



Polski Instytut Spraw Międzynarodowych
Biuro Analiz

BIULETYN

nr 70 (174) • 7 listopada 2003 r. • © PIISM

nr egz. PIISM 2003

Redakcja: Krzysztof Bałon, Sławomir Dębski (redaktor naczelny), Dorota Dołęgowska (redaktor techniczny),
Maciej Krzysztofowicz, Urszula Kurczewska, Wiesława Lach (sekretarz Redakcji)

Stanowisko Republiki Federalnej Niemiec na Konferencji Międzyrządowej

Marcin Woronowicz

W pracach nad tekstem Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy (TUK) Republika Federalna Niemiec dążyła do osiągnięcia dwóch głównych celów. Po pierwsze, rząd RFN, zgodnie z preferowaną koncepcją federalnej Unii Europejskiej, postulował wprowadzenie bardziej precyzyjnego podziału kompetencji pomiędzy UE i państwa członkowskie, a także do wzmocnienia znaczenia dwóch instytucji wspólnotowych: Komisji Europejskiej (KE) oraz Parlamentu Europejskiego (PE). Po drugie, Niemcy poszukiwały możliwości ożywienia współpracy z Francją w dziedzinie polityki europejskiej oraz integracji. Dobrą sposobność do realizowania tego zamierzenia stworzyły prace nad tekstem TUK. Stąd, w takich dziedzinach jak: reforma instytucjonalna, koordynacja polityki gospodarczej, wspólna polityka bezpieczeństwa i obrony (WPBiO) oraz przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, Niemcy przedstawiły propozycje wspólnie z Francją¹.

Projekt TUK z 18 lipca 2003 r. zawiera większość z postulowanych przez Niemcy w trakcie prac Konwentu rozwiązań. W związku z tym, rząd RFN wyraził zadowolenie z wyniku jego prac i dąży do jak najszybszego przyjęcia przez Radę Europejską (RE) projektu TUK. Zdaniem Niemiec, Konferencja Międzyrządowa (KM) nie powinna wprowadzić do jego tekstu żadnych istotnych zmian. Ustalenia projektu TUK, według Niemiec, umożliwią funkcjonowanie i dalszy rozwój UE po jej rozszerzeniu o kolejne państwa. Niemcy zapowiedziały również, iż państwa postulujące wprowadzenie zmian do projektu TUK i kwestionujące wypracowany w Konwencie kompromis, będą musiały wziąć odpowiedzialność za doprowadzenie do nowego porozumienia.

W kwestii podziału głosów w Radzie Ministrów, Niemcy zdecydowanie popierają rozwiązania umieszczone w projekcie TUK, które uzależniają liczbę głosów każdego państwa członkowskiego, a tym samym – znaczenie w RM, od liczby jego

¹ Szerzej M. Woronowicz, *Wspólne francusko-niemieckie koncepcje reform UE*, „Biuletyn” (PIISM), nr 68 (172) z 4 listopada 2003 r.

ludności. Można przewidywać, że utrzymanie takiego rozwiązania dotyczącego podziału głosów w RM będzie priorytetem rządu RFN podczas obrad KM. Stanowisko Niemiec w tej kwestii wynika z faktu, że przepisy projektu TUK zwiększają znacznie siłę ich głosów w RM w porównaniu do przepisów traktatu nicejskiego. Zgodnie z tym traktatem, Niemcy, przy liczbie ludności wyższej o około jedną trzecią od Francji, Wielkiej Brytanii i Włoch, uzyskały taką samą liczbę głosów, co każde z tych trzech państw. Broniąc przepisów projektu TUK, rząd RFN dąży do wprowadzenia prostszego – jego zdaniem – systemu podziału głosów w RM niż uzgodniony podczas posiedzenia RE w Nicei oraz do zwiększenia swego wpływu na decyzje w UE. W perspektywie rozszerzenia UE o kraje o niższym poziomie rozwoju gospodarczego Niemcy, które są największym płatnikiem netto w UE, obawiają się konieczności zwiększenia wielkości swego wkładu do budżetu UE na pomoc finansową dla tych państw. Obecne problemy budżetowe Niemiec w dużym stopniu ograniczają możliwość wyższych wpłat. Przy zachowaniu przepisów traktatu nicejskiego, kraje zainteresowane uzyskaniem większych środków finansowych posiadałyby duże możliwości blokowania decyzji podejmowanych w RM, w tym dotyczących np. zmniejszenia wysokości takiej pomocy.

Najważniejszą kwestią dotyczącą **funkcjonowania Komisji Europejskiej** w rozszerzonej UE jest dla Niemiec, zgodnie z ich koncepcją federalnej UE, zwiększenie demokratycznej legitymacji KE oraz jej znaczenia w systemie instytucjonalnym. Obydwa cele nie zostały w pełni osiągnięte podczas obrad Konwentu. Wobec zastrzeżeń wielu państw do projektów zwiększania kompetencji instytucji wspólnotowych, rząd RFN przyjmuje wynik prac nad TUK jako kompromis – najlepszy z możliwych do osiągnięcia na obecnym etapie integracji europejskiej. W przeciwieństwie do postulatu Niemiec, aby zgodnie z zasadami demokracji parlamentarnej przewodniczący i skład KE był powoływany wyłącznie przez PE, projekt TUK pozostawia RE znaczne kompetencje w tej dziedzinie. W sprawie liczby komisarzy Niemcy nie przedstawiły w propozycji do Konwentu żadnych postulatów. Należy przypuszczać, że podczas prac KM Niemcy nie sprzeciwią się wnioskowi o zmianę projektu TUK w tej kwestii i przywrócenia zapisanej w traktacie nicejskim zasady, według której z każdego państwa UE pochodzi jeden komisarz z prawem głosu.

Jeśli chodzi o zagadnienie **przewodnictwa w Radzie Ministrów**, rząd RFN nie popiera wyrażanych przez niektóre państwa UE postulatów, aby funkcję tę sprawował przez okres od dwóch do pięciu lat wybrany kraj członkowski UE. Oznaczałoby to według Niemiec wzrost znaczenia tej międzyrządowej instytucji w UE. Rada Ministrów, spośród wszystkich organów UE, jest najbardziej krytykowana przez Niemcy za brak przejrzystości jej działań i podejmowanie decyzji podczas niejawnych posiedzeń. Niemcy wraz z Francją zaproponowały kompromisowe rozwiązanie, aby stałe przewodnictwo dotyczyło jedynie czterech najważniejszych formacji RM: ds. ogólnych, spraw zagranicznych, gospodarki i finansów, oraz sprawiedliwości i spraw wewnętrznych. Pozostałe formacje miałyby zachować pewien, niesprecyzowany jednak przez obydwie państwa, system rotacyjny. Zgodnie z niemiecko-francuskimi propozycjami, Radzie ds. spraw zagranicznych będzie przewodniczył ustanowiony przez TUK minister spraw zagranicznych UE. Większość krajów opowiada się za rotacyjnym, grupowym przewodnictwem państw członkowskich we wszystkich formacjach RM, oprócz Rady ds. spraw zagranicznych. Należy wnioskować, że przepisy TUK w tej dziedzinie będą renegocjowane podczas KM. Można przypuszczać, że Niemcy będą się skłaniać ku rozwiązaniom osłabiającym znaczenie RM.

Niemcy popierają rozszerzenie **zasady głosowania większością kwalifikowaną w Radzie Ministrów** na możliwie największą liczbę dziedzin integracji europejskiej, a przede wszystkim zastosowania jej we WPBiO, przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości oraz w kwestiach fiskalnych. Stanowisko takie wynika z przekonania, że zasada jednomyślności w rozszerzonej UE uniemożliwi podejmowanie

decyzji przez RM. Wobec sprzeciwu innych państw, projekt TUK nie zawiera jednak postulowanego przez Niemcy objęcia wyżej wymienionych dziedzin metodą głosowania większościowego. Wprowadza natomiast dwa zaproponowane przez Niemcy i ważne z punktu widzenia ich interesów przepisy. Po pierwsze, umożliwi w przyszłości RE jednomyślne podjęcie decyzji o stosowaniu zasady głosowania większościowego, w dziedzinach objętych obecnie zasadą jednomyślności. Takie przepisy projektu TUK są dla Niemiec korzystne, gdyż umożliwią podjęcie dyskusji już w RE nad rozszerzeniem zasady głosowania większościowego. Dotychczas było to możliwe tylko podczas prac nad zmianami traktatów założycielskich UE. Powinno to zwiększyć szanse na przyjęcie postulowanych przez Niemcy rozwiązań w przyszłości. Po drugie, wprowadza przepis mówiący o metodzie głosowania większością kwalifikowaną jako generalnej zasadzie w głosowaniach RM. Dziedziny, w których zastosowanie ma metoda głosowania jednomyślnego będą określone w TUK na zasadzie odstępstwa od reguły głosowania większościowego. Biorąc to pod uwagę, można uznać, że Niemcy podczas obrad KM będą bronić rozwiązań dotyczących zasady głosowania w RM, zapisanych w projekcie TUK.

Umożliwienie zastosowania **współpracy strukturalnej we wspólnej polityce bezpieczeństwa i obrony** było jednym z głównych celów Niemiec podczas opracowywania projektu TUK. Biorąc pod uwagę, że nie wszystkie obecne i przyszłe państwa UE wyrażają wolę rozwoju WPBiO, Niemcy zaproponowały umożliwienie realizacji tej polityki UE przez zainteresowane nią państwa, spełniające podwyższone kryteria wojskowe. O determinacji Niemiec w sprawie rozwoju tej dziedziny integracji UE świadczą deklaracje o dążeniu przez to państwo do utworzenia w przyszłości europejskiej unii bezpieczeństwa i obrony. Wobec silnego zaangażowania rządu RFN w inicjatywy mające na celu szybki rozwój WPBiO można wnioskować, że zachowanie zawartych w projekcie TUK ustaleń dotyczących współpracy strukturalnej będzie jednym z podstawowych celów Niemiec na KM.

Niemcy podczas prac Konwentu nie zajęły zdecydowanego stanowiska dotyczącego umieszczenia **odwołania do tradycji chrześcijańskiej** w preambule TUK. Stąd też nie należy się spodziewać, aby zagadnieniu temu rząd RFN nadał szczególną wagę podczas obrad KM. Bardziej zdecydowane stanowisko wyraża w tej sprawie niemiecka chadecja, a w szczególności bawarska CSU. Partia ta skrytykowała obecną preambułę projektu TUK i domaga się od rządzącej koalicji SPD/Zieloni wystąpienia podczas obrad KM z wnioskiem o umieszczenie w TUK odwołania do tradycji chrześcijańskiej. Rząd RFN dotychczas nie wysunął na KM takiego postulatu. Pomimo tego można oczekiwać, że będzie skłonny zaakceptować uwzględnienie w preambule TUK odwołania do tradycji chrześcijańskiej.

Podsumowując, Niemcy nie występują na KM z żadnymi propozycjami zmian projektu TUK i dążą do jak najszybszego przyjęcia go w obecnej formie przez RE. W obliczu licznych zastrzeżeń innych państw dotyczących różnych przepisów projektu TUK, wydaje się jednak, że Niemcy nie osiągną tego celu. Biorąc pod uwagę interesy Niemiec oraz ich zaangażowanie w prace nad projektem TUK podczas Konwentu można przypuszczać, że państwo to będzie podczas negocjacji KM bronić przede wszystkim ustaleń dotyczących podziału głosów w RM oraz współpracy strukturalnej we WPBiO. W pozostałych kwestiach można oczekiwać popierania rozwiązań wzmacniających organy wspólnotowe, a osłabiających instytucje międzyrządowe.

OGŁOSZENIA

„Polski Przegląd Dyplomatyczny”

W najbliższym numerze:

NATO i Unia Europejska – transformacja i bezpieczeństwo

ARTYKULY

Andrzej Olechowski

Cztery przesłanki do polskiej strategii w Unii Europejskiej

Tomasz G. Grosse

Wybrane aspekty wspólnotowych polityk regionalnej i konkurencji w świetle debaty teoretycznej o integracji europejskiej

Jerzy J. Wiatr

Publiczny wymiar demokracji

Wojciech Stankiewicz

Współczesne koncepcje bezpieczeństwa międzynarodowego na tle problemu rozprzestrzeniania broni jądrowej

Václav Průcha

Ekonomiczne aspekty podziału Czechosłowacji w latach 1990–1993

RECENZJE

Mieczysław Tomala

Martin Burkert, *Die Ostwissenschaften im Dritten Reich. Teil I: Zwischen Verbot und Duldung. Die schwierige Gratwanderung der Ostwissenschaften zwischen 1933 und 1939*

Urszula Kurczewska

Jerzy Łukaszeński, *Cel: Europa. Dziewięć esejów o budowniczych jedności europejskich*

Rafał Morawiec

Marek Świątły (red.), *Visegrad Countries in an Enlarged Trans-Atlantic Community*

Ernest Wyciszkiewicz

Agnieszka Magdziak-Miszewska, Monika Zuchniak, Paweł Kowal (red.), *Polacy i Rosjanie. 100 kluczowych pojęć*

Adriana Żelazo

Krzysztof Kosela, Tadeusz Szawiel, Mirosława Grabowska, Małgorzata Sikorska, *Tożsamość Polaków a Unia Europejska*

Alice Ackermann

Henryk J. Sokalski, *An Ounce of Prevention: Macedonia and the UN Experience in Preventive Diplomacy*

Włodzimierz Borodziej

Pamięć wypędzonych. Grass, Beneš i środkowoeuropejskie porachunki. Antologia tekstów polskich, niemieckich i czeskich, wybór i opracowanie Piotr Buras i Piotr M. Majewski

ARCHIWUM

Stosunki polsko-niemieckie wiosną 1933 roku i problem tzw. wojny prewencyjnej w świetle niepublikowanych dokumentów austriackich

Opracował: Jacek Gawor

KRONIKA DYPLMATYCZNA

Kalendarium dyplomatyczne

PISM

Autorzy

Publikowali w „Polskim Przeglądzie Dyplomatycznym” 1–15

Sprzedaż i prenumerata w Instytucie
oraz w wybranych księgarniach (www.pism.pl/ksiazki-ksiegarnie.html)