



ONLINE

DOKUMENTACJA

Fundacja Konrada Adenauera
26 Maja 2009

Przedstawicielstwo w Polsce
Dyrektor: Stephan Raabe
www.kas.pl

Droga Polski do Unii Europejskiej w świetle współpracy polsko-niemieckiej

DR REINHARD SCHWEPPE

Zjednoczenie Niemiec i rozwiązanie Związku Radzieckiego, które nastąpiło bezpośrednio po tym wydarzeniu, były warunkami koniecznymi przystąpienia Polski do Unii Europejskiej. Doszło do tego w maju 2004 r. W Niemczech uznaje się powszechnie, że jeden z najbardziej istotnych czynników rozwoju sytuacji, która w końcu doprowadziła do zjednoczenia Niemiec, stanowił niewątpliwie ruch społeczny Solidarność. Mniej znany jest u nas natomiast fakt, że wpływowi działacze polskiej opozycji wcześniej doszli do wniosku, iż warunkiem odzyskania przez Polskę niepodległości, a także zjednoczenia Europy, jest zjednoczenie Niemiec. Słusznie wyobrażano sobie, że dopiero po rozerwaniu żelaznych kleszczy, w jakich znajdowała się Polska Rzeczpospolita Ludowa, położona między Związkiem Radzieckim a państwem satelickim, jakim była Niemiecka Republika Demokratyczna, możliwe będzie odzyskanie przez Polskę miejsca, które tradycyjnie zajmowała w Europie.

Po odzyskaniu jedności w Niemczech odczuwano powszechnie wdzięczność wobec Polski. Wdzięczność ta z pewnością była przyczyną zdecydowanego wsparcia przez Niemcy starań Polski o członkostwo w NATO i Unii Europejskiej. Poza tym w pierwszych latach po zjednoczeniu bardzo szybko pojawiło się przekonanie, że przyjęcie Polski do Unii Europejskiej może w przyszłości pomóc w załagodzeniu historycznych konfliktów między obydwu państwami, aż do całkowitego zażegnania tych antagonizmów. Za przykład posłużyły doświadczenia związane ze współpracą Niemiec i Francji w ramach Unii Europejskiej. Na glebie wielowiekowej wrogości między obydwu państwami wyrosło pogłębione partnerstwo.

Konflikty i napięcia istniejące od wielu stuleci między narodami i państwami europejskimi nie znikły rzecz jasna automatycznie z powodu wspólnej przynależności do takich organizacji jak NATO czy zwłaszcza Unia Europejska. Antagonizmy te trwają nadal, zupełnie inny niż dawniej jest jednak sposób ich rozwiązywania. Zamiast użycia siły konflikty interesów rozstrzyga się w Unii Europejskiej na drodze dyplomatycznej. Unia doszła niemal do perfekcji w znajdowaniu kompromisów i w dbałości o europejski porządek pokojowy na Kontynencie. Nie do pomyślenia są obecnie wojny między jej członkami.



Konrad
Adenauer
Stiftung

Fundacja Konrada Adenauera w Polsce, ul. J. Dąbrowskiego 56, PL-02-561 Warszawa
Tel.: 0048-22-845 38 94, kas@kas.pl; www.kas.pl; www.kas.de/polen



Już w chwili, kiedy po raz pierwszy zaczęto poważnie rozważać przystąpienie Polski do Unii Europejskiej, było w zasadzie jasne, że Polskę jako członka Unii może czekać wspaniała przyszłość. Przed zaborami w XVIII w. Rzeczpospolita należała do potęg europejskich. Mocarstwa zaborcze, przede wszystkim Prusy i Austria, zbudowały swoją siłę w dużej części dzięki udziałowi ludności polskiej, mimo że w owym czasie tego nie dostrzegano. Okres międzywojenny po 123 latach zaborów był w gruncie rzeczy zbyt krótki, by Polska mogła odzyskać swoją pozycję wśród wielkich narodów europejskich. Takiej szansy nie było również w czasach komunizmu.

Obecnie mamy inną sytuację. Polska należy do wschodzących narodów europejskich. W państwach członkowskich Unii Europejskiej dokonuje się obecnie bardzo dynamiczny rozwój. Zaledwie pięć lat po przystąpieniu do Unii Polska zdobyła uznanie i odpowiednią pozycję. Stosunki polsko-niemieckie osiągnęły poziom porównywalny jedynie z relacjami niemiecko-francuskimi.

Oczywiście trudno było w Niemczech, w Polsce czy gdziekolwiek indziej w szczegółach przewidzieć taki bieg wydarzeń. Jesteśmy jednak dumni z tego, że nasi politycy w chwili historycznego przełomu podjęli właściwe decyzje. Od tego momentu powszechna intuicja ustąpiła miejsca racjonalnej refleksji. Od zjednoczenia Niemiec kolejne rządy federalne są w równym stopniu zainteresowane członkostwem Polski w Unii Europejskiej oraz silną pozycją tego państwa w Europie, odpowiadającą jego randze historycznej.

Między złożeniem przez Polskę w 1994 r. wniosku o przystąpienie do Unii Europejskiej a jej przyjęciem w roku 2004 upłynęło dziesięć lat. Z początku negocjacje się przeciągały, wyłączono z nich wiele istotnych kwestii. Strona niemiecka (tak samo zresztą jak i polska) wcześniej zdała sobie sprawę z tego, jak daleko idące przemiany pociągnie za sobą przystąpienie Polski do Unii Europejskiej. Inni partnerzy unijni, którzy nie sąsiadują z Polską, przez kilka lat stopniowo uświadamiali sobie następujące fakty:

Punkt ciężkości i centrum Unii Europejskiej, które już w 1995 r. wraz z przystąpieniem państw nordyckich przesunęły się w kierunku środka Kontynentu, po przystąpieniu dziesięciu państw Europy Środkowej i Wschodniej przemieściły się ostatecznie bardziej na wschód. Unia Europejska ma dzisiaj charakter zupełnie inny niż Europejska Wspólnota Gospodarcza z roku 1958.

Polska jest państwem zbliżonym wielkością do Hiszpanii, który potencjalnie będzie odgrywał w Unii równie istotną rolę. Na początku prawdopodobnie nie brano pod uwagę silnej dumy narodowej Polaków, która może się przejawiać w postaci uporu, a czasem może prowadzić do reprezentowania twardego stanowiska. Dla Niemców jako sąsiadów, których od wieków łączyły z Polską ścisła współpraca i bliskie współzycie, było to od dawna jasne.

Nie można jednak powiedzieć, że dobra znajomość spraw polskich jest w Niemczech rozpowszechniona zjawiskiem powszechnym. W każdym razie część elity politycznej Niemiec ma lepszą znajomość sąsiada, niż ma to miejsce w innych częściach Europy Zachodniej. Spór wewnątrz wspólnoty europejskiej, który rozgorzał jeszcze przed przystąpieniem Polski do Unii, a który dotyczył przyszłej roli Rzeczypospolitej w UE, wyraźnie ujawnił się podczas konferencji Rady Europejskiej w Nicei w grudniu 2000 r. Niemcy skutecznie wsparły wówczas starania o przyznanie Polsce instytucjonalnie tej samej pozycji co Hiszpanii. Niektórym naszym partnerom niełatwo było się z tym pogodzić.



Coraz wyraźniej ujawniły się również kwestie podziału środków. Wspólna Polityka Rolna Unii Europejskiej stanowi do dzisiaj blisko 50% budżetu Unii. Polityka ta, która w czasach powojennych zapewniła ludziom na Zachodzie odpowiednie zaopatrzenie w żywność, w wielu częściach Unii nie jest już bynajmniej popularna.

Nie należało się więc spodziewać istotnego zwiększenia środków po przystąpieniu do Unii potencjalnej potęgi rolniczej, jaką była Polska. Ta konstatacja wywołała u niektórych partnerów unijnych poważne wątpliwości co do przyjęcia Polski do UE. Żywili oni obawy co do tego, że w przyszłości będą się musieli dzielić tym, co już zostało im przyznane.

Konflikt ten można było rozwiązać dopiero w październiku 2002 r. podczas rozmowy prezydenta Jacques'a Chiraca z kanclerzem federalnym Gerhardem Schröderem w Brukseli bezpośrednio przed posiedzeniem Rady Europejskiej. Hojność Niemców w kwestii finansów przyczyniła się do ustąpienia Francuzów i przyniosła w końcu przełom w sprawie przystąpienia Polski do Unii Europejskiej. Tego, że Niemcy nie były w tym względzie całkowicie bezinteresowne, dowiódł dalszy rozwój wydarzeń. Członkostwo Polski w Unii przyniosło im korzyść w sensie nie tylko strategicznym, lecz także politycznym i gospodarczym. Skorzystały więc na tym obie strony.

Do podobnej kategorii należy zaliczyć obawy niektórych państw członkowskich o to, że dotychczas uprzywilejowane sąsiadujące z nimi południowe regiony Morza Śródziemnego w przyszłości stracą swoją uprzywilejowaną pozycję i będą musiały dzielić się przywilejami ze wschodnimi sąsiadami Unii Europejskiej. To właśnie ma miejsce obecnie. Polska miała w tym duży udział. Na głosy sprzeciwu nie trzeba było długo czekać. Decyzja o ustanowieniu Unii dla Morza Śródziemnego podjęta w 2008 r. za prezydencji francuskiej jest dobitnym wyrazem tych obaw.

Niemcy zawsze energicznie opowiadały się za przystąpieniem Polski do Unii Europejskiej. Wiązało się to i nadal wiąże z nadzieją na zyskanie silnego sojusznika we wspólnocie. Mamy bowiem wiele wspólnych interesów. Dość wspomnieć politykę Unii Europejskiej wobec sąsiadów na Wschodzie czy kwestię bezpieczeństwa dostaw energii.

Bliskość kulturowa Niemiec i Polski często znana jest tylko ekspertom. Fakty mówią jednak same za siebie. Około 650 partnerstw miast niemieckich i polskich należy pod względem jakości zdecydowanie zaliczyć do najlepszych, jakie istnieją w tej kategorii. Są one w większości nie tylko sprawą miejscowych elit, lecz także uwzględniają uczestnictwo zwykłych ludzi. O charakterze tych partnerstw decyduje współpraca straży pożarnych czy klubów sportowych, świadcząca o bliskich więziach między obydwu narodami na wszystkich płaszczyznach. Ta sieć powiązań istniała nawet w czasach, gdy oficjalne stosunki polsko-niemieckie uległy niestety znacznemu ochłodzeniu.

Z moich obserwacji wynika, że spotkania i relacje personelu kierowniczego po obu stronach są niezwykle serdeczne. Próżno by szukać równie dobrych w Unii i poza nią.

W przeszłości wielkie kompromisy na poziomie europejskim, które pozwalały na znaczącą zmianę kursu, rodziły się z inicjatyw niemiecko-francuskich. Stanowiska niemieckie i francuskie były i są na etapie wyjściowym z reguły bardzo odległe od siebie. Aż do rozszerzenia Unii Europejskiej na wschód tajemnica sukcesu takich inicjatyw kryła się w tym, że obydwa partnerzy kierowali się w negocjacjach wolą dojścia do porozumienia.



Kompromis między Niemcami a Francją był zwykle trudny do osiągnięcia, ale często stanowił on załączek przyszłego kompromisu w całej „starej” Unii. Ustępstwa Francji wobec Niemiec prawdopodobieństwo pozwalały domniemywać, że ustalenia te będą do przyjęcia także dla Włoch czy Hiszpanii. Z kolei koncesje niemieckie mogły ewentualnie zostać zaaprobowane przez Holandię czy państwa skandynawskie.

W nowej, rozszerzonej Unii, liczącej 27 członków, sytuacja jest odmienna. Ani Niemcy (mimo przyłączenia nowych landów), ani Francja nie są w stanie wystarczająco reprezentować interesów państw Europy Środkowej i Wschodniej. Rozwiązaniem mógłby tu być Trójkąt Weimarski. Kompromis, na który zgodzi się Polska w stosunku do Niemiec i Francji, z pewnym prawdopodobieństwem może bowiem zostać przyjęty np. przez państwa bałtyckie czy Węgry.

Od historycznego spotkania Trójkąta Weimarskiego z udziałem Aleksandra Kwaśniewskiego, Jacques’a Chiraca i Gerharda Schrödera przed mniej więcej pięciu laty, w maju 2004 r. we Wrocławiu, instytucja ta może zajmować się również kwestiami europejskimi. Do dziś nie wyczerpano bynajmniej wszystkich możliwości związanych z tą fundamentalną decyzją.

Nieformalne rozmowy między Niemcami, Francją a Polską na temat przyszłego kompromisu w Unii Europejskiej mogą więc mieć dalekosiężne i zbawienne dla niej skutki. Tego rodzaju sposób wyważenia wzajemnych interesów uwzględnia klimat panujący obecnie w całej Unii Europejskiej. W strukturze liczącej 15 członków inicjatywy niemiecko-francuskie nie zawsze były mile widziane przez wszystkich, ale uznawano je za niezbędne. Życzyłbym sobie, by podobnie inicjatywy niemiecko-francusko-polskie były do zaakceptowania dla Unii liczącej 27 członków.

Z moich doświadczeń dwustronnych konsultacji w gronie „starych” państw członkowskich Unii Europejskiej wynika, że około 80% kwestii poruszanych w tych rozmowach dotyczy właśnie Unii. Kwestie bilateralne, które albo tylko w niewielkim stopniu mają coś wspólnego z UE, albo nie dotyczą jej w ogóle, stanowią zaledwie 20%.

Po przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej stosunek ten wyglądał zrazu inaczej. Ze względu na wiele problemów związanych z przeszłością przynajmniej połowa rozmów niemiecko-polskich dotyczyła spraw czysto bilateralnych, niemających związku z UE. W ostatnich, do pewnego stopnia napiętych latach proporcja ta z pewnością się zmieniła. Obecnie zaczyna się proces normalizacji. Jestem przekonany o tym, że po upływie kilku lat konsultacje polsko-niemieckie również pod względem treści prawie nie będą się różnić od rozmów niemiecko-francuskich.

W podsumowaniu trzeba stwierdzić, że w stosunkach polsko-niemieckich zaznacza się długofalowa tendencja wzrostowa, zaś członkostwo Polski w Unii Europejskiej podlega niezwykle pozytywnym zmianom. Obydwa państwa mają więc szansę powrócić do dobrych kart swojej historii i być może osiągnąć coś, co wykroczy poza najśmielsze nawet nasze oczekiwania.

(tłumaczenie Magdalena Kurkowska)

Powyższy artykuł został opublikowany w książce pt. „Pięć lat członkostwa Polski w Unii Europejskiej. Zagadnienia polityczno-ustrojowe” pod redakcją prof. Jana Barcza. Książka ukazała się nakładem Instytutu Wydawniczego EuroPrawo w ramach projektu Fundacji Niezależnego Instytutu Prawa Międzynarodowego i Europejskiego, Fundacji Konrada Adenauera w Polsce oraz Kolegium Prawa Akademii Leona Koźmińskiego.