać praw człowieka, demokracji, państwa prawa i prawa międzynarodowego. UE ze swojej strony powinna być zdolna do prowadzenia skutecznej polityki. Jednocześnie wysuwał argumenty przemawiające za możliwością przyjęcia Turcji do UE. Pełni ona funkcję „pomostu między Europą kontynentalną z jednej strony, a wschodnim obszarem śródziemnomorskim z drugiej strony”. Komentując stanowisko opozycji w tej sprawie, Schröder skoncentrował się na dwóch problemach. Po pierwsze, wykluczając członkostwo Turcji w UE, obwarowane jednoznacznymi warunkami, chadecy działaliby sprzecznie z tradycją niemieckiej polityki europejskiej. Natomiast zachowanie tej tradycji, przekonywał Schröder, właśnie w niemieckim interesie „nie powinno zostać zaprzepaszczone na rzecz partyjnych i wyborczych pobudek”. Po drugie, ostrzegał opozycję przed „nowym Kulturkampfem” w tej sprawie, czyli ujmowaniem członkostwa Turcji z punktu widzenia konfliktu między chrześcijańskim Zachodem a islamem²⁶⁶.

Niemieccy chadecy jeszcze przed spotkaniem Rady Europejskiej w Kopenhadze opowiadali się jednoznacznie przeciwko członkostwu Turcji w UE. W przekonaniu deputowanych CDU i CSU, celem Unii Europejskiej i Niemiec

²⁶⁵ „Verhandlungen...”, 16. Sitzung, 19. Dezember 2002, s. 1205.

²⁶⁶ *Ibidem*, s. 1185–1186.

winno być gospodarcze, polityczne i instytucjonalne powiązanie Turcji ze Wspólnotami, jednakże bez możliwości członkostwa²⁶⁷. Angela Merkel, nawiązując do stanowiska Stanów Zjednoczonych w tej sprawie, skrytykowała kanclerza Schrödera za czynienie z kwestii członkostwa Turcji w UE przedmiotu „kompensacyjnych interesów w zamian za niedotrzymanie politycznych obietnic”. Bowiem „członkostwo w UE i NATO to dwie różne rzeczy. [...] O tym, kto zostanie członkiem UE, winni zdecydować na własną odpowiedzialność sami Europejczycy”²⁶⁸. Była to aluzja do amerykańsko-niemieckich kontrowersji wokół kwestii irackiej, którą zdementował w swoim przemówieniu Schröder, mówiąc, że UE i Niemcy „nie wyszli z taką propozycją, tylko dlatego, że inni sobie tego życzyli”²⁶⁹.

Ponadto Merkel, odnosząc się do zarzutów kanclerza, oświadczyła, iż „nie można każdego odmiennego stanowiska od razu przyrównywać do Kulturkampf”²⁷⁰. Z kolei Peter Hintze, odpierając zarzuty kanclerza o „nowy Kulturkampf”, mówił o „kulturowej konieczności nie tylko traktowania poważnie tak różnych nurtów dwóch kultur, ale również brania pod uwagę ich wpływu”. Zwłaszcza że, postrzegając UE jako wspólnotę wartości „do tej pory nie istniało na świecie państwo islamskie, które praktykowałoby nasz porządek wartości”²⁷¹. Liberalowie, w związku z członkostwem Turcji, ostrzegali przed sytuacją, w której „jedynym” kryterium członkostwa Turcji w Unii Europejskiej byłby postulat „eksportu stabilizacji” (Wolfgang Gerhardt). Nie odrzucali oni całkowicie możliwości członkostwa tego kraju, lecz przed decydującym raportem Komisji Europejskiej „należałoby być ostrożnym i nie czynić fałszywych nadziei”. Zatem, nie tak jednoznacznie, jak w przypadku chadecji, aczkolwiek z dystansem, Wolfgang Gerhardt w imieniu frakcji FDP, podchodził do „ostatecznej oceny w sprawie pełnego członkostwa, członkostwa z wyłączeniem pewnych możliwości współudziału, bądź przyznaniem Turcji statusu szczególnego partnerstwa z UE”²⁷². Analogicznie do tego problemu ustosunkowała się PDS. Miernikiem, według którego oceniane byłoby rozpoczęcie rokowań akcesyjnych z Turcją, było spełnianie przez nią kryteriów kopenhaskich. Od-

²⁶⁷ Por.: *Der Weg für die Osterweiterung ist frei: Abschluss der Beitrittsverhandlungen auf dem Europäischen Rat von Kopenhagen, Antrag der Fraktion CDU/CSU, 17.12.2002*, „BT-Drucksache” 15/195.

²⁶⁸ „Verhandlungen...”, 16. Sitzung, 19. Dezember 2002, s. 1189.

²⁶⁹ *Ibidem*, s. 1186.

²⁷⁰ „Verhandlungen...”, 16. Sitzung, 19. Dezember 2002, s. 1189.

²⁷¹ *Ibidem*, s. 1200.

²⁷² *Ibidem*, s. 1195–1196.

rzucenie starań Turcji, tak jak to miało miejsce w przypadku partii chadeckich, „oznaczałoby całkowity brak zainteresowania demokratycznymi reformami” w tym kraju. A takie stanowisko „zasadniczo różni się od naszego” (Gesine Löttsch)²⁷³.

W komentarzach prasowych na temat spotkania w Kopenhadze dominowały opinie o przełomowym wydarzeniu i o zjednoczeniu kontynentu. Po tych wzniosłych konstatacjach uwaga dziennikarzy skupiała się na bardziej pragmatycznych aspektach poszerzenia, zwłaszcza tych, które budziły społeczne obawy tak w „starych”, jak i w nowych państwach członkowskich²⁷⁴. „Der Spiegel” przypomniał w tym kontekście słowa luksemburskiego ministra Jeana-Clauda Junckera z 1993 roku: „Będzie to najmniej popularne przedsięwzięcie, jakie kiedykolwiek zapoczątkowaliśmy”²⁷⁵. Porównując koszty poszerzenia UE na wschód z procesem zjednoczenia Niemiec, komentatorzy odrzucili obawy związane ze wschodnią „miliardową studnią bez dna”. Na poparcie tej tezy przywołano dwa zasadnicze argumenty: po pierwsze, nowe państwa członkowskie były, podobnie jak pozostałe państwa członkowskie, samodzielnie odpowiedzialne za swoją politykę budżetową, podatkową i wzrost gospodarczy. Po drugie, poszerzenie UE stanowiło jedynie niewielką część kosztów, ponoszonych przez wszystkie państwa członkowskie, w przeciwieństwie do 50 mld euro, które od 1991 roku są rocznie transferowane do landów wschodnich tylko z samego budżetu federalnego. W związku z tym bardziej uzasadnione byłoby porównanie tego procesu do poszerzenia UE o Hiszpanię, Portugalię i Grecję. Zatem, jeśli przyjęcie tych krajów przyniosło gospodarcze i polityczne korzyści wszystkim państwom Wspólnot, konstatovali autorzy artykułu, powiodłoby się również poszerzenie UE na wschód²⁷⁶. Decyzją o przyjęciu 1 maja 2004 roku dziesięciu państw Unia Europejska zademonstrowała, zdaniem komisarza Güntera Verheugena, „siłę metody wspólnotowej”. Bowiem to dzięki współpracy wszystkich unijnych organów doszło do tego historycznego wydarzenia. Co więcej, Unia Europejska udowodniła, że była zdolna do skutecznej polityki, również w obliczu tak dużych projektów²⁷⁷.

²⁷³ *Ibidem*, s. 1205.

²⁷⁴ Por.: W. Didzoleit, D. Koch, H. Martens, J. Puhl, I. Repke, M. Schmidt-Klingerbenger, S. Schreiber, *Die alte Welt erschafft sich neu*, „Der Spiegel”, 9.12.2002, s. 48–63.

²⁷⁵ *Ibidem*, s. 50.

²⁷⁶ *Ibidem*, s. 63.

²⁷⁷ C. Bolesch, *EU feiert Erweiterungs-Beschluss*, „Süddeutsche Zeitung”, 19.12.2002, s. 7.

2.2. Stopień akceptacji poszerzenia Unii Europejskiej w społeczeństwie niemieckim

Opinia społeczna odgrywa w polityce zagranicznej szczególną rolę. Szerokie poparcie społeczne nadaje duże znaczenie działaniom państwa w tym zakresie. Natomiast odrzucenie bądź kontrowersyjność prowadzonej przez państwo polityki, może je pozbawić zdolności wywierania pożądanych skutków. Dla podmiotów polityki zagranicznej społeczna akceptacja staje się istotnym elementem determinującym strategię podejmowania decyzji i metody działania, tak w sytuacjach współistnienia analogicznych, jak i przeciwstawnych „narodowych interesów”²⁷⁸.

Generalnie Niemcy zaliczane są do grupy krajów członkowskich, w których dominował raczej sceptyczny stosunek opinii społecznej do akcesji państw Europy Środkowo-Wschodniej²⁷⁹. Wraz z wkraczaniem procesu negocjacji akcesyjnych w końcowy etap oraz perspektywą zbliżających się wyborów parlamentarnych, wśród niemieckich partii politycznych wzrosła świadomość podjęcia konkretnych działań informacyjno-promocyjnych, które mogłyby przyczynić się do zwiększenia poparcia dla rozszerzenia. W związku z powyższym akceptacja poszerzenia Unii Europejskiej w społeczeństwie postrzegana była przez wszystkie niemieckie frakcje parlamentarne jako jedno z istotnych zadań polityki wewnętrznej. Skuteczna kampania informacyjna nie powinna ograniczać się jedynie do rozpowszechniania obiektywnych politycznych i gospodarczych korzyści przystąpienia nowych członków, lecz w dużo większym stopniu należałoby ją ukierunkować na minimalizowanie obaw i niepokojów, istniejących wśród obywateli²⁸⁰. Temu celowi podporządkowane zostały intensywne działania Urzędu Prasy i Informacji Rządu Federalnego, jak również podróże kanclerza Schrödera po kraju latem 2001 roku²⁸¹.

²⁷⁸ Szerzej na ten temat por.: Ch. Weller, *Die öffentliche Meinung in der Außenpolitik*, Wiesbaden 2000.

²⁷⁹ Por.: P. Ronkowski, *Poparcie społeczeństw krajów „15” dla procesu integracji europejskiej i rozszerzenia Unii Europejskiej na jesieni 1999*, „Biuletyn Analiz UKIE”, sierpień 2000, nr 4, <http://www.biuletyn.ukie.gov.pl>; P. Ronkowski, R. Hykawy, *Poparcie społeczeństw krajów członkowskich dla procesu integracji europejskiej i rozszerzenia Unii Europejskiej*, „Biuletyn Analiz UKIE”, kwiecień 2000, nr 3, <http://www.biuletyn.ukie.gov.pl> (marzec 2007); P. Ronkowski, R. Hykawy, *Poparcie społeczeństwa krajów „15” dla procesu integracji europejskiej i rozszerzenia Unii Europejskiej na wiosnę 2000 roku*, „Biuletyn Analiz UKIE”, styczeń 2001, nr 5, <http://www.biuletyn.ukie.gov.pl> (marzec 2007).

²⁸⁰ Por. m.in.: „BT-Drucksache” 14/5447, 14/5475; C. Heintzsch, *Werbekampagne für Europa. Wie die EU besser vermarktet werden kann*, „Internationale Politik” 2001, H. 2, s. 47–48.

²⁸¹ Por.: B. Koszel, *Francja i Niemcy...*, s. 122.

Fracja parlamentarna FDP poświęciła temu problemowi osobny wniosek, zatytułowany „Pozyskać obywateli dla procesu poszerzenia UE na wschód” z marca 2001 roku²⁸². Rosnący sceptycyzm społeczeństwa niemieckiego wobec przyjęcia krajów Europy Środkowo-Wschodniej, wymagał w przekonaniu liberałów, szerokiej debaty społecznej, w którą zaangażowaliby się czołowi politycy, eksponując niemieckie interesy w tym procesie. Wniosek ten zgłoszony został na forum Bundestagu 15 listopada 2001 roku, a odrzucony 30 maja 2001 roku głosami frakcji SPD i Sojusz '90/Zielonych (za głosowały frakcje FDP i PDS, frakcja CDU/CSU wstrzymała się od głosu)²⁸³.

Zarówno koalicja rządząca, jak i opozycja wzywały do takiego kształtowania procesu rozszerzenia, by zapobiec ewentualnym społecznym i gospodarczym napięciom, z jakimi wiązało się przystąpienie krajów Europy Środkowo-Wschodniej do Unii. Przejawiało się to przede wszystkim w obronie niemieckich interesów w kwestii dostępu obywateli państw kandydujących do unijnych rynków pracy oraz w innych wrażliwych obszarach finansowania poszerzenia.

Jeszcze na wiosnę 2001 roku przeważało negatywne nastawienie społeczeństwa niemieckiego do rozszerzenia Unii Europejskiej²⁸⁴. Dopiero na jesień 2001 roku relatywna większość respondentów (47%) deklarowała poparcie dla tego procesu. Mimo spadku poparcia o 4 punkty procentowe na wiosnę 2002 roku, w świetle wyników sondażu Eurobarometru, przeprowadzonego przed spotkaniem Rady Europejskiej w Kopenhadze, nastąpił jego wzrost o 3 punkty procentowe, aczkolwiek stopień akceptacji nie osiągnął poziomu z jesieni 2001 roku (por. tabela 2). Niemcy, obok Wielkiej Brytanii i Francji, należały do tych państw członkowskich, w których akceptacja dla rozszerzenia kształtowała się poniżej 50%²⁸⁵. Warto jednak zauważyć, że w porównaniu z wynikami badań przeprowadzonych w latach 2000–2002, w jesieni 2002 roku odnotowano najniższy odsetek głosów sprzeciwiających się rozszerzeniu (34%) (por. tabela 2).

²⁸² „BT-Drucksache” 14/5454.

²⁸³ „BT-Drucksache” 14/6644.

²⁸⁴ Por.: M. Kobylińska, P. Ronkowski, *Poparcie społeczeństw krajów „15” dla członkostwa i rozszerzenia Unii Europejskiej na wiosnę 2001 roku*, „Biuletyn Analiz UKIE”, wrzesień 2001, nr 7, <http://www.biuletyn.ukie.gov.pl> (marzec 2008).

²⁸⁵ Por.: *Poparcie społeczne w krajach UE dla procesu rozszerzenia w kontekście ratyfikacji Traktatu Akcesyjnego*, „Biuletyn Analiz UKIE”, kwiecień 2003, nr 11, <http://www.biuletyn.ukie.gov.pl> (marzec 2008).

Tabela 2. Poparcie opinii publicznej w Niemczech dla rozszerzenia UE (2000–2002)

EB 54 X–XI 2000		EB 55 IV–V 2001		EB 56 X–XI 2001		EB 57 IV–V 2002		EB 58 X–XI 2002	
za	przeciw	za	przeciw	za	przeciw	za	przeciw	za	przeciw
(%)	(%)	(%)	(%)	(%)	(%)	(%)	(%)	(%)	(%)
36	43	35	42	47	35	43	36	46	34

Źródło: Eurobarometr nr 54–58.

Jeśli chodzi o charakter rozszerzenia Unii Europejskiej, wśród większości respondentów przeważało przekonanie, że do Unii powinny przystąpić tylko niektóre z państw kandydujących (47%) (por. tabela 3).

Tabela 3. „Którą, z trzech podanych możliwości, wybrałby Pan/i jako korzystniejszą dla bezpośredniej przyszłości UE” (dane w procentach) jesień 2001

UE powinna zostać poszerzona o wszystkie państwa, które chciałyby przystąpić	15
UE powinna zostać poszerzona o niektóre państwa, które chciałyby przystąpić	47
UE nie powinna zostać poszerzona o żadne państwo	22
Żadna z wyżej wymienionych możliwości	15

Źródło: Eurobarometr nr 56.

Największym poziomem poparcia społecznego w Niemczech cieszyły się od samego początku swoich starań o członkostwo Węgry²⁸⁶. Zgodnie z wynikami sondażu Eurobarometru, przeprowadzonego na jesieni 2001 roku, ponad połowa respondentów opowiedziała się za ich członkostwem (57%). Na kolejnych miejscach uplasowały się Malta (46%) i Czechy (46%). W dalszej kolejności znalazły się Estonia (42%), Łotwa (42%), Polska (42%), Cypr (40%), Litwa (40%) i Słowacja (38%). Najniższe poparcie wśród obywateli Niemiec znalazły Słowenia (31%), Turcja (31%), Bułgaria (30%) i Rumunia (25%). Należy także zauważyć, że równie wysoki był poziom dezaprobaty dla członkostwa Estonii (39%), Łotwy (39%) i Cypru (37%). Jednocześnie przystąpienie takich państw jak Słowenia, Turcja, Bułgaria i Rumunia, budziło zastrzeżenia u większości badanych (przeciw akcesji tych państw opowiedziało się, odpowied-

²⁸⁶ Po raz pierwszy na wiosnę w 1996 roku Eurobarometr Komisji Europejskiej przeprowadził badania poparcia obywateli krajów Unii dla poszczególnych krajów kandydujących.

nio, 48%, 53%, 52%, 53% respondentów). Także w przypadku Polski, Litwy i Słowacji utrzymywał się wysoki poziom negatywnych opinii na temat ich członkostwa (odpowiednio: 44%, 41%, 43%)²⁸⁷.

Z kolei wyniki sondażu opinii publicznej opublikowane przez Instytut Demoskopii w Allensbach (Institut für Demoskopie Allensbach) wskazywały, że na wiosnę 2002 roku 37% badanych popierało poszerzenie Unii Europejskiej na wschód i przystąpienie takich państw, jak Polska, Węgry i Czechy. Jednocześnie prawie jedna trzecia (32%) ankietowanych wyraziła swój sprzeciw. Warto zauważyć, że poszerzenie UE o te państwa cieszyło się większym poparciem w landach wschodnich (40%), niż w zachodnich (36%) (por. tabela 4).

Tabela 4. „Jest Pan/Pani za czy przeciw przystąpieniu do UE takich państw, jak Polska, Węgry czy Czechy?” (dane w procentach, marzec 2002)

	Niemcy	Niemcy Zachodnie	Niemcy Wschodnie
za (%)	37	36	40
przeciw (%)	32	33	30

Źródło: *Allensbacher Jahrbuch der Demoskopie 1998–2002*, hrsg. E. Noelle-Neumann, R. Köcher, München 2002, s. 947.

Sceptyczne nastawienie społeczeństwa niemieckiego do poszerzenia UE na wschód potwierdza również zestawienie rezultatów badań w tabeli nr 5. Zdecydowana większość Niemców (54%) uważała, że akcesja nowych państw osłabi Unię Europejską. Niemal dwie trzecie badanych nie zgodziło się z tezą, że rozszerzenie nie będzie wiązało się ze zwiększeniem ponoszonych kosztów przez Niemcy. Co więcej, ponad połowa ankietowanych (55%) wyraziła opinię, że wskutek przystąpienia nowych państw, Niemcy będą otrzymywać mniejszą niż dotychczas pomoc unijną. Ponadto dostrzegano inne zagrożenia wynikające z poszerzenia, m.in. wzrost przestępczości (60%)²⁸⁸. Obawy

²⁸⁷ Por.: Eurobarometr nr 56.

²⁸⁸ W badaniach przeprowadzonych zimą 2003 roku już 78% ankietowanych wyrażało obawy, że poszerzenie UE na wschód przyczyni się do wzrostu przestępczości, 82% badanych oczekiwało wzmożonego napływu imigrantów, a 69% wzrostu nielegalnej imigracji. O ile niemal połowa respondentów podzielała przekonanie, że przyjęcie krajów Europy Środkowo-Wschodniej utrudni walkę z przestępczością oraz handlem narkotykami, o tyle 76% badanych uznawało wkład tych państw do tych obszarów działania UE za zasadnicze kryterium, przemawiające za ich członkostwem. Por.: W. Knelangen, *Freiheit, Sicherheit und Recht. Erweiterte Innen- und Justizpolitik*, [w:] *Die Einigung Europas. Zugkraft und Krafttakt*, „Osteuropa” 2004, H. 5–6, s. 431–432.

związane były przede wszystkim z implikacjami przystąpienia nowych państw dla niemieckiego rynku pracy. Ponad połowa respondentów podzielała opinię, że rozszerzenie na wschód wpłynie na wzrost bezrobocia w ich kraju. Jednocześnie wśród zdecydowanej większości Niemców (60%) powszechne było przekonanie, że różnice w poziomach wynagrodzeń w Niemczech i w państwach Europy Środkowo-Wschodniej, mogłyby niekorzystnie wpłynąć na wysokość zarobków niemieckich obywateli. Potwierdzają to również przypuszczenia 61% badanych, o spodziewanym pogorszeniu się całokształtu warunków życiowych po rozszerzeniu UE (por. tabela 5)²⁸⁹.

Tabela 5. Obawy Niemców związane z poszerzeniem UE na wschód (2000–2002) (dane w procentach)

I. Jakie jest Państwa zdanie: czy poszerzenie UE na wschód, o takie państwa jak Polska, Republika Czeska, Węgry, wzmocni UE, czy ją osłabi?* (marzec 2000)	wzmocni Europę	23
	osłabi Europę	54
II. Czy obawiają się Państwo, że po przystąpieniu krajów Europy Wschodniej do UE, obniżą się w Niemczech płace oraz dojdzie do silnych redukcji wynagrodzeń?*** (maj 2001)	tak, obawiam się	60
	nie	21
III. Myśląc o poszerzeniu UE, zgadzają się Państwo z następującymi opiniami (jesień 2001)***: Przystąpienie nowych państw do Unii nie spowoduje żadnych dodatkowych kosztów dla obecnych państw członkowskich, Po akcesji nowych krajów Niemcy otrzymają mniejszą pomoc unijną, Większa liczba krajów członkowskich spowoduje zwiększenie poziomu bezrobocia w Niemczech, Po rozszerzeniu twój kraj będzie miał mniejsze znaczenie w Europie?		65
		55
		51
		40
IV. Myśląc o nadchodzących latach, sądzą Państwo, że rozszerzenie UE wpłynie na polepszenie, czy też raczej na pogorszenie Państwa warunków życiowych?**** (styczeń 2002)	polepszy	18
	pogorszy	61
	nie wpłynie ani na polepszenie, ani na pogorszenie	21

* Źródło: *Allensbacher Jahrbuch der Demoskopie...*, s. 948. ** *Ibidem*. *** Źródło: Eurobarometr nr 56. **** Źródło: *Infratest dimap*, „Deutschlandtend” 2002, nr 1.

²⁸⁹ O. Niedermayer, *Die öffentliche Meinung zur zukünftigen Gestalt der EU. Bevölkerungsorientierungen in Deutschland und den anderen EU-Staaten*, Bonn 2003; *Erweiterung der Europäischen Union, Informationen zur politischen Bildung*, Bonn 2002, s. 17–19.

W świetle wyników badań opinii publicznej Instytutu Demoskopii w Allensbach, warto przyrzeć się poziomowi akceptacji dla rozszerzenia wśród przedstawicieli niemieckiej kadry kierowniczej (por. tabela 6). W okresie od 1996 do 1999 roku zdecydowana większość respondentów tej grupy zawodowej przypisywała większe znaczenie pogłębianiu współpracy między państwami członkowskimi, niż procesowi poszerzenia UE. Mimo to, w świetle badań przeprowadzonych w listopadzie 2000 roku, niemal dwie trzecie badanych postrzegało proces przystąpienia nowych państw jako szansę dla UE (por. tabela 7). Akcesja krajów Europy Środkowo-Wschodniej wiązała się dla nich bowiem z rozszerzeniem jednolitego rynku i konkretnymi korzyściami gospodarczymi.

Tabela 6. „Jaką drogą powinna podążać Europa: ważniejsze jest pogłębienie współpracy między państwami członkowskimi, a zatem wzmocnienie współpracy politycznej, czy też ważniejsze jest poszerzenie UE?” (kwiecień 1999, dane w procentach)

	kadra kierownicza	
	1996	1999
pogłębienie współpracy	79	74
poszerzenie	8	11

Źródło: *Allensbacher Jahrbuch der Demoskopie...*, s. 947.

Tabela 7. „Jak ocenia Pan/Pani poszerzenie UE: widzą w nim Państwo większe szanse, czy większe ryzyko dla Unii Europejskiej?” (listopad 2000, dane w procentach)

	kadra kierownicza
większe szanse	62
większe ryzyko	37

Źródło: *Allensbacher Jahrbuch der Demoskopie...*, s. 947.

Wśród motywów przyjęcia państw kandydujących do UE, ankietowani odpowiadając na pytanie: „Niezależnie od tego, czy są Państwo za, czy też przeciw poszerzeniu UE – dlaczego, w Państwa przekonaniu, kraje kandydujące powinny zostać przyjęte do Unii Europejskiej?”, zadane w kwietniu 1999 roku, mogli wybrać jedną z trzech możliwości: (1) by stworzyć strefę buforową z Rosją, (2) by chronić te państwa przed Rosją; (3) ponieważ te kraje należą do Europy, a wszyscy Europejczycy powinni być zjednoczeni w UE. Po-

nad połowa respondentów (51%) wyraziła opinię, że należy przyjąć kandydatów z Europy Środkowo-Wschodniej z uwagi na ich europejskie korzenie. Jednocześnie to przeświadczenie dominowało w „nowych” landach – 64%, w landach zachodnich wskaźnik ten wynosił 48%. Argument stworzenia strefy buforowej z Rosją podzielało 14% objętych badaniem Niemców, w tym poparło go dwa razy więcej respondentów z landów zachodnich (15%), w porównaniu z landami wschodnimi (7%). Także ostatnie uzasadnienie poszerzenia na wschód – ochrona przed Rosją – podzielało więcej mieszkańców landów zachodnich (8%), niż wschodnich (5%)²⁹⁰.

²⁹⁰ Por.: źródło: *Allensbacher Jahrbuch der Demoskopie...*, s. 948.

Zakończenie

Już na początku XIV kadencji deklaracje programowe koalicji SPD/Sojusz '90/Zieloni wskazywały elementy ciągłości, a także nowe priorytety w polityce europejskiej RFN. Zarówno Konferencja międzyrządowa, mająca na celu przygotowanie traktatu nicejskiego, jak i prace Konwentu Europejskiego, którego zadaniem było opracowanie konstytucji europejskiej, stanowiły okres sprzyjający urzeczywistnieniu istotnych niemieckich projektów. Jednym z nich było opracowanie Karty Praw Podstawowych, która z punktu widzenia polityki europejskiej frakcji rządowych i opozycyjnych była katalizatorem dalszych procesów integracyjnych. Wyrazem poszukiwania nowych rozwiązań były między innymi inicjatywy związane z większą koordynacją polityki zatrudnienia na szczeblu wspólnotowym. Również ta koalicja rządowa kontynuowała niemiecką tradycję wspierania procesu integracji europejskiej oraz wyznaczania jej kierunku. Przejawiało się to w dążeniu do umocnienia ponadnarodowych elementów w systemie instytucjonalnym oraz procesie podejmowania decyzji w Unii Europejskiej. Szczególnie znamienne były w związku z tym starania o uczynienia z procedury głosowania większością kwalifikowaną oraz procedury współdecydowania dominujących procedur decyzyjnych i legislacyjnych, jak również wzmocnienie kompetencji Parlamentu Europejskiego. Realizacji polityki europejskiej w tym kierunku służyły ponadto zabiegi rządu SPD/Sojusz '90/Zieloni m.in. o włączenie Karty Praw Podstawowych do projektu traktatu konstytucyjnego, utworzenie europejskiej prokuratury oraz ustanowienie urzędu ministra spraw zagranicznych Unii Europejskiej.

Mimo zapowiedzianego „realizmu” gabinet koalicyjny SPD/Sojusz '90/Zieloni nie posiadał konkretnej wizji przystąpienia krajów Europy Środkowo-Wschodniej do Wspólnot. Forsowano zatem koncepcję równoległego „pogłębienia” i „rozszerzenia” Unii Europejskiej na wschód. Jednocześnie podkreślano konieczność przeprowadzenia fundamentalnych reform systemu instytucjonalnego Unii Europejskiej jeszcze przed przyjęciem nowych państw tak, by łatwiej można było osiągnąć porozumienie i zapewnić efektywne funkcjonowanie

Unii po ich akcesji. Zatem konsens w sprawie Agendy 2000, traktatu nicejskiego oraz w konsekwencji rozszerzenie Wspólnot, stanowiły istotne osiągnięcia z punktu widzenia realizowanej przez rząd federalny polityki europejskiej.

O ile w odniesieniu do zasadniczych celów polityki europejskiej opinie rządowych i opozycyjnych frakcji parlamentarnych cechowała duża zbieżność poglądów, o tyle ich stanowiska różniły się znacznie co do sposobów ich osiągania. Potrzeba rozwiązania najpilniejszych problemów związanych z funkcjonowaniem Unii Europejskiej jeszcze przed jej poszerzeniem postulowana była przez wszystkie partie polityczne reprezentowane w Bundestagu. Duży wpływ na bieżącą politykę europejską rządu federalnego wywierała frakcja parlamentarna CDU/CSU. Partie chadeckie uzależniały bowiem swoje poparcie w obu izbach dla przyszłych modyfikacji traktatowych od rozstrzygnięcia przez Radę Europejską w Nicei problemu podziału kompetencji między Unią Europejską a państwami narodowymi. Groźba blokady polityki europejskiej lansowana była przede wszystkim przez premiera Bawarii Edmunda Stoibera. Na tym tle doszło również do rozbieżności pomiędzy CDU i CSU. Ostateczne odstąpienie od maksymalistycznych roszczeń postrzegane było jako powrót do zdrowego rozsądku partii chadeckich. Jednocześnie ten polityczny zwrot wiązał się w dużym stopniu ze świadomością polityków CDU/CSU, że odrzucenie traktatu nicejskiego postawiłoby ich pod prężeniem opinii publicznej, jako przeciwników nie tylko traktatu, ale i poszerzenia Unii Europejskiej.

Realny wpływ na politykę europejską rządu SPD/Sojusz '90/Zieloni wywierały również niemieckie kraje związkowe. Postulowana przez nie delimitacja kompetencji wynikała, podobnie jak w przeświadczeniu partii chadeckich, przede wszystkim z obawy przed utratą suwerenności w obszarach objętych głosowaniem większościowym oraz ich wyłączeniem spod kontroli parlamentów narodowych. Zatem uwzględnieniu postulatów zarówno partii chadeckich, jak i niemieckich landów służyły zabiegi kanclerza Schrödera o zwołanie kolejnej Konferencji międzyrządowej w 2004 roku, która ostatecznie uregulowałaby podział kompetencji w traktacie konstytucyjnym. Kwestia rozgraniczenia kompetencji znalazła swoje miejsce zarówno w Deklaracji w sprawie przyszłości Unii Europejskiej dołączonej do traktatu nicejskiego, jak i w Deklaracji z Laeken. Oba dokumenty wymieniały wszystkie zagadnienia, które powinna objąć kolejna reforma unijnego porządku instytucjonalnego. Oba z punktu widzenia rządu federalnego, były niewątpliwym sukcesem niemieckiej polityki europejskiej. Obok postulatów demokratyzacji i przejrzystości znalazły się również żądania zmniejszenia obciążeń finansowych państw członkowskich. Nastąpiło niejako sformułowanie własnych celów RFN jako celów

wspólnotowych. Implikowało to w pewnym sensie przejęcie przez rząd koalicyjny *leadership* w kształtowaniu przyszłości Unii Europejskiej.

Ponadto polityka europejska kanclerza Gerharda Schrödera w dużym stopniu podporządkowana była wzmocnieniu pozycji RFN w przyszłym systemie instytucjonalnym Unii. Jej wyrazem było stanowisko rządu federalnego m.in. w sprawie systemu ważenia głosów w Radzie Unii Europejskiej oraz składu Komisji Europejskiej. Mimo zasadniczego konsensu wobec tych kwestii, parlamentarne frakcje opozycyjne zarzucały kanclerzowi pogorszenie stosunków z Francją oraz odejście od tradycji niemieckich rządów, polegającej na równoważeniu interesów małych i dużych państw członkowskich.

Istotny wpływ na debatę nad przyszłym modelem instytucjonalnym Wspólnot wywarły deklaracje programowe czołowych polityków koalicji rządzącej (Fischer 2000, Schröder 2001). Koncepcja przyszłego kształtu Unii Europejskiej Schrödera, której wyrazem był dokument programowy SPD „Odpowiedzialność za Europę”, opierała się, podobnie jak w założeniach Fischera, na wizji federalnej Europy, wypracowaniu europejskiej konstytucji oraz wzmocnieniu ponadnarodowych instytucji Unii Europejskiej. Zarazem system zaproponowany przez kanclerza cechował aliaż federalnych koncepcji europejskich z ideą zachowania narodowej suwerenności. Był to element łączący projekty obu polityków Schrödera i Fischera, a zarazem nowy akcent w niemieckiej polityce europejskiej. W swoich koncepcjach programowych obaj politycy wychodzili naprzeciw żądaniom wysuwany zarówno przez partie opozycyjne, jak i przez kraje związkowe. W szczególności w projekcie socjaldemokratów znalazły się treści zaczerpnięte z dokumentów programowych CDU/CSU i FDP. W ten sposób ograniczone zostało pole manewru partii opozycyjnych.

Zasadniczym elementem polityki europejskiej koalicji SPD/Sojuszu '90/Zielonych była także wzmocniona współpraca, postrzegana jako czynnik ułatwiający działanie Unii Europejskiej w obszarach objętych zasadą jednomyślności oraz jako katalizator przyszłych przemian Unii. Dopuszczenie zróżnicowanego stopnia integracji w obszarach wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa oraz europejskiej polityki bezpieczeństwa i obrony determinowało ponadto sprawne działania Unii Europejskiej na arenie międzynarodowej. Przede wszystkim miało umożliwić w miarę szybkie reagowanie Wspólnot na przyszłe sytuacje kryzysowe. Temu celowi podporządkowane zostały dążenia rządu federalnego do rozszerzenia procedury podejmowania decyzji kwalifikowaną większością na wspólną politykę zagraniczną i bezpieczeństwa. W tej kwestii stanowiska opozycyjnych frakcji CDU/CSU i FDP pokrywały się z postulatami frakcji gabinetowych. Jedynie PDS sprzeciwiała się jakimkolwiek zmianom zasad wzmocnionej współpracy.

Generalnie wszystkie ugrupowania polityczne reprezentowane w Bundestagu postrzegały jednomyślność w procesie podejmowania decyzji, jako metodę paraliżującą postęp integracji, ponieważ kompromis zawsze opierałby się na „najmniejszym wspólnym mianowniku”. Natomiast ograniczanie prawa weta pociągało za sobą pogłębianie procesów integracyjnych, nadając im zdecydowanie ponadnarodowy charakter. Jednak, podobnie jak inne państwa członkowskie, również RFN posiadała określone obszary (np. prawo imigracyjne i azylowe), które ze względu na własny, narodowy interes wolała pozostawić w gestii jednomyślności.

W działalności programowej parlamentarne frakcje koalicyjne ograniczały się do przejmowania stanowisk i pozycji rządu federalnego. Mimo rozbieżności w odniesieniu do niektórych celów polityki europejskiej gabinetu rządowego (m.in. europejskiej polityki bezpieczeństwa i obrony, Unii Zachodnioeuropejskiej), frakcję parlamentarną Sojusz '90/Zieloni cechowała konformistyczna postawa wobec silniejszego koalicjanta oraz rosnący pragmatyzm polityczny podyktowany chęcią utrzymania się przy władzy. Partie chadeckie podejmowały natomiast próby wywarcia wpływu na politykę rządu federalnego w sprawie roszczeń wypędzonych. Temu celowi podporządkowane zostały zabiegi frakcji parlamentarnej CDU/CSU zarówno o zawarcie w europejskim katalogu praw podstawowych prawa do stron ojczystych oraz zakazu wypędzeń, jak również podnoszenie tych kwestii w rokowaniach akcesyjnych z państwami kandydującymi. Znikomy wpływ na bieżącą politykę europejską rządu federalnego wywierała frakcja parlamentarna PDS. Jako jedyna sprzeciwiła się ratyfikacji traktatu nicejskiego, choć miało to raczej symboliczne znaczenie. Ponadto PDS, korzystając z rozbieżności programowych Sojuszu '90/Zielonych, podejmowała problematykę pokojową i prezentowała się jako główne ugrupowanie pacyfistyczne w RFN. W ślad za tym kategorycznie odrzucała koncepcje militaryzacji Unii Europejskiej oraz postulowała zawarcie klauzuli pokojowej i antyfaszystowskiej w traktacie konstytucyjnym. Zastrzeżenia frakcji budziły m.in. wysuwane przez kanclerza Schrödera postulaty renacjonalizacji określonych polityk unijnych.

Zarówno koalicja rządząca, jak i frakcje opozycyjne apelowały w czasie prowadzonych negocjacji akcesyjnych z państwami aspirującymi do członkostwa w Unii Europejskiej o wprowadzenie okresów przejściowych, chroniących Niemcy przed ryzykownymi implikacjami poszerzenia. Istotnym zagadnieniem dla wszystkich niemieckich frakcji parlamentarnych była kwestia dostępu obywateli krajów Europy Środkowo-Wschodniej do niemieckiego rynku pracy oraz kwestia rozszerzenia instrumentów wspólnej polityki rolnej na państwa kandydujące wraz z uzyskaniem członkostwa. Strategia rządu federalnego w tych

obszarach była zatem w dużej mierze zdeterminowana „obroną niemieckich interesów w procesie poszerzenia”. Jednocześnie polityka europejska rządu federalnego w latach 1998–2002 silniej niż wcześniej uwarunkowana była polityką wewnętrzną RFN. Przejawiało się to zarówno w dyskusji nad redukcją niemieckiej składki do unijnego budżetu, reformą wspólnej polityki rolnej, systemem ważenia głosów w Radzie Unii Europejskiej, czy też zgłoszonej przez komisarza Güntera Verheugena propozycji przeprowadzenia referendum na temat przystąpienia państw Europy Środkowo-Wschodniej do Unii Europejskiej. Także „Pięciodpunktowy program w sprawie swobodnego przepływu osób” kanclerza Schrödera był wyrazem dążeń rządu federalnego do jak najszybszego przeprowadzenia i zamknięcia wewnątrzpolitycznych kontrowersji na temat ograniczeń w dostępie pracowników z państw kandydujących do niemieckiego rynku pracy. Chodziło o wykluczenie tej kwestii z kampanii poprzedzającej wybory do Bundestagu w 2002 roku. Zapatrywania kanclerza w tej sprawie, podobnie jak stanowiska polityków wszystkich frakcji parlamentarnych, pokrywały się z wynikami badań opinii publicznej w RFN. Niepokoje społeczeństwa niemieckiego związane były w szczególności z gospodarczymi i społecznymi implikacjami przystąpienia przyszłych państw członkowskich. Przedstawiciele niemieckich partii politycznych przyznawali wprawdzie, że większość społecznych obaw jest nieuzasadniona, niemniej powinny one zostać zneutralizowane. Zatem polityczna dyskusja koncentrowała się przede wszystkim na zagrożeniach i niepokojach podnoszonych przez ludność zamieszkującą tereny przygraniczne. Politycy podkreślali, że należy eksponować argumenty, przemawiające za pozytywnymi skutkami z integracji gospodarczej krajów Europy Środkowo-Wschodniej z Unią Europejską. Ponadto wszystkie frakcje parlamentarne akcentowały potrzebą kampanii informacyjnej na temat poszerzenia Unii Europejskiej.

Politykę europejską rządu SPD/Sojusz '90/Zieloni w latach 1998–2002 determinowało osiągnięcie strategicznego celu, jakim było rozszerzenie Unii Europejskiej na wschód. Z jego realizacją identyfikowały się zarówno frakcje rządowe, jak i opozycyjne. W konsekwencji decyzji Rady Europejskiej w Kopenhadze (2002) i akcesji państw Europy Środkowo-Wschodniej na kształt polityki europejskiej RFN w poszerzonej Unii Europejskiej wpłynęły następne ekipy rządowe.

Niemcy wobec przyszłego kształtu i funkcjonowania Unii Europejskiej

Powstanie jesienią 2005 roku rządów Wielkiej Koalicji CDU/CSU/SPD z Angelą Merkel jako kanclerzem, stało się pretekstem do kolejnych spekulacji na temat ciągłości i nowych priorytetów w niemieckiej polityce zagranicznej¹. Mimo że Wielka Koalicja oznacza rządy trudnych kompromisów, to jednak w przypadku niemieckiej polityki zagranicznej znamienny jest konsens głównych partii politycznych w sprawie jej zasadniczych celów i kierunków². Kwestie sporne pomiędzy chadecją a socjaldemokratami koncentrowały się głównie na stosunkach ze Stanami Zjednoczonymi, wojnie w Iraku, a także na charakterze przyszłego członkostwa Turcji w Unii Europejskiej. Istotnym wyzwaniem polityki europejskiej nowego gabinetu była decyzja co do przyszłości traktatu konstytucyjnego, nadawanie tonu w „okresie refleksji” wprowadzonym podczas Rady Europejskiej w czerwcu 2005 roku oraz zamknięcie rokowań w sprawie perspektywy finansowej na lata 2007–2013.

Analogicznie do poprzedniej ekipy rządzącej kluczową pozycję w kształtowaniu i realizacji polityki europejskiej uzyskał Urząd Kanclerski. Ministerstwo Gospodarki odzyskało utracony po przejęciu władzy przez SPD/Sojusz '90/Zieloni w 1998 roku wydział europejski, tym samym odżył stary trójkąt koordynacji niemieckiej polityki europejskiej pomiędzy Ministerstwem Spraw Zagranicznych, Ministerstwem Gospodarki i Urzędem Kanclerskim³.

W umowie koalicyjnej z 11 listopada 2005 roku rząd CDU/CSU/SPD zapewnił, że „francusko-niemiecka współpraca pozostaje nie do podważenia jako ważny impuls i będzie respektować interesy naszych partnerów w Unii Europejskiej”, ale równocześnie zapowiedział „nową jakość i intensywność” kooperacji z nowymi państwami członkowskimi, w tym z Polską. Elementy kontynuacji można odnaleźć w dążeniu do zachowania równowagi między zobowiązaniami wynikającymi z członkostwa we Wspólnotach a partnerstwem transatlantyckim, postulatami dalszej demokratyzacji Unii Europejskiej i wzmocnienia efektywności jej systemu instytucjonalnego. Nowy gabinet stał na stanowisku wznowienia procesu ratyfikacyjnego w sprawie traktatu konstytucyjnego w ramach niemieckiej prezydencji w pierwszej połowie 2007 roku. Ponadto rząd CDU/

¹ Por.: B. Koszel, *Trójkąt Weimarski. Geneza. Działalność. Perspektywy współpracy*, Poznań 2006, s. 177–179.

² Por.: G. Müller-Brandeck-Bocquet et al., *Deutsche Europapolitik von Konrad Adenauer bis Gerhard Schröder*, Opladen 2002; W. Link, *Alternativen deutscher Außenpolitik*, „Zeitschrift für Politik”, 1999, H. 2, s. 124–143.

³ J. Janning, *Bundesrepublik Deutschland*, [w:] *Jahrbuch der Europäischen Integration 2006*, Nomos Verlag, Baden-Baden 10/2006, s. 314.

CSU/SPD opowiadał się za ożywieniem współpracy w ramach Trójkąta Weimarskiego, za bardziej „ambitną i zróżnicowaną polityką sąsiedzką” Unii Europejskiej, dalszą strategią zbliżania zachodnich Bałkanów do UE i NATO, a także za większymi narodowymi możliwościami działania w ramach wspólnej polityki regionalnej. Umowa koalicyjna zawierała zapowiedź starań o szybkie zamknięcie negocjacji w sprawie perspektywy finansowej na lata 2007–2013, nie kwestionując jednakże kompromisu w sprawie finansowania rolnictwa osiągniętego w październiku 2002 roku, a także zachowując uprzywilejowaną pozycję nowych landów w zakresie funduszy strukturalnych, przy czym akcentuje się ograniczenie niemieckiej składki do unijnego budżetu do 1% DNB. Kwestie sporne pomiędzy partnerami koalicyjnymi uregulowane zostały kompromisowo. Podkreślono znaczenie ściślejszego powiązania Turcji z UE, nie kwestionując rozpoczęcia rokowań akcesyjnych z tym krajem, stworzono możliwość uzyskania „uprzywilejowanego członkostwa”, w przypadku gdyby Unia nie podołała przyjęciu Turcji, bądź Turcja nie byłaby w stanie sprostać zobowiązaniom wynikającym z członkostwa. Niemcy zapowiedziały wspieranie rozwoju „europejskiego modelu społecznego opartego na różnorodności” oraz realizację Europejskiej Strategii Bezpieczeństwa z grudnia 2003 roku. Co więcej, opowiedziały się za rozbudową Europejskiej Tożsamości Bezpieczeństwa i Obrony w kierunku Unii Bezpieczeństwa i Obrony, a w dalszej perspektywie za stałym miejscem UE w Radzie Bezpieczeństwa ONZ, co pozwoliłoby na wzmocnienie polityki zagranicznej UE⁴.

Koalicja CDU/CSU/SPD postulowała „roztropną politykę poszerzania UE” tak, by nadmiernie nie obciążać struktur unijnych i w związku z tym położyła nacisk na realizowanie „ambitnej i zróżnicowanej polityki sąsiedzkiej”. Zapisy umowy koalicyjnej potwierdzają poparcie chadeków i socjaldemokratów dla uzyskania członkostwa przez Bułgarię i Rumunię oraz dla rozpoczęcia rokowań akcesyjnych z Chorwacją. Jednocześnie nowy rząd wyraził troskę o utrzymanie w poszerzonej Unii zasad uczciwej konkurencji, wykluczających dumping w sferze wynagrodzeń i nielegalną siłę roboczą. W ślad za tym zapowiedziano utrzymanie siedmioletniego okresu przejściowego w swobodnym dostępie pracowników z krajów Europy Środkowo-Wschodniej do niemieckiego rynku pracy oraz kontroli paszportowych na granicach z nowymi państwami członkowskimi, dopóki nie spełnione zostaną wysokie standardy *acquis* z Schengen⁵.

⁴ „Gemeinsam für Deutschland – mit Mut und Menschlichkeit.” Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD vom 11.11.2005.

⁵ *Ibidem*.

30 listopada 2005 roku w deklaracji rządowej wygłoszonej w Bundestagu Angela Merkel scharakteryzowała niemiecką politykę europejską i zagraniczną jako „opartą na wartościach politykę interesów”. Niemcy winny być zatem „pośrednikiem i równoważącym czynnikiem” pomiędzy większymi i mniejszymi państwami, rola ta zdeterminowana jest przede wszystkim ich położeniem geograficznym⁶. „Musimy połączyć uznanie, jakim się cieszymy z możliwościami, którymi dysponujemy” – argumentował w tym kontekście niemiecki minister spraw zagranicznych Frank-Walter Steinmeier. Jego zdaniem rezultatem takiej polityki winna być „świadoma skromność” Niemiec. W obliczu międzynarodowych kryzysów i wyzwania polityki europejskiej nie jest to czas sprzyjający „ulotnym projektom nowego porządku świata, które można by było dać ludziom”⁷.

Wyrazem przyjętych założeń było niemieckie stanowisko w czasie spotkania Rady Europejskiej w połowie grudnia 2005 roku, na którym osiągnięto kompromis w sprawie unijnego budżetu na lata 2006–2013⁸. Było oczywiste, że Niemcy chciały wypracować porozumienie i w tym kierunku prowadziły rokowania na temat perspektywy finansowej. Świadczyła o tym przede wszystkim postawa kanclerz Angeli Merkel, która jak stwierdziła austriacka minister spraw zagranicznych Ursula Plassnik „wśród wszystkich małych i dużych państw członkowskich sprawiała wrażenie osoby, podejmującej duże starania by przybliżyć rozwiązanie tej kwestii”⁹. Zawarty kompromis był zatem w dużej mierze osiągnięciem niemieckiej dyplomacji, w oczach wielu obserwatorów był to „powrót Niemiec” do przywódczej roli w kształtowaniu przeszłości Unii Europejskiej. Natomiast w przekonaniu kanclerz Merkel nie-

⁶ „Lasst uns mehr Freiheit wagen” Redetext der Regierungserklärung von Bundeskanzlerin Angela Merkel vom 30.11.2005, http://www.bundesregierung.de/nn_1502/Content/DE/Regierungserklaerung/2005/11/2005-11-30-regierungserklaerung-von-bundeskanzlerin-angela-merkel.html (styczeń 2008).

⁷ *Ich empfehle selbstbewußte Bescheidenheit*, „Frankfurter Allgemeine Zeitung”, 6.3.2006, s. 6.

⁸ P. Becker, *Der EU-Finanzrahmen 2007–2013, SWP-Studie*, Berlin, November 2005, s. 6, <http://www.swp-berlin.org/de>; *Regierungserklärung von Außenminister Steinmeier vor dem Gipfel vor dem Deutschen Bundestag am 15.12.2005*, www.auswaertiges-amt.de/diplo/de/Infoservice/Presse/Reden/2005/051215-Regierungserklaerung.html (styczeń 2008); P. Becker, *Mehr Geld für Europa, SWP-Aktuell 4, Januar 2006*, <http://www.swp-berlin.org/de> (styczeń 2008).

⁹ *Wir werden eine gemeinsame Choreographie erkunden*, „Frankfurter Allgemeine Zeitung”, 29.12.2005, s. 5.

miecka polityka dowiodła, że „poważnie traktuje mniejsze państwa, nie zaniebując stosunków z Francją i innymi większymi państwami europejskimi”¹⁰. Był to wyraźny sygnał powrotu do tradycji niemieckich rządów, polegającej na równoważeniu interesów małych i dużych państw członkowskich. U podłoża zawartej ugody leżał bowiem dialog prowadzony pomiędzy RFN a Francją i Wielką Brytanią z jednej strony oraz małymi państwami członkowskimi z drugiej. Przy czym należy zwrócić uwagę na dwie zasadnicze kwestie, przesądzające rezultat negocjacji:

- niemiecką propozycję zwiększenia budżetu Unii o 13,2 mld euro, które przyniosły przełom w negocjacjach i stworzyły możliwość dodatkowych środków na rzecz małych państw członkowskich,
- przekazanie na korzyść Polski 100 mln euro przeznaczonych na rozwój wschodnich krajów związkowych i rozwój przygranicznych regionów Bawarii (odpowiednio 75 mln i 25 mln euro).

Tym samym RFN zaakcentowała gotowość do odstąpienia od własnych narodowych interesów przy realizacji priorytetów wspólnotowych. Strategia rządu Merkel spotkała się z pozytywnym odbiorem w samych Niemczech, aczkolwiek negatywnie oceniano finansowe następstwa wypracowanego kompromisu. W rezultacie niemiecka składka do budżetu UE miała wzrosnąć z 0,33% DNB do 0,42% DNB. Konsekwencje tych decyzji w pierwszym rządzie miały dotknąć budżetów nowych krajów związkowych, ponieważ do 2013 roku otrzymałyby one o 4 mld euro mniej przewidywanych funduszy unijnych¹¹.

11 maja 2006 roku w deklaracji rządowej Angela Merkel określiła zasadnicze założenia polityki europejskiej rządu CDU/CSU/SPD. Istotnym celem, który postawiła przed sobą niemiecka kanclerz było przede wszystkim „nadanie nowego uzasadnienia dla istnienia Unii Europejskiej”, czyli znalezienie alternatywy dla historycznych przesłanek procesu integracji europejskiej. Najważniejszymi wyzwaniem przed którymi w tym czasie stały państwa członkowskie był traktat konstytucyjny oraz rozszerzenie Unii Europejskiej. W przekonaniu Merkel wzmocnienie europejskiej zdolności działania wymaga „wewnętrznej formuły”, europejskiej tożsamości, a tym samym określenia tego jakim „two-rem” jest Unia Europejska. Zatem niezbędne jest podjęcie starań w kierunku

¹⁰ *Politik beginnt mit dem Betrachten der Realität*, „Frankfurter Allgemeine Zeitung”, 21.12.2005, s. 3.

¹¹ *Deutschland wird größter Beitragszahler der EU*, „Frankfurter Allgemeine Zeitung”, 22.12.2005, s. 9.

wznowienia procesu ratyfikacji traktatu konstytucyjnego¹². Był to zarazem jeden z priorytetów niemieckiej prezydencji przypadającej na pierwszą połowę 2007 roku¹³.

Również w sprawie perspektyw poszerzenia Unii Europejskiej Angela Merkel zapowiedziała kontynuację polityki poprzedników. Wyraziła poparcie dla akcesji Rumunii i Bułgarii, zastrzegając jednocześnie, że rokowania z wszystkimi państwami kandydującymi „nie mogą być jednokierunkową ulicą” i są nierozzerwalnie związane z wypełnianiem kryteriów kopenhaskich. Dotyczyło to przede wszystkim rozpoczętych w październiku 2005 roku negocjacji z Turcją i Chorwacją¹⁴. Co więcej, kanclerz Merkel wykluczyła możliwość „łączonych interesów” w procesie integracji tych państw z Unią, wynikających z równoczesnego otwarcia rozmów akcesyjnych, co tym samym nie oznaczałoby równoległego ich zamknięcia. Rozważając dalsze perspektywy poszerzenia Unii Europejskiej Merkel podkreśliła potrzebę rozwijania polityki sąsiedztwa z krajami Bałkanów Zachodnich, która wyrażałaby się we wzmocnionej politycznej kooperacji i nie pociągałaby za sobą w każdym przypadku pełnego członkostwa. „[...] Europa musi dysponować zdolnością do działania. Twór bez wyraźnie zakreślonych granic nie będzie w stanie ani podejmować kluczowych działań, ani przyjąć określoną formę. Musimy sobie to uświadomić i wyznaczyć granice”¹⁵. W podobnym tonie wypowiadał się również minister spraw zagranicznych Frank-Walter Steinmeier argumentując potrzebę „nowego sformułowania polityki wschodniej Unii Europejskiej”, polegającą na stworzeniu alternatywnych możliwości współpracy krajom zainteresowanym członkostwem w Unii, ponieważ „dla nowych interesantów droga do Unii może okazać się dłuższa i bardziej kamienista niż oczekiwano”¹⁶.

¹² „19 Bulletin der Bundesregierung”, Nr. 44-1 vom 11.5.2006, http://www.bundesregierung.de/Content/DE/Bulletin/2006/05/___Anlagen/nr-44-11001507.property=publicationFile.pdf.

¹³ Por.: Rede von Bundeskanzlerin Angela Merkel anlässlich der Eröffnung des Internationalen Bertelsmann Forums „Die Zukunft der Europäischen Union, 22.09.2006, http://www.bundeskanzlerin.de/nn_5296/Content/DE/Rede/2006/09/2006-09-23-bertelsmann.html (styczeń 2008).

¹⁴ Por.: Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat. Erweiterungsstrategie und wichtigste Herausforderungen für den Zeitraum 2006–2007 mit Sonderbericht über die Fähigkeit der EU zur Integration neuer Mitglieder. KOM (2006) 649, Brüssel 2006.

¹⁵ „19 Bulletin der Bundesregierung”, Nr. 44-1 vom 11.5.2006, s. 13.

¹⁶ „Europa neu denken” – Rede von Bundesaußenminister Frank-Walter Steinmeier anlässlich des 35-jährigen Gründungsjubiläums der Heinz-Schwarzkopf-Stiftung, 30.08.2006, <http://www.auswaertiges-amt.de/diplo/de/Infoservice/Presse/Reden/2006/060830-Europa-Schwarzkopf.html> (styczeń 2008).

Reasumując można dojść do konkluzji, że po przejęciu rządów przez koalicję CDU/CSU/SPD i kanclerz Angelę Merkel, nastąpiła wyraźna zmiana akcentów w niemieckiej polityce europejskiej, przy zachowaniu dotychczasowych zasadniczych celów i priorytetów. Jednocześnie coraz wyraźniej umacniana jest pozycja Niemiec w Unii Europejskiej, co przejawia się w obejmowaniu roli przywódczej w tej organizacji oraz w równoważeniu interesów małych i dużych państw członkowskich, czerpiąc tym samym z tradycji rządów Konrada Adenauera i Helmuta Kohla. Polityka zagraniczna rządu Wielkiej Koalicji zakorzeniona jest w ślad za tym w integracji europejskiej, jednocześnie dąży ona do silniejszego zaangażowania w światowej polityce bezpieczeństwa, podkreślając znaczenie odbudowy i umocnienia partnerstwa strategicznego z NATO. Szczególnego znaczenia nabiera tutaj rola Niemiec jako „pomostu” między Europą a USA. Jeśli chodzi o proces dalszego rozszerzania Unii, rząd Angeli Merkel opowiedział się za wcześniejszą reformą unijnych struktur decyzyjnych oraz podkreśla konieczność wypracowania „polityki sąsiedztwa” w stosunku do kolejnych państw wyrażających wolę przystąpienia do Wspólnot.

Traktat z Lizbony – nowe ramy i wyzwania niemieckiej polityki europejskiej

Przypadającą na pierwszą połowę 2007 roku niemiecką prezydencję w Unii Europejskiej niewątpliwie należy zaliczyć do europejskich sukcesów rządów Wielkiej Koalicji i kanclerz Angeli Merkel. Wysoka ocena niemieckiego przewodnictwa wiąże się z zabiegami taktyczno-dyplomatycznymi, mającymi na celu kompromisowe przezwyciężenie wyzwań, przed którymi stanęła Unia w związku z koniecznością wznowienia dyskusji nad jej przyszłymi podstawami traktatowymi. Miernikiem sukcesu było zatem rozwiązanie kryzysu konstytucyjnego, przy czym Niemcy od samego początku zaangażowały się w zachowanie „merytorycznej substancji” traktatu konstytucyjnego¹⁷. Z tego punktu widzenia istotne znaczenie przypisywano przyjętej 25 marca 2007 roku, z okazji pięćdziesiątej rocznicy podpisania traktatów rzymskich, Deklaracji berlińskiej, w której szefowie państw i rządów zobowiązali się do kontynuacji i zakończenia procesu reform:

„Wraz ze zjednoczeniem Europy spełniło się marzenie naszych przodków. Historia przestrzega nas, aby strzec tego skarbu z myślą o przyszłych pokoleniach. W tym celu musimy stale odnawiać zgodnie z duchem czasu politycz-

¹⁷ Zob. szerzej: *Deutsche Europapolitik: von Adenauer bis Merkel*, red. G. Müller-Brandeck-Bocquet, Wiesbaden 2010, s. 270–275.

ny kształt Europy. Dlatego dziś, 50 lat po podpisaniu traktatów rzymskich, razem podejmujemy wyzwanie, aby do czasu wyborów do Parlamentu Europejskiego w roku 2009 odnowić wspólny fundament Unii Europejskiej¹⁸. Zdaniem Angeli Merkel, wyznaczenie przez wszystkie państwa członkowskie roku 2009 jako cezury „odnowionej wspólnej podstawy” było „ważnym krokiem”, który wytworzył „uleczający pośpiech”¹⁹. Jednakże stojące przed niemiecką prezydencją zadanie przygotowania mandatu negocjacyjnego w sprawie przyszłych podstaw traktatowych, będzie „pracą Herkulesa”²⁰. Niemiecka kanclerz nawiązała również w cytowanej deklaracji rządowej, poświęconej zbliżającemu spotkaniu Rady Europejskiej w dniach 21–22 czerwca 2007 roku, do raportu prezydencji z 14 czerwca 2007 roku, w którym podsumowano wyniki konsultacji z państwami członkowskimi, Parlamentem Europejskim i Komisją. Wskazała na podstawową obawę społeczeństw państw członkowskich przed utworzeniem ponadnarodowego tworu o charakterze superpaństwa, co oznaczałoby „niepotrzebne osłabienie państw narodowych”²¹.

W sprawozdaniu prezydencji niemieckiej podkreślono powszechną wolę państw dla kontynuowania procesu reformy traktatowej, wymieniono kwestie sporne pomiędzy państwami członkowskimi, a także propozycje pozwalające na wypracowanie nowego traktatu tak, by zawierał on istotę traktatu ustanawiającego konstytucję dla Europy, przy czym byłby jego wersją uproszczoną, niewymagającą, zgodnie z postulatami prezydenta Francji Nicolasa Sarkozy’ego, przeprowadzenia referendum w państwach członkowskich. Najważniejsze problemy w konkluzjach niemieckiej prezydencji koncentrowały się wokół podziału głosów w Radzie UE, unijnej symboliki, nadrzędności prawa unijnego nad narodowym, zmian terminologicznych, Karty Praw Podstawowych, specyfiki WPZiB, podziału kompetencji między państwami członkowskimi a UE, roli narodowych parlamentów²². Konkretne propozycje Niemiec dotyczyły m.in. rezygnacji z symboli o charakterze konstytucyjnym, przyjęcia klasycznej metody rewizji traktatów, a zatem traktatu reformującego

¹⁸ http://www.eu2007.de/de/News/download_docs/Maerz/0324-RAA/Polish.pdf (październik 2010).

¹⁹ *Regierungserklärung und Bundestagsdebatte zum Europäischen Rat am 21./22. Juni 2007, 14.06.2007*, <http://dipbt.bundestag.de/dip21/btp/16/16103.pdf>, s. 10568 (październik 2010).

²⁰ *Ibidem*.

²¹ *Ibidem*, s. 10569.

²² Sprawozdanie prezydencji dla Rady Europejskiej na temat kontynuowania reformy traktatów, 14.06.2007 r., <http://register.consilium.europa.eu/pdf/pl/07/st10/st10659.pl07.pdf> (październik 2010).

go, który wprowadzałby zmiany do istniejących traktatów, ale nie uchylałby ich, wzmocnienia instytucji unijnych w celu zagwarantowania Unii Europejskiej zdolności do skutecznego działania, zachowując równocześnie tożsamość państw członkowskich, jednoznacznej delimitację i zdefiniowania kompetencji Unii i państw członkowskich, a także uwzględnienia problematyki bezpieczeństwa energetycznego i zmian klimatu²³. W oparciu o ten raport oraz projekt mandatu planowanej Konferencji międzyrządowej państwa członkowskie formułowały swoje stanowiska na spotkanie Rady Europejskiej w dniach 21–22 czerwca 2007 roku²⁴. Zagadnienia, które miały stanowić podstawę mandatu negocjacyjnego budziły wśród państw członkowskich wiele dyskusji i emocji, zatem niezwykle ważne było uzyskanie jednomyślności Rady dla konkretnego porządku „krótkiej i technicznej” Konferencji międzyrządowej i wyeliminowanie kontrowersji jeszcze w okresie niemieckiej prezydencji. Tylko pod tym warunkiem kierująca pracami Unii w drugiej połowie 2007 roku Portugalia byłaby w stanie przedstawić nowy traktat gotowy do ratyfikacji.

Największym sukcesem prezydencji Niemiec i kanclerz Angeli Merkel stało się zatem znalezienie rozwiązań możliwych do zaakceptowania przez wszystkie delegacje narodowe i tym samym przyjęcie mandatu precyzującego przedmiot obrad Konferencji międzyrządowej i wyznaczającego granice przejęcia materii prawnej z traktatu konstytucyjnego, jak też wskazującego konieczne zmiany. Okazało się to zadaniem szczególnie trudnym, również z uwagi na wysuwane w trakcie czerwcowych negocjacji wokół systemu głosowania w Radzie UE przez Polskę postulaty m.in. w sprawie wprowadzenia tzw. systemu pierwiastkowego²⁵ na miejsce tzw. podwójnej większości²⁶. Nieuwzględn-

²³ *Ibidem*.

²⁴ Szerzej na temat Konferencji międzyrządowej 2007 zob. A. Kremer, *Aspekty prawne negocjacji podczas konferencji międzyrządowej 2007 ze szczególnym uwzględnieniem udziału Polski*, [w:] *Traktat z Lizbony. Główne reformy ustrojowe Unii Europejskiej*, red. J. Barcz, Warszawa 2008, s. 22–52.

²⁵ Postulat ten odnosił się do liczby ludności i nawiązywał do zasady degresywnej proporcjonalności przy obliczaniu wartości głosów państw z uwzględnieniem liczby ludności poszczególnych krajów, analogicznie do reguły obliczania liczby deputowanych w Parlamencie Europejskim, która uwzględnia zasadę degresywnej proporcjonalności. Zob.: A. Kremer, *Aspekty...*, s. 28–29.

²⁶ Wymóg tzw. podwójnej większości, która zgodnie z traktatem lizbońskim obowiązywać będzie od 1 listopada 2014 r. określony jest ona progiem liczby państw (55% liczby państw członkowskich, jednak nie mniej niż 15 z nich), których łączna liczba ludności stanowi co najmniej 65% ludności UE. Traktat z Lizbony przewiduje jednocześnie próg

nienie i brak zrozumienia dla polskich racji były przyczyną ostrych napięć pomiędzy niemiecką prezydencją a Polską, która jeszcze przed osiągnięciem kompromisu szefów rządów i państw na szczycie w Brukseli 23 czerwca 2007 roku zagroziła użyciem weta²⁷.

W przemówieniu przed Parlamentem Europejskim 27 czerwca 2007 roku, podsumowując niemieckie przewodnictwo w Unii, niemiecka kanclerz podkreśliła trzy zasadnicze elementy przyszłego traktatu reformującego:

- wzmocnienie zdolności działania Unii zarówno wewnątrz, jak i w stosunkach zewnętrznych, czemu służy jej wyposażenie w osobowość prawną, rozszerzenie zakresu spraw podejmowanych większością kwalifikowaną oraz wprowadzenie tzw. podwójnej większości jako systemu podejmowania decyzji w Radzie. Powołanie urzędu przewodniczącego Rady Europejskiej oraz wprowadzenie tzw. grupowej prezydencji pozwoli po wejściu w życie traktatu na większą koordynację i ciągłość działań Unii. Ponadto politycznym „skokiem kwantowym” dla Europy, w przekonaniu Merkel, jest zagwarantowanie spójności unijnej polityce zagranicznej w osobie Wysokiego Przedstawiciela Unii ds. zagranicznych i polityki bezpieczeństwa. Wspomagany w swoich działaniach przez Europejską Służbę Działań Zewnętrznych, będzie on jednocześnie pełnił funkcję wiceprzewodniczącego Komisji Europejskiej oraz kierował pracami Rady ds. Zagranicznych;
- wzmocnienie legitymacji demokratycznej i przybliżenie Europy do obywateli, dzięki wprowadzeniu inicjatywy obywatelskiej, jasnych regulacjach w zakresie zabezpieczenia społecznego, wejściu w życie Karty Praw Podstawowych, która z punktu widzenia Merkel, jest wyrazem „świadomej swoich wartości Europy”;
- wzmocnienie ciał przedstawicielskich w unijnej legislacji – zasadniczym trybem stanowienia prawa pochodnego będzie jego uchwalanie wspólnie przez Parlament Europejski i Radę, tym samym procedura współdecyzji staje się podstawową zasadą stanowienia prawa wtórnego²⁸. Ponadto PE

minimalnej liczby państw tworzących tzw. mniejszość blokującą (co najmniej 4 państwa). W przypadku gdy Rada nie podejmuje decyzji na podstawie wniosku Komisji lub Wysokiego Przedstawiciela UE ds. zagranicznych i polityki bezpieczeństwa, progi większości kwalifikowanej zostają podwyższone. Zob. szerzej: J. Kranz, *Podejmowanie decyzji większością kwalifikowaną w Radzie*, [w:] *Traktat z Lizbony...*, s. 155–176.

²⁷ Zob. szerzej: *Deutsche Europapolitik...*, s. 284; E. Cziomer, *Polityka zagraniczna Niemiec...*, s. 105–106.

²⁸ Art. 289 [249a] Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej; por. art. I-34 ust. 1 traktatu konstytucyjnego.

będzie wybierał przewodniczącego KE. Jednocześnie przypisano większą rolę parlamentom narodowym, m.in. w zakresie kontroli zasady subsydiarności, z wykluczeniem jednakże weta pojedynczego parlamentu²⁹.

Co więcej, niemieckiej prezydencji udało się przeforsować rozwiązania, sięgające dalej w porównaniu z traktatem konstytucyjnym, tu Merkel zaliczyła: ochronę klimatu i solidarność energetyczną, wzmocnienie uprawnień parlamentów narodowych w procesie kształtowania polityki europejskiej na poziomie krajowym, wyraźniejsze rozgraniczenie kompetencji między UE a państwami członkowskimi, uproszczenie zasad podejmowania wzmocnionej współpracy przede wszystkim w zakresie spraw wewnętrznych i wymiaru sprawiedliwości³⁰.

Zakończenie prac Konferencji międzyrządowej i przyjęcie uzgodnionego tekstu nowego traktatu miało miejsce na posiedzeniu na szefów państw i rządów w Lizbonie w dniach 18–19 października 2007 roku, a uroczystość podpisania Traktatu z Lizbony³¹ odbyła się 13 grudnia 2007 roku w klasztorze Hieronimitów w Lizbonie. W kwietniu 2008 roku został on ratyfikowany przez Bundestag³². Parlamentarna frakcja postkomunistycznej partii Lewica głosowała przeciw traktatowi³³. Deputowani partii lewicowej przygotowali ponadto projekt ustawy, uzupełniający art. 23 o nowo brzmiący ustęp drugi, którego istotą było wprowadzenie instrumentu referendum wobec rewizji traktatowych podstaw UE. Miało ono zagwarantować obywatelom niemieckim bezpośredni wpływ na politykę tworzoną na poziomie europejskim³⁴.

²⁹ Rede von Bundeskanzlerin Angela Merkel im Europäischen Parlament in Brüssel am 27. Juni 2007 zur Bilanz der deutschen EU-Ratspräsidentschaft, <http://www.bundesregierung.de/Content/DE/Archiv16/Rede/2007/06/2007-06-27-rede-merkel-ep.html> (wrzesień 2010).

³⁰ *Ibidem*.

³¹ Traktat z Lizbony zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską, którego nazwa zostaje zmieniona na Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej.

³² Zgoda Bundestagu 24 kwietnia 2008 r. (515 głosów „za”, 58 „przeciwko” i 1 „wstrzymujący się”). Zgoda Bundesratu 23 maja 2008 r. (przedstawiciele 15 landów głosowali „za”, 1 landu „wstrzymali się”).

³³ Pierwszy raz w najnowszej historii RFN jedna z partii zasiadających w Bundestagu głosowała przeciw ratyfikacji traktatu wspólnotowego. Zdaniem posłów Lewicy, przeniesienie dodatkowych kompetencji na instytucje UE na mocy traktatu lizbońskiego jest niezgodne z konstytucją. Traktat ponadto osłabia prawa parlamentów narodowych, m.in. wprowadzając zapis o przyszłym podejmowaniu decyzji o udziale sił państw europejskich w zagranicznych misjach na płaszczyźnie wspólnotowej.

³⁴ Zob.: Entwurf eines... Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes [...] der Fraktion Die Linke, Drucksache 16/7375, <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/16/073/1607375.pdf>.

Nowy traktat ponownie wywołał kontrowersje wokół kwestii ograniczania niemieckiej suwerenności i poszerzania unijnych kompetencji. Wnioski o orzeczenie niezgodności traktatu lizbońskiego z Ustawą Zasadniczą do Federalnego Trybunału Konstytucyjnego (FTK) złożyli: poseł bawarskiej Unii Chrześcijańsko-Społecznej (CSU) Peter Gauweiler, partia Lewicy, przewodniczący Partii Ekologiczno-Demokratycznej Klaus Buchner, a także grupa polityków i ekonomistów, na czele której stał były poseł PE z ramienia CSU i syn przywódcy nieudanego spisku na życie Hitlera w 1944 roku Franz Ludwig Schenk Graf von Stauffenberg³⁵. Mimo różnych argumentów wspólny mianownik formułowanych zarzutów sprowadzał się do konstatacji, że nowy traktat nadaje zbyt szerokie uprawnienia UE i tym samym ogranicza suwerenność państw członkowskich. W konsekwencji do czasu wydania orzeczenia przez FTK prezydent Horst Köhler wstrzymał podpisanie dokumentów ratyfikacyjnych. W związku z powyższym również kwestia wejścia w życie traktatu jeszcze przed jesiennymi wyborami do Bundestagu w 2009 roku stała się jednym z priorytetów rządu CDU/CSU/SPD.

Trybunał z Karlsruhe w wyroku z 30 czerwca 2009 roku odrzucił wprawdzie powyższe skargi i uznał zgodność traktatu lizbońskiego z Ustawą Zasadniczą, jednocześnie wyznaczył nowe ramy wewnątrzniemieckiego procesu decyzyjnego w sprawach unijnych. Wpisując się w tradycję wcześniejszych rozstrzygnięć w sprawach europejskich, FTK podkreślił decydującą rolę legitymacji demokratycznej UE w zachowaniu zasady kompetencji powierzonych, i jej realizowanie za pośrednictwem parlamentów narodowych państw członkowskich. W myśl uzasadnienia wyroku, Unia Europejska stanowi związek państw, w którym to właśnie te ostatnie pozostają podmiotami legitymacji demokratycznej³⁶. Parlament Europejski uzupełnia reprezentację narodów państw członkowskich, ale jej nie zastępuje. Konieczne jest zatem zachowanie proporcji między kompetencjami unijnymi i państwowymi, nieograniczające możliwości państwa do kształtowania w obrębie własnego terytorium stosunków gospodarczych, społecznych i kulturalnych. Trybunał zalecił uchwalenie przez Bundestag i Bundesrat stosownej ustawy, która podkreślałaby dominującą rolę parlamentów w procesie legislacyjnym UE, jako jedynych instytucji posiadających legitymację obywateli. Wykluczył jednocześnie działania prowadzące do pozbawienia Bundestagu zadań o istotnym znaczeniu politycznym. Główny zarzut Trybunału dotyczył możliwości przekazywania

³⁵ Zob.: http://www.rp.pl/arttykul/2,327252_Dobry_dzien_dla_Traktatu.html (wrzesień 2010).

³⁶ Zob.: *Myśli przewodnie do wyroku Drugiego Senatu z dnia 30 czerwca 2009 r.*, <http://www.rpo.gov.pl/pliki/12505868820.pdf> (sierpień 2010).

kompetencji niemieckiego państwa na poziom unijny na podstawie decyzji organów UE z pominięciem Bundestagu, m.in. w przypadku uproszczonych procedur zmian traktatów³⁷.

Ocenie FTK podlegały trzy ustawy przyjęte w związku z ratyfikacją traktatu lizbońskiego, za niezgodną z Ustawą Zasadniczą RFN uznano ustawę z 11 marca 2008 roku o rozszerzeniu i wzmocnieniu praw Bundestagu i Bundesratu w sprawach Unii Europejskiej. W ślad za wyrokiem Trybunału 8 września 2009 roku Bundestag przyjął na jej miejsce cztery ustawy towarzyszące ustawie ratyfikującej Traktat z Lizbony:

- 1) ustawę o odpowiedzialności integracyjnej *Integrationsverantwortungsgesetz*, poszerzającą możliwości współdziałania Bundestagu i Bundesratu w kształtowaniu polityki europejskiej rządu federalnego;
- 2) lizbońską ustawę wdrożeniową *Lissabon Umsetzungsgesetz*;
- 3) rozszerzającą uprawnienia w zakresie informowania Bundestagu przez rząd federalny *Gesetz über die Zusammenarbeit von Bundesregierung und Deutschem Bundestag in Angelegenheiten der Europäischen Union*;
- 4) porozumienie o poszerzeniu współpracy federacji z krajami *Vereinbarung zwischen der Bundesregierung und den Regierungen der Länder zur Regelung weiterer Einzelheiten der Zusammenarbeit von Bund und Ländern in Angelegenheiten der Europäischen Union*.

Ustawy te definiują rolę niemieckiego parlamentu w relacji do UE, a także określają współdziałanie między rządem federalnym a parlamentem w sprawach wspólnotowych.

25 września 2009 roku prezydent Horst Köhler podpisał akt ratyfikujący traktat lizboński. Tym samym Niemcy zakończyły procedurę ratyfikacji traktatu reformującego Unię Europejską.

Traktat lizboński umacnia rolę parlamentów narodowych jako gwarantów poszanowania zasady pomocniczości w unijnej legislacji³⁸, potwierdza ich funkcje kontrolne w zakresie wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwo-

³⁷ Zob. J. Barcz, *Wybrane problemy związane z wyrokiem niemieckiego Federalnego Trybunału Konstytucyjnego z 30.06.2009 r. na temat zgodności Traktatu z Lizbony z Ustawą Zasadniczą RFN*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2009, nr 9, s. 13 i nast.; R. Formuszewicz, *Wyrok niemieckiego Federalnego Trybunału Konstytucyjnego w kwestii ratyfikacji traktatu lizbońskiego*, „Biuletyn PISM”, 12 sierpnia 2009, nr 48.

³⁸ Rolę parlamentów narodowych wyznaczają przede wszystkim art. 12 TUE oraz dwa protokoły: Protokół w sprawie roli parlamentów krajowych w Unii Europejskiej oraz Protokół w sprawie stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności. Ponadto niektóre przepisy TFUE przewidują udział parlamentów krajowych w poszczególnych działaniach UE.

ści, udział w odniesieniu do tzw. procedury kładki³⁹, nadzór nad stosowaniem zasady pomocniczości, obowiązek informowania parlamentów o projektach legislacyjnych i innych dokumentach, a także wnioskach akcesyjnych⁴⁰. Podkreśla również znaczenie współpracy parlamentów narodowych i PE. Parlamente krajowe zostały włączone w polityczną kontrolę Europolu i Eurojustu⁴¹.

We wrześniu 2009 roku Bundestag istotnie zmodyfikował prawne podstawy dla parlamentarnego współudziału w sprawach Unii Europejskiej. Ustawa o poszerzeniu i umocnieniu praw Bundestagu i Bundesratu w sprawach Unii Europejskiej⁴², której trzon stanowi ustawa o odpowiedzialności integracyjnej (weszła w życie 25 września 2009 r.)⁴³, reguluje udział Bundestagu i Bundesratu w przypadku zmian prawa pierwotnego UE, które nie podlegają krajowej procedurze ratyfikacyjnej i w następstwie których poszerzeniu ule-

³⁹ Oznacza ona możliwość dokonania zmiany postanowień traktatów stanowiących UE bez konieczności przeprowadzenia procedury ich rewizji zgodnie z art. 48 TUE, J. Barcz, *Legitymacja demokratyczna zmiany postanowień Traktatów stanowiących UE na podstawie tzw. procedury kładki (wprowadzonych przez Traktat z Lizbony) w świetle rozwiązań niemieckich*, 12 października 2009 r., http://www.nipmie.pl/pliki/legitymacja_demokratyczna.pdf.

⁴⁰ Zob. R. Grzeszczak, *Subsydiarna demokracja. Rola parlamentów narodowych w Unii Europejskiej w Traktacie z Lizbony*, „Raporty Fundacji Konrada Adenauera” 2009, nr 10.

⁴¹ Art. 12 litera c TUE-Lizbona; art. 88 ust. 2 podust. 2, art. 85 ust. 1 podust. 3 TFUE.

⁴² *Das Gesetz über die Ausweitung und Stärkung der Rechte des Bundestages und des Bundesrates in Angelegenheiten der Europäischen Union*, <http://bundesrecht.juris.de/intvg/BJNR302210009.html> (sierpień 2010).

⁴³ Ustawa o odpowiedzialności integracyjnej zawiera w § 11 i 12 zapisy odnoszące się do naruszenia zasady subsydiarności oraz wniesienia skargi. W myśl zasady subsydiarności UE może podjąć działania jeśli i tylko wtedy, gdy wysiłki na poziomie państw narodowych są niewystarczające, dlatego będą lepiej i skuteczniej realizowane na płaszczyźnie wspólnotowej (art. 5 ust. 3 TUE). Zgodnie z art. 6 Protokołu nr 2 traktatu lizbońskiego, parlamente narodowe są upoważnione do przedłożenia w ciągu ośmiu tygodni od otrzymania aktów prawodawczych Rady (przed ich umieszczeniem w porządku obrad), uzasadnionego stanowiska, dlaczego projektów tych ich zdaniem nie da się pogodzić z zasadą subsydiarności. Uzasadnione stanowiska zobowiązują do sprawdzenia projektów tylko wówczas, gdy liczba takich stanowisk osiągnie określony odsetek głosów przyznanych danemu parlamentowi krajowemu (art. 7 ust. 2 i ust. 3 Protokołu w sprawie subsydiarności). Zatem w przypadku negatywnej opinii większości parlamentów narodowych może on zostać odrzucony przez Radę lub PE. §12 Ustawy o odpowiedzialności integracyjnej w powiązaniu z art. 8 Protokołu nr 2 Traktatu z Lizbony otwiera przed Bundestagiem prawo do wniesienia skargi przed TS.

głyby kompetencje przyznane Unii na mocy traktatów. Ponadto reguluje ona udział parlamentów z zakresie wniosków akcesyjnych, czy uproszczonej procedury rewizji traktatów, która wymagać będzie zgody wyrażonej w formie ustawy zgodnie z art. 23 ust. 1 Ustawy Zasadniczej⁴⁴. Ustawa umożliwiająca zmianę Ustawy Zasadniczej w związku z ratyfikacją Traktatu z Lizbony *Lissabon Umsetzungsgesetz*, stwarza podstawy dla wprowadzonej traktatem skargi za pośrednictwem rządów krajowych do Trybunału Sprawiedliwości w związku z naruszeniem zasady pomocniczości przez akt prawodawczy UE⁴⁵. Ustawa o współpracy rządu federalnego i Bundestagu w sprawach UE (*Gesetz über die Zusammenarbeit von Bundesregierung und Deutschem Bundestag in Angelegenheiten der Europäischen Union*) precyzuje zawarty w art. 23 Ustawy Zasadniczej obowiązek szczegółowego i możliwie najwcześniejszego informowania Bundestagu przez rząd federalny. Ponadto uściśla ona przewidzianą w konstytucji możliwość zajęcia stanowiska przez parlament, jak i obejmuje inne szczegółowe regulacje, będące podstawą porozumienia o współpracy między Bundestagiem a rządem federalnym w sprawach Unii Europejskiej. Natomiast §93 regulaminu Bundestagu zawiera postanowienia dotyczące przekazywania dokumentów unijnych, §93a określa prace nad nimi w komisjach, natomiast § 93b szczególne regulacje w odniesieniu do Komisji do spraw UE⁴⁶.

Porozumienie o poszerzeniu współpracy federacji z krajami⁴⁷ w art. I ust. 1 i 2 reguluje obowiązki informacyjne rządu federalnego względem Bundesratu w sprawach, w których wymagane jest zajęcie stanowiska przez izbę, dotyczą one niezwłocznego informowania o miejscu, czasie i kwestiach, które są przedmiotem dyskusji Rady i Komisji (m.in. formalne przesłuchania, konsultacje, rozmowy eksperckie, również w gremiach doradczych tych instytucji). Ponadto ust. 5 stanowi, że w obradach Rady, które koncentrują się na

⁴⁴ Zob. J. Barcz, *Wybrane problemy...*, s. 10–11. Ustawa precyzuje kompetencje Bundestagu i Bundesratu do wyrażenia sprzeciwu wobec inicjatywy podjęcia decyzji przez Radę Europejską odnośnie do tzw. procedury kładki.

⁴⁵ Do podniesienia skargi wymagana jest co najmniej 1/4 członków Bundestagu (art. 23 ust. 1a zdanie 2 Ustawy Zasadniczej).

⁴⁶ Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages in der Fassung der Bekanntmachung vom 2. Juli 1980 (BGBl. I S. 1237), zuletzt geändert laut Bekanntmachung vom 16. Juli 2010 (BGBl. I S. 1041 f.), http://www.bundestag.de/dokumente/rechtsgrundlagen/go_btg/go08.html#go093b.

⁴⁷ *Vereinbarung zwischen der Bundesregierung und den Regierungen der Länder zur Regelung weiterer Einzelheiten der Zusammenarbeit von Bund und Ländern in Angelegenheiten der Europäischen Union (§ 9 Satz 2 EUZBLG) (Bund-Länder-Vereinbarung) vom 10. Juni 2010.*

wyłącznych kompetencjach landów w dziedzinie szkolnictwa, kultury bądź mediów Bundesrat mianuje członków rządów krajowych w randze ministra, na których rząd federalny przekazuje kompetencje do prowadzenia negocjacji w tych sprawach⁴⁸.

Po wyborach do Bundestagu z 27 września 2009 roku możliwe stało się utworzenie nowej koalicji rządzącej: chadecko-liberalnej i podpisanie 24 października 2009 roku umowy koalicyjnej CDU/CSU/FDP⁴⁹. Zarówno zapisy umowy, jak i instytucjonalne ramy nowego gabinetu kanclerz Angeli Merkel wskazywały ponownie na kontynuację polityki europejskiej poprzedników. Jednak opisane wyżej ustawy towarzyszące ratyfikacji traktatu lizbońskiego, zawartość merytoryczna traktatu oraz wyrok Federalnego Trybunału Konstytucyjnego stanowiły w tym zakresie nową jakość dla kształtowanej przez rząd federalny strategii na płaszczyźnie unijnej.

W myśl umowy koalicyjnej znakiem rozpoznawczym rządu CDU/CSU/FDP ma być w dalszym ciągu równoważenie interesów małych i dużych państw członkowskich w Unii, a także pogłębianie współpracy w obszarze „edukacji, ochrony klimatu, wszechświata, bezpieczeństwa i obrony”⁵⁰. Podkreślono znaczenie pogłębiania ścisłej przyjaźni i współpracy z Polską, w tym także intensywnego wykorzystywania możliwości, jakie stwarza Trójkąt Weimarski dla nadawania impulsów dalszej współpracy w ramach unijnych. W polityce Unii Europejskiej przestrzegane winny być zasada subsydiarności, współmierności i powierzenia kompetencji. Oznacza to z jednej strony, że aktywność Unii powinna ograniczyć się do najważniejszych kwestii, a z drugiej przy wdrażaniu unijnych dyrektyw niemiecki ustawodawca nie będzie działał ponad kompetencjami UE. Opowiedziano się za socjalną Europą opartą na wolnorynkowym fundamencie, będącym wynikiem „narodowej polityki socjalnej”. Odrzucono ponadgraniczne systemy socjalne UE, ponieważ tylko w ten sposób zachowane zostaną „wysokie niemieckie standardy”. Rząd federalny zobowiązał się do aktywnego wdrażania w życie ustaw regulujących współ-

⁴⁸ *Vereinbarung zwischen der Bundesregierung und den Regierungen der Länder zur Regelung weiterer Einzelheiten der Zusammenarbeit von Bund und Ländern in Angelegenheiten der Europäischen Union (§ 9 Satz 2 EUZBLG) (Bund-Länder-Vereinbarung) vom 10. Juni 2010*; wyłączne kompetencje Bundesratu w obszarze „szkolnictwa, kultury i mediów” doprecyzowane zostały w ust. 6 art. 23 Ustawy Zasadniczej, wraz z wejściem w życie 5 września 2006 r. pierwszego etapu reformy federalizmu.

⁴⁹ *Wachstum. Bildung. Zusammenhalt. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und FDP 17. Legislaturperiode*, <http://www.cdu.de/doc/pdfc/091024-koalitionsvertrag-cducsu-fdp.pdf> (październik 2010).

⁵⁰ *Ibidem*, s.106–107.

udział Bundestagu i Bundesratu w kształtowaniu polityki unijnej, jak i do oceny ich skuteczności w praktyce legislacyjnej, a w razie jej braku zapowiedziano podjęcie „właściwych inicjatyw”. W zakresie poszerzenia i polityki sąsiedztwa UE strategia rządu chadecko-liberalnego zakładała wyważoną relację pomiędzy zdolnością krajów kandydujących, jak i samej Unii do rozszerzenia składu członkowskiego⁵¹. W tym kontekście nawiązano do Turcji, jeśli jedno z tych dwóch kryteriów nie zostanie spełnione, musi ona wypracować „uprzywilejowaną relację” z Unią, pozwalającą na ściśle powiązanie ze strukturami wspólnotowymi. Podkreślono również niemieckie wsparcie dla rozbudowy Europejskiej Polityki Sąsiedztwa i Partnerstwa Wschodniego. Akcentem liberalnym w porozumieniu koalicyjnym jest zapowiedź bardziej racjonalnego „rozwarstwienia” środków budżetowych, odpowiadającego wyzwaniom stojącym przez Unią, a zatem większe finansowe wsparcie operacji przeprowadzanych w ramach wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, europejskiej infrastruktury, badań. Przy odrzuceniu możliwości wzrostu niemieckiej składki do budżetu chadecko-liberalny rząd będzie zmierzał do ograniczenia unijnych wydatków na rolnictwo i politykę strukturalną (m.in. pomoc w ramach celu 1. winna zostać od 2014 roku ukierunkowana na najbardziej potrzebujące regiony, i jak każde wsparcie powinna mieć charakter ograniczony i degresywny). Wypowiedzi dotyczące polityki europejskiej pojawiają się również w innych miejscach umowy koalicyjnej: w postulacie otwarcia rynków kolejowych, wzmocnienia gospodarki ubezpieczeniowej, przy kształtowaniu nowych reguł wypłacalności czy harmonizacji norm dla eksportu zbrojeń.

Jeśli chodzi o organizację polityki europejskiej rządu CDU/CSU/FDP, nie udało się wprowadzić istotnych modyfikacji, zwłaszcza w odniesieniu do planów utworzenia urzędu ministra ds. europejskich w Urzędzie Kanclerskim⁵². Koordynacja niemieckiej polityki europejskiej przebiega zatem w dalszym ciągu między Urzędem Kanclerskim, Ministerstwem Spraw Zagranicznych (AA, szczególnie dla polityki zagranicznej, spraw wewnętrznych i wymiaru sprawiedliwości, finansów) i Ministerstwem Gospodarki (gospodarka, środowisko, kwestie socjalne). Tekę ministra spraw zagranicznych objął Guido Westerwelle, przewodniczący FDP, partii o wyrazistym profilu polityki zagranicznej, która postrzegana jest jako tradycyjna domena tego ugrupowania. Mając na uwadze charakterystyczną dla niemieckiego systemu politycznego rywalizację

⁵¹ *Ibidem*, 109.

⁵² J. Wuermeling, *Berlin blassblau: zur Europapolitik der neuen Bundesregierung*, „Integration” 2010, Nr. 1, s. 65–71.

między kanclerzem a ministrem spraw zagranicznych, utrzymaniu prymatu Angeli Merkel sprzyjają zarówno konstytucyjne kompetencje do wyznaczania kierunków polityki zagranicznej, jak i bogate doświadczenia wyniesione z minionej kadencji. Szczególnie w polityce europejskiej aspiracje FDP mogą pozostać niezaspokojone, zwłaszcza w obliczu pojawiających się w lutym 2010 roku w niemieckiej prasie informacji na temat ograniczania wpływu ministra spraw zagranicznych w tym obszarze, na rzecz Urzędu Kanclerskiego⁵³. Jest to w dużym stopniu również konsekwencja ratyfikacji traktatu lizbońskiego, w myśl którego Rada Europejska obraduje już tylko w składzie szefów państw i rządów, bez ministrów spraw zagranicznych.

Tradycyjnie przewodnictwo odbywających się co cztery tygodnie spotkaniom niemieckich sekretarzy ds. europejskich dzielą między siebie Ministerstwo Spraw Zagranicznych i Ministerstwo Gospodarki. Spotkania mają na celu wypracowanie spójnego stanowiska pomiędzy ministerstwami i przedstawicielami różnych opcji politycznych, tak by wyeliminować kwestie sporne i „mówić jednym głosem w Brukseli”⁵⁴. Za sprawy europejskie w Urzędzie Kanclerskim odpowiedzialność ponosi jego szef – Ronald Pofalla (CDU), w AA – Werner Hoyer jako minister stanu, a w Ministerstwie Gospodarki – Peter Hintze jako parlamentarny sekretarz stanu. Z kolei niemieckim komisarzem został Günther Oettinger, chadecki premier Badenii-Wirtembergii.

Wraz z traktatem lizbońskim i ustawami towarzyszącymi zmieniły się prawne podstawy i polityczne uwarunkowania dla polityki europejskiej Niemiec – nowy traktat włącza politykę narodową mocniej w europejskie ramy. Parlamenty narodowe zostały zaangażowane w proces europejskiego ustawodawstwa, co więcej otrzymały formalny instrument w postaci prawa do kontroli zasady subsydiarności. Dzięki wprowadzeniu możliwości inicjatywy obywatelskiej również obywatele mogą sami decydować o materii procesu decyzyjnego w Brukseli. Omówione wyżej ustawy towarzyszące ratyfikacji traktatu lizbońskiego znacznie wzmacniają uprawnienia do współdecydowania i informacji Bundestagu i Bundesratu. Europejskie działania rządu w przyszłości będą w dużym stopniu uzależnione od stanowiska Bundestagu. Inaczej niż ma to miejsce w kwestiach polityki wewnętrznej, której problematyka jest najczęściej przedmiotem wcześniejszych uzgodnień w łonie koalicji rządo-

⁵³ A. Rinke, *Kanzleramt entreißt Westerwelle Europapolitik*, „Handelsblatt”, 22.02.2010, <http://www.handelsblatt.com/politik/deutschland/machtverschiebung-kanzleramt-entreisst-westerwelle-europapolitik;2533838> (marzec 2010).

⁵⁴ P. Pinzler, *Wo geht es hier zum Europaminister?*, „Die Zeit”, 30.07.2009, nr 31 <http://www.zeit.de/2009/31/Bundestag-EU> (listopad 2010).

wej, w Bundestagu może dojść do zasadniczych konfliktów z rządem, w przypadku kontrowersyjnych czy też krytycznych stanowisk deputowanych w kwestiach europejskich. Dodatkowo orzeczenie FTK implikuje większą „odpowiedzialność integracyjną” Bundestagu, ponieważ demokratyczna legitymacja decyzji europejskich w pierwszej linii dokonuje się za pośrednictwem parlamentów narodowych.

Okres rządów poprzedniej i obecnej ekipy kanclerz Merkel charakteryzują przełomowe decyzje i nadawanie istotnych impulsów w zakresie pogłębiania procesu integracji europejskiej, do których należą chociażby traktat lizboński, europejska polityka energetyczna i klimatyczna, jak i wzmocnienie jednolitej reprezentacji UE w stosunkach zewnętrznych⁵⁵. Wpisując się w tradycję wystąpień traktujących o przyszłości Unii Europejskiej, niemiecka kanclerz 27 maja 2009 roku w wystąpieniu na Uniwersytecie Humboldta w Berlinie podkreśliła zależność sukcesu politycznego działań rządu od kształtu europejskich ram wyznaczających jego aktywność. Merkel potwierdziła zatem, że niemiecka polityka europejska jest częścią polityki wewnętrznej⁵⁶. Opiera się ona na czterech podstawowych zasadach:

- pierwsza – reprezentowanie niemieckich interesów w Europie i spojrzenie na całokształt to „dwie strony medalu”, którego wyrazem jest szukanie rozwiązań łączących małe i duże państwa członkowskie;
- druga zakłada konieczność dalszego pogłębiania integracji w grupie 27 państw, która ma pierwszeństwo przed kolejnym „szybkim” poszerzeniem składu członkowskiego. W tym miejscu Merkel podkreśliła znaczenie traktatu lizbońskiego, wprowadzającego urząd przewodniczącego Rady Europejskiej, z dwu- i pół roczną kadencją, która pozwoli na ciągłość i spójność działań Unii, wzmocnienie roli PE i parlamentów narodowych. Traktat lizboński stwarza, w jej przekonaniu, lepszy balans pomiędzy rosnącym w kompetencje PE a parlamentami narodowymi. Merkel zaakcentowała znaczenie spójności Europy bez podziałów, jak to miało miejsce w przypadku wojny w Iraku w 2003 roku, a zatem wagę jedności, którą Unia zaprezentowała wobec konfliktu rosyjsko-gruzińskiego;
- trzecia zasada mówi o świadomości niepowtarzalności tworu, jakim jest UE – traktat lizboński wydaje się optymalnym rozwiązaniem konstytuującym UE; w tym kontekście kanclerz nawiązała do jasnego podziału kompe-

⁵⁵ Rola Niemiec w kryzysie finansowym i debata nad strategią Europa 2020 zob.: J. Plotka, *Europe's Paymaster is on a Budget*, „EU-27 Watch” 2010, No. 9, s. 10–13.

⁵⁶ „Humboldt-Rede zu Europa” von Bundeskanzlerin Angela Merkel, 27.05.2009, <http://www.bundesregierung.de/Content/DE/Rede/2009/05/2009-05-27-rede-merkel-humboldt.html> (październik 2010).

tencji między państwami narodowymi a Unią, mając na uwadze zadania, które Unia lepiej reguluje. Obecny kryzys finansowy w przekonaniu Merkel, pokazał, że podział kompetencji funkcjonuje dobrze. Unia, zwłaszcza w zakresie wspólnego rynku, stwarza ramy, chroniące przed protekcjonizmem;

- zasada czwarta wyrasta z przeświadczenia, że Unia Europejska funkcjonuje na gruncie wspólnych wartości. „Dlatego też wartości, które zaakceptowaliśmy i w oparciu o które dokonywało się poszerzenie, powinny być kompasem dla nowych wyzwań”⁵⁷.

Stanowisko rządu Angeli Merkel w kwestii dalszego poszerzania UE charakteryzuje od samego początku ta sama retoryka: prymat pogłębiania nad „szybkim” poszerzaniem, konieczność wypełnienia wszystkich kryteriów przez państwa kandydujące oraz ich ścisła kontrola, rozwijanie współpracy w ramach Europejskiej Polityki Sąsiedztwa, szczególnie Partnerstwa Wschodniego⁵⁸. Niemieckie elity polityczne są przeciwne zarówno uszczuplaniu kryteriów członkostwa, jak i automatycznej perspektywie akcesji wobec obecnych (Chorwacja, Turcja, Macedonia) i przyszłych (Bałkany Zachodnie) kandydatów. Rokowania akcesyjne z Turcją wstrzymują przede wszystkim zastrzeżenia państw członkowskich, w szczególności kwestia Cypru, jak i generalne kwestionowanie członkostwa. Mając na uwadze znaczenie tureckiej mniejszości w Niemczech (liczy 3 mln) dla procesu integracji tego kraju z UE, kanclerz Merkel wprawdzie opowiada się za kontynuacją negocjacji, ale w dalszym ciągu rozważa koncepcję uprzywilejowanego partnerstwa i stara się uzyskać w tej materii przychylność Turcji. W przypadku Islandii poparcie dla wniosku akcesyjnego wyraził Bundestag, korzystając po raz pierwszy z uprawnień stworzonych przez traktat lizboński⁵⁹. Dystans wobec dalszego poszerzania UE wyróżnia również niemieckie społeczeństwo – 66% Niemców opowiada się przeciwko przyjmowaniu nowych krajów⁶⁰. Były komisarz ds. poszerzenia

⁵⁷ *Ibidem*.

⁵⁸ Nie gwarantujących automatycznej perspektywy akcesji, zob. J. Gotkowska, *Niemcy wobec Partnerstwa Wschodniego*, „Komentarze OSW” 2010, nr 37; K. Böttger, D. Caterina, *Germany More Realistic and Less Enthusiastic of Further Enlargements; Neighbourhood Policy Projects Assessed Positively*, „EU-27 Watch” 2010, No. 9, s. 6–9.

⁵⁹ *Blogactiv: Island und die neuen Rechte des Bundestages*, 22 April 2010, <http://nachbar.blogactiv.eu/2010/04/22/island-und-die-neuen-rechte-des-bundestages/> (14.09. 2010); Pop, Valentina: German house in landmark vote on Iceland EU membership, *EUobserver*, 22 April 2010, <http://euobserver.com/15/29913> (wrzesień 2010).

⁶⁰ *European Commission: Eurobarometer 71 – National Report – Executive Summary Germany, Spring 2009*, http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb71/eb71_de_en_exec.pdf (wrzesień 2010).

Günter Verheugen, zapowiedział natomiast kontynuowanie procesu przyjmowania nowych członków przez UE, zwłaszcza że jeśli nabierze on swojego tempa, nie będzie mógł zostać zatrzymany⁶¹.

Wyrok Federalnego Trybunału Konstytucyjnego pociąga za sobą dwie zasadnicze konsekwencje: po pierwsze, działania rządu federalnego w zakresie polityki europejskiej będą bardziej skomplikowane, po drugie parlamentarna debata w Bundestagu i Bundesracie ulegnie europeizacji⁶². Wątpliwości budzi jednak skuteczność i efektywność narodowych ciał przedstawicielskich w przełamywaniu problemu legitymizacji decyzji podejmowanych na poziomie Unii Europejskiej, a wręcz przeciwnie, wskazuje się na zagrożenia związane z zaciemnieniem i wydłużeniem procesów decyzyjnych⁶³. Parlamentarna debata wokół kwestii unijnych będzie z pewnością bogatsza i bardziej kontrowersyjna, ale pytanie, czy dzięki temu podniesie się jej jakość, zdolność do wyjaśniania meandrów polityki brukselskiej i zarazem jej kontrola, pozostaje na razie bez odpowiedzi. Z pewnością „trudno będzie balansować na krawędzi pomiędzy skuteczną egzekutywą i demokratycznym udziałem”⁶⁴. Ponadto wyrok FTK przyniósł niepewność co do przyszłej roli Niemiec w procesie integracji europejskiej. Wprawdzie w myśl zapisów umowy koalicyjnej i wypowiedzi kanclerz Angeli Merkel, Europa ściśle powiązana jest z interesem Niemiec, natomiast narodowy interes Niemiec utożsamiany jest z Europą, tak jak miało to miejsce w przeszłości, to jednak orzeczenie z Karlsruhe postrzegano jako „uwsteczniające i niezgodne z realiami” (Joschka Fischer). W przekonaniu byłego ministra spraw zagranicznych Joschki Fischera, wyrok niemieckich konstytucjonalistów zaprzecza procesowi pogłębiania integracji w ramach UE, nakładając na nią „narodowy rygiel”⁶⁵.

⁶¹ *EurActiv: Verheugen: Erweiterung hat „unaufhaltsame Dynamik”*, 26 January 2010, <http://www.euractiv.de/unternehmen-und-arbeit-000315/artikel/verheugen-erweiterung-hat-unaufhaltsame-dynamik-002650> (sierpień 2010).

⁶² J. F. Vannahme, *Mehr Europa wagen*, „Spotlight Europe” 2009, Nr. 8, s. 2; Szerzej na temat niemieckich dyskusji związanych z implementacją traktatu lizbońskiego w: G.-S. Brincker, J. Eisenburger, *Implementation of the Lisbon Treaty: A Question of Leadership?*, „EU-27 Watch” 2010, No. 9, s. 3–5.

⁶³ Zob.: P. Pinzler, *Wo geht es...*

⁶⁴ *Ibidem*.

⁶⁵ *Joschka Fischer: Ein nationaler Riegel*, „Die Zeit” 2009, Nr. 29, s. 3, <http://www.zeit.de/2009/29/Lissabon>.



Bibliografia (wybór)

1. Materiały źródłowe

1.1. Zbiory dokumentów

Archiv der Gegenwart, Siegler & Co. Verlag für Zeitarchiv GmbH, Sankt Augustin 1998–2002.

„Aufbruch und Erneuerung” – *Deutschlands Weg ins 21. Jahrhundert. Koalitionsvereinbarung vom 20. Oktober 1998 zwischen der SPD und dem Bündnis’90/Die Grünen für den 14. Deutschen Bundestag*, „Das Parlament”, 30. Oktober 1998, Nr. 45, Dokumentation, s. 9–10.

Auswirkungen der EU-Osterweiterung auf die Gemeinsame Agrarpolitik und die Regionen. Öffentliche Anhörung des Ausschusses für die Angelegenheiten der Europäischen Union und des Ausschusses für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten am 17. Januar 2001. Ausschuss für die Angelegenheiten der Europäischen Union. Texte und Materialien, Band 19, Berlin, Februar 2001.

Beiträge zur Verfassungsdiskussion in der Europäischen Union. Ausschuss für die Angelegenheiten der Europäischen Union. Texte und Materialien, Band 25, Berlin, Juli 2001.

Berichte der Bundesregierung über die Integration in die EU (1998, 2000, 2001).

Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung. 1996–2000, CD-ROM, hrsg. vom Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, Berlin 2001.

Charta der Grundrechte der Europäischen Union. Ausschuss für die Angelegenheiten der Europäischen Union. Texte und Materialien, Band 13, Berlin, Juli 2000.

Datenbuch zur Geschichte des deutschen Bundestages 1949 bis 1999, hrsg. P. Schindler, 3 Bände, Baden-Baden 1999.

Der Europaausschuss und der Entwurf der Charta der Grundrechte der Europäischen Union. Ausschuss für die Angelegenheiten der Europäischen Union. Texte und Materialien, Berlin, November 2000.

Der Europaausschuss und die institutionellen Reformen der Europäischen Union. Ausschuss für die Angelegenheiten der Europäischen Union. Texte und Materialien, Band 15, Berlin, Oktober 2000.

- Der Europäische Verfassungskonvent. Gemeinsame öffentliche Anhörung der Europaausschüsse von Bundestag und Bundesrat am 26. Juni 2002. Ausschuss für die Angelegenheiten der Europäischen Union*, Berlin, 2002.
- Der Konvent der Europäischen Grundrechte-Charta. Ausschuss für die Angelegenheiten der Europäischen Union. Texte und Materialien*, Band 2, Berlin, März 2000, 1. Auflage, Juni 2000, 2. Auflage.
- Der Vertrag von Nizza im Deutschen Bundestag. Ausschuss für die Angelegenheiten der Europäischen Union. Texte und Materialien*, Band 2, Berlin, Oktober 2001.
- Deutsche Außenpolitik 2001*, hrsg. vom Referat Öffentlichkeitsarbeit des Auswärtigen Amtes. Berlin 2001.
- Deutscher Bundestag. Parlament Kompakt. Informationen zum 15. Deutschen Bundestag*, CD-ROM, hrsg. vom Referat Öffentlichkeitsarbeit des Deutschen Bundestages, Berlin 2004.
- Die Charta der Grundrechte der Europäischen Union. Berichte und Dokumentation mit einer Einleitung von Jürgen Meyer und Markus Engels, „Zur Sache“ 2001*, Nr. 1, hrsg. vom Referat Öffentlichkeitsarbeit des Deutschen Bundestages, Berlin 2001.
- Die EU-Reformkonvent – Analyse und Dokumentation*, CD-ROM, hrsg. von C. Giering, Gütersloh–München 2003.
- Die Mitglieder des Ausschusses für die Angelegenheiten der Europäischen Union. Ausschuss für die Angelegenheiten der Europäischen Union*, Berlin, Mai 2001.
- Die Osterweiterung der Europäischen Union. Das Projekt für Frieden, Stabilität und Wachstum in Europa. 25 Antworten auf die wichtigsten Fragen. SPD Bundestagsfraktion*, Dezember 2000.
- Die Parteien und die Verfassungsdiskussion in der Europäischen Union. Ausschuss für die Angelegenheiten der Europäischen Union, Texte und Materialien*, Berlin, Januar 2002.
- Die Rechtsgrundlagen des Ausschusses für die Angelegenheiten der Europäischen Union des Deutschen Bundestages. Ausschuss für die Angelegenheiten der Europäischen Union. Texte und Materialien*, Band Berlin, Januar 2000, 1. Auflage, Juni 2000, 2. Auflage.
- Erweiterung der Europäischen Union. Ausschuss für die Angelegenheiten der Europäischen Union, Texte und Materialien*, Band 21, Berlin, März 2001.
- EU-Erweiterung und Arbeitnehmerfreizügigkeit. Öffentliche Anhörung vom 4. April 2001. Ausschuss für die Angelegenheiten der Europäischen Union. Texte und Materialien*, Band 23, Berlin, Mai 2001.
- Europa 2000: die Europäische Union*, hrsg. vom Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, Bonn 1999.
- Europa 2010: gemeinsame Thesen von CDU und CSU zur zukünftigen Architektur Europas. Beschluss der Präsidien von CDU und CSU am 18. September 2000*, München, 4. Mai 2001.
- Europaausschuss 2000. Ausschuss für die Angelegenheiten der Europäischen Union. Texte und Materialien*, Band 18, Berlin, Januar 2001.

Europaausschuss 2001. Ausschuss für die Angelegenheiten der Europäischen Union. Texte und Materialien, Band 30, Berlin, Januar 2002.

Europaausschuss und EU-Erweiterung I, Fachgespräch mit Vertretern europäischer und internationaler Organisationen zu den Hilfeleistungen für die MOEL. Ausschuss für die Angelegenheiten der Europäischen Union, Berlin, Juni 2000.

Europaausschuss und EU-Erweiterung II, Gespräch mit den Botschaftern der zehn mittel- und osteuropäischen Beitrittskandidatenländer sowie Zypern und Malta. Ausschuss für die Angelegenheiten der Europäischen Union, Berlin, Juni 2000.

Verhandlungen des Deutschen Bundestages. Stenographische Berichte und Drucksachen, XIV. Wahlperiode (1998–2002):

Plenarprotokolle: 14/14, s. 818C–856C; 14/15, s. 1006B–1020D; 14/24, s. 1873D–1891C; 14/27, s. 2143B–2190C; 14/31, s. 2570D–2614C; 14/41, 3483A–3519C; 14/58, s. 5126A, 5146A–5155D, 5198A–5210D; 14/63, 5570B–5599B; 14/77, 7059D–7098A, 7112A–7112B; 14/79, 7212C–7239D; 14/84, s. 7710C–7734B; 14/86, s. 7929D–7936C, 7938D–7964D; 14/87, s. 8064C–8078B; 14/93, s. 8621B–8633A; 14/94, s. 8690B–8699A; 14/97, s. 8979B–8985B, 9008B–9034A; 14/98, s. 9080C–9117A; 14/105, s. 9839B–9860B; 14/106, s. 9970D–9988C; 14/108, s. 10117C–10151A; 14/111, s. 10455C–10473C; 14/115, s. 11022B–11033C, 11050; 14/116, s. 11107B–11135A; 14/124, s. 11903–11923D; 14/126, s. 12102D–12117C; 14/134, s. 12968C–12992C; 14/135, s. 13023A–13058D; 14/140, s. 13756D–13764A, 14/143, s. 14019C–14029C; 14/144, s. 14111A–14133A; 14/152, s. 14810B–14833A; 14/155, s. 15153B–15174B, 14/173; 14/176, s. 17212D–17235A; 14/179, s. 17613D–17630C; 14/183, s. 18063D–18080D; 14/195, s. 18980D–19114B; 14/198, s. 19384A–19396D; 14/201, s. 19724A–19734B; 14/207, s. 20438A–20462D; 14/215, s. 21408–21415; 14/219, s. 21735–21745; 14/224, s. 22293–22300; 14/227, s. 22442–22468; 14/235, s. 23420–23422; 14/236, s. 23572–23588; 14/245, s. 24801–24807;

Drucksachen: 14/90 (neu), 14/181, 14/159, 14/165, 14/164, 14/396, 14/547, 14/74 Nr. 1.9, 14/685, 14/1579 Nr. 3.1, 14/1819, 14/845, 14/1000, 14/1955, 14/675, 14/1288, 14/2233, 14/2246, 14/2279, 14/2757, 14/2289, 14/2756, 14/2569, 14/2575, 14/2768 (neu), 14/2584, 14/3100, 14/3093, 14/1011, 14/2596, 14/3030, 14/2950, 14/3387, 14/3368, 14/3322, 14/3377, 14/3187, 14/3472, 14/3474, 14/3513, 14/3514, 14/3377, 14/3522, 14/3434 (neu), 14/4017, 14/4732, 14/4720, 14/4457, 14/3800, 14/3623, 14/3669, 14/3300, 14/4529, 14/3723 Nr. 1.1, 14/3800, 14/3322, 14/4886, 14/4643, 14/5232, 14/5475, 14/4980, 14/5084, 14/3623, 14/4378, 14/4486, 14/3872, 14/4246, 14/4253, 14/4269, 14/4246, 14/4253, 14/4323, 14/4653, 14/4654, 14/4584, 14/3099, 14/3101, 14/3903, 14/5232, 14/4886, 14/4643, 14/4732, 14/4720, 14/4764, 14/4385, 14/5475, 14/5447, 14/5448, 14/5454, 14/5585, 14/6644, 14/6646, 14/

- 5730, 14/6708, 14/6443, 14/7002, 14/6146, 14/6142, 14/6464, 14/5221 (neu), 14/4654, 14/5379, 14/4733, 14/4732, 14/4666, 14/4653, 14/5386, 14/6146, 14/7172, 14/6443, 14/8182, 14/7130, 14/7788, 14/7781, 14/7789, 14/7790, 14/7791, 14/8182, 14/8378, 14/7409, 14/8480, 14/8104, 14/9047, 14/8489, 14/9044, 14/9046, 14/9500, 14/9047, 14/8316 (neu), 14/9497, 14/8001, 14/9498, 14/9547;
- Verhandlungen des Deutschen Bundestages. Stenographische Berichte und Drucksachen, XV. Wahlperiode (2002–2006), Plenarprotokolle: 15/16, s. 1182B–1215C; 15/31, s. 2348A–2378A, 2453B-D; Drucksachen: 15/215, 15/195, 15/216, 15/548, 15/577.
- Europäische Union. Dokumentation*, St. Augustin 1999.
- Gemeinsame Sitzung des Europaausschusses mit dem Ausschuss für auswärtige Angelegenheiten und europäische Integration des polnischen Sejms am 16. Mai in Slubice. Ausschuss für die Angelegenheiten der Europäischen Union. Texte und Materialien, Band 26*, Berlin, August 2001.
- Gemeinsame Sitzung der Europaausschüsse von Bundestag und Bundesrat zum EU-Verfassungskonvent mit Professor Dr. Peter Glotz und Ministerpräsident Erwin Teufel am 13. März 2002. Ausschuss für die Angelegenheiten der Europäischen Union. Texte und Materialien, Band 39*, Berlin, Mai 2002.
- Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages*, in der Fassung vom 15.12.1994.
- Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland. Stand: Juli 1998*, Bonn 1999.
- Grün wirkt! Unser Wahlprogramm 2002–2006*, Bündnis'90/Die Grünen, Juni 2002.
- Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej. Tekst Karty. Stanowisko Rady Doradczej do spraw Praw Człowieka przy Ministrze Spraw Zagranicznych*, Warszawa 2001.
- Leitantrag „Verantwortung für Europa“ für den SPD-Bundesparteitag in Nürnberg*, 19.–23. November 2001, Entwurf (Stand: 30. April 2001).
- Nizza in der Analyse. Dokumentation*, CD-ROM, hrsg. von W. Weidenfeld, Gütersloh 2001.
- Prawo Wspólnot Europejskich. Dokumenty*, red. W. Czapliński, R. Ostrihansky, A. Wyrozumska, Warszawa 1996.
- Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaft und Betrugsbekämpfung. Ausschuss für die Angelegenheiten der Europäischen Union*, Berlin, Juli 2000.
- Traktat z Nicei z komentarzem*, red. S. Hambura, M. Muszyński, Bielsko-Biała 2001.
- Überführung des Schengen-Besitzstandes in den Rahmen der EU. Ausschuss für die Angelegenheiten der Europäischen Union*, Berlin, Juli 2000.
- Vertrag von Amsterdam. Texte des EU-Vertrages mit den deutschen Begleitgesetzen*, hrsg. T. von Läufer, Bonn 2000.
- Vertrag von Nizza. Von der Regierungskonferenz über die institutionelle Reform vereinbarter vorläufiger Text*, Brüssel 2000 (=SN 533/00).

- Wirtschaftliche Chancen und Herausforderungen der EU-Erweiterung. Öffentliche Anhörung am 14. Februar 2001. Ausschuss für die Angelegenheiten der Europäischen Union, Berlin, Februar 2001.*
- Ziele und Zukunft der Europäischen Union. Millenniumssitzung des Europaausschusses am 26. Januar 2000. Ausschuss für die Angelegenheiten der Europäischen Union, Berlin, Juni 2000.*
- „Zur Sache – 14“. Wahlperiode. Berichte und Dokumentationen der Enquete-Kommissionen, Ausschüsse und des 1. Untersuchungsausschusses des Deutschen Bundestages, CD-ROM, Deutscher Bundestag 2003.*
- Zur Verfassungsdiskussion in der Europäischen Union. Öffentliche Anhörung vom 14. März 2001. Ausschuss für die Angelegenheiten der Europäischen Union, Berlin, März 2001.*

1.2. Deklaracje, przemówienia

- Adenauer, K. Reden 1917–1967. Eine Auswahl, hrsg. von H.-P. Schwarz, Stuttgart 1975.*
- Fischer J., Vom Staatenbund zur Föderation – Gedanken über die Finalität der europäischen Integration. Rede am 12. Mai 2000 in der Humboldt Universität in Berlin, „Integration“ 2000, Nr. 23, Heft 3, s. 149–156.*
- Rede des Bundesministers des Auswärtigen Joschka Fischer im belgischen Parlament am 14. November 2000 in Brüssel, www.auswaertiges-amt.de/www/de/infoservice/download/pdf/reden/2000/r00114f.pdf (Stand: Januar 2001).*
- Rede des Bundesministers des Auswärtigen und EU-Ratsvorsitzenden, Joschka Fischer, zum Ende der deutschen Ratspräsidentschaft in der Europäischen Union vor dem Europäischen Parlament am 21. Juli 1999 in Straßburg, „Bulletin 2001. Bulletin 1996–2000“, CD-ROM, Presse- und Informationsamt der Bundesregierung.*
- Rede des Vorsitzenden des Rates EU Joschka Fischer, Bundesminister des Auswärtigen, vor dem Europäischen Parlament am 12. Januar 1999 in Straßburg, <http://eu-ratspraesidentschaft.de/03/0302/00097/index.html>.*
- Regierungserklärung des Bundeskanzlers Gerhard Schröder vor dem Deutschen Bundestag zu den Ergebnissen des Europäischen Rates in Nizza am 19. Januar 2001 in Berlin, „Internationale Politik“ 2001, Nr. 2, s. 115–119.*
- Vortrag des deutschen Außenministers, Joschka Fischer, vor den Mitgliedern der DGAP am 24. November 1999 in Berlin, „Internationale Politik“ 2000, Nr. 2, s. 58–64.*

2. Roczniki, leksykony, słowniki, materiały statystyczne

Europa von A-Z. Taschenbuch der europäischen Integration, hrsg. von W. Weidenfeld, W. Wessels, Bonn 1999.

Handwörterbuch Internationale Politik, hrsg. von W. Woyke, Bonn 2000.

Jahrbuch der Europäischen Integration (1997/98–2000/2001), hrsg. von W. Weidenfeld, W. Wessels, Bonn 1997/1998–2000/2001.

Statistisches Jahrbuch für die Bundesrepublik Deutschland 2001, hrsg. vom Statistischen Bundesamt, Wiesbaden 2001.

Tatsachen über Deutschland, Frankfurt a. Main 2000.

3. Źródła internetowe

<http://arch.rzeczpospolita.pl>

– Archiwum
„Rzeczpospolitej”

<http://www.auswaertiges-amt.de>

– Auswärtiges Amt der BRD

<http://www.bayern.de>

– portal rządu krajowego
Bawarii (Bayerische
Staatskanzlei)

<http://www.bund.de>

– Das Dienstleistungsportal
des Bundes

<http://www.bundesregierung.de>

– Bundesregierung der BRD

<http://www.bundestag.de>

– Deutscher Bundestag

<http://www.cap.uni-muenchen.de>

– Centrum für angewandte
Politikforschung

<http://www.cbos.pl>

– Centrum Badań Opinii
Społecznej

<http://www.cducusu.de>

– serwis frakcji
parlamentarnej CDU/CSU

<http://www.deutschland.de>

– portal RFN

<http://www.eu-kommission.de>

– Komisja Europejska

<http://www.euro.pap.com.pl>

– serwis internetowy
Redakcji Euro PAP

<http://www.europarl.eu.int/>

– Parlament Europejski

http://ec.europa.eu/public_opinion/index_en.htm

– Eurobarometr

<http://www.europa.eu.int>

– portal Unii Europejskiej

- <http://www.fdp-fraktion.de>
<http://www.fes.de>
<http://library.fes.de>
- <http://www.gruene-fraktion.de>
- <http://www.ifd-allensbach.de>
- <http://www.kas.de>
- <http://www.msz.gov.pl>
<http://www.pds-im-bundestag.de>
<http://www.sejm.gov.pl>
<http://www.statistik-bund.de>
- <http://www.swp-berlin.org/de>
- <http://www.ukie.gov.pl>
- frakcja parlamentarna FDP
 - Fundacja Friedricha Eberta
 - biblioteka Fundacji Friedricha Eberta
 - frakcja parlamentarna Sojuszu '90/Zielonych
 - Institut für Demoskopie Allensbach
 - Fundacja Konrada Adenauera
 - MSZ RP
 - frakcja parlamentarna PDS
 - Sejm RP
 - Statistisches Bundesamt der BRD
 - Stiftung Wissenschaft und Politik
 - Urząd Komitetu Integracji Europejskiej

4. Prasa

- „Das Parlament”
- „Die Welt”
- „Die Zeit”
- „Der Spiegel”
- „Frankfurter Allgemeine Zeitung”
- „Frankfurter Rundschau”
- „Gazeta Wyborcza”
- „Rzeczpospolita”
- „Süddeutsche Zeitung”
- „Die Tageszeitung” (taz)

5. Czasopisma

- „Aus Politik und Zeitgeschichte”
- „Biuletyn Analiz UKIE”

„Blätter für deutsche und internationale Politik”
„Internationale Politik”
„Sprawy Międzynarodowe”
„Studia Europejskie”
„Zeitschrift für Parlamentsfragen”
„Zeitschrift für Politikwissenschaft”

6. Monografie, opracowania, podręczniki

- 50 lat i co dalej? Europa i Unia Europejska między integracją a atomizacją...*, red. Z. Czachór, Poznań 2007.
- Altmann F.-L., *EU-Osterweiterung: Eine komparative Bewertung der Fortschrittsberichte von zehn Kandidaten*, Bonn, Januar 2001.
- Amsterdam in der Analyse*, hrsg. W. Weidenfeld, Gütersloh 1998.
- Anioł W., *Europejski fin de siècle. Przeobrażenia struktur międzynarodowych*, Warszawa 1996.
- Bahr E., *Deutsche Interessen. Streitschrift zu Macht, Sicherheit und Außenpolitik*, München 1999.
- Barcz J., *Parlament a Unia Europejska. Analiza prawna na przykładzie doświadczeń Austrii (wraz z podstawowymi dokumentami)*, Warszawa 1999.
- Bartoszuk L., *Wdrażanie przez Polskę zobowiązań przyjętych w Układzie Europejskim*, red. koordynator projektu E. Kawecka-Wyrzykowska, Warszawa 1998.
- Beyme K. von, *Das politische System der Bundesrepublik Deutschland*, München 1996.
- Beyme K. von, *Der Gesetzgeber. Der Bundestag als Entscheidungszentrum*, Opladen 1997.
- Beyme K. von, *Die parlamentarische Demokratie. Entstehung und Funktionsweise 1789–1999*, Opladen–Wiesbaden 1999.
- Bidwell A., *Unia Europejska a państwa członkowskie*, Warszawa 1999.
- Bieleń S., Góralski W. M., *Nowa tożsamość Niemiec i Rosji w stosunkach międzynarodowych*, Warszawa 1999.
- Bierling S., *Die Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland. Normen, Akteure, Entscheidungen*, München 1999.
- Brettschneider F., *Öffentliche Meinung und Politik. Eine empirische Studie zur Responsivität des Deutschen Bundestages zwischen 1949 und 1990*, Opladen 1995.
- Burkard J., *Die gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik und ihre Berührungspunkte mit der Europäischen Gemeinschaft*, Berlin 2001.
- C. Giering, *Flexibilisierungskonzepte für Europa. Arbeitspapier der Forschungsgruppe Europa*, Februar 1997.

- Clemens G., *Die Integration der mittel- und osteuropäischen Staaten in die Europäische Union*, Hamburg 1999.
- Czachór Z., *Zmiana i rozwój w systemie Unii Europejskiej po Traktacie z Maastricht*, Wrocław 2004.
- Cziomer E., *Polityka zagraniczna RFN. Uwarunkowania, cele, mechanizm decyzyjny*, Warszawa 1988.
- Cziomer E., *Historia Niemiec 1945–1991*, Kraków 1992.
- Cziomer E., *Polityka zagraniczna Niemiec. Kontynuacja i zmiana po zjednoczeniu ze szczególnym uwzględnieniem polityki europejskiej i transatlantyckiej*, Warszawa 2005.
- Cziomer E., *RFN a reforma UE oraz jej poszerzenie o kraje Europy Środkowo-Wschodniej po IGC*, „Opinie – Ekspertyza MSZ” 1997, nr 7.
- Cziomer E., *Wpływ wyników wyborów do Bundestagu z 27 września na stosunki polsko-niemieckie*, „Opinie – Ekspertyza MSZ” 1998, nr 17.
- Cziomer E., Zyblikiewicz L., *Zarys współczesnych stosunków międzynarodowych*, Warszawa–Kraków 2006.
- Cziomer E., *Polityka zagraniczna Niemiec w dobie nowych wyzwań globalizacji, bezpieczeństwa międzynarodowego oraz integracji europejskiej po 2005 roku*, Warszawa 2010.
- Das rot-grüne Projekt. Eine Bilanz der Regierung Schröder – Wahlen, Strategien, Entscheidungen 1998–2002*, hrsg. Ch. Egle, T. Ostheim, R. Zohlhörer, Wiesbaden 2003.
- Dauderstädt M., *Europa: Eine Bundesrepublik mit begrenzten Kompetenzen? Die Europapolitik der SPD im internationalen Vergleich*, Bonn 2001.
- Der Deutsche Bundestag im Wandel*, hrsg. H. Oberreuter, U. Kranenpohl, M. Sebaldt, Wiesbaden 2002.
- Deubner Ch., *Deutsche Europapolitik. Von Maastricht nach Kerneuropa?*, Baden-Baden 1995.
- Deutsche Europapolitik: Optionen wirksamer Interessenvertretung*, hrsg. W. Weidenfeld, Bonn 1998.
- Deutschland und Polen im zwanzigsten Jahrhundert. Analysen – Quellen – didaktische Hinweise*, hrsg. U. A. J. Becher, W. Borodziej, R. Maier, Hannover 2001.
- Deutschlands neue Außenpolitik. Band 4: Institutionen und Ressourcen*, hrsg. W. D. Eberwein, K. Kaiser, München 1998.
- Deutschland-TrendBuch*, hrsg. K. R. Korte, W. Weidenfeld, Bonn 2001.
- Die Erweiterung der Europäischen Union – Eine Herausforderung*, hrsg. F. Wiehler, Baden-Baden 1999.
- Die EU-Reformkonvent – Analyse und Dokumentation*, CD-ROM, hrsg. C. Giering, Gütersloh–München 2003.

- Die Europäische Union als Akteur der Weltpolitik*, hrsg. K. Schubert, G. Müller, Opladen 2000.
- Die Osterweiterung der Europäischen Union: Konsequenzen für Wohlstand und Beschäftigung in Europa*, hrsg. W. Quaisser, Bonn 2000.
- Die Parteien nach der Bundestagswahl 1998*, hrsg. O. Niedermayer, Opladen 1999.
- Die politischen Systeme Westeuropas*, hrsg. W. Ismayr, Opladen 1999.
- Dobroczyński M., *Poland, its Surroundings and the European Union*, Toruń 1998.
- Doliwa-Klepacki Z. M., *Integracja europejska (po Amsterdamie i Nicei)*, Białystok 2001.
- Drei Fragen zu Europa. Antworten aus deutscher Sicht*, hrsg. K. R. Korte, München 1998.
- Drogi do Europy*, red. J. Kranz, J. Reiter, Warszawa 1998.
- Effektivierung deutscher Europapolitik*, Hrsg. W. Weidenfeld, Gütersloh 1998.
- Eine neue deutsche Europapolitik? Rahmenbedingungen – Problemfelder – Optionen*, hrsg. H. Schneider, M. Jopp, U. Schmalz, Bonn 2002.
- Eisenstein C., *Meinungsbildung in der Mediengesellschaft. Eine Analyse zum Multi-Step Flow of Communication*, Opladen 1994.
- Emmert F., Morawiecki M., *Prawo europejskie*, Warszawa–Wrocław 1999.
- Europa an der Schwelle zum 21. Jahrhundert. Reform und Zukunft der Europäischen Union*, hrsg. B. Lippert, Bonn 1998.
- Europa öffnen. Anforderungen an die Erweiterung*, hrsg. W. Weidenfeld, Gütersloh 1997.
- Europa-Handbuch*, hrsg. W. Weidenfeld, Bonn 2002.
- Europäische Außenpolitik*, hrsg. G. Müller-Brandeck-Bocquet, Baden-Baden 2002.
- Federalizm. Teorie i koncepcje*, red. W. Bokajło, Wrocław 1998.
- Firlej E., *Stanowiska wybranych państw zachodnich w kwestii rozszerzenia Unii Europejskiej. Lipiec 1998*, Warszawa 1998.
- Foreign Policy of the European Union*, ed. E. Regelsberger, Boulder 1997.
- Glaab M., Gros J., Korte K. R., Wagner P., *Wertgrundlagen und Belastungsgrenzen deutscher Europapolitik. Gutachten im Auftrag der Forschungsgruppe Europa und der Bertelsmann Wissenschaftsstiftung*, München 1997.
- Glöckler-Fuchs J., *Institutionalisierung der europäischen Außenpolitik*, München 1997.
- Gottschald M., *Die GASP von Maastricht bis Nizza*, Baden-Baden 2001.
- Grosser A., *Deutschland in Europa*, Weinheim–Basel 1998.
- Hacke Ch., *Die Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland. Von Konrad Adenauer bis Gerhard Schröder*, München 2003.
- Hacke Ch., *Die Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland. Weltmacht wider Willen?*, Berlin 1997.
- Heinemann F., *EU-Finanzreform 1999 – Eine Synopse der politischen und wissenschaftlichen Diskussion um eine neue Reformkonzeption*, Gütersloh 1998.

- Helms L., *Wettbewerb und Kooperation. Zum Verhältnis von Regierungsmehrheit und Opposition im parlamentarischen Gesetzgebungsverfahren in der Bundesrepublik Deutschland, Großbritannien und Österreich*, Opladen 1997.
- Herbst S., *The Meaning of Public Opinion: Citizens' Constructions of Political Reality. Media, Culture and Society*, London 1993.
- Herzog R., *Vision Europa: Antworten auf globale Herausforderungen*, Hamburg 1997.
- Hesselberger D., *Das Grundgesetz. Kommentar für politische Bildung*, Bonn 2001.
- Höreth M., *Die Europäische Union im Legitimationstrilemma*, Baden-Baden 1999.
- Hübner E., *Parlament und Regierung in der Bundesrepublik Deutschland*, München 2000.
- Implementacja prawa integracji europejskiej w krajowych porządkach prawnych*, red. C. Mik, Toruń 1998.
- Ismayr W., *Der Deutsche Bundestag im politischen System der Bundesrepublik Deutschland*, Opladen 2001.
- Ismayr W., *Der Deutsche Bundestag. Funktionen. Willensbildung. Reformansätze*, Opladen 1992.
- Ismayr W., *Parlamentarische Kommunikation und Abgeordnetenfreiheit. Praxis im 9. Deutschen Bundestag und Perspektiven einer Parlamentsreform*, Frankfurt am Main 1982.
- Jaka Europa? What Kind of Europe?* Materiały z konferencji naukowej. Wrocław 6–8 V 1998, red. E. Stadtmüller.
- Janning J., Meyer P., *Deutsche Europapolitik*, Gütersloh 1998.
- Jasiński L. J., *Reforma Unii Europejskiej z perspektywy Unii i Polski*, Warszawa 1998.
- Jenseits der EU-Erweiterung. Startegiepapier*, hrsg. W. Weidenfeld, Gütersloh 2001.
- Jesień L., *Po Amsterdamie, przed poszerzeniem: panorama polityczna UE*, Warszawa 1998.
- Jesień L., *Wybór czy inercja: traktat amsterdamski w świetle teorii integracji europejskiej*, Nowy Sącz 2005.
- Joerges Ch., Mény Y., *What Kind of Constitution for What Kind of Polity? Responses to Joschka Fischer*, San Domenico 2000.
- Kalka P., *Rola RFN w rozwoju integracji ekonomicznej we Wspólnotach Europejskich*, Poznań 2005.
- Kawecka-Wyrzykowska E., *Polska w drodze do Unii Europejskiej*, Warszawa 1999.
- Kleinsteuber H. J., Rossmann T., *Europa als Kommunikationsraum. Akteure, Strukturen und Konfliktpotentiale*, Opladen 1994.
- Kosman M., *Zjednoczone Niemcy w procesie integracji europejskiej*, Toruń 2005.
- Kosten, Nutzen und Chancen der Osterweiterung für die Europäische Union*, hrsg. W. Weidenfeld, Gütersloh 1998.
- Koszel B., *Francja i Niemcy w procesie integracji Polski ze Wspólnotami Europejskimi/Unią Europejską (1989–2002)*, Poznań 2003.

- Koszel B., *Partnerstwo z rozsądku? Stosunki Francji ze zjednoczonymi Niemcami (1990–2006)*, „Zeszyty Instytutu Zachodniego” 2006, nr 42.
- Koszel B., *Polska i Niemcy w Unii Europejskiej. Pola konfliktów i płaszczyzny współpracy*, Poznań 2008.
- Koszel B., *RFN w procesie integracji Polski z Unią Europejską. Rola prezydencji niemieckiej w UE w 1994 r.*, [w:] *Między wielką polityką a narodowym partykularyzmem*, red. J. Kiwerska, B. Koszel, Poznań 2002, s. 382–390.
- Kranenpohl U., *Mächtig oder machtlos? Kleine Fraktionen im Deutschen Bundestag 1949 bis 1994*, Opladen–Wiesbaden 1999.
- Krauss S., *Parlamentarisierung der europäischen Außenpolitik*, Opladen 2000.
- Krauz-Mozer B., *Metodologiczne problemy wyjaśniania w nauce o polityce*, Kraków 1992.
- Kukułka J., *Historia współczesna stosunków międzynarodowych 1945–2000*, Warszawa 2001.
- Latoszek E., Proczek M., *Organizacje międzynarodowe. Założenia, cele, działalność*, Warszawa 2001.
- Laufer H., Fischer T., *Föderalismus als Strukturprinzip für die Europäische Union. Strategien für Europa*, Gütersloh 1996.
- Laufer H., Münch U., *Das föderative System der Bundesrepublik Deutschland*, Bonn 1997.
- Łastawski K., *Od idei do integracji europejskiej*, Warszawa 2003.
- Maastricht in der Analyse*, hrsg. W. Weidenfeld, Gütersloh 1995.
- Mayhew A., *Rozszerzenie Unii Europejskiej: analiza negocjacji akcesyjnych z państwami kandydującymi z Europy Środkowej i Wschodniej*, Warszawa 2002.
- Michałowska-Gorywoda K., *Podejmowanie decyzji w Unii Europejskiej*, Warszawa 2004.
- Międzynarodowe implikacje procesu integracji europejskiej dla Polski i Niemiec*, red. E. Cziomer, M. Czajkowski, Kraków 2004.
- Moravcsik A., *Why the European Community Strengthens the State: Domestic Politics and International Cooperation*, Cambridge 1994.
- Müller-Brandeck-Bocquet, G., et al., *Deutsche Europapolitik von Konrad Adenauer bis Gerhard Schröder*, Opladen 2002.
- Najnowsza historia świata 1945–1995*, t. 1–3, red. A. Patek, J. Rydel, J. J. Węc, Kraków 2003.
- Neunreither K., *European Integration after Amsterdam. Institution Dynamics and Prospects for Democracy*, Oxford 1999.
- Niedermayer O., *Die öffentliche Meinung zur zukünftigen Gestalt der EU. Bevölkerungsentwicklungen in Deutschland und den anderen EU-Staaten*, Bonn 2003.
- Nizza in der Analyse*, hrsg. W. Weidenfeld, Gütersloh 2001.

- Noelle-Neumann E., *Die Schweigespirale. Öffentliche Meinung – unsere soziale Haut*, München–Zürich 1980.
- Öffentlichkeitsarbeit der Parlamente. Politikvermittlung zwischen Public relations und Parlamentsdidaktik*, hrsg. U. Sarcinelli, Baden-Baden 1994.
- Okresy przejściowe w Traktacie o przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej*, red. E. Kawecka-Wyrzykowska, Warszawa 2000.
- Osterweiterung der Europäischen Union – die doppelte Reifepfung*, hrsg. B. Lippert, Bonn 2000.
- Parlament und Gesellschaft. Eine Funktionsanalyse der repräsentativen Demokratie*, hrsg. D. Herzog, H. Rebebstorf, B. Weißels, Opladen 1993.
- Parlamentsrecht und Parlamentspraxis in der Bundesrepublik Deutschland*, hrsg. H. P. Schneider, W. Zeh, Berlin–New York 1989.
- Parteien und Fraktionen. Ein internationaler Vergleich*, hrsg. L. Helms, Opladen 1999.
- Parteiendemokratie in Deutschland*, hrsg. O. W. Gabriel, O. Niedermayer, R. Stöss, Bonn 1997.
- Parzymies S., *Stosunki międzynarodowe w Europie 1945–1999*, Warszawa 1999.
- Parzymies S., *Unia Europejska a Europa Środkowa*, Warszawa 1997.
- Pisarek W., *Analiza zawartości prasy*, Kraków 1983.
- Plenzler M., *Konferencja międzyrządowa Unii Europejskiej i jej efekty dla rozwoju europejskich procesów integracyjnych*, Poznań 1998.
- Political Representation and Legitimacy in the European Union*, ed. H. Schmitt, J. Thomassen, Oxford 1999.
- Politikvermittlung und Demokratie in der Mediengesellschaft*, hrsg. U. Sarcinelli, Bonn 1998.
- Politische Kommunikation in der demokratischen Gesellschaft. Ein Handbuch mit Lexikonenteil*, hrsg. O. Jarren, U. Sarcinelli, U. Saxer, Opladen–Wiesbaden 1998.
- Polska a integracja europejska. Materiały konferencji*, Uniwersytet Wrocławski, Aula Leopoldina, 29 maja 1999, red. A. Maksymowicz, Wrocław 2000.
- Polska a Unia Europejska – proces przystosowania do „Wspólnej” Europy. Stan i perspektywy*, red. R. Herbut, Wrocław 1999.
- Polska eurodebata*, red. L. Kolarska-Bobińska, Warszawa 1999.
- Polska strategia negocjacji z UE*, red. S. Miklaszewski, Kraków 1998.
- Polska w Europie na przełomie wieków*, red. J. Stefanowicz, Warszawa 1997.
- Polska wobec reformy instytucjonalnej Unii Europejskiej*, red. S. Miklaszewski, Kraków 1998.
- Raschke J., *Die Zukunft der Grünen*, Frankfurt am Main 2001.
- Reform der Europäischen Union. Materialien zur Revision des Maastrichter Vertrages 1996*, hrsg. W. Weidenfeld, Gütersloh 1995.
- Remmert M., *Westeuropäische Zusammenarbeit in der Sicherheits- und Verteidigungspolitik. Positionen von Regierung und Koalitionsparteien der Bundesrepublik Deutschland (1982–1991)*, Baden-Baden 1994.

- Rola Niemiec w procesie integracji Polski z Europą*, red. J. Holzer, J. Fiszer, Warszawa 2001.
- Säcker H., *Das Bundesverfassungsgericht*, Bonn 1999.
- Salzborn S., *Heimatrecht und Volkstumskampf*, Hannover 2001.
- Schick R., Zeh W., Sarcinelli U., Tenscher J., *Vom repräsentativen zum präsentativen Parlamentarismus? Entwurf eines Arenenmodells parlamentarischer Kommunikation*, [w:] *Zerfall der Öffentlichkeit?*, hrsg. O. Jarren, K. Imhof, R. Blum, Wiesbaden, s. 74–96.
- Schmalenbach K., *Der neue Europaartikel 23 des Grundgesetzes im Lichte der Arbeit der gemeinsamen Verfassungskommission*, Berlin 1996.
- Schüttemeyer S. S., *Fraktionen im Deutschen Bundestag 1949–1997. Empirische Befunde und theoretische Folgerungen*, Opladen–Wiesbaden 1998.
- Schüttemeyer S. S., *Parteien und ihre Fraktionen in der Bundesrepublik Deutschland: Veränderte Beziehungen im Zeichen professioneller Politik*, [w:] *Parteien und Fraktionen. Ein internationaler Vergleich*, hrsg. L. Helms, Opladen 1999, s. 39–66.
- So arbeitet der Deutsche Bundestag*, Norhaven, Viborg 1999.
- Staaeh M., „Handelsstaat Deutschland” *Deutsche Außenpolitik in einem neuen internationalen System*, Paderborn–München–Wien–Zürich 2000.
- Stanowisko Unii Europejskiej wobec Polski i jej sąsiadów w przededniu poszerzenia*, red. M. Czajkowski, E. Cziomer, Kraków 2003.
- Stoiber E., Kabermann F., *Das Maß der Dinge. Über die Kunst, das politisch Notwendige zu tun*, München 2002.
- Sulowski S., *Polityka europejska Republiki Federalnej Niemiec*, Warszawa 2004.
- Tendera-Właszczuk H., *Rozszerzenie Unii Europejskiej na Wschód*, Warszawa 2001.
- The National Co-ordination of EU Policy: The Domestic Level*, ed. H. Kassim, B. G. Peters, V. Wright, Oxford 2000.
- Traktat z Amsterdamu a polskie aspiracje prointegracyjne*, red. K. Kik, Kielce 1998.
- Trzaskowski R., *Dynamika reformy systemu podejmowania decyzji w Unii Europejskiej*, Warszawa 2005.
- Unia Europejska. Przygotowanie Polski do członkostwa*, red. E. Kawecka-Wyrzykowska, E. Synowiec, Warszawa 2001.
- Weber-Panariello P. A., *Nationale Parlamente in der Europäischen Union: Eine rechtsvergleichende Studie zur Beteiligung nationaler Parlamente an der innerstaatlichen Willensbildung in Angelegenheiten der Europäischen Union im Vereinigten Königreich, Frankreich und der Bundesrepublik Deutschland*, Baden-Baden 1995.
- Weller Ch., *Die öffentliche Meinung in der Außenpolitik. Eine konstruktivistische Perspektive*, Wiesbaden 2000.
- Węc J. J., *Ewolucja stanowiska niemieckich partii politycznych wobec przystąpienia Polski do Paktu Północnoatlantyckiego i Unii Europejskiej*, [w:] *Rola Niemiec w procesie integracji Polski z Europą*, red. J. Holzer, J. Fiszer, Warszawa 2001, s. 143–159.

- Węc J. J., *Spór o kształt instytucjonalny Wspólnot Europejskich i Unii Europejskiej w latach 1950–2005*, Kraków 2006.
- Więcej niż kolejne rozszerzenie. *Unia Europejska a państwa Europy Środkowo-Wschodniej*, red. J. Eatwell, Warszawa 1999.
- Wohin treibt die Europäische Union? Grundlagen und Dysfunktionen der Einigungspolitik*, hrsg. P. L. Weinacht, Baden-Baden 2001.
- Wróbel I., *Polityka Unii Europejskiej w dziedzinie wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych*, Wrocław 2002
- Zehn Jahre Deutsche Einheit*, hrsg. W. Thierse, I. Spittmann-Rühle, J. L. Kuppe, Bonn 2000.
- Zeitenwechsel. Von Kohl zu Schröder. Die Lage*, hrsg. W. Weidenfeld, Stuttgart 1999.
- Zięba R., *Europejska tożsamość bezpieczeństwa i obrony*, Warszawa 2000.
- Zięba R., *Unia Europejska jako aktor stosunków międzynarodowych*, Warszawa 2003.

8. Artykuły

- Algieri F., *Die erweiterte EU als internationaler Akteur*, „Der Bürger im Staat. Die Osterweiterung der EU” 2004, Heft 1, s. 63–68.
- Altmann F.-L., *EU-Osterweiterung: eine komparative Bewertung der Fortschrittsberichte von zehn Kandidaten*, [electronic ed.], Bonn 2001, <http://library.fes.de>.
- Angenendt S., „Green Card”. *Grünes Licht für eine Einwanderungsdebatte?*, „Internationale Politik” 2000, Heft 5, s. 53–54.
- Axt H. J., *In der Falle von Interessenverflechtung und Konkordanz: die Erweiterung der EU und die Strukturpolitik*, „Zeitschrift für Politikwissenschaft” 2002, Heft 1, s. 51–81.
- Baas N., *Das Weimarer Dreieck. Von regionaler Kooperation zu europäischer Integration*, „Internationale Politik” 1999, Heft 11, s. 41–46.
- Becker P., Lippert B., *Der Strukturierte Dialog der Europäischen Union mit den Staaten Mittel- und Osteuropas*, „IEP Berichte” 1999, nr 1, Bonn.
- Baldwin R., *The Costs and Benefits of Eastern Enlargement: The Impact on the EU and Central Europe*, „Economic Policy” 1997, No. 4, s. 165–170.
- Bartoszewski W., *Angst vor der Großmacht? Deutschland und Polen nach dem Umbruch. Europäische Union*, „Internationale Politik” 2000, Heft 9, s. 9–14.
- Bendel P., *Stolz darauf, Schlusslicht zu sein. Deutsche Zuwanderungspolitik im europäischen Kontext*, „Blätter für deutsche und internationale Politik” 2002, Heft 5, s. 602–610.
- Beyme K. von, *Die Massenmedien und die politische Agenda des parlamentarischen Systems*, [w:] *Öffentlichkeit, öffentliche Meinung, soziale Bewegungen*, hrsg. F. Neidhardt, Opladen 1994, s. 320–336.

- Beyme K. von, *Niedergang der Parlamente. Internationale Politik und nationale Entscheidungshoheit*, „Internationale Politik” 1998, Heft 4, s. 21–30.
- Blumenthal J. von, *Auswanderung der Politik aus den Institutionen: Schwächung der repräsentativen Demokratie. Replik auf Eberhard Schuett-Wetschky*, „Zeitschrift für Politikwissenschaft” 2002, Heft 1, s. 3–26.
- Bocklet R., *München – Berlin – Brüssel. Der Freistaat als politischer Akteur in Deutschland und der EU*, [w:] *Wohin treibt die Europäische Union? Grundlagen und Dysfunktionen der Einigungspolitik*, hrsg. P. L. Weinacht, Baden-Baden 2001, s. 87–97.
- Borkenhagen F. H. U., *Die Bundesländer und Europa. Unangebrachte Föderalismussehle*, „Internationale Politik” 1998, Heft 9, s. 37–40.
- Bösch F., *Bereit für den Wechsel? Die strategische und inhaltliche Positionierung von CDU/CSU und FDP vor der Bundestagswahl 2002*, „Aus Politik und Zeitgeschichte” 2002, Band 21, s. 13–21.
- Bösch F., *Kontinuität im Umbruch. Die CDU/CSU auf dem Weg ins neue Jahrhundert*, „Aus Politik und Zeitgeschichte” 2000, Band 5, s. 12–21.
- Brettschneider F., *Parlamentarisches Handeln und öffentliche Meinung. Zur Responsivität des Deutschen Bundestages bei politischen Sachfragen zwischen 1949–1990*, „Zeitschrift für Parlamentsfragen” 1998, Heft 27, s. 108–126.
- Brok E., *Die Bundesländer und Europa. Einschränkung des europäischen Integrationsprozesses?*, „Internationale Politik” 1998, Heft 9, s. 33–37.
- Brückner U., *Der Deutsche Bundestag im europäischen Maßstab: Neue Anforderungen durch die europäische Integration*, [w:] *Parlament und Gesellschaft*, hrsg. D. Herzog, H. Rebenstorf, B. Weßels, Opladen 1993, s. 218–247.
- Brusis M., Emmanouilidis J. A., *Vorschläge zur EU-Reform. Die Perspektive der Beitrittskandidaten*, „Internationale Politik” 2002, Heft 5, s. 47–50.
- Collignon S., *Nach der Euro-Einführung. Der europäische Bürger braucht eine europäische Republik*, „Internationale Politik” 2002, Heft 1, s. 39–44.
- Czerwick E., *Parlamentarische Politikvermittlung – zwischen „Basisbezug” und „Systembezug”*, [w:] *Politikvermittlung und Demokratie in der Mediengesellschaft*, hrsg. U. Sarcinelli, Opladen 1998, s. 253–296.
- Cziomer E., *Polen auf dem Wege in die EU-Mitgliedschaft*, „Zeitschrift für Politikwissenschaft” 1997, Heft 1, s. 21–32.
- Danwitz von T., *Zwischen Symbolismus und Realismus. Die Grundrechtscharta der Europäischen Union*, „Internationale Politik” 2001, Heft 2, s. 37–42.
- Dauderstädt M., *Von der Ostpolitik zur Osterweiterung: Deutschlands Außenpolitik und die postkommunistischen Beitrittsländer*, Bonn 2002, <http://library.fes.de>.
- Decker F., *Mehr Demokratie wagen: Die Europäische Union braucht einen institutionellen Sprung nach vorn*, „Aus Politik und Zeitgeschichte” 2001, Band 5, s. 33–37.

- Decker F., *Parlamentarisch, präsidentiell oder semi-präsidentiell? Der Verfassungskonvent ringt um die künftige institutionelle Gestalt Europas*, „Aus Politik und Zeitgeschichte“ 2003, Band 1–2, s. 16–23.
- Dürr T., *Die Linke nach dem Sog der Mitte. Zu den Programmdebatten von SPD, Grünen und PDS in der Ära Schröder*, „Aus Politik und Zeitgeschichte“ 2002, Band 21, s. 5–12.
- Eckstein G., Pappi F. U., *Die öffentliche Meinung zur europäischen Währungsunion bis 1998: Befund, geldpolitische Zusammenhänge und politische Führung in Deutschland*, „Zeitschrift für Politik“ 1999, Heft 3, s. 298–334.
- Esterle A., *Der große Bruder im Orbit. Was steht für Europa auf dem Spiel?*, „Internationale Politik“ 1998, Heft 3, s. 51–56.
- Everts S., *Eine Stimme für Euroland. Die Währungsunion und das transatlantische Verhältnis*, „Internationale Politik“ 2000, Heft 3, s. 31–36.
- Faulenbach B., *Die Vertreibung der Deutschen aus den Gebieten jenseits von Oder und Neiße. Zur wissenschaftlichen und öffentlichen Diskussion in Deutschland*, „Aus Politik und Zeitgeschichte“ 2002, Band 51–52, s. 44–54.
- Fischer T, Metz A., *Mit Nizza am Abgrund?*, „Reform Spotlight“ 2004, nr 1, <http://www.cap.uni-muenchen.de>.
- Fischer W., *Die Europäische Union im Grundgesetz: der neue Artikel 23*, „Zeitschrift für Parlamentsfragen“ 1993, Heft 24, s. 32–49.
- Frankenberger K. D., *Wo endet Europa? Zur politischen und geographischen Identität der Union*, „Internationale Politik“ 1998, Heft 6, s. 21–26.
- Freudenstein R., Tewes H., *Stimmungstief zwischen Deutschland und Polen. Für eine Rückkehr zur Interessengemeinschaft*, „Internationale Politik“ 2000, Heft 2, s. 49–56.
- Froehly J. P., *Der „neue“ deutsch-französische Dialog. Abstimmung in der europäischen Außenpolitik*, „Internationale Politik“ 1998, Heft 9, s. 26–32.
- Froehly J. P., *Neue Freundschaft? Die Überwindung europapolitischer Divergenzen zwischen Berlin und Paris*, „Internationale Politik“ 2001, Heft 7, s. 47–54.
- Gasteyger C., *Europa am Scheideweg*, „Internationale Politik“ 2002, Heft 1, s. 1–8.
- Geremek B., *Europäische Politik zwischen Ost und West. Polens geostrategische Chancen*, „Internationale Politik“ 1999, Heft 11, s. 35–40.
- Giering C., *Die institutionellen Konsequenzen der EU-Erweiterung*, „Der Bürger im Staat. Die Osterweiterung der EU“ 2004, Heft 1, s. 48–55.
- Giering C., Janning J., *Ein lachendes und ein weinendes Auge – Deutschland und der Vertrag von Nizza*, <http://www.cap.uni-muenchen.de>.
- Giering C., Janning J., *Flexibilität als Katalysator der Finalität? Die Gestaltungskraft der „Verstärkten Zusammenarbeit“ nach Nizza*, „Integration“ 2001, Heft 2, s. 146–155.

- Gimbal A., *Schlüsselfrage Innere Sicherheit. Vorarbeiten für EU-Erweiterung stehen erst am Anfang*, „Internationale Politik” 1998, Heft 12, s. 38–44.
- Goulard S., *Die Quadratur des Dreiecks. Deutschland, Frankreich und Großbritannien in einer engeren Union?*, „Internationale Politik” 2000, Heft 8, s. 23–28.
- Graser A., *Sozialpolitik in einer wachsenden EU. Zum Konflikt von Marktintegration, Wohlfahrtsstaatlichkeit und Subsidiarität*, „Blätter für deutsche und internationale Politik” 2002, Heft 3, s. 334–342.
- Gretschmann K., *Traum oder Alptraum? Politikgestaltung in Spannungsfeld von Nationalstaat und Europäischer Union*, „Aus Politik und Zeitgeschichte” 2001, Band 5, s. 25–32.
- Große Hütmann M., *Die Osterweiterung der Europäischen Union*, „Der Bürger im Staat. Die Osterweiterung der EU” 2004, Heft 1, s. 4–10.
- Guérot U., *Eine Verfassung für Europa. Neue Regeln für den alten Kontinent?*, „Internationale Politik” 2001, Heft 2, s. 28–36.
- Guérot U., *Leerlauf im deutsch-französischen Tandem. Hat es noch eine Existenzberechtigung?*, „Internationale Politik” 2002, Heft 1, s. 33–38.
- Heimann R., *Deutsch-tschechische Erblasten*, „Blätter für deutsche und internationale Politik” 2002, Heft 3, s. 275–281.
- Heintzsch C., *Werbekampagne für Europa. Wie die EU besser vermarktet werden kann*, „Internationale Politik” 2001, Heft 2, s. 47–48.
- Helms L., *50 Jahre Bundesrepublik Deutschland – Kontinuität und Wandel des politischen Institutionensystems*, „Zeitschrift für Politik” 1999, Heft 2, s. 144–172.
- Helms L., *Opposition nach dem Machtwechsel: Ein Vergleich der CDU/CSU-Opposition im 6. und 14. Deutschen Bundestag*, „Zeitschrift für Politikwissenschaft” 2000, Heft 10, s. 511–538.
- Herma C., *Koordinacja polityki europejskiej w RFN – kwestie instytucjonalno-prawne*, „Biuletyn Analiz UKIE”, wrzesień 2001, nr 7, <http://www.ukie.gov.pl>.
- Höltzsch R., *Im Bummelzug nach Brüssel? Der wirtschaftliche und politische Stand der EU-Beitrittsanwärter („Pre-Ins“)*, „Internationale Politik” 1998, Heft 6, s. 1–7.
- Hykawy R., *Koordinacja polityki europejskiej w państwach członkowskich UE*, „Biuletyn Analiz UKIE”, maj 2002, nr 9, <http://www.ukie.gov.pl>.
- Ismayr W., *Reform des deutschen Bundestages*, [w:] *50 Jahre Deutscher Bundestag. Sonderheft „Blickpunkt Bundestag“*, Bonn 1999, s. 44–47.
- Jäger T., Middendorf T., *Ordnungskonzepte für Europa: Die deutsch-französische Kerneuropa-Debatte und ihre Auswirkungen auf die Regierungskonferenz von Nizza*, „Zeitschrift für Politik” 2001, Heft 3, s. 268–301.
- Jesse E., *Koalitionsverhandlungen 1949 bis 1994: Lehrstücke für 1998?*, „Zeitschrift für Parlamentsfragen” 1998, nr 29, s. 460–477.
- Jopp M., Schmalz U., *Deutsche Europapolitik 2000. Positionen, Prioritäten, Perspektiven*, „Aus Politik und Zeitgeschichte” 2000, Heft 6, s. 12–19.

- Kietz D., *Der Bundestag in der Europapolitik*, SWP-Aktuell 2005/A 19, maj 2005.
- Kempe I., Meurs van W., *Neue EU-Nachbarn. Strategien gegenüber Südost- und Osteuropa jenseits der Erweiterung*, „Internationale Politik” 2002, Heft 5, s. 27–34.
- Koch-Weser C., *Der Euro: Antwort auf die Globalisierung. Die europäische Wirtschaft ist gut gerüstet*, „Internationale Politik” 2001, Heft 7, s. 42–46.
- Kohler-Koch B., *Regieren in der Europäischen Union. Auf der Suche nach demokratischer Legitimität*, „Aus Politik und Zeitgeschichte” 2000, Band 6, s. 30–38.
- Köhler H., Fankhauser S., *Die Transformation Mittel- und Osteuropas. Die Mitwirkung Deutschlands*, „Internationale Politik” 1999, Heft 11, s. 28–34.
- König K., *Regierungsbildung und Regierungsapparat*, „Gegenwartskunde” 1999, Heft 48, s. 45–56.
- Korte K. R., *Unbefangen und gelassen. Über die außenpolitische Normalität der Berliner Republik*, „Internationale Politik” 1998, Heft 12, s. 3–12.
- Koszel B., *Przyszłość zjednoczonej Europy w koncepcjach Niemiec i Francji*, „Przegląd Zachodni” 2004, nr 3, s. 35–62.
- Kranenpohl U., *„Man kann nicht jeden Monat die Koalitionsfrage stellen!” Koalitionsinterne Konfliktlösungsmechanismen und Einflusspotentiale*, „Zeitschrift für Politik” 1999, Heft 3, s. 283–297.
- Kremer M., Schmalz U., *Nach Nizza – Perspektiven der Gemeinsamen Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik*, „Integration” 2001, Heft 2, s. 167–178.
- Kyaw D., *Weichenstellungen des EU-Gipfels von Nizza*, „Internationale Politik” 2001, Heft 2, s. 5–12.
- Lang J., *Die Bürokratisierung eines Abenteuers. Ohne Neubeginn bleibt Europa ein Körper ohne Seele*, „Internationale Politik” 1998, Heft 5, s. 41–45.
- Lange P. H., *Die „Nördliche Dimension”. Europäische Energieversorgung und- sicherheit*, „Internationale Politik” 2001, Heft 1, s. 29–36.
- Le Gloanec A. M., *Europa als internationaler Akteur*, „Internationale Politik” 2001, Heft 2, s. 23–27.
- Link W., *Alternativen deutscher Außenpolitik*, „Zeitschrift für Politik” 1999, Heft 2, s. 125–143.
- Link W., *Die Entwicklungstendenzen der Europäischen Integration (EG/EU) und die neo-realistische Theorie*, „Zeitschrift für Politik” 2001, Heft 3, s. 302–321.
- Lippert B., *Eine neue Agenda 2007 für erweiterte EU*, [electronic de.], Bonn 2002, <http://library.fes.de/fulltext/id/01171.htm#E9E3>.
- Lippert B., *Neue Zuversicht und alte Zweifel: die Europäische Union nach, Nizza’ und vor der Erweiterung*, „Integration” 2001, Heft 2, s. 179–193.
- Lippert B., *Von Kopenhagen bis Kopenhagen: eine erste Bilanz der EU-Erweiterungspolitik*, „Aus Politik und Zeitgeschichte” 2003, Band 1–2, s. 7–15.
- Lösche P., *Der Bundestag- kein „trauriges”, kein „ohnmächtiges” Parlament*, „Zeitschrift für Parlamentsfragen” 2000, Heft 31, s. 926–936.

- Ludwig K. P., *Raumfahrt „made in Europe“*. Voraussetzungen für eine souveräne Politik, „Internationale Politik“ 2000, Heft 4, s. 1–8.
- Mandelson P., *Subsidiarität leben. Europäische Integration und nationale Souveränität*, „Internationale Politik“ 1998, Heft 5, s. 46–50.
- Martens S., *Die „Berliner Generation“*. Deutschlands Befindlichkeiten aus französischer Sicht, „Internationale Politik“ 2000, Heft 9, s. 15–20.
- Maurer A., *Entscheidungseffizienz und Handlungsfähigkeit nach Nizza – die neuen Anwendungsfelder für Mehrheitsentscheidungen*, „Integration“ 2001, Heft 2, s. 133–145.
- Meier M., *Haiders Schatten über Europa. Lehren aus dem EU-Boykott gegen Österreich*, „Internationale Politik“ 2000, Heft 4, s. 29–34.
- Monar J., *Die Kommission nach dem Vertrag von Nizza: ein gestärkter Präsident und ein geschwächtes Organ?*, „Integration“ 2001, Heft 2, s. 114–123.
- Müller Ch., *Aus dem Tritt geraten. Belastungen des deutsch-französischen Tandems*, „Internationale Politik“ 1998, Heft 9, s. 7–12.
- Müller-Brandeck-Bocquet G., *Der Amsterdamer Vertrag zur Reform der Europäischen Union. Ergebnisse, Fortschritte, Defizite*, „Aus Politik und Zeitgeschichte“ 1997, Band 47, s. 21–29.
- Münch R., *Dauerhafte Suche nach Konsens. Außenpolitik wird zur Verhandlungsdemokratie*, „Internationale Politik“ 1998, Heft 12, s. 13–20.
- Nemitz P. F., *Europa-Wahl 1999. Für die indirekte Wahl des Eu-Kommissionspräsidenten*, „Internationale Politik“ 1998, Heft 6, s. 45–50.
- Neuss B., *Die Krise als Durchbruch. Die EU zwischen Vertragsreform und Verfassungsentswurf*, „Internationale Politik“ 2002, Heft 1, s. 9–16.
- Padoa-Schioppa T., *Der Euro und die Politik*, „Internationale Politik“ 2000, Heft 8, s. 29–36.
- Parzymies S., *Reformy instytucjonalne Unii Europejskiej w traktacie z Nicei*, „Sprawy Międzynarodowe“ 2000, nr 4, s. 5–26.
- Parzymies S., *Unia Europejska po Laeken*, „Sprawy Międzynarodowe“ 2001, nr 4, s. 5–22.
- Paterson W. E., Jeffery Ch., *Deutschland, Frankreich- und Großbritannien? Eine britische Sicht deutscher Europa-Politik*, „Internationale Politik“ 1999, Heft 11, s. 19–27.
- Pernice I., *Die Notwendigkeit institutioneller Reformen. Aussichten für die Regierungskonferenz*, „Internationale Politik“ 2000, Heft 8, s. 11–20.
- Pfetsch F. R., *Europa eine Seele geben. Elemente einer gemeinsamen kulturellen Identität*, „Internationale Politik“ 2000, Heft 8, s. 45–52.
- Pflügel F., *Im Räderwerk der Vertragsmechaniker. Das Spiel mit der Angst gefährdet die EU-Erweiterung*, „Internationale Politik“ 2001, Heft 9, s. 55–58.

- Pflügel F., *Visionen genügen nicht. Eine Antwort auf Joschka Fischer*, „Internationale Politik” 2000, Heft 8, s. 21–22.
- Piel E., *Nur unter „ferner liefen”. Deutsche Außenpolitik im Spiegel der Demoskopie*, „Internationale Politik” 1998, Heft 12, s. 33–37.
- Pond E., *Rot-grüne Politik – wohin?*, „Internationale Politik” 1998, Heft 11, s. 68–70.
- Schauer H., *Nationale und europäische Identität. Die unterschiedlichen Auffassungen in Deutschland, Frankreich und Großbritannien*, „Aus Politik und Zeitgeschichte” 1997, Band 10, s. 3–13.
- Scholl-Latour P., *Der EU-Beitritt der Türkei. Contra: Nicht im Interesse der Türkei*, „Internationale Politik” 2000, Heft 3, s. 59–62.
- Schteinbach U., *Der EU-Beitritt der Türkei. Pro: Sicherheitspolitischer Stabilitätsfaktor*, „Internationale Politik” 2000, Heft 3, s. 55–59.
- Schwarz H. P., *Die Zentralmacht Europas auf Kontinuitätskurs. Deutschland stabilisiert den Kontinent*, „Internationale Politik” 1999, Heft 11, s. 1–10.
- Vernet D., *Kluge Ausschöpfung begrenzter Souveränität. Die Europa-Politik der rot-grünen Koalition*, „Internationale Politik” 1999, Heft 11, s. 11–18.
- Vernet D., *Ungewissheiten in der Europa-Politik. Neue deutsch-französische Entscheidungsträger*, „Internationale Politik” 1998, Heft 9, s. 1–8.
- Vobruba G., *Was kann der Konvent?*, „Blätter für deutsche und internationale Politik” 2002, Heft 5, s. 526–530.
- Wagner P. M., *Außenpolitik in der „Koalitionsdemokratie”. Entscheidungsprozesse in Deutschland*, „Internationale Politik” 1998, Heft 4, s. 31–36.
- Weidenfeld W., *Erweiterung ohne Ende? Europa als Stabilitätsraum strukturieren*, „Internationale Politik” 2000, Heft 8, s. 1–10.
- Weidenfeld W., *Europa nach Nizza*, „Internationale Politik” 2001, Heft 2, s. 1–4.
- Werner H., *Wirtschaftliche Integration und Arbeitskräftewanderungen in der EU*, „Aus Politik und Zeitgeschichte” 2001, Band 8, s. 11–19.
- Wessels W., *Der Amsterdamer Vertrag – Durch Stückwerkreform zu einer effizienteren, erweiterten und föderalen Union?*, „Integration” 1997, Heft 3, s. 117–135.
- Wessels W., *Zukunftsfähig? Die Europäische Union 27*, „Internationale Politik” 2001, Heft 2, s. 13–22.
- Węc J. J., *Ciągłość i zmiana w polityce zagranicznej i bezpieczeństwa pod rządami nowej koalicji SPD/Sojusz '90/Zieloni. Analiza porozumienia koalicyjnego i deklaracji rządowej*, „Rocznik Polsko-Niemiecki” 1999, t. 8, Warszawa 2001, s. 187–199.
- Węc J. J., *Polityczne, ekonomiczne i instytucjonalne aspekty integracji Europy Zachodniej (1969–1992). Od unii celnej EWG do Unii Europejskiej*, „Zeszyty Naukowe UJ, Prace Historyczne” 1997, z. 124, s. 149–162.

- Węc J. J., *Rozwój stosunków politycznych, militarnych i ekonomicznych między Polską a Republiką Federalną Niemiec po 1989 r.*, „Zeszyty Liberalne”, Fundacja im. Fryderyka Naumanna, 1998, z. 5, s. 3–18.
- Węc J. J., *Spór o kształt konstytucji europejskiej*, „Przegląd Zachodni” 2004, nr 3, s. 63–101.
- Wiesenthal H., *Profilkrise und Funktionswandel Bündnis 90/Die Grünen auf dem Weg zu einem neuen Selbstverständnis*, „Aus Politik und Zeitgeschichte” 2000, Band 5, s. 22–29.

Biogramy*

Adenauer Konrad (1876–1967), polityk, mąż stanu, jeden z inicjatorów integracji europejskiej, pierwszy kanclerz Republiki Federalnej Niemiec (1949–1963), 1951–1955 równocześnie minister spraw zagranicznych, 1951–1966 przewodniczący CDU, zapoczątkował wraz z prezydentem Francji Charles'em de Gaulle'em proces pojednania francusko-niemieckiego, którego wyrazem było podpisanie tzw. traktatu elizejskiego z 22 stycznia 1963 roku.

Altmaier Peter (1958–), prawnik, 1990–1994 urzędnik Komisji Europejskiej, od 1994 członek Bundestagu, 1998–2000 przewodniczący podkomisji „Prawo europejskie”, 1999–2000 zastępca członka Konwentu w sprawie opracowania Karty Praw Podstawowych UE, 2002–2003 zastępca członka Konwentu w sprawie przyszłości Europy, przewodniczący frakcji CDU/CSU w 1. komisji śledczej XV kadencji, 2004–2005 radca prawny frakcji CDU/CSU; od 22 listopada 2005 sekretarz stanu w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych.

Blair Tony (1953–), premier Wielkiej Brytanii 1997–2007; przywódca Partii Pracy 1994–2007.

Bocklet Reinhold (1943–), od 1984 roku członek zarządu partii CSU, od 2004 przewodniczący komisji ds. międzynarodowych CSU; 1979–1993 poseł Parlamentu Europejskiego, 1993–1998 minister stanu w Ministerstwie Żywności, Rolnictwa i Leśnictwa, 1998–2003 minister stanu bawarskiego Ministerstwa ds. Federalnych i Europejskich i pełnomocnik Bawarii przy Federacji, 1994–2003 członek Komitetu Regionów UE, przewodniczący i pierwszy wiceprzewodniczący Grupy Europejskiej Partii Ludowej i Europejskich Demokratów (EPP-ED).

Brandt Willy (1913–1992), polityk i historyk, członek SPD i jej przewodniczący w latach 1969–1987, kanclerz RFN w latach 1969–1974, laureat pokojowej Nagrody Nobla w 1971 roku.

* Wykaz nie obejmuje przypisów i bibliografii.

Brok Elmar (1946–), od 1980 roku poseł do Parlamentu Europejskiego, przedstawiciel Parlamentu Europejskiego w grupie refleksyjnej Rady ds. przygotowania Reformy Traktatu z Maastricht, na konferencje międzyrządowe ds. traktatów z Amsterdamu (1996/97), Nicei (2000), Traktatu konstytucyjnego (2003/2004) i Lizbony (2007); główny sprawozdawca ds. rozszerzenia (1999–2004); od 1999 roku przewodniczący komisji parlamentarnej CDU ds. polityki europejskiej, od 2004 roku członek Krajowego Zarządu CDU i komisji parlamentarnej; przewodniczący federalnego ruchu Europa-Union Deutschland (1999–2006), członek zarządu EPP-ED.

Buchner Klaus (1941–), fizyk, 1973–2006 Instytut Matematyki na Uniwersytecie Technicznym w Monachium, tamże od 1978 r. jako profesor, 2000–2003 wiceprzewodniczący Partii Ekologiczno-Demokratycznej (ÖDP), od 2003 jej przewodniczący.

Burgbacher Ernst (1949–), od 1998 roku członek Bundestagu z ramienia FDP, 1989–2001 przewodniczący landowej komisji ds. polityki europejskiej FDP; 2002–2009 parlamentarny kierownik frakcji FDP w Bundestagu; od 2009 parlamentarny sekretarz stanu w Federalnym Ministerstwie Gospodarki i Technologii.

Chirac Jacques (1932–), polityk francuski, od 1962 roku w gabinecie premiera G. Pompidou na różnych stanowiskach ministerialnych, 1974–1976 premier; 1977–1995 mer Paryża; założyciel neogaullistowskiej partii Unia Demokratów na Rzecz Republiki (RPR); 1995–2007 prezydent Francji i jednocześnie koregent Andory.

Claus Roland (1954–), członek Bundestagu 1998–2002 i od 2005 roku; 1998–2000 parlamentarny kierownik, 2000–2002 przewodniczący frakcji PDS, 2003–2005 koordynator konferencji przewodniczących frakcji PDS, od 2005 koordynator wschodni frakcji Lewicy.

Colombo Emilio (1920–), włoski polityk, prawnik; członek Demokracji Chrześcijańskiej, 1970–1972 premier; 1980–1983 i 1992–1993 minister spraw zagranicznych; 1977–1979 przewodniczący Parlamentu Europejskiego; 1993–1995 przewodniczący Grupy Europejskiej Partii Ludowej (Chrześcijańskich Demokratów).

Dolzer Rudolf (1944–), profesor prawa międzynarodowego, były dyrektor generalny w Biurze Kanclerza Niemiec, dyrektor Instytutu Prawa Międzynarodowego na Uniwersytecie w Bonn.

Erhard Ludwig (1897–1977), ekonomista i polityk, minister skarbu w rządzie K. Adenauera, kanclerz federalny 1963–1966, jeden z głównych twórców społecznej gospodarki rynkowej.

Estaing Valéry Giscard d' (1926–), polityk francuski, prezydent Francji 1974–1981, 1962–1966 minister gospodarki i finansów, 1966–1974 przewodniczący Krajowej Federacji Niezależnych Republikanów, 1969–1974 minister gospodarki i finansów, 2002–2004 przewodniczący Konwentu w sprawie przyszłości Europy.

Fischer Joseph (1948–), członek Bundestagu od 1983 roku do 29 marca 1985 roku i od 1994 roku, do października 1998 rzecznik frakcji Sojusz '90/Zieloni, 1998–2005 minister spraw zagranicznych, w 2007 roku założył firmę konsultingową Joschka Fischer Consulting.

Fouchet Christian (1911–1974), polityk, dyplomata, ambasador Francji w Danii, autor tzw. I i II planu Foucheta w 1961 i 1962 roku, dotyczącego integracji politycznej i stworzenia Unii Narodów Europy.

Friedrich Hans-Peter (1957–), od 1974 roku członek CSU, od 1998 roku członek Bundestagu, od 2005 roku wiceprzewodniczący frakcji CDU/CSU odpowiedzialny za obszar „Komunikacja, budownictwo, rozwój miast, turystyka, polityka komunalna”.

Friedrich Ingo (1942–), członek zarządu CSU od 1989, zastępca przewodniczącego CSU od 1993, poseł do Parlamentu Europejskiego od 1979, przewodniczący grupy CSU w PE 1992–1999, członek prezydium Europejskiej Partii Ludowej od 1996, wiceprzewodniczący PE 1999–2007, 2007–2009 kwestor i członek prezydium PE.

Gabriel Sigmar (1959–), od 1977 roku członek SPD, 1999–2003 premier Dolnej Saksonii, od 2005 członek Bundestagu, 2005–2009 federalny minister środowiska, ochrony przyrody i bezpieczeństwa nuklearnego, od listopada 2009 roku przewodniczący SPD.

Gaulle Charles de (1870–1970), mąż stanu, szef rządu w latach 1944–1946 i 1958–1959, 1959–1969 prezydent Francji.

Gauweiler Peter (1949–), od 1968 członek CSU, 1990–2002 członek bawarskiego parlamentu (Landtagu), od 2002 członek Bundestagu, od 2006 przewodniczący podkomisji „Kultura zagraniczna i polityka edukacyjna”.

Gehrcke Wolfgang (PDS/Lewica), (1943–) 1968–1990 jeden z założycieli Niemieckiej Partii Komunistycznej (Deutsche Kommunistische Partei – DKP), od 1990 członek PDS, od 1991 różne funkcje we władzach krajowych PDS, jeden z założycieli Lewicy Europejskiej, członek Bundestagu 1998–2002 i od 2005, 1998–2002 wiceprzewodniczący frakcji PDS i rzecznik ds. polityki zagranicznej, od 2005 członek Komisji Spraw Zagranicznych Bundestagu.

Genscher Hans-Dietrich (1927–), prawnik, ekonomista, polityk, od 1952 roku członek FDP, deputowanym do Bundestagu 1965–1998, 1968–1974 zastępca przewodniczącego FDP, federalny minister spraw wewnętrznych 1969–1974, 1974–1992 wicekanclerz i minister spraw zagranicznych.

Gerhardt Wolfgang (FDP) (1943–), od maja 2006 przewodniczący zarządu fundacji Friedricha-Naumanna, 1995–2001 przewodniczący FDP, przewodniczący frakcji FDP parlamentu Hessen 1983–1987, 1991–1994, 1987–1991 minister edukacji i sztuki i jednocześnie pełnomocnik landu Hessen w Federacji, 1987–1991 wicepremier Hessen, 1988 przewodniczący stałej konferencji ministrów kultury krajów związkowych, członek Bundesratu 1987–1991, członek 8 i 9 Zgromadzenia Federalnego, członek Bundestagu od 1994, 1998–2006 przewodniczący frakcji FDP.

Glos Michael (CDU/CSU) (1944–), mistrz młynarski, członek Bundestagu od 1976, do listopada 2005 przewodniczący krajowej grupy CSU i pierwszy wiceprzewodniczący frakcji CDU/CSU; 2005–2009 federalny minister ds. gospodarki i technologii.

Gloser Günter (SPD) (1950–) członek SPD od 1969, członek Bundestagu od 1994, do listopada 2005 rzecznik ds. polityki europejskiej i członek zarządu frakcji SPD, od listopada 2005 roku do października 2009 roku minister stanu ds. polityki europejskiej i pełnomocnik ds. stosunków francusko-niemieckich w Federalnym Ministerstwie Spraw Zagranicznych.

Grehn Klaus (PDS) (1940–), 1966–1989 członek SED (*Sozialistische Einheitspartei Deutschlands*) – Socjalistycznej Partii Jedności Niemiec, od 2000 – PDS, 1998–2002 członek Bundestagu.

Gysi Gregor (PDS) (1948–), 1989–1993 przewodniczący PDS, członek Bundestagu 1990–2002 i od 2005, 1990–2000 przewodniczący frakcji parlamentarnej PDS i od 2005 przewodniczący frakcji parlamentarnej Lewicy (Die Linke).

Hacke Christian (1943–), niemiecki politolog i historyk, 2000–2008 profesor nauk politycznych na Uniwersytecie w Bonn, tamże kierował katedrą nauki o polityce i historii współczesnej, członek Niemieckiego Towarzystwa Polityki Zagranicznej (Die Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik), Międzynarodowego Komitetu Studiów Strategicznych (International Institute for Strategic Studies) i World Security Network.

Hausmann Helmut (FDP) (1943–), 1984–1988 sekretarz generalny FDP, członek Bundestagu od 1973–2002, 1988–1991 federalny minister gospodarki,

1991–2002 rzecznik ds. europejskich frakcji FDP, obecnie członek wielu międzynarodowych i niemieckich rad nadzorczych

Hänsch Klaus (1938–), przewodniczący SPD w podokręgu Mettmann (1972–1986), referent i rzecznik prasowy ministerstwa nauki Nadrenii-Westfalii (1970–1979), poseł do Parlamentu Europejskiego (od 1979), przewodniczący delegacji ds. stosunków z USA (1987–1989), wiceprzewodniczący Grupy Socjalistycznej w PE (1989–1994 oraz 1997–2002), przewodniczący PE (1994–1997), członek prezydium Konwentu Konstytucyjnego (2002–2003). Przedstawiciel Parlamentu Europejskiego w czasie Konferencji międzyrządowej w sprawie traktatu konstytucyjnego (2003–2004).

Heider Jörg (1950–2008), austriacki polityk, 1986–2000 przewodniczący FPÖ (Wolnościowej Partii Austrii), 1989–1991 i 1999–2008 premier rządu krajowego Karyntii, założyciel i przewodniczący Związku dla Przyszłości Austrii (BZÖ) (2005–2008).

Heinrich Ulrich (FDP) (1939–2007), od 1974 członek FDP, 1987–2005 członek Bundestagu, 1994–2002 przewodniczący parlamentarnej frakcji FDP, jednocześnie rzecznik frakcji ds. rolnictwa i przewodniczący grupy roboczej ds. polityki rolnej.

Herzog Roman (1934–), prawnik i polityki, od 1974 członek CDU, od 1979 w zarządzie federalnym CDU, 1983 powołany na sędziego Federalnego Trybunału Konstytucyjnego, którego był najpierw wiceprezesem, a następnie 1987–1994 prezesem, 1994–1999 prezydent RFN, przewodniczący Pierwszego Konwentu Europejskiego (1999–2000), który opracował Kartę Praw Podstawowych Unii Europejskiej.

Hicksch Uwe (1964–), 1982–1999 członek SPD, 1994–2002 w Bundestagu, 1994–1999 członek frakcji parlamentarnej SPD, 1999–2002 frakcji PDS, członek komisji ds. Unii Europejskiej i rzecznik ds. europejskich frakcji PDS, po rozłamie w 2005 przejście do Alternatywy Wyborczej – Praca i Sprawiedliwość Społeczna (WASG), od 2007 członek Demokratycznej Lewicy, rzecznik Forum Marksistowskiego.

Hintze Peter (CDU/CSU) (1950–), 1992–1998 sekretarz generalny CDU, od 2002 wiceprezydent Europejskiej Partii Ludowej (EVP), od 1990 członek Bundestagu; 1991–1992 parlamentarny sekretarz stanu w Federalnym Ministerstwie ds. Rodziny, Osób Starszych, Kobiet i Młodzieży, 2002–2005 rzecznik ds. europejskich frakcji CDU/CSU, od listopada 2005 parlamentarny sekretarz stanu przy Federalnym Ministerstwie Gospodarki i Technologii, od lutego 2007 koordynator rządu federalnego ds. lotnictwa i kosmonautyki.

Hitler Adolf (1889–1945), niemiecki polityk, zbrodniarz wojenny, odpowiedzialny za zbrodnie przeciw ludzkości, twórca narodowego socjalizmu, dyktator III Rzeszy, od 1921 przywódca Narodowo-Socjalistycznej Niemieckiej Partii Robotników (NSDAP), kanclerz Niemiec od 1933, führer i kanclerz Rzeszy od 1934.

Hoyer Werner (1951–), od 1972 członek FDP, 1987 Bundestag, 1990–1994 rzecznik ds. polityki bezpieczeństwa frakcji FDP, 1993–1994 sekretarz generalny FDP, 1994–1998 sekretarz stanu ds. polityki europejskiej w Federalnym Ministerstwie Spraw Zagranicznych, członek zarządu federalnego FDP, 2000–2005 prezydent Europejskiej Partii Liberalno-Demokratycznej i Reformatorskiej (ELDR), 1998–2002 członek komisji budżetowej i spraw zagranicznych, 2002–2009 zastępca przewodniczącego frakcji FDP, rzecznik ds. zagranicznych oraz przewodniczący grupy roboczej „polityka międzynarodowa” frakcji parlamentarnej FDP, od 2009 minister stanu w Ministerstwie Spraw Zagranicznych.

Jospin Lionel (1937–), polityk, premier Francji 1997–2002, od 1971 roku członek partii Socjalistycznej, 1981–1987 i 1995 na jej czele, 1988–1992 minister edukacji, 1988–1992 minister ds. oświaty, badań naukowych i sportu; 1995 kandydat socjalistów na prezydenta; 1995–1997 ponownie na czele partii, kandydat Partii Socjalistycznej na prezydenta Francji w 1995 i 2002 roku.

Juncker Jean-Claude (1954–), od 1995 premier i minister finansów Luksemburga, członek Ludowej Partii Chrześcijańsko-Społecznej (CPSP), od 2005 stały przewodniczący grupy ministrów finansów 12 państw, które przyjęły walutę euro w 2002 roku, od 1984 poseł luksemburskiego Parlamentu, od 1984–1989 i 1989–1994 minister pracy i finansów, potem wskutek ciężkiego wypadku na kilka lat wyłączony z działalności publicznej, 1989–1995 gubernator w Banku Światowym, od 1995 w Międzynarodowym Funduszu Walutowym.

Kaufmann Sylwia-Yvonne (1955–), 1976–1989 członek SED, od 1989/1990 członek PDS (później Lewicy/ Die Linke), 1991–1993 w prezydium PDS, 1993–2000 wiceprzewodnicząca PDS, od 1990 członek Izby Ludowej NRD, następnie Bundestagu, 1999–2004 członek PE, zastępca przewodniczącego i rzecznik grupy Zjednoczonej Lewicy Europejskiej – Nordyckiej Zielonej Lewicy (GUE/NGL), 2000 członek delegacji w Konwencji ds. Karty Praw Podstawowych, 2002/2003 Konwentu w sprawie przyszłości Europy, 2004–2007 wiceprzewodnicząca PE, 2007–2009 zastępca przewodniczącego grupy GUE/NGL w PE, od 2009 członek SPD, od września 2009 przewodnicząca Europa-Union w Berlinie.

Kinkel Klaus (FDP) (1936–), polityk, od 1991 członek FDP, 1993–1995 jej przewodniczący, 1979–1982 szef Federalnej Służby Informacyjnej, 1982–1991 sekretarz stanu w Federalnym Ministerstwie Sprawiedliwości, 1991–1992 federalny minister sprawiedliwości, 1992–1998 federalny minister spraw zagranicznych, 1993–1998 zastępca kanclerza federalnego, członek Bundestagu 1994–2002, 1998–2002 wiceprzewodniczący frakcji FDP.

Kiesinger Kurt Georg (1904–1988), polityk, prawnik, od 1933 członek NSDAP, 1949–1958 i 1969–1980 członek Bundestagu, 1954–1958 przewodniczący parlamentarnej komisji ds. zagranicznych, 1958–1966 premier Badenii-Wirtembergii, 1966–1969 kanclerz Wielkiej Koalicji CDU/CSU i SPD, 1967–1971 przewodniczący CDU, później honorowy przewodniczący.

Klima Viktor (1947–), austriacki polityk, działacz Socjaldemokratycznej Partii Austrii (SPÖ), minister ds. gospodarki i transportu 1992–1996, minister finansów 1996–1997, 1997–2000 kanclerz federalny Austrii, od 2000 prezes Volkswagena w Argentynie.

Kohl Helmut (1930–), polityk, od 1947 członek CDU, 1973–1998 przewodniczący CDU, od listopada 1998 honorowy przewodniczący CDU, członek Bundestagu od 1976, 1976–1982 przewodniczący frakcji CDU/CSU.

Köhler Horst (1943–), od 1981 członek CDU, 1990–1993 sekretarz stanu w Ministerstwie Finansów, 1993–1998 prezydent Niemieckiego Związku Kas Oszczędnościowych i Żyrowych, 1998–2000 prezydent Europejskiego Banku Odbudowy i Rozwoju w Londynie, 2000–2004 dyrektor zarządzający Międzynarodowego Funduszu Walutowego, 2004–2010 prezydent federalny.

Lamers Karl (1951–), prawnik, polityk, 1975–1986 członek Młodej Unii (Junge Union), od 1975 członek CDU, od 1994 członek Bundestagu, m.in. od 1994 w składzie Komisji Obrony (od 2005 zastępca przewodniczącego) i od 1998 członek Komisji Spraw Zagranicznych Bundestagu, członek Zgromadzenia Parlamentarnego NATO od 1998.

Leutheusser-Schnarrenberger Sabine (FDP) (1951–), prawniczka, od 1978 członek FDP, od 1997 w prezydium FDP, członek zarządu fundacji Theodora-Huesa i stowarzyszenia „Przeciw zapomnieniu – za demokracją”, od 1990 w Bundestagu, 1992–1996 federalna minister sprawiedliwości, 2002–2009 zastępca przewodniczącego frakcji FDP, rzecznik ds. prawno-politycznych frakcji FDP, od października 2009 minister sprawiedliwości.

Löttsch Gesine (PDS) (1961–), filolog, 1984–1990 członek SED (Socjalistycznej Partii Jedności Niemiec), od 1990 PDS, 1991–2002 członek Izby Deputowanych w Berlinie, od 2002 członek Bundestagu, od 2005 zastępca przewodniczącego frakcji Lewicy (Die Linke).

Meyer Jürgen (SPD) (1936–), prawnik, profesor uniwersytecki, od 1970 członek SPD, w Bundestagu 1990–2002, zastępca przewodniczącego Komisji ds. Unii Europejskiej, przedstawiciel Bundestagu w konwencji powołanym w celu opracowania Karty Praw Podstawowych UE oraz w konwencji w sprawie przyszłości Europy.

Meckel Markus (SPD) (1952–), jeden z inicjatorów powstania Socjaldemokratycznej Partii w NRD (SDP), luty–wrzesień 1990 zastępca przewodniczącego kwiecień–czerwiec 1990 urzędujący przewodniczący SPD-Ost, kwiecień–sierpień 1990 minister spraw zagranicznych NRD, od 1990 członek Bundestagu, 1992–1994 rzecznik frakcji SPD w Komisji ds. badań historii następstw dyktatury SED w Niemczech i 1994–1998 w Komisji ds. przewyciężenia następstw dyktatury SED w procesie niemieckiego pojednania, od 1994 przewodniczący Polsko-Niemieckiej Grupy Parlamentarnej, od 1998 członek i 1998–2006 na czele niemieckiej delegacji w Zgromadzeniu NATO, od 2006 jej wiceprzewodniczący, 2000–2002 jej wiceprezydent, od 2001 zastępca rzecznika ds. polityki zagranicznej frakcji SPD, członek Rady Stiftung für Wissenschaft und Politik, członek Kuratorium Fundacji Friedricha Eberta, 1996–2000 przewodniczący Towarzystwa Polsko-Niemieckiego Zarząd Federalny, od 2003 członek i współprzewodniczący Rady Fundacji Współpracy Polsko-Niemieckiej.

Merkel Angela (CDU) (1954–), fizyk, 1989 członek Demokratycznego Przelomu, od 1990 członek CDU, 1993–2000 przewodnicząca CDU w Meklemburgii-Pomorzu Przednim (Meklemburg-Vorpommern), grudzień 1991–listopad 1998 wiceprzewodnicząca CDU, 1998–2000 sekretarz generalna i od 10 kwietnia 2000 przewodnicząca CDU, członek Bundestagu od 1990, 1991–1994 federalna minister środowiska, ochrony przyrody i bezpieczeństwa reaktorów, wrzesień 2002–listopad 2005 przewodnicząca frakcji CDU/CSU, od 22 listopada 2005 kanclerz Republiki Federalnej Niemiec.

Merz Friedrich (CDU) (1955–), prawnik, członek Parlamentu Europejskiego 1989–1994, członek Bundestagu od 1994, listopad 1998–luty 2000 i październik 2002 do listopada 2004 wiceprzewodniczący, a od lutego 2000 do września 2002 przewodniczący frakcji CDU/CSU.

Michelis Gianni de (1940–), profesor chemii, polityk włoski, od 1969 członek kierownictwa krajowego Socjalistycznej Partii Włoch (PSI) odpowiedzialny na szczeblu krajowym za organizację partii (1976), wicesekretarz krajowy PSI (1992–1993), sekretarz krajowy PSI (1997–2001), sekretarz krajowy Nowej PS (od 2001), radny gminy (1964–1980 i 1990–1995) oraz zastępca przewodniczącego rady regionalnej ds. urbanistyki (1969) gminy Wenecja, deputowany do parlamentu krajowego (1976–1994), przewodniczący grupy deputo-

wanych PSI (1987–1988), minister ds. wkładu państwa (1980–1983), minister pracy (1986–1986), wiceprzewodniczący Rady Ministrów (1988–1989), minister spraw zagranicznych (1989–1992), członek Grupy Socjalistycznej w Parlamencie Europejskim w kadencji 2004–2009.

Mitterrand François (1916–1996), mąż stanu, członek 11 gabinetów w okresie IV Republiki, poseł i senator, po 1958 w opozycji do de Gaulle'a, 1971–1981 sekretarz generalny nowo powstałej Partii Socjalistycznej, prezydent Francji i jednocześnie koregent Andory 1981–1995.

Monnet Jean (1888–1979), francuski polityk i ekonomista, zainspirował prace nad utworzeniem Europejskiej Wspólnoty Węgla i Stali, 1952–1955 pierwszy przewodniczący Wysokiej Władzy.

Müller Gerd (CSU) (1955–), 1987–1991 przewodniczący Młodej Unii Bawarii, od 1993 przewodniczący okręgu CSU w Szwabii, 1978–1988 drugi burmistrz i radny okręgowy, 1989–1994 członek Parlamentu Europejskiego, członek Bundestagu od 1994 do listopada 2005 wiceprzewodniczący grupy krajowej CSU, rzecznik ds. polityki zagranicznej i europejskiej, od 22 listopada 2005 parlamentarny sekretarz stanu w Federalnym Ministerstwie Żywności, Rolnictwa i Ochrony Konsumentów.

Müller Manfred (PDS) (1943–), sekretarz związkowy, przedstawiciel pracodawców w radach nadzorczych, 1984–1994 przewodniczący Związku Zawodowego Handel, Banki i Ubezpieczenia w Berlinie, członek Bundestagu 1994–2002, rzecznik ds. polityki europejskiej frakcji PDS.

Nettesheim Martin (1964–), profesor nauk prawnych, konstytucjonalista, ekspert w zakresie prawa europejskiego i międzynarodowego, 2003–2005 dziekan Wydziału Prawa na Uniwersytecie w Tübingen, kierownik Katedry Prawa Publicznego, Europejskiego, Międzynarodowego i Polityki Zagranicznej na Uniwersytecie w Tübingen.

Oettinger Günther (1953–) od 2010 komisarz ds. energii w KE, 2005–2010 premier Badenii-Wirtembergii.

Pflüger Friedbert (CDU) (1955–), dyrektor naczelny, od 1971 członek CDU, 1977–1985 w zarządzie federalnym Młodej Unii, od września 1999 przewodniczący parlamentarnej komisji ds. polityki bezpieczeństwa CDU, od czerwca 1998 wiceprzewodniczący CDU w Dolnej Saksonii, od kwietnia 2000 członek zarządu federalnego CDU, 1990–2006 członek Bundestagu (25 listopada 2006 w związku z rezygnacją zastąpiony przez Hansa Petera Thula), 1994–1998 rzecznik do spraw polityki rozbrojenia frakcji CDU/CSU, 1998–2002 przewodniczący Komisji ds. Unii Europejskiej, 2002–2005 rzecznik ds. zagranicznych

frakcji CDU/CSU, 2005–2006 parlamentarny sekretarz stanu w Federalnym Ministerstwie Obrony, od 2006 członek Izby Reprezentantów w Berlinie, 2006–2008 przewodniczący frakcji CDU Izby Reprezentantów w Berlinie, od 2009 Senior Advisor w Roland Berger Strategy Consultants GmbH.

Plassnik Ursula (1956–), austriacka polityk i członek Austriackiej Partii Ludowej (ÖVP), 2004–2008 szefowa austriackiej dyplomacji.

Pleuger Günter (1941–), niemiecki dyplomata, polityk, od 1969 w Ministerstwie Spraw Zagranicznych RFN, wysłannik przy ambasadzie Niemiec w Waszyngtonie, 1998–2002 sekretarz stanu MSZ, 2002–2006 roku ambasador przy Organizacji Narodów Zjednoczonych, od 1 października 2008 prezydent Uniwersytetu Europejskiego Viadrina we Frankfurcie nad Odrą.

Pompidou Georges Jean Raymond (1911–1974), polityk, od 1944 i w latach 1958–1959 współpracował z prezydentem Charles'em de Gaulle'em, premier Francji 1962–1968, prezydent Francji 1969–1974.

Rau Johannes (1931–2006), 1958–1962 były przewodniczący Młodych Socjalistów w Wuppertalu, od 1968 w zarządzie federalnym SPD, od 1978 członek prezydium SPD i od 1982 zastępca federalnego przewodniczącego, 1978–1998 premier Nadrenii-Westfalii, 1982–1983 i 1994–1995 przewodniczący Bundesratu, 1999–2004 prezydent republiki Federalnej Niemiec.

Roth Claudia (Sojusz '90/Zieloni) (1955–), 1971–1990 członek Młodych Demokratów, od 1987 członek Sojusz '90/Zieloni, 1985–1989 rzecznik prasowy Zielonych w Bundestagu, 1989–1998 członek Parlamentu Europejskiego, od 1994 przewodnicząca frakcji Zielonych w PE, 2001–2002 i od października 2004 przewodnicząca Sojuszu '90/Zielonych, członek Bundestagu 1998–2001 i od października 2002 do 2001 przewodnicząca Komisji Praw Człowieka i Pomocy Humanitarnej, 2003–2004 pełnomocnik rządu federalnego ds. praw człowieka i pomocy humanitarnej w Ministerstwie Spraw Zagranicznych.

Roth Michael (SPD) (1970–), od 1987 członek SPD, m.in. 1993–1995 wiceprzewodniczący młodzieżówki SPD Jusos, od 1996 członek zarządu okręgowego SPD Hessen Północ, członek Bundestagu od 1998, zastępca rzecznika ds. polityki europejskiej frakcji SPD, członek Komisji ds. Unii Europejskiej, od listopada 2010 rzecznik ds. europejskich frakcji SPD.

Rühe Volker (CDU) (1942–), od 1963 członek CDU, 1973–1975 członek zarządu federalnego Młodej Unii, 1983–1989 przewodniczący federalnej komisji ds. polityki zagranicznej i niemieckiej CDU, 1989–1992 sekretarz generalny CDU, od 1990 zjednoczonej CDU Niemcy, członek prezydium CDU, od listopa-

da 1998 do lutego 2000 wiceprzewodniczący CDU Niemcy, od 1976–2005 członek Bundestagu: 1982–1989 i październik 1998–2002 wiceprzewodniczący frakcji CDU/CSU (polityka zagraniczna, bezpieczeństwo, wewnętrzna i rozwojowa), kwiecień 1992–październik 1998 federalny minister obrony w gabinecie kanclerza H. Kohla, listopad 2002–październik 2005 przewodniczący Komisji ds. Zagranicznych.

Santer Jacques (1937–), prawnik, ekonomista, polityk luksemburski, przewodniczący Komisji Europejskiej 1995–1999, 1979–1989 minister finansów Luksemburga, 1984–1995 premier z ramienia Chrześcijańskiej Partii Społeczno-Ludowej, 1984–1989 prezes Banku Światowego i gubernator w Międzynarodowym Funduszu Walutowym, 1999–2004 członek Parlamentu Europejskiego.

Sarkozy Nicolas (1955–), francuski polityk, były minister spraw wewnętrznych w latach 2002–2004 i 2005–2007; 1993–1995 minister gospodarki, finansów i przemysłu, prezydent Francji i koregent Andory od 2007.

Schäuble Wolfgang (CDU) (1942–), listopad 1998 – kwiecień 2000 federalny przewodniczący CDU, członek prezydium CDU Niemcy, członek Bundestagu od 1972, 1991–2000 przewodniczący i 2002–2005 wiceprzewodniczący frakcji CDU/CSU, 1984–1989 federalny minister do zadań specjalnych i szef Urzędu Kanclerskiego, 1989–1991 i od listopada 2005 do października 2009 federalny minister spraw wewnętrznych, od października 2009 federalny minister finansów.

Schenk Franz Ludwig Graf von Stauffenberg (1938–), niemiecki prawnik i polityk (CDU), członek Bundestagu 1972–1984, członek Parlamentu Europejskiego 1984–1992, syn Clausa Schenka Grafa von Stauffenberg, przywódca nieudanego spisku na życie Hitlera w 1944 roku.

Schmidt Helmut (1918–), od 1946 w SPD, 1947–1948 przewodniczący Niemieckiego Socjalistycznego Związku Studentów (SDS), w Bundestagu od 1953 z przerwami do 1986, od 1969–1972 federalny minister obrony, lipiec-listopad 1972 – minister gospodarki, a od grudnia do maja 1974 minister finansów, kanclerz Niemiec 1974–1982, 1985–1989 dyrektor generalny Die Zeit.

Schröder Gerhard (SPD) (1944–), od 1963 członek SPD, 1978–1980 federalny przewodniczący Młodych Socjalistów, od 1977 członek zarządu i 1983–1993 przewodniczący SPD w okręgu Hannover, od 1986 członek zarządu partii SPD, od 1989 członek prezydium SPD, 1994–1998 przewodniczący SPD Dolnej Saksonii, 1999–2004 przewodniczący SPD, 1990–1998 premier Dolnej Saksonii, członek Bundestagu od 1980–1986 i 1998–2005, kanclerz 1998–2005.

Schwarz Hans-Peter (1934–), niemiecki historyk i politolog, głównie znany z dzieł o roli i znaczeniu Konrada Adenauera dla RFN.

Sehn Marita (FDP) (1944–2004), od 1985 członek FDP, członek zarządu krajowego Nadrenii-Palatynatu, członek Bundestagu od 1990–1994 i od 1998.

Steinmeier Frank-Walter (SPD) (1956–), od 1975 członek SPD, 1999–2005 szef Urzędu Kanclerskiego, listopad 2005 do października 2009 minister spraw zagranicznych, od października 2007 wiceprzewodniczący SPD, od listopada 2007 wicekanclerz, od października 2009 przewodniczący frakcji SPD.

Sterzing Christian (Sojusz '90/Zieloni) (1949–), prawnik, publicysta, współpracownik frakcji Zielonych w Parlamencie Europejskim 1989–1994, rzecznik zarządu związku Zielonych w Nadrenii-Palatynacie 1992–1994, aktywny w polityce komunalnej od 1984, członek Bundestagu 1994–2002, obecnie kieruje biurem Fundacji Heinricha Bölla w Ramallah w Zachodniej Jordanii.

Stoiber Edmund (1941–), polityk, działacz Unii Chrześcijańsko-Społecznej (CSU), 1974–2008 członek bawarskiego Landtagu, 1978–1983 sekretarzem generalnym CSU, od 1 listopada 1995 do 31 października 1996 przewodniczący Bundesratu, 1993–2007 – premier rządu Bawarii, od 1989 zastępca przewodniczącego, 1998–2007 przewodniczący CSU, październik–listopad 2005 członek Bundestagu, od 2007 honorowy przewodniczący CSU.

Struck Peter (SPD) (1943–), prawnik, członek SPD od 1964, członek Bundestagu od 1980, październik 1998–lipiec 2002 i od listopada 2005 przewodniczący frakcji SPD, lipiec 2002–listopad 2005 federalny minister obrony.

Stübgen Michael (CDU/CSU) (1959–), od 1990 członek CDU, od 1999 przewodniczący CDU okręgu Elbe-Elster, członek Bundestagu od 1990, przewodniczący grupy roboczej do spraw Unii Europejskiej frakcji CDU/CSU, przewodniczący grupy lądowej Brandenburgii frakcji CDU/CSU.

Teufel Erwin (1939–), 1991–2005 premier Badenii-Wirtembergii i przewodniczący CDU w Badenii-Wirtembergii, 1964–1972 burmistrz Spaichingen, od 1994 jako przedstawiciel landów w Komitecie Regionów UE, reprezentował niemieckie landy w Konwencie w sprawie przyszłości Europy 2002–2003.

Thatcher Margaret (1925–), polityk, chemik, prawnik, 1959–1992 członek Izby Gmin z ramienia Partii Konserwatywnej, 1964–1970 rzecznik prasowy konserwatystów, 1970 minister oświaty i nauki w rządzie E. Heatha, 1975–1990 szef frakcji parlamentarnej konserwatystów oraz przewodnicząca partii, premier Wielkiej Brytanii 1979–1990.

Tietmeyer Hans (1931–), ekonomista, 1962–1982 w Ministerstwie Finansów, 1982–1989 sekretarz stanu w Federalnym Ministerstwie Finansów, 1993–1999 prezydent Niemieckiego Banku Federalnego.

Verheugen Günter (1944–), polityk, 1978 do 1982 sekretarz generalny partii liberałów FDP, od 1982 w SPD, 1983–1999 członek Bundestagu, 1994–1997 zastępca przewodniczącego frakcji SPD, odpowiedzialny za politykę zagraniczną, bezpieczeństwa i rozwojową, 1994–1997 członek Komisji Spraw Zagranicznych, 1998–1999 minister stanu w Ministerstwie Spraw Zagranicznych, 1999–2004 komisarz ds. rozszerzenia UE w Komisji Europejskiej, od listopada 2004 do lutego 2010 wiceprzewodniczący Komisji Europejskiej, ds. przemysłu i przedsiębiorczości; od kwietnia 2010 profesor honorowy na Uniwersytecie Europejskim Viadrina we Frankfurcie nad Odrą.

Vollmer Antje (Sojusz '90/Zieloni) (1943–), od 1985 członek Zielonych, członek Bundestagu 1983–1985, 1987–1990 i 1994–2005, w tym trzy lata jako rzeczniczka frakcji, 1994–2005 wiceprzewodnicząca Bundestagu.

Volmer Ludger (Sojusz '90/Zieloni) (1952–), 1979 współzałożyciel Zielonych i 1993 Sojuszu '90/Zielonych, 1991–1994 rzecznik zarządu federalnego, członek Bundestagu 1985–1990 i 1994–2005, 1986 rzecznik frakcji, 1998–2002 minister stanu w Ministerstwie Spraw Zagranicznych, od października 2002 rzecznik do spraw polityki zagranicznej frakcji Sojusz '90/Zieloni, od 2006 docent w zakresie polityki zagranicznej i bezpieczeństwa na Wolnym Uniwersytecie w Berlinie (FU Berlin).

Waigel Theo (1939–), 1971–1975 przewodniczący Młodej Unii w Bawarii, 1973–1988 przewodniczący komisji regulaminowej CSU, od 1970 był członkiem zarządu krajowego CSU, od 1983 prezydium CSU, 1987/88 przewodniczący CSU w Szwabii, 1972–2002 członek Bundestagu, 1989–1998 minister finansów, 1988–1999 przewodniczący CSU.

Weizsäcker Richard von (1920–), od 1954 członek CDU, 1966–1984 członek zarządu federalnego CDU, 1981–1983 przewodniczący CDU w Berlinie, 1969–1981 członek Bundestagu, 1979–1981 przewodniczący Bundestagu, 1981–1984 burmistrz Berlina, od 1 lipca 1984 do 30 czerwca 1994 szósty prezydent Republiki Federalnej Niemiec.

Westerwelle Guido (FDP) (1961–), prawnik, od 1980 w FDP, federalny przewodniczący Młodych Liberałów 1983–1988, przewodniczący FDP w okręgu Bonn 1993–2000, sekretarz generalny FDP 1994–2001, członek Bundestagu od 1996, federalny przewodniczący FDP od maja 2001, 2006–2009 przewodniczący frakcji FDP, od października 2009 minister spraw zagranicznych i wicekanclerz.

Wieczorek Norbert (SPD) (1940–), 1967 członek SPD, członek Bundestagu 1980–1983 i 1984–2002, przewodniczący grupy roboczej ds. Unii Europejskiej frakcji SPD, 1994–1998 przewodniczący Komisji ds. Europejskich, 1998–2002, członek m.in. Komisji Wspólnej Bundestagu i Bundesratu, 2000–2002 wiceprzewodniczący frakcji SPD.

Zöpel Christoph (SPD) (1943–), ekonomista, członek SPD od 1964, 1975–1995 członek zarządu krajowego Nadrenii-Westfalii, 1977–1995 wiceprzewodniczący, 1986–1995 członek zarządu partii i 1992–1995 członek parlamentu Nadrenii-Westfalii, 1978–1980 minister do spraw federalnych, 1980–1985 minister rozwoju wsi i miast, 1985–1990 rozwoju miast, budownictwa i komunikacji Nadrenii-Westfalii, członek Bundestagu 1990–2005, 1999–2002 minister stanu w Ministerstwie Spraw Zagranicznych, przewodniczący podkomisji „Narody Zjednoczone”.



Zusammenfassung



Deutsche Europapolitik

Debatten um die institutionelle EU-Reform und- Osterweiterung im 14. Deutschen Bundestag

Die Schlüsselherausforderungen, die die in Europa geführte Debatte rund um die Richtung des europäischen Vertiefungsprozesses während der Verhandlungen über den Verfassungsvertrag sowie den Vertrag von Lissabon gestaltet haben, determinierten gleichzeitig die europapolitische Bundestagsdebatte in den Jahren 1998–2002. Die Kontroversen um die Zukunft der Europäischen Union beziehen sich nämlich auf stets aktuelle Fragen nach der demokratischen Legitimation der EU-Politik sowie nach der Stärkung der EU-Identität. Die Parlamente bestimmen den Wirkungsrahmen für bestimmte Aspekte der Gemeinschaftspolitik der Regierungen und tragen somit zur Wahrung nationaler Interessen in den EU-Verhandlungen bei.

Die Initiativen, die die Grundlage für die Lösungen des Vertrags von Lissabon bildeten, haben ihren Ursprung im gescheiterten Verfassungsentwurf des Europäischen Konvents zur Zukunft Europas und wurden schon während der Diskussion um den Vertrag von Nizza, die Erklärung von Laeken zur Zukunft der Europäischen Union, oder schließlich um den Vertrag über eine Verfassung für Europa durch deutsche Politiker forciert. Vor diesem Hintergrund treten bedeutende Ereignisse hervor, die sich im 14. Deutschen Bundestag abspielten.

Der 1998 und 2000 begonnene EU-Beitrittsprozess von zwei Gruppen der Bewerberländer wurde am Europäischen Rat in Kopenhagen (12.–13. Dezember 2002) mit zehn Kandidatenstaaten (Estland, Lettland, Litauen, Malta, Polen, der Slowakei, Slowenien, der Tschechischen Republik und Zypern) zum Abschluss gebracht. Zum Symbol für die Gestaltung europäischer Identität wurde hingegen die Einführung des Euros am 1. Januar 1999 als gemeinsame Währung. Eine neue Dimension gewann ebenfalls die Gemeinsame Sicherheits-



und Verteidigungspolitik der EU. Diese Zeit war desgleichen für die Durchführung von wichtigen deutschen Initiativen günstig, unter anderem für die Schaffung einer Charta der Grundrechte der Europäischen Union, die als Kern des Vertrags über eine Verfassung für Europa und schließlich des Vertrags von Lissabon durch die deutsche Regierung durchgesetzt wurde.

Im vorliegenden Buch wird am Beispiel der deutschen Diskussion um die institutionelle EU-Reform und –Osterweiterung der Versuch unternommen, neben der massenmedialen Aufbereitung politischer Themen, grundsätzlich den Blick auf die Ebenen des Politikvollzuges sowie auf die Politikdarstellung durch die Politik selbst zu richten. Den Untersuchungsgegenstand bilden die Mitwirkungsmöglichkeiten des Deutschen Bundestages auf der innerstaatlichen Ebene im Vorfeld der EU-Entscheidungen und während der Regierungskonferenzen in den Jahren 1998–2002. Erforscht wurde vor allem, wie der 14. Deutsche Bundestag die europapolitische Debatte auf nationaler Ebene anregen, aufnehmen und mitgestalten konnte. Das Anliegen der Arbeit ist es, ein breitgefächertes und gleichzeitig differenziertes Bild der deutschen Positionen und Zielvorstellungen bezüglich der Osterweiterung und der Reform der Gemeinschaftsinstitutionen wiederzugeben sowie Erkenntnisse von praktischer Bedeutung vorzulegen.

Kern der Analyse bilden europapolitische Positionen der im Bundestag vertretenen Parteien. Es handelt sich dabei um zwei Fragestellungen:

- wie und in welchem Umfang nehmen die Fraktionen an der europapolitischen Willensbildung und der begleitenden Kontrolle der Regierung teil?
- wie ermittelt die Regierung intern ihre Verhandlungsposition auf EU-Ebene?

Im ersten Kapitel wurden die Wertgrundlagen, die Geschichte und institutionelle Basis deutscher Europapolitik dargestellt sowie der Hintergrund des deutschen Engagements im Prozess der Integration Polens in die Europäischen Gemeinschaften bis zum Jahr 1998 beleuchtet.

Danach wurden die Positionen ausgewählter EU-Mitgliedstaaten und ostmitteleuropäischer Beitrittskandidaten in Bezug auf die Osterweiterung und die Reform der Gemeinschaftsinstitutionen geschildert. Das Hauptgewicht der Analyse liegt in zwei darauf folgenden Abschnitten. Zuerst wurden die deutschen parlamentarischen Debatten um die institutionelle EU-Reform samt der Ratifizierung des Amsterdamer Vertrags bis zum Europäischen Rat von Leaken und dem Europäischen Konvent zur Zukunft Europas erörtert und bewertet. Daran anknüpfend werden die wesentlichen Aspekte der Osterweiterung analysiert. Dabei stehen die Verhandlungen mit zwei "Beitrittswellen" (die so

genannte Luxemburger- und Helsinki-Gruppe) der Kandidaten bis zum Europäischen Rat von Kopenhagen 2002 im Mittelpunkt der Erforschungen.

Abschließend wurden wichtigste Erkenntnisse und Schlussfolgerungen gezogen, die Leitlinien der Europapolitik der Regierung der Großen Koalition CDU/CSU/SPD nach 2004 sowie die Auswirkungen des Urteils des Bundesverfassungsgerichts vom 30. Juni 2009 und der Ratifizierung des Vertrags von Lissabon auf die Rahmenbedingungen der deutschen Europapolitik skizziert. Die Herausforderungen, die die Regierungszeit der Koalition SPD/Bündnis 90/Die GRÜNEN determinierten, sind auch für die Bundeskabinetten von CDU/CSU/SPD sowie CDU/CSU/FDP aktuell. Demnach ist das Ziel der Analyse, das Wesen und zugleich die Entwicklung der deutschen Europapolitik zu erfassen.

Neben der entsprechenden Fachliteratur bezieht sich das Quellenmaterial für die Untersuchung auf die Auswertung von Parlamentsberichten, Stellungnahmen, Entschließungen, stenographischen Protokolle der Bundestagsitzungen und Redebeiträge, Aufzeichnungen der Fraktionen sowie Presseberichten. Ein großes Hindernis stellte dabei jedoch die Unzugänglichkeit der nichtöffentlichen Ausschussprotokolle, Parteivorstands- sowie Gremiensitzungen dar.

Im Folgenden wird auf einige Thesen eingegangen, die als Anknüpfungspunkte im Rahmen der Untersuchungen dienen. Angesichts der Komplexität dieser Problematik bleiben manche Aspekte gewiss kaum erörtert bzw. nur in groben Zügen dargestellt. Das Anliegen der Autorin liegt hauptsächlich daran, den nötigen Überblick über die behandelnde Thematik zu vermitteln.

- Die deutsche Unterstützung Polens in der Beitrittsfrage nach dem Übergang von der Ära Kohl zur rot-grünen Koalitionsregierung weist auf das zunehmende realpolitische Kalkül in der Außenpolitik und die Risikovermeidung an der innenpolitischen Arena. Zwar bekräftigte Kanzler Schröder die Rolle Deutschlands als Anwalt der Interessen der Beitrittskandidaten, immer deutlicher wurde aber die wachsende Zurechtweisung und Verstimmung gegenüber der Haltung Polens zum Beitritt zur Europäischen Union.
- Erhebliche Probleme stellte die Landwirtschaft Polens (Agrar-Subventionen), der Erwerb von Haus- und Grundeigentum durch EU-Ausländer sowie die Freizügigkeit für polnische Arbeitnehmer in der EU dar. Dabei ging es hauptsächlich um die befristete Beschränkung der Freizügigkeit von Arbeitnehmern aus den Beitrittsstaaten. Die Hartnäckigkeit beider Seiten im Verlauf der Verhandlungen gründete vor allem auf der Sorge, innenpolitische Kritiker könnten im Fall eines Nachgebens daraus Nutzen gegen die Erweiterung ziehen.

- Trotz der grundsätzlichen Zustimmung der deutschen und polnischen Bevölkerung für die Europäische Union, haben die nationalen Interessen Vorrang vor Europa. Die Einstellungen zur Erweiterung sind auf beiden Seiten von Ängsten und Vorbehalten geprägt.
Besonders in den deutschen Grenzgebieten mit den Kandidatenländern war die Furcht groß, nach der Erweiterung mit billigen Arbeitskräften und Dienstleistungen nicht mehr konkurrieren zu können. Die Übergangfristen, die den deutschen Arbeitsmarkt zunächst auch nach der Erweiterung vor den Arbeitskräften aus den Neustaaten schützen sollen, wurden in die Bundestagswahlkampagne 2002 der Kanzler-Partei einbezogen.
- Auf die Tatsache, dass Erweiterung im deutschen Wirtschaftsinteresse liegt und mit positiven langfristigen Erwartungen verknüpft ist, wurde angesichts der Anfangsrisiken von Arbeitsplatzverlusten und Lohndumping nicht stark hingewiesen.
- Auch das deutsche Zögern bei der Festlegung eines konkreten Termins für den Beitritt Polens spiegelte das tatsächlich schwierig gewordene Verhältnis zu Polen und die Angst vor Zustimmungsverlusten in der eigenen Bevölkerung wider.
- Der Mangel an effektiver proeuropäischer Öffentlichkeitsarbeit des Deutschen Bundestages in Bezug auf die, neben Kosten, vor allem Chancen und Nutzen der Erweiterung, und die teilweise daraus resultierenden Befürchtungen der Bevölkerung und ihre wachsende Wissenslücke zeigen deutlich, dass die Problemlösungen mit politischer Kommunikation verkoppelt werden müssen. Auf diese Tatsache weisen alle im Bundestag vertretenen Parteien hin.
- Über die Grundlinien der Europapolitik unter der rot-grünen Koalitionsregierung herrscht im Parlament der faktische inhaltliche Grundkonsens. Das reduziert den politischen Diskurs zwischen den Parteien auf wichtige Nuancen, die jedoch in der Öffentlichkeit nicht genügend nachvollziehbar sind. Die Europapolitik gewinnt den Charakter einer europäischen Innenpolitik. Die Befürwortung der Osterweiterung liegt im außenpolitischen Interesse Deutschlands.
- § Schon im ersten Halbjahr 1999 betrat die neue Regierung die internationale Bühne auf zwei Ebenen – durch die parallele deutsche Präsidentschaft in der EU und G8-Gruppe. Unter den Bedingungen des Kosovo-Kriegs wurden keine Fortschritte in den Fragen der Vorbereitung der Erweiterung erzielt.
- Zu den Schlüsselfragen, die in der 14. Legislaturperiode des Deutschen Bundestages von besonderer Bedeutung waren und für die sich sowohl die rot-grüne Regierung als auch die im Bundestag vertretenen Parteien ein-

gesetzt haben, zählt die Frage nach der Finalität des europäischen Einigungsprozesses und nach der Konstitutionalisierung der EU (die Charta der Grundrechte der EU, der EU-Verfassungskonvent). Im Vorfeld des Europäischen Rates in Laeken und der Konstituierung des Verfassungskonvents am 1. Mai 2002 haben sich fast alle im Deutschen Bundestag und Europäischen Parlament vertretenden Parteien an der Verfassungsdebatte beteiligt. In den Beiträgen zum Verfassungsentwurf der Parteien wurden die Unterschiede in der mittelfristigen Sicht der EU-Integration evident. In allen Beiträgen wurden die Forderungen nach einer Vereinfachung der Verträge und klarer Trennung der Kompetenzen zwischen nationalstaatlicher (bzw. zwischen den Bundesländern – CDU/CSU) und europäischer Ebene verdeutlicht.

- Die Europa-Visionen der rot-grünen Koalition wurden stark von den Vorstellungen des Regierungsdueills Schröder-Fischer geprägt. Bundesaußenminister Joschka Fischer griff in seiner Rede an der Berliner Humboldt-Universität am 12. Mai 2000 die Idee der europäischen Föderation und der Integration mit unterschiedlichen Geschwindigkeiten auf¹. In einem europäischen Verfassungsvertrag sollte die Kompetenzverteilung zwischen EU und den Mitgliedstaaten geregelt werden. Fischer forderte ein Zweikammerparlament, eine europäische Regierung und einen gewählten Präsidenten. In seiner europapolitischen Grundsatzrede lebte er die These von einem "Kern-Europa" auf, die schon 1994 vom ehemaligen CDU-Vorsitzenden Wolfgang Schäuble und dem außenpolitischen Sprecher der Unionsfraktion, Karl Lamers, entwickelt wurde². Damals wurde sie aber nicht aufgegriffen. Das Konzept der Integrationsavangarde und unterschiedlicher Entwicklungszonen vergrößerte die Befürchtungen Polens, ausgeschlossen zu werden, bevor es überhaupt die Möglichkeit besitzt, innerhalb der EU mitzuwirken. Die CDU lehnte die Idee von einem größer werdenden Europa, in dem es unterschiedliche Zonen gibt, nicht völlig ab. Für sie wäre beispielsweise vorstellbar, dass der Kern von den Staaten gebildet wird, die mit dem Euro bereits über eine einheitliche Währung verfügen. Die CSU stand diesem Vorschlag skeptisch gegenüber. Beide Parteien be-

¹ Vgl. J. Fischer, Vom Staatenbund zur Föderation – Gedanken über die Finalität der europäischen Integration. (Rede am 12. Mai 2000 in der Humboldt-Universität in Berlin), *Integration* 23 (2000), H. 3, S. 149–156.

² Überlegungen zur europäischen Politik. Positionspapier der CDU/CSU-Bundestagsfraktion vom 1. September 1994, in: *Blätter für deutsche und internationale Politik* 39 (1994), H. 10, S. 1271–1280.

mängelten die derzeitige unklare Abgrenzung der Kompetenzen zwischen europäischer und nationaler Ebene. Schröders europapolitischer Leitantrag *Verantwortung für Europa*³ (2001) stieß dagegen in einer Zeit anhaltender Kritik, die EU-Mitgliedstaaten räumten dem Ministerrat zu viel Macht ein, während sie der Kommission und dem Parlament zu wenig Kompetenzen gewährten, auf breite innere Resonanz. Schröders Pläne würden diese Entwicklung ändern und in Europa ein Parlament mit einer zweiten Kammer, dem Ministerrat, schaffen. Außerdem sah er vor, dem Europäischen Parlament Budgethoheit zu geben. Es wäre damit unter anderem auch für die Agrarausgaben in der Europäischen Union zuständig. Gleichzeitig wurde eine Zurückverlagerung der EU-Zuständigkeiten in der Agrar- und Strukturpolitik in die Verantwortung der Mitgliedstaaten gefordert. Das Hauptargument dafür war die bevorstehende Osterweiterung. Das Projekt versuchte das Dilemma zwischen föderalistischen Europaideen und Erhaltung nationaler Souveränitäten zu lösen.

- Während der Regierungskonferenz von Nizza (2000) hat Bundesrepublik Deutschland das Kräfteverhältnis im Europäischen Parlament zu ihren Gunsten ändern können. Daraus ergibt sich nach der Erweiterung für die Bundesrepublik die Möglichkeit, sowohl eigene Lösungen durchzusetzen, als auch die ungünstigen Beschlüsse blockieren zu können. So gelang es dem Kanzler auch, das demographische Gewicht Deutschlands zur Geltung zu bringen. Die Bedeutung der Achse Berlin-Paris blieb, aber sie hatte sich in Nizza relativiert. Im Vergleich zu den früheren Verträgen setzte Schröder zusätzliche Forderung fest, dass vor einem Übergang zu Mehrheitsentscheidungen in dieser Frage einstimmig ein europäisches Asyl- und Einwanderungsrecht geschaffen werden müsse. Außerdem beharrte er auf dem Veto-Recht bei der Asylpolitik. Nachgeben musste der deutsche Kanzler bei der Stimmenzahl im Europäischen Rat zu Gunsten Frankreichs und bei der Idee einer Verkleinerung der Kommission. In den Regierungskreisen wurde das Gipfeltreffen überwiegend positiv bewertet. Als großer Erfolg wurde im Kanzleramt und in der CDU/CSU die Regierungskonferenz 2004 bezeichnet. Den Antrag, auf eine weitere Regierungskonferenz zur Klärung institutioneller Fragen hatte Kanzler Schröder schon im September 2000 lanciert. Die PDS warf den Staats- und Regierungschefs vor, trotz europäischer Bekenntnisse über eine allgemeine Befürwortung der Ost-Erweiterung nicht hinaus-

³ Vgl. Leitantrag, Verantwortung für Europa für den SPD-Bundesparteitag in Nürnberg, 19.–23. November 2001, Entwurf (Stand: 30. April 2001).

gekommen zu sein. Die FDP deutete darauf hin, dass kein wirklicher Durchbruch erreicht worden sei⁴.

- Bis Nizza (2000), Göteborg (2001) und Laeken (2001) fehlte es an einer langfristigen Vision und dem politischen Willen zur Umsetzung institutioneller Reformen bei den Mitgliedstaaten. Der Vertrag von Amsterdam (1997) war vor allem mit der Voraussetzung des Stabilitätspaktes und der Beschäftigungspolitik verbunden. Die Frage nach der konkreten Vorgehensweise des Beitritts- und Verhandlungsprozesses war seit dem Gipfel in Kopenhagen (1993) das Zentrum der Debatte zwischen den EU-Institutionen und den Mitgliedstaaten. Immer deutlicher wurden dabei die Auseinandersetzungen zwischen Frankreich und Deutschland.
- Den Deutschen gelang es weder ihren Beitrag zum Unionshaushalt zu reduzieren, noch eine radikalere Reform der Agrarpolitik durchzusetzen. Deutschland blieb der größte Nettozahler der EU. Angesichts der inneren finanziellen Schwierigkeiten wurden die Forderungen nach der Verringerung der deutschen Beitragszahlungen von allen Akteuren erhoben. In der öffentlichen Diskussion wurde die Frage nach den Kosten der Erweiterung mit dem Nettozahlerproblem verbunden.
- Die Debatte um die Osterweiterung einerseits und die Reform der EU andererseits wurde weitgehend parallel geführt. Der Bundestag diente für die an dem Diskurs seit Jahren beteiligten Parteien als Forum der Bekräftigung bereits bekannter Standpunkte. Die Diskussion wurde insgesamt stark von wirtschaftspolitischen Fragen dominiert, während andere Aspekte deutlich geringere Beachtung fanden. Neben inhaltlichen Beiträgen charakterisierten vor allem persönliche Angriffe und polemische Äußerungen die Debatte.
- Dem Deutschen Bundestag verbleibt im Zuge der Internationalisierung vieler politischer Entscheidungsprozesse die begrenzte ex-post-Kontrolle der außenpolitischen Regierungshandlungen. Öffentlicher Diskurs in den außenpolitischen Fragen einschließlich Europapolitik begrenzt sich auf den medienöffentlich gewordenen Teil. Anlass für außenpolitische Debatten und eine generelle Auseinandersetzung über die Grundlinien der Regierungspolitik bieten die Regierungserklärungen. Im Bundestagsplenum beschäftigte man sich mit den Regierungskonferenzen vor und öfter nach deren Abschluss. Die Fraktionen unterstützen im Wesentlichen die Basisbestimmungen. Die Plenardebatten bilden ein Forum für öffentliche Stel-

⁴ Vgl. N. Fried, *Merkel: Kein großer Wurf. CDU-Chefin lobt aber deutsche Verhandlungsführung*, "Süddeutsche Zeitung", 12. Dezember 2000, S. 6.

lungen wichtiger Abgeordneter der Opposition. Bei Berücksichtigung der, in der Politik- und Kommunikationswissenschaft den Plenardebatten zugeschriebenen Meinungsbildungsfunktion, sollte das europapolitische Handeln der deutschen Parteien zu einer argumentativen Auseinandersetzung mit den Einstellungen, Bedürfnissen, Forderungen und Befürchtungen der Bevölkerung beitragen.

- Die europapolitische Stärkung des Bundestages würde die Demokratie-defizite der "verwaltenden" exekutiven Integrationspolitik auf der nationalen Ebene verringern sowie zu mehr Transparenz und Bürgernähe der entstehenden EU beitragen. Indem man den Bundestag in seiner konsultativen und kommunikativen Rolle in der Europapolitik anerkennt, wird die Legitimität der europäischen Institutionen erneuert und gestärkt.