



POLSKI INSTYTUT SPRAW  
MIĘDZYNARODOWYCH

BIURO BADAŃ I ANALIZ

# BIULETYN

nr 55 (395) • 15 września 2006 • © PISM

Redakcja: Sławomir Dębski (redaktor naczelny), Adam Eberhardt, Łukasz Kulesa, Emil Pietras (sekretarz Redakcji)

## Niemieckie przewodnictwo w UE – zarys wstępnych koncepcji dotyczących Europy Wschodniej i Rosji

Łukasz Adamski

*Wśród najważniejszych celów przewodnictwa Niemiec w UE znajdzie się ożywienie debaty nad Konstytucją Europejską oraz reforma Europejskiej Polityki Sąsiedztwa, zwiększająca znaczenie krajów poradzieckich. Niemieckie MSZ wypracowało również nową strategię wobec Rosji, nazwaną nową Ostpolitik. Przewiduje ona zacieśnienie współpracy UE z Rosją i większe uwzględnienie „rosyjskiej wrażliwości i ambicji” w Europie Wschodniej. Oficjalne przedłożenie przez RFN tej strategii nie jest jednak pewne z uwagi na sprzeciw części polityków rządzącej chadecji.*

**Przewidywane cele prezydencji.** Ostateczne prace nad założeniami przewodnictwa Niemiec w UE (1 stycznia 2007 r.–30 czerwca 2007 r.) jeszcze się nie zakończyły. Na podstawie informacji niemieckiej prasy oraz analizy wypowiedzi czołowych polityków RFN (kanclerz Angeli Merkel, ministra spraw zagranicznych Franka Waltera Steinmeiera) można prognozować, że Niemcy zaproponują UE przyjęcie nowej, skromniejszej redakcji Traktatu Konstytucyjnego UE, bez słowa konstytucja w nazwie. Kanclerz Merkel deklaruje, iż będzie chciała również zmienić preambułę traktatu, tak aby zamieścić w niej odwołanie do Boga, względnie – do chrześcijańskich korzeni Europy. Nie wiadomo jednak, czy rząd RFN ostatecznie wystosuje tę propozycję wobec oczekiwanego sprzeciwu głównego partnera Niemiec w UE – Francji, a także ambiwalentnego stanowiska współrządzących w RFN socjaldemokratów.

Niemcy zamierzają także poświęcić większą uwagę niż dotychczas problemowi nadmiernego biurokratyzowania UE, sprawom energetycznym i telekomunikacyjnym, zwalczaniu terroryzmu oraz zagadnieniom migracyjnym. Są to sprawy, które cieszą się dużym zainteresowaniem opinii publicznej, zwłaszcza krajów starej UE. Niemcy pragną realizować przez podjęcie tych tematów strategię „zbliżania UE do ludzi”. Lista ta nie jest zresztą zamknięta, gdyż rząd RFN intensywnie szuka tematów, które mogłyby łączyć starych i nowych członków UE, a także cieszyć się poparciem społeczeństw krajów członkowskich.

Niemcy zamierzają ponadto zwiększyć znaczenie i poprawić funkcjonowanie wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa. Jednym z zasadniczych elementów tego planu będzie wypracowanie nowej strategii UE wobec Rosji oraz poradzieckich krajów państw Europy Wschodniej i Kaukazu Południowego.

**Nowa Ostpolitik UE wobec Rosji.** Projekt strategii UE wobec Rosji został właśnie wypracowany w niemieckim MSZ pod nazwą „nowa Ostpolitik”. Choć na razie nie należy jej traktować jako ostatecznej propozycji Niemiec, gdyż krytykuje ją część polityków chadeckich, zarys nowej Ostpolitik został przedstawiony przez ministra Steinmaiera 3 września br. w Lappeenranta, podczas nieformalnego spotkania ministrów spraw zagranicznych państw UE.

Nazwa nowej polityki nawiązuje do Ostpolitik RFN z końca lat 60. i lat 70. Podczas gdy tamta, z hasłem „zmiany poprzez zbliżenie”, była próbą utrzymania więzi kulturowych z NRD oraz demokratyzacji bloku wschodniego przez stworzenie sieci powiązań między RFN a ZSRR i państwami bloku wschodniego, tak nowa Ostpolitik z hasłem „zbliżenie poprzez integrowanie” ma umożliwić pokojowy, demokratyczny oraz trwale praworządny rozwój obszaru poradzieckiego. Przygotowany przez niemieckich strategów dokument zakłada, iż Rosja pozostanie ważnym partnerem Europy, a bez intensywnego partnerstwa z nią niemożliwy będzie ogółouropejski ład pokojowy, ani rozwiązanie wielu konfliktów, np. na Bliskim Wschodzie i Bałkanach. Celem nowej Ostpolitik ma być także wzmocnienie politycznych, gospodar-

czych oraz kulturalnych więzi z Rosją, aby jej zakotwiczenie w Europie uczynić nieodwracalnym. Ma to również wzmocnić tendencje demokratyczne w Rosji, dzięki czemu między Europą i Rosją powstanie „partnerstwo wartości”. Niemcy w europejskiej Ostpolitik chcą również wykorzystać swój kapitał stosunków z Rosją, wypracowany w stosunkach bilateralnych.

**Szczegółowe propozycje w ramach nowej Ostpolitik.** Ważnym elementem nowej polityki będzie nowy traktat regulujący stosunki między Unią i Federacją Rosyjską, który zastąpi upływające w listopadzie 2007 r. Porozumienie o przyjaźni i współpracy. Winien on zawierać jasny sygnał, iż Rosja jest mile widziana w Europie. Niemcy chcą również, by UE zaczęła sondować możliwość ściślejszej współpracy z Rosją w ramach europejskiej polityki bezpieczeństwa i obrony. Na przykład mogłaby być to pomoc podczas katastrof, czy inne zagadnienia związane ze sferą cywilną, potem zaś wspólne akcje oddziałów pokojowych i stabilizacyjnych. O innych propozycjach krótkoterminowych na razie brak informacji. Nowa Ostpolitik ma ułatwić również osiągnięcie ambitniejszych celów: strefy wolnego handlu między Rosją i UE, partnerstwa energetycznego, ścisłej współpracy w obszarze badań, edukacji i kultury, jak również rozbudowy kontaktów międzyludzkich.

Osią partnerstwa między Rosją i UE ma być współpraca energetyczna. Niemcy chcą, by Rosja „przystąpiła do międzynarodowego porozumienia w sprawie bezpieczeństwa energetycznego, ustalającego zasady współpracy państw producentów, państw tranzytowych i państw – odbiorców.” Chodzi oczywiście o Kartę Energetyczną.

**Państwa wschodnioeuropejskie i Kaukazu Południowego.** Państwa te objęte są obecnie powstałą w 2004 r. Europejską Polityką Sąsiedztwa (ENP), wielokrotnie krytykowaną za jednakowe traktowanie wszystkich sąsiadów UE, bez względu na ich położenie geograficzne oraz zainteresowanie akcesją do UE, względnie jego brak.

Reforma istniejącej ENP ma opierać się na podzieleniu jej dotychczasowych uczestników na dwie grupy: „sąsiadów Europy” (pozaeuropejskie kraje basenu Morza Śródziemnego) oraz „europejskich sąsiadów UE” (Mołdawia, Ukraina, Armenia, Azerbejdżan, Gruzja, a także Białoruś, o ile zaistnieją tam odpowiednie warunki. Rosja w 2004 r. odmówiła przystąpienia do ENP.) Krajom poradzieckim Niemcy chcą zaproponować Partnerstwo na rzecz modernizacji, określane jako „rzeczywisty bodziec do transformacji i zbliżenia”. Zdaniem Niemców „Europejscy sąsiedzi [UE] winni być [z nią] bardziej zintegrowani niż sąsiedzi Europy.”, jednakże „doceniając znaczenie stosunków z tymi krajami, nie należy oferować konkretnych obietnic członkostwa w UE, a jedynie kwestię tę uznać za otwartą i wysyłać pozytywne bodźce na rzecz przemian i zbliżenia z UE.” W ten sposób ma być przezwyciężona fałszywa alternatywa: albo w UE, albo poza UE.

Planowane Partnerstwo na rzecz modernizacji, które obecnie jest przedmiotem konsultacji z Komisją Europejską, ma być zatem zachętą dla państw poradzieckich do działań modernizacyjnych i podtrzymywaniem ich integracji z UE. Z ujawnionych dotychczas szczegółów wynika, że ma ono zmierzać do rozszerzenia obszaru działania prawa wspólnotowego na zainteresowane państwa poradzieckie na podstawie bilateralnych bądź sektorowych porozumień (na wzór porozumień UE ze Szwajcarią.) Niemcy chcą też doprowadzić do zwiększenia pomocy finansowej dla „europejskich sąsiadów UE”. Państwa objęte Partnerstwem na rzecz modernizacji powinny otrzymać status obserwatorów w procesie decyzyjnym UE w dziedzinach, w jakich przyjęli i wdrożyli prawo wspólnotowe. Niemcy proponują także, by państwa te uczestniczyły we wspólnej polityce zagranicznej i bezpieczeństwa.

Warunkiem powodzenia Partnerstwa na rzecz modernizacji jest zdaniem Niemiec „konstruktywne zaangażowanie Rosji”. By to ułatwić, UE winna „zwracać szczególną uwagę na wrażliwość i ambicje Rosji w tym regionie”.

**Wnioski.** Niemieckie propozycje wskazują, iż w gronie niemieckich decydentów politycznych dominuje przeświadczenie o potrzebie kontynuacji polityki *Russia first* b. kanclerza Gerharda Schrödera; strategii, która interesy geopolityczne i gospodarcze przedkładała nad zasadnicze kwestie aksjologiczne. Wydzielenie z ENP krajów wschodnioeuropejskich jest wprawdzie krokiem w dobrym kierunku, który stara się częściowo odpowiedzieć na wyrażane przez Ukrainę, Mołdawię oraz Gruzję pragnienie integracji z UE, jednak jego znaczenie osłabiają plany uwzględniania „ambicji i wrażliwości” Rosji na obszarze WNP. W najgorszym razie może to oznaczać powrót do strategii cichego uznawania tych krajów za rosyjską strefę wpływów.

Należy też zwrócić uwagę na zmianę paradygmatu, który leży u podstaw dotychczasowych stosunków Niemiec/UE z Rosją – przeświadczenia, że obie strony są powiązane przez system wspólnych wartości. Nowe ujęcie jest o wiele bardziej realistyczne – wspólne wartości ( w praktyce: przyjęcie przez Rosję zasad demokracji i państwa prawa) mają wynikać dopiero w rezultacie ścisłej współpracy Rosji z UE.