

Weronika Priesmeyer-Tkocz

## **NIEMCY WOBEC EUROPEJSKIEJ POLITYKI SĄSIEDZTWA ZE SZCZEGÓLNYM UWZGLĘDNIENIEM UKRAINY**

### **Wstęp**

Od stycznia 2007 r. Niemcy przez pół roku przewodniczą Radzie Unii Europejskiej. Wiadomo, że jednym z głównych priorytetów rządu Angeli Merkel będzie Europejska Polityka Sąsiedztwa (EPS). Dotychczasowe sygnały dochodzące z Berlina wskazują, że Niemcy zamierzają dostosować tę politykę do potrzeb państw postsowieckich przez zaproponowanie im tzw. EPS Plus, wykraczającej poza dotychczasowe ramy tej polityki. W wypowiedziach niemieckich polityków pojawiła również idea stworzenia *Ostpolitik* – europejskiej polityki wschodniej.

W związku z tymi interesującymi koncepcjami warto przyjrzeć się stosunkowi Niemiec do Europejskiej Polityki Sąsiedztwa oraz zastanowić się, dlaczego polityka ta wymaga zmian. Poza tym, należy przeanalizować niemieckie propozycje wobec EPS i spróbować ocenić, czy mają one szanse realizacji.

Ukraina jest największym krajem objętym Europejską Polityką Sąsiedztwa i, obok Rosji, najpoważniejszym partnerem UE i Niemiec na obszarze postsowieckim. Biorąc pod uwagę, że ambicje Ukrainy wykraczają poza cele tej polityki, nie można w pełni omówić stanowiska Niemiec wobec EPS bez odwoływania się do kwestii miejsca Ukrainy w Europie.

Poniższy artykuł podzielono na trzy główne części. W pierwszej omówione będzie stanowisko Niemiec w sprawie polityki sąsiedzkiej w fazie jej tworzenia, z uwzględnieniem znaczenia stosunków niemiecko-rosyjskich jako czynnika definiującego niemiecką politykę zagraniczną. W drugiej przedstawiona zostanie krytyczna analiza Europejskiej Polityki Sąsiedztwa oraz ewolucja niemieckiego stanowiska wobec tej polityki jako reakcja na zmieniającą się sytuację w Europie. W trzeciej części omó-

wione zostaną niemieckie propozycje modyfikacji Europejskiej Polityki Sąsiedztwa i stworzenia nowych ram europejskiej współpracy oraz analiza szans ich realizacji. Biorąc pod uwagę, że EPS nie jest polityką zbyt znaną, warto ją najpierw w kilku słowach scharakteryzować.

### **Co to jest Europejska Polityka Sąsiedztwa?**

Europejska Polityka Sąsiedztwa powstała jako odpowiedź na rozszerzenie UE w 2004 r., kiedy to państwa byłego bloku komunistycznego przystąpiły do Unii Europejskiej, a kraje niegdyś należące do Związku Radzieckiego stały się bezpośrednimi sąsiadami Unii Europejskiej.

Zadaniem EPS jest koordynowanie współpracy Unii Europejskiej z sąsiadami w Europie Wschodniej, basenie Morza Śródziemnego oraz na południowym Kaukazie i w konsekwencji przyczynienie się do wzrostu bezpieczeństwa i stabilizacji w regionie. Polityka ta ma na celu zbliżenie państw sąsiedzkich do Unii Europejskiej poprzez ich stopniową demokratyzację, liberalizację oraz europeizację, czyli dostosowywanie do norm i standardów panujących w UE, a co za tym idzie, zapobieganie nowym podziałom w Europie<sup>1</sup>.

Europejska Polityka Sąsiedztwa opiera się na zindywidualizowanych planach działania opracowywanych wspólnie z państwami zainteresowanymi, opartych na szczegółowych raportach rozpoznawczych. Plan działania jest swoistym zbiorem zadań przewidzianym do wykonania w ciągu trzech–pięciu lat i poddawany systematycznemu monitoringowi przez obie strony. Ze swojej strony Unia Europejska gwarantuje wsparcie eksperckie i finansowe w ramach tzw. Europejskiego Instrumentu Finansowego (ENPI). Plany działania mają w zamierzeniu ulepszyć i zmodernizować dotychczasowe bilateralne umowy o partnerstwie i współpracy oraz stowarzyszeniu z UE. Na dalszym etapie polityka ta przewiduje opracowanie Europejskich Umów Sąsiedzkich, które zastąpiłyby dotychczasowe porozumienia. Za prowadzenie tej polityki odpowiada Komisja Europejska, która do tych zadań powołała oddzielnego komisarza. Obecnie jest to przedstawicielka Austrii – Benita Ferrero-Waldner.

### **Tworzenie koncepcji Europejskiej Polityki Sąsiedztwa**

Szersza Europa, Europejska Polityka Sąsiedztwa – ewolucja koncepcji

Dyskusja o nowym sąsiedztwie po rozszerzeniu Unii Europejskiej toczyła się w kręgach politycznych ówczesnych i przyszłych członków UE od 2001 r., a w roku następ-

---

<sup>1</sup> Por.: Europäische Kommission, *Europäische Nachbarschaftspolitik – Strategiepapier. Mitteilung der Kommission*, KOM (2004) 373 endg., Bruksela, 12 V 2004.

nym trafiła na agendę europejską<sup>2</sup>. Na zlecenie Rady Komisja Europejska opracowała w 2003 r. koncepcję „Szerszej Europy”<sup>3</sup>, która stała się podstawą utworzonej rok później Europejskiej Polityki Sąsiedztwa.

Znamienne jest, że o ile pierwsze koncepcje odnosiły się wyłącznie do państw Europy Wschodniej – Rosji, Białorusi, Ukrainy i Mołdawii, to pod wpływem różnicy interesów w ramach UE i nacisku ze strony państw południowych (Francja, Hiszpania, Włochy), obawiających się przesunięcia centrum europejskiej grawitacji zbyt daleko na wschód, nową politykę sąsiedzką rozszerzono na nieeuropejskie państwa basenu Morza Śródziemnego, objęte dotychczas tzw. Procesem Barcelońskim<sup>4</sup>. Później, pod wpływem „Rewolucji Róż” w Gruzji, Europejską Polityką Sąsiedztwa objęto też państwa południowego Kaukazu (Gruzja, Armenia i Azerbejdżan).

### Stanowisko Niemiec wobec koncepcji sąsiedztwa z uwzględnieniem czynnika rosyjskiego

W przeciwieństwie do Wielkiej Brytanii, Szwecji, Francji, czy w szczególności Polski – która jako pierwsze państwo wystosowała notę na temat wschodniej polityki UE w czerwcu 2001 r. i potwierdziła ją w formie *non-paper* w grudniu 2002 r.<sup>5</sup> – rząd Niemiec w początkowej fazie nie angażował się w dyskusję koncepcji sąsiedztwa UE.

Tak naprawdę, dopiero pod naciskiem przedstawicielstw dyplomatycznych państw Europy Wschodniej w Berlinie, domagających się przedstawienia niemieckiego stanowiska wobec nowego sąsiedztwa, niemieckie ministerstwo spraw zagranicznych zarysowało swoją pierwszą, bardzo ogólną koncepcję<sup>6</sup>. Centralnym jej punktem było stworzenie ogólnoeuropejskiej strefy wolnego handlu (a nawet wspólnego obszaru gospodarczego), obejmującej zarówno Ukrainę, jak i Rosję. Koncepcja ta została sprecyzowana we wspólnym polsko-niemieckim dokumencie z maja 2003 r. Plany polsko-niemieckie odnosiły się do czterech państw Europy Wschodniej, które współpracowałyby z Unią Europejską na bazie poszerzonego Europejskiego Obszaru Gospodarczego<sup>7</sup>.

---

<sup>2</sup> European Commission, *Wider Europe. Joint letter by EU Commissioner Chris Patten and the EU High Representative for the CFSP Javier Solana*, Bruksela, 7 VIII 2002. General Affairs and External Relations Council, *New Neighbours Initiative – Council Conclusions*, 14078/02, Bruksela, 18 XI 2002.

<sup>3</sup> Europäische Kommission, *Größeres Europa – Nachbarschaft. Ein neuer Rahmen für die Beziehungen der EU zu ihren östlichen und südlichen Nachbarn. Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament*, KOM (2003) 104 endg., Bruksela, 11 III 2003.

<sup>4</sup> Są to: Maroko, Algieria, Tunezja, Egipt, Izrael, Palestyna, Jordania, Liban, Syria oraz – na specjalnych warunkach – Libia. W swoich zasadach Proces Barceloński niewiele różnił się od ENP. Por.: M. Comelli, *The Approach of the European Neighbourhood Policy (ENP): Distinctive Features and Differences with the Euro-Mediterranean Partnership*, IGC Net conference in Brussels, 17 XI 2005.

<sup>5</sup> Ministerstwo Spraw Zagranicznych, *non-paper, list Ministra Spraw Zagranicznych Rzeczypospolitej Polski Włodzimierza Cimoszewicza do Ministra Spraw Zagranicznych Królestwa Danii Per Stig Møller*, 23 XII 2002.

<sup>6</sup> Por.: A. Berg, *Introduction at the Conference: The Relationship of the European Union with its „New Neighbours”*, Berlin, 28 I 2003.

<sup>7</sup> Auswärtiges Amt/Ministerstwo Spraw Zagranicznych, *Die Rolle der EU mit 25 und mehr Mitgliedern im 21. Jahrhundert. Beiträge für eine neue Weltordnung*, Planungsstab/Departament Strategii i Planowania Polityki Zagranicznej, Berlin–Warszawa 2003.

Te enigmatyczne i mało odważne plany pozwalają stwierdzić, że stanowisko rządu niemieckiego wobec koncepcji nowego sąsiedztwa, którą z racji swoich interesów Berlin postrzegał jako politykę wobec Europy Wschodniej, było pełne rezerwy, a nawet obojętności. Jak zauważa Kai-Olaf Lang, Niemcom chodziło przede wszystkim o to, aby ta nowa polityka nie pociągała za sobą zbyt dużych kosztów i w żadnym wypadku nie stała się czymś na kształt strategii przedakcesyjnej; aby raczej „była pociechą dla tych, co muszą zostać na zewnątrz”<sup>8</sup>. Zachowanie to można wytłumaczyć dwojako.

Po pierwsze, trzeba sobie uzmysłowić, że sąsiadem Niemiec nie są państwa postradzieckie, tylko państwa Europy Środkowej. O ile dla Polski przystąpienie do Unii Europejskiej uwydatniało potrzebę zabezpieczenia swojego sąsiedztwa na wschodzie, tak dla Berlina wraz z rozszerzeniem UE problem ten się rozwiązywał. Niemcy nie miały więc potrzeby szczególnie angażować się w rozwój koncepcji szerszej Europy i pozwoliły „stawać się” nowej polityce.

Drugim powodem niezbyt dużego zaangażowania się w koncepcję rozwoju EPS był charakter niemieckiej polityki wobec krajów postsowieckich, preferującej stosunki z Federacją Rosyjską. Kraj ten był, i nadal jest, największym partnerem handlowym Niemiec w Europie Wschodniej; nie bez znaczenia pozostają też kwestie energetyczne i związki historyczne. Ponadto, te specjalne stosunki przypieczętowane były więzami serdecznej przyjaźni pomiędzy przywódcami Niemiec i Federacji Rosyjskiej (Helmut Kohl i Borys Jelcyn oraz Gerhard Schröder i Władimir Putin). Charakterystyczne dla tych więzi było też to, że opierały się nie tyle na wspólnocie wartości, co na wspólnocie interesów.

Od utrzymania poprawnych kontaktów z Moskwą Niemcy uzależniały współpracę z innymi państwami w regionie. Tym samym nieoficjalnie uznawały, że obszar postsowiecki jest naturalną strefą wpływów Rosji. To podejście w niemieckiej polityce zagranicznej, zwane *Russia first*, w dużym stopniu utrudniało otwarte popieranie wzrostu zaangażowania UE na terenie Europy Wschodniej.

Parafrazując myśl Iris Kempe, sukcesem był więc sam fakt, że Niemcy w ogóle zajęły się tematem sąsiedztwa, gdyż tym samym odważyły się zaznaczyć, że jednak nie traktują one krajów postsowieckich jako strefy wyłącznych wpływów Moskwy<sup>9</sup>. Niemieckie stanowisko można następująco scharakteryzować: polityka ta ma wprawdzie zbliżyć państwa Europy Wschodniej do Unii Europejskiej, ale nie na tyle, aby mogły czuć się one zachęczone do ubiegania się o członkostwo w Unii ani nie na tyle, by popadać w konflikt z Rosją. Można zatem stwierdzić, iż na tym etapie Niemcy są jedynie gotowe do wspierania demokratyzacji i rozwoju gospodarki rynkowej w państwach postsowieckich oraz pomocy w dostosowywaniu ich systemów do standardów zachodnioeuropejskich. I nic ponadto.

---

<sup>8</sup> M. Fałkowski, K.-O. Lang, *Wspólne zaufanie. Polska, Niemcy i Ukraina w przeobrażającej się Europie*, Warszawa 2004, s. 97.

<sup>9</sup> I. Kempe, *Eine neue Ostpolitik. Europas Antwort auf die Regenbogenrevolutionen*, „Osteuropa” 2005, nr 9, s. 31.

## Miejsce Ukrainy w polityce Niemiec

W związku z tym, że Federacja Rosyjska, pozostająca najważniejszym partnerem Niemiec na wschodzie, nie uczestniczy oficjalnie w Europejskiej Polityce Sąsiedztwa, najważniejszym niemieckim partnerem w ramach tej polityki stała się Ukraina – ze względu na swoją wielkość, położenie geopolityczne i potencjał gospodarczy. Niewątpliwie stosunki Niemiec z Ukrainą w ostatniej dekadzie były istotne zarówno pod względem politycznym, jak i gospodarczym (Niemcy są jej drugim partnerem handlowym).

W przeciwieństwie do Polski, Niemcy jednak nigdy nie próbowały „rozgrywać” Ukrainy przeciwko Rosji ani tym bardziej nigdy nie podnosiły kwestii członkostwa tego kraju w Unii Europejskiej<sup>10</sup>. Ukraińskie deklaracje o woli przystąpienia do UE były zresztą w oczach Berlina i większości innych członków UE mało wiarygodne. Piękne słowa nie przekładały się na reformy wewnętrzne, a polityka prezydenta Kuczmy, niebezpiecznie lawirującego pomiędzy Rosją i UE, sugerowała, że sama Ukraina nie jest zdecydowana, w którym kierunku zmierzać.

## Funkcjonowanie Europejskiej Polityki Sąsiedztwa

### Krytyczna analiza Europejskiej Polityki Sąsiedztwa

Aspekt członkostwa w Unii Europejskiej jest najważniejszym punktem poddawany krytyce. Stworzenie Europejskiej Polityki Sąsiedztwa miało być alternatywą dla dotychczasowej polityki stabilizacji i wspierania transformacji na kontynencie europejskim poprzez oferowanie perspektywy członkostwa w UE. Ten schemat wykorzystano z powodzeniem zarówno w przypadku Grecji, Hiszpanii i Portugalii, jak i państw Europy środkowej i republik bałtyckich. Podobnie, jednym z założeń paktu stabilizacyjnego dla Bałkanów Zachodnich jest perspektywa przystąpienia tych państw do UE.

Kryzys tożsamościowy i integracyjny Unii oraz przypadek Turcji, która po długoletniej i trudnej współpracy z UE wymusiła otwarcie negocjacji członkowskich, uzmysłowił niemożność kontynuowania polityki poszerzania UE na dotychczasowych zasadach. Europejska Polityka Sąsiedztwa opierać się miała na innej, „półotwartej” zasadzie: sąsiedzi dzięki wsparciu UE są zobowiązani przeprowadzić niezbędne reformy i stać się krajami demokratycznymi z gospodarką rynkową, aby w ten sposób przyczynić się do wzrostu bezpieczeństwa i stabilności w regionie. To, czy kiedykolwiek państwa te – i to tylko kraje europejskie – zostaną członkami Unii,

---

<sup>10</sup> W 2001 r., podczas rządowych konsultacji w Kijowie kanclerz Schröder wprowadził obietnicę Ukrainie o wsparcie w sprawie przyznania statusu państwa stowarzyszonego z UE z perspektywą członkostwa, ale ta zaskakująca w treści deklaracja pozostała bez konsekwencji i może być traktowana jako jednorazowe potknięcie dyplomatyczne. Por.: Deutsche Botschaft Kiew, 4. *Deutsch-ukrainische Regierungskonsultationen – wichtigstes Steuerungselement der bilateralen Beziehungen*, Kijów, 6 XII 2001.

pozostaje kwestią otwartą i wykraczającą poza zasięg EPS. Problem polega na tym, że o ile państwa pozaeuropejskie objęte EPS na członkostwo w UE i tak nigdy nie mogły liczyć, to dla takich państw jak Ukraina czy Mołdawia oferta nowego sąsiedztwa jawiła się jako niewystarczająca, gdyż ignorowała ich europejskie ambicje i na wiele lat wymuszała realizację polityki zmierzającej w innym kierunku. Tym samym, EPS zamiast być „półotwartą”, stawała się „półzamkniętą” polityką Unii Europejskiej wobec tych państw<sup>11</sup>.

Pomarańczowa Rewolucja na Ukrainie (listopad–grudzień 2004), która, podobnie jak przemiany polityczne w Gruzji (listopad 2003) oraz zwycięstwo proeuropejskich sił w wyborach parlamentarnych w Mołdawii (marzec 2005), niewątpliwie pokazała, że wschodni sąsiedzi UE nie zrezygnowali z perspektywy przystąpienia do niej a nawet podjęli pierwsze skonkretyzowane kroki (Ukraińska Strategia Integracji z UE) w tym kierunku.

Proeuropejskie dążenia w krajach postsowieckich zmieniły w świadomości zachodnich społeczeństw „mentalną mapę kontynentu”<sup>12</sup>, zmobilizowały polityków i ekspertów do zajęcia się tym tematem oraz sprowokowały dyskusję, czy Europejska Polityka Sąsiedztwa to wszystko, co Unia ma do zaproponowania swoim nowym sąsiadom na Wschodzie. Parlament Europejski nawoływał nawet Komisję do zbadania możliwości oferowania Ukrainie perspektywy członkostwa<sup>13</sup>. I choć pozostało to bez większego odzewu – Komisja Europejska ograniczyła się jedynie do zacieśnienia współpracy w ramach EPS i zwiększenia finansowej oferty w ramach planu działania dla Ukrainy<sup>14</sup> – to ziarno wątpliwości zostało zasiane. Nie bez znaczenia pozostaje też fakt, że dążenia Ukrainy były otwarcie i konsekwentnie popierane przez kilku nowych członków UE, m.in. Polskę, dla których kwestia włączenia państw Europy Wschodniej do struktur europejskich jest priorytetem w polityce europejskiej.

Podsumowując, zanim Europejska Polityka Sąsiedztwa na dobre się zadomowiła w Brukseli, pojawiły się głosy o potrzebie jej zreformowania i wprowadzeniu bardziej zróżnicowanego traktowania partnerów, a także możliwości rozszerzenia oferty dla państw przejawiających ambicje członkostwa w Unii.

## Niemcy a Pomarańczowa Rewolucja na Ukrainie

Rząd niemiecki wobec kryzysu politycznego na Ukrainie jesienią 2004 r. odniósł się z rezerwą. Kanclerz Schröder nie zaangażował się bezpośrednio w mediacje na Ukrainie i ograniczył jedynie do telefonicznych konsultacji z Moskwą, co podobno nastąpi-

---

<sup>11</sup> I. Kempe, W. van Meurs, *Neues Denken für ein Großes Europa*, „Osteuropa” 2003, nr 8, s. 1149; *Partner oder Beitrittskandidaten? Die Nachbarschaftspolitik der Europäischen Union auf dem Prüfstand*, red. M. Koopmann, Ch. Lequesne, Saarbrücken 2006.

<sup>12</sup> W. Maziarski, *Pomarańczowa Alternatywa*, „Newsweek”, 5 XII 2004, s. 30.

<sup>13</sup> Parlament Europejski, *Rezolucja Parlamentu Europejskiego w sprawie wyników wyborów na Ukrainie*, P6\_TA-Prov (2005) 0009, Strasburg, 13 I 2005. Rezolucja ta wprawdzie nie miała żadnej mocy prawnej i była jedynie polityczną deklaracją, stanowiła jednak wyłom w umiarkowanym stanowisku instytucji UE wobec Ukrainy.

<sup>14</sup> Komisja Europejska, *EU-Ukraine – Strengthening the Strategic Partnership*, MEMO/05/106, Bruksela, 29 III 2005; J. Solana, B. Ferrero-Waldner, *Joint Letter: Concrete proposals for ways to strengthen cooperation with Ukraine*, Rada Unii Europejskiej 5799/05, Bruksela, 28 I 2005.

ło dopiero na wyraźną prośbę prezydenta Polski Aleksandra Kwaśniewskiego<sup>15</sup>. Unikał przy tym tematu angażowania się Federacji Rosyjskiej w przebieg ukraińskich wyborów prezydenckich.

W oficjalnym stanowisku rządu, przedstawionym w Bundestagu 1 grudnia 2004 r., kanclerz Schröder podkreślił znaczenie rozwoju demokratycznej, stabilnej i integralnej terytorialnie Ukrainy oraz jej politycznego i ekonomicznego partnerstwa z UE. Z drugiej strony zaznaczył też, wyraźnie w duchu *Russia first*, że stosunki z Ukrainą nie mogą naruszać niemieckiego partnerstwa z Federacją Rosyjską<sup>16</sup>. Ta wypowiedź spotkała się z ogromną krytyką opozycji i mediów, oskarżających kanclerza Schrödera o „usługiwanie Rosji”.

Równie silne oburzenie – w momencie, kiedy nie dało się ukryć zaangażowania Moskwy w wybory na Ukrainie – wywołało stwierdzenie, że w oczach kanclerza Niemiec prezydent Rosji jest „demokratą czystym jak lza” (*lupenreiner Demokrat*)<sup>17</sup>.

W przeciwieństwie do stanowiska rządowego, niemiecki parlament żywo zareagował na wydarzenia w Kijowie. Jeszcze przed zbliżającymi się wyborami prezydenckimi Bundestag przyjął rezolucję, zaproponowaną przez partie koalicyjne, SPD i Zielonych, podkreślającą znaczenie wolnych i niezależnych wyborów zarówno dla samej Ukrainy, jak jej stosunków z Unią Europejską i Federacją Rosyjską<sup>18</sup>.

Podobnie, po drugiej turze wyborów ukraińskich, podczas której dopuszczono się nadużyć i fałszerstw, Bundestag głosami większości frakcji parlamentarnych przyjął rezolucję potępiającą przebieg wyborów i domagał się powtórzenia drugiej tury głosowania<sup>19</sup>. Większość frakcji parlamentarnych wysłała też swoich przedstawicieli do Kijowa, aby otwarcie manifestować poparcie dla społeczeństwa ukraińskiego. Podobnie grudniowa debata parlamentarna, dotycząca wzmocnienia demokracji na Ukrainie, ujawniła duże zainteresowanie deputowanych tym tematem<sup>20</sup>.

Umiarkowane stanowisko rządu i prorosyjskie deklaracje Schrödera znacznie kontrastowały więc z życzliwymi wypowiedziami parlamentarzystów i pozytywnym nastawieniem niemieckiego społeczeństwa i mediów wobec Pomarańczowej Rewolucji. Gdy pomarańczowa Ukraina jeszcze świętowała zwycięstwo, a Zachodnią Europę wydarzenia w Kijowie wprawiły w zdumienie, rząd niemiecki nie wykorzystał szansy otwarcia się na Ukrainę, a w swoich deklaracjach poparcia nie wyszedł poza ofertę zawartą w Europejskiej Polityce Sąsiedztwa.

---

<sup>15</sup> Por.: wywiad z Prezydentem Aleksandrem Kwaśniewskim, *Misja kijowska*, „Polityka” 2004, nr 51.

<sup>16</sup> Deutscher Bundestag, *Rede von Bundeskanzler Gerhard Schröder zur aktuellen Lage in der Ukraine vor dem Deutschen Bundestag am 1. Dezember 2004 in Berlin*, Bulletin der Bundesregierung Nr. 109-1, 1 XII 2004.

<sup>17</sup> A. Widmann, *Schröder kann nur Putinsch*, „Berliner Zeitung”, 2 XII 2004.

<sup>18</sup> Deutscher Bundestag, *Die Ukraine nach der EU-Osterweiterung und vor den Präsidentschaftswahlen am 31. Oktober 2004*, Antrag der Fraktion SPD/Bündnis 90/Die Grünen, Drucksache 15/3958, 20 XII 2004.

<sup>19</sup> Deutscher Bundestag, *Fälschungen der Ukrainischen Präsidentschaftswahlen*, Antrag der Fraktionen SPD, CDU/CSU, Bündnis 90/Die Grünen und der FDP, Drucksache 15/4265, 24 XI 2004.

<sup>20</sup> Deutscher Bundestag, *Die Demokratie in der Ukraine festigen*, Debatte im Deutschen Bundestag, Plenarprotokoll der 144. Sitzung, Berlin, 1 XII 2004.

## Nowe sygnały z Niemiec

Bezpośrednią konsekwencją Pomarańczowej Rewolucji było włączenie kwestii ukraińskiej do dyskusji o przyszłym kształcie Unii Europejskiej i granicach Europy.

Jednym z ważniejszych głosów w tej dyskusji był artykuł czołowego polityka CDU, Wolfganga Schäublego, opublikowany w styczniu 2005 r. W swojej wizji europejskiej integracji, opartej na wspólnocie dziejowej i kulturowej, podkreślił europejskość Ukrainy i postulował, aby w przyszłości, kiedy spełnione zostaną demokratyczne standardy państwa prawa i gospodarki rynkowej, kraj ten, podobnie jak Mołdawia i Białoruś, został przyłączony do struktur UE. Schäble sprzeciwiał się także jednakowemu traktowaniu adresatów Europejskiej Polityki Sąsiedztwa<sup>21</sup>.

Problemem deklaracji o takim charakterze jest dowolność w ich interpretacji. Wbrew pozorom artykuł Schäublego nie był, tak jak konstатовali niektórzy analitycy<sup>22</sup>, deklaracją poparcia dla członkostwa Ukrainy w Unii Europejskiej. Postulowane przyłączenie Ukrainy do struktur europejskich oznaczało nie tyle „perspektywę przystąpienia do UE”, co tzw. „europejską perspektywę” – stworzenie pewnej bliżej nieokreślonej formy integracji, która jest czymś więcej niż partnerstwem, lecz mniej niż członkostwem. W rzeczywistości formułę taką ten można określić jako „mydlenie oczu”; to mało precyzyjny, za to dobrze i mocno brzmiącym termin, pod którym kryje się brak konkretnej wizji czy strategii<sup>23</sup>.

Artykuł Schäublego można uznać za pierwszy zarys stanowiska niemieckiej chadecji wobec polityki europejskiej i dalszych rozszerzeń UE na kilka miesięcy przed objęciem rządów. W późniejszych dokumentach CDU/CSU potwierdzono i rozwinięto główne tezy tego artykułu: chadecja uznaje potrzebę dywersyfikacji EPS przez Unię Europejską, która takim państwom jak Ukraina zaoferowałaby bardziej zintegrowaną formę współpracy, odmienną jednak od członkostwa<sup>24</sup>.

<sup>21</sup> W. Schäuble, *Die europäische Integration voranbringen*, „Frankfurter Allgemeine Zeitung”, 28 I 2005.

<sup>22</sup> Por.: T. Jaskułowśki, *Ukraina w polityce zagranicznej Niemiec*, „Biuletyn PISM”, 15 III 2005.

<sup>23</sup> *De facto* jednak artykuł Schäublego nie tyle dotyczył Ukrainy, co kwestii wstąpienia Turcji do Unii Europejskiej, bowiem powątpiewał w europejskość tego kraju. Argumentując, że Ukraina i inne państwa Europy Wschodniej są państwami bardziej europejskimi niż Turcja i postulując potrzebę wypracowania nowych form współpracy wobec nich, ukazał tak naprawdę brak legitymizacji przystąpienia Turcji do Unii Europejskiej. Jeśli bowiem Ukraina nie może stać się członkiem UE, tym bardziej Turcja nie ma do tego prawa. Można więc stwierdzić, że Pomarańczowa Rewolucja dostarczyła kolejnego argumentu przeciwko członkostwu Turcji w UE.

<sup>24</sup> CDU/CSU, *Deutschlands Chancen nutzen. Wachstum, Arbeit, Sicherheit. Regierungsprogramm 2005–2009*, Berlin, 11 VII 2005; CDU, *Europa muss man richtig machen: Wie Deutschland auf die Krise der Europäischen Union reagieren muss. Beschluss des CDU-Bundesfachausschusses Europapolitik unter dem Vorsitz von Elmar Brok MdEP*, 1 VII 2005.



Wybuch afery wizowej<sup>25</sup> błyskawicznie jednak zmniejszył proukraińskie sympatie w Niemczech. Konsekwencją tej afery, wymierzonej w nadszarpnięcie reputacji Joschki Fischera, było nagłe załamanie się pozytywnego wizerunku Ukrainy w społeczeństwie niemieckim. O ile jeszcze w grudniu 2004 r. kraj ten postrzegany był jako centrum rodzącej się świadomości obywatelskiej i woli demokratyzacji na obszarze państw postsowieckich, to kilka miesięcy później Ukraina jawiła się Niemcom już tylko jako główne źródło prostytucji i nielegalnej imigracji oraz ośrodek przestępczości zorganizowanej i przemytu w Europie Wschodniej.

Nie dziwi więc fakt, że w tej sytuacji w 2005 r. dyskusja o rozszerzonej ofercie Unii Europejskiej wobec Ukrainy i innych państw regionu zmieniła swój charakter i w przededniu wyborów parlamentarnych bardziej dotyczyła skutecznego odgraniczania się od zagrożeń płynących z terytorium Europy Wschodniej, aniżeli planów zwiększania oferty integracyjnej.

W tym tonie zachowane były między innymi deklaracje socjaldemokratów, podkreślających znaczenie utrzymania dobrych stosunków Unii Europejskiej ze swoimi sąsiadami i uznających, że EPS jest stwarza wystarczające ramy polityczne dla promowania demokracji, wolności i pokoju poza granicami UE. Socjaldemokraci odnieśli się z rezerwą do europejskich aspiracji Ukrainy, godząc się jedynie na ogólne poparcie przemian i to wyłącznie za pomocą instrumentów EPS<sup>26</sup>. W podobnym tonie utrzymane były też deklaracje Związku 90/Zielonych<sup>27</sup> i FDP, przy czym liberałowie zwracali też uwagę, podobnie jak chadecy, na potrzebę zwiększenia różnicowania polityki EPS wobec jej sąsiadów<sup>28</sup>.

Należy przy tym zauważyć, że tak naprawdę kampania wyborcza w Niemczech w 2005 r. koncentrowała się głównie na problemach polityki wewnętrznej. Partie wprawdzie odniosły się w swoich programach do spraw europejskich, ale temat ten nie był poddawany szerszej dyskusji. Było to między innymi spowodowane trwającą w UE fazą refleksji, która nastąpiła po odrzuceniu traktatu konstytucyjnego w referendum we Francji i Holandii<sup>29</sup>.

---

<sup>25</sup> W 2004 r. ujawniono, że od objęcia resortu spraw zagranicznych przez Zielonych ministerstwo to stosowało zliberalizowaną politykę wizową, mającą na celu przyspieszenie wydawania wiz turystycznych Ukraincom. Zasada *in dubio pro libertate* – w razie wątpliwości, za pozwoleniem na wjazd – doprowadziła do podwojenia liczby wydawanych wiz turystycznych. Specjalna parlamentarna komisja śledcza, powołana z inicjatywy opozycji i obradująca od stycznia 2005 r. wykazała, że ta nowa polityka wizowa poprzez ignorowanie podstawowych zasad bezpieczeństwa przyczyniła się do zwiększonego napływu nielegalnej imigracji, handlu żywym towarem i przemytu z Ukrainy na terytorium Niemiec. Por.: Deutscher Bundestag, *Antwort der Bundesregierung auf die große Anfrage... der CDU/CSU – Drucksache 15/3032 – Richterlich geäußerter Verdacht der Förderung der Schleuser-Kriminalität durch die Bundesregierung*, Drucksache 15/3670, 2 IX 2004.

<sup>26</sup> SPD, *Vertrauen in Deutschland. Das Wahlmanifest der SPD*, Berlin, 27 VII 2005; SPD, *Deutschlands Rolle in Europa und in der Welt. Die Programmdebatte der SPD*, III. Programmforum, 23 III 2005.

<sup>27</sup> Die Grünen, *Eines für alle. Das Grüne Wahlprogramm 2005*, Berlin, 10 VII 2005.

<sup>28</sup> FDP, *Arbeit hat Vorfahrt. Deutschlandprogramm 2005*, <http://files.liberales.de/fdp-wahlprogramm.pdf> (stan z 11 X 2006).

<sup>29</sup> H. Marhold, *Deutsche Europapolitik nach dem Regierungswechsel*, „Integration” 2006, nr 1, s. 3.

## Kancelarz Merkel i nowa-stara polityka zagraniczna

Wraz z utworzeniem Wielkiej Koalicji po wygranych przez CDU/CSU wyborach parlamentarnych „era Schrödera” dobiegła końca. Po powstaniu rządu Angeli Merkel, pierwszych deklaracjach oraz pierwszych sukcesach w polityce europejskiej (rozwiązanie sporów o Nową Perspektywę Finansową) wzrosło oczekiwanie, że Niemcy w trakcie swojego przewodnictwa w Radzie UE będą w stanie przedstawić realistyczny plan przełamania impasu integracyjnego w Unii Europejskiej. Poza tym pierwsze zagraniczne wizyty kancelarz Merkel oraz ich kolejność – Francja, Bruksela, Londyn, Warszawa – były sygnałem, że rząd Niemiec bardzo poważnie traktuje potrzebę reformowania Unii i od samego początku stara się pozyskać sprzymierzeńców dla swojej sprawy<sup>30</sup>.

Również w odniesieniu do Europejskiej Polityki Sąsiedztwa dało się zauważyć nowe sygnały, będące echem koncepcji chadeckich z początku roku. Pierwszych istotnych szczegółów dostarcza tutaj umowa koalicyjna pomiędzy CDU/CSU a SPD, podpisana w listopadzie 2005 r. Po pierwsze, podkreśliła ona, że EPS powinna być polityką ambitną i zróżnicowaną. Po drugie, umowa koalicyjna wyrażała wolę rozwijania współpracy z państwami Europy Wschodniej i Południowego Kaukazu, opartej na wspólnocie wartości<sup>31</sup>. Był to tym samym sygnał wskazujący, że zainteresowanie Niemiec nie ogranicza się tylko do Europy Wschodniej, ale obejmuje obszar postsowiecki w szerszym znaczeniu. Po trzecie, w odniesieniu do stosunków niemiecko-rosyjskich podkreślono, że mają się one odbywać w duchu przyjaźni i zaufania, sprzyjającym zaangażowaniu się innych sąsiadów. Za kolejny ważny cel uznano wspieranie politycznych i gospodarczych reform na Ukrainie oraz popieranie jej w drodze do Europy<sup>32</sup>. Podobnie opowiedziano się za bardziej stanowczą polityką UE wobec Białorusi. Tym samym podkreślono, że niemieckie interesy w Europie Wschodniej nie ograniczają się li tylko do Rosji, ale i obejmują inne państwa postsowieckie. Oznacza to, że nowy rząd dystansuje się wobec schröderowskiej polityki *Russia first*. Przy czym trzeba pamiętać, że nie oznacza to zmiany priorytetów niemieckiej polityki zagranicznej, tylko co najwyżej jest drobnym przesunięciem akcentów.

Rzeczywiście, kolejne miesiące pokazały, że nie tyle zmieniła się treść polityki Niemiec wobec Rosji, co jej styl i nadanie jej bardziej rzeczowego charakteru<sup>33</sup>. Przesunięcie akcentów w stosunkach z Rosją jest zapewne też uwarunkowane tym, że na czele rządu stoi kobieta – w obecnej konstelacji trudno jest mówić o pielęgnowaniu prawdziwie „męskiej” przyjaźni pomiędzy przywódcami Niemiec i Rosji.

<sup>30</sup> *Ibidem*, s. 15-17.

<sup>31</sup> Koalitionsvertrag zwischen der CDU/CSU und der SPD, *Gemeinsam für Deutschland – Mit Mut und Menschlichkeit*, Berlin, 11 XI 2005, s. 150.

<sup>32</sup> *Ibidem*, s. 156.

<sup>33</sup> Rządowi zależy na utrzymaniu dotychczasowej formuły partnerstwa z Moskwą m.in. ze względu na interesy gospodarcze i bezpieczeństwo energetyczne. Kancelarz Merkel nie zdystansowała się wobec decyzji budowy Gazociągu Północnego. W przeciwieństwie do Schrödera nie unika jednak nieprzyjemnych dla Putina tematów – podczas swojej wizyty w Moskwie nie omieszkała spotkać się z opozycją i przedstawicielami ruchów demokratycznych. Por.: J. Trenkner, *Drang nach Westen. Władimir Putin kusi Niemców*, „Tygodnik Powszechny”, 16 X 2006.

## Reformowanie Europejskiej Polityki Sąsiedztwa

Świadomość zbliżającego się przewodnictwa Niemiec w Unii Europejskiej i oczekiwanie od rządu Merkel konkretnych propozycji mogących przełamać impas konstytucyjny i kryzys tożsamościowy Unii Europejskiej przyczyniły się do rozwinięcia dyskusji na temat reformowania Europejskiej Polityki Sąsiedztwa, a także miejsca Ukrainy w konstelacji europejskiej.

Dodatkowym impulsem była rezolucja Parlamentu Europejskiego z marca 2006 r. To właśnie ta instytucja, która jeszcze rok wcześniej nawoływała Komisję Europejską do zbadania możliwości członkostwa Ukrainy w UE, tym razem z ogromną rezerwą odniosła się do przyszłych rozszerzeń Unii Europejskiej i przypominała o ograniczonej zdolności absorpcyjnej UE. Parlament wezwał też Komisję oraz Radę, aby przedstawiły w odniesieniu do tych krajów europejskich, którym nie zaferowano perspektywy członkostwa, propozycję utrzymania bliskich i wielostronnych stosunków z UE<sup>34</sup>.

## Nowe koncepcje integracyjne – wkład naukowy i polityczny

Dyskusja koncentrowała się w głównej mierze na problemie przyszłego rozszerzenia Unii Europejskiej i ewentualnej alternatywy dla tego działania. Znamienne jest to, że dotyczyła ona zarówno państw, którym już stworzono perspektywę członkostwa (Turcja i kraje Bałkanów Zachodnich), jak i wschodnich sąsiadów objętych EPS, wobec których systematycznie unikano konkretnych deklaracji. Warto zauważyć, iż niemieckie kręgi naukowe i polityczne, które jeszcze dwa–trzy lata wcześniej z dystansem i powściągliwością odnosiły się do Europejskiej Polityki Sąsiedztwa, nagle prześcigały się w propozycjach i koncepcjach nowego porządku w Europie<sup>35</sup>.

Iris Kempe z monachijskiego Centrum Polityki Stosowanej postulowała stworzenie „nowej polityki wschodniej” (*neue Ostpolitik*), która poprzez zróżnicowane traktowanie partnerów objętych programem Europejskiej Polityki Sąsiedztwa byłaby najskuteczniejszą odpowiedzią zarówno na wydarzenia w Europie Wschodniej, jak i na kryzys Unii Europejskiej. Ta europejska polityka wschodnia miałaby opierać się na trzech filarach: wspieraniu procesów demokratyzacji w regionie (przede wszystkim w odniesieniu do Białorusi), zdefiniowanej roli Rosji i wciągnięciu jej w politykę europejską oraz pogłębieniu integracji europejskiej<sup>36</sup>. W odniesieniu do ostatniego punktu Kempe zaproponowała stworzenie nowych form integracyjnych, które

---

<sup>34</sup> Parlament Europejski, *Rezolucja Parlamentu Europejskiego w sprawie dokumentu strategicznego Komisji w sprawie rozszerzenia 2005 r. (2005/2206(INI))*, P6\_TA-PROV (2006) 0096, Strasburg, 16 III 2006. *Notabene*, rezolucja ta została zainicjowana przez niemieckiego chadeka, Elmara Broka, który w 2005 r. opracowywał stanowisko CDU/CSU wobec przewyciężenia kryzysu integracji europejskiej.

<sup>35</sup> Por.: C. Atiglan, D. Klein, *EU-Integrationsmodelle unterhalb der Mitgliedschaft*, Arbeitspapier der Konrad Adenauer Stiftung, nr 158, Berlin–Sankt Augustin 2006.

<sup>36</sup> I. Kempe, *Eine neue Ostpolitik. Europas Antwort auf die Regenbogenrevolutionen*, „Osteuropa” 2005, nr 9, s. 32–34; przedruk w: „Bertelsmann Forschungsgruppe Politik, CAP-Analyse”, nr 2, maj 2006.

różniłyby się od pełnego członkostwa w UE i bazowałyby przede wszystkim na pierwiastku funkcyjnym (np. wspólnota infrastruktury oparta na europejskiej sieci dróg). Kempe postulowała też potrzebę debaty o stworzeniu instytucyjnej alternatywy wobec członkostwa („nie” dla członkostwa, „tak” dla stowarzyszenia)<sup>37</sup>. Tym samym nawiązała do swoich wcześniejszych koncepcji wielopoziomowej Europy (*multi-layered-Europe*) obejmującej wszystkie państwa Europy, które w różnym stopniu, w zależności od swoich możliwości i zainteresowań, byłyby w tę integrację zaangażowane<sup>38</sup>. Publikacje Kempe, jak się wkrótce okaże, miały największy wpływ na formowanie nowych koncepcji politycznych w Niemczech.

Kolejna interesująca koncepcja naukowa jest autorstwa Barbary Lippert z berlińskiego Instytutu Polityki Europejskiej. Proponuje ona zawarcie z państwami Europy Wschodniej i południowego Kaukazu „układów stowarzyszeniowych nowego typu”, koncentrujących się na modernizacji i stabilizacji tych państw. Lippert szczegółowo zdefiniowała, czym miałyby się one różnić od dotychczasowych umów o partnerstwie i współpracy. Poza tym zaproponowała stworzenie Europejskiej Konfederacji Zadań (*Europäische Aufgabenkonföderation*), obejmującej wszystkie zainteresowane państwa kontynentu i organizacje regionalne, która dla krajów postsowietycznych mogłaby się stać trwałą alternatywą wobec członkostwa w UE<sup>39</sup>.

Podobnie warte wzmianki są rozważania polityków CDU. W kręgach chadecji od dawna dużym poparciem cieszyła się koncepcja alternatywnego dla rozszerzenia UE rozwiązania opartego na doświadczeniach Europejskiego Obszaru Gospodarczego. Koncepcja ta, zwana EOG Plus (*EWR Plus*), miałaby opierać się na integracji gospodarczej i być wzbogacona o inne dodatkowe obszary, takie jak ochrona środowiska i wspólna polityka wewnętrzna i bezpieczeństwa. Koncepcja ukazuje możliwości w miarę szybkiego uczestnictwa w pewnych aspektach integracji europejskiej<sup>40</sup>.

Wszystkie trzy powyższe koncepcje mają podobny charakter – są propozycjami mającymi skutecznie utrzymać potencjalnych interesantów za drzwiami UE. Oferują one wprawdzie pewne formy integracji i współpracy, ale ma ona odbywać się poza obszarem Unii Europejskiej. W odniesieniu do takich koncepcji używa się niekiedy określenia „uprzywilejowane partnerstwo”. Jest to kolejne, obok „europejskiej perspektywy”, pustosłowie znaczeniowe. Pierwotnie koncepcja ta, przedstawiona m.in. przez Matthiasa Wissmanna, przewodniczącego Komisji Bundestagu ds. Unii Europejskiej, miała być alternatywą dla członkostwa Turcji w UE<sup>41</sup>. Potem używano jej w odniesieniu do innych państw europejskich.

W przeciwieństwie do „uprzywilejowanego partnerstwa”, nowsza propozycja Wissmanna ma diametralnie inny charakter. Polityk ten zaproponował państwom

<sup>37</sup> *Ibidem*, s. 33.

<sup>38</sup> I. Kempe, W. van Meurs, *Toward a multi-layered Europe, Prospects and risks beyond EU Enlargement*, „CAP Working Paper” 2002, nr 11.

<sup>39</sup> B. Lippert, *Assoziierung plus gesamteuropäische Aufgabenkonföderation: Plädoyer für eine selbstbewusste EU-Nachbarschaftspolitik*, „Integration” 2006, nr 2.

<sup>40</sup> CDU, *Europa-Manifest der CDU*, (Uchwała zarządu Chrześcijańskich Demokratów Republiki Federalnej Niemiec), 22 III 2004, s. 8.

<sup>41</sup> M. Wissman, *Eine „privilegierte Partnerschaft” als eine Alternative zur EU-Vollmitgliedschaft der Türkei*, Pressegespräch, 22 I 2004, [http://www.cdu.de/doc/pdfc/01\\_22\\_04\\_priv\\_partnerschaft\\_wissmann.pdf](http://www.cdu.de/doc/pdfc/01_22_04_priv_partnerschaft_wissmann.pdf) (stan z 11 XI 2006).

postsowieckim, Turcji i krajom Zachodnich Bałkanów model „stopniowego członkostwa” – systematycznego pogłębiania stopnia integracji z UE. Punktem wyjścia miałyby być Wspólna Polityka Bezpieczeństwa i Obrony, ostatnim etapem – pełne uczestnictwo we wspólnym rynku<sup>42</sup>. To tak zwane „członkostwo minus” dopuszczaloby (*sic!*) udział państw zainteresowanych w procesie decyzyjnym.

## Niemieckie propozycje modyfikacji Europejskiej Polityki Sąsiedztwa

### Oświadczenie rządu w sprawie polityki europejskiej

O ile umowa koalicyjna była sygnałem nowego rozłożenia akcentów w polityce zagranicznej, tak oświadczenie rządu ogłoszone 11 maja 2006 r. w Bundestagu dostarczyło pierwszych informacji o priorytetach Niemiec w trakcie ich przewodnictwa w UE. W wystąpieniu tym kanclerz Merkel przedstawiła stanowisko rządu w sprawie wyzwań, jakie stoją przed Unią Europejską i podkreśliła potrzebę „przedefiniowania” Unii Europejskiej. W oświadczeniu rządu niemieckiego w istotny sposób odniesiono się do Europejskiej Polityki Sąsiedztwa. Podkreślono zarówno potrzebę jej rozwoju, jak i bardziej zróżnicowanego traktowania partnerów. Szczególnie adresatom EPS, którzy, choć do tego aspirują, nie będą mogli stać się członkami UE, powinno zaoferować się, oprócz więzów handlowych, także pewną formę współpracy politycznej<sup>43</sup>. Tym samym, wystąpienie kanclerz Merkel, utrzymane w duchu artykułu Schäublego, potwierdziło, że Niemcy wobec takich państw jak Ukraina rozważają stworzenie „europejskiej perspektywy” i unikają, jeśli *de facto* nie negują, oferowania „perspektywy członkostwa”.

W czasie powstawania tego artykułu bardziej konkretne plany Niemiec wobec Europejskiej Polityki Sąsiedztwa nie są jeszcze znane. Jednakże na podstawie wypowiedzi czołowych polityków, przecieków z ministerstwa spraw zagranicznych oraz informacji prasowych można przedstawić zarys niemieckich koncepcji.

### EPS Plus

Najwięcej szczegółów dotyczących propozycji wobec Europejskiej Polityki Sąsiedztwa dostarczył artykuł w lipcowym wydaniu „Frankfurter Allgemeine Zeitung”, w którym nieoficjalnie relacjonowano przebieg prac prowadzonych w sztabie planowania ministerstwa spraw zagranicznych<sup>44</sup>.

Z publikacji tej wynika, że Niemcy planują przeprowadzenie znacznych zmian w Europejskiej Polityce Sąsiedztwa, zwiększających znaczenie krajów postsowiec-

---

<sup>42</sup> Idem, *Das Modell der gestuften Mitgliedschaft. Neue Strategien für künftige Erweiterungsschritte der EU*, „Internationale Politik” 2006, nr 5.

<sup>43</sup> Bundesregierung, *Regierungserklärung von Bundeskanzlerin Angela Merkel*, Berlin, 11 V 2006.

<sup>44</sup> K.F., *Europäische Union: Berlin entwickelt neue Nachbarschaftspolitik für die EU*, „Frankfurter Allgemeine Zeitung”, 3 VII 2006.

kich. Zmiany te miałyby polegać na wprowadzeniu różnicowania partnerów na tzw. „europejskich sąsiadów” (Europa Wschodnia i Południowy Kaukaz) i „sąsiadów Europy” (pozaeuropejscy członkowie z obszaru śródziemnomorskiego). Europejscy sąsiedzi mieliby zostać objęci tzw. polityką EPS Plus – otrzymać dodatkową pomoc finansową i zostać w większym stopniu zintegrowani z UE. Zaproponowane miałyby im zostać partnerstwo na rzecz modernizacji, stanowiące bodziec do transformacji i zbliżenia z UE (echa modelu Lippert)<sup>45</sup>.

Zgodnie z ujawnionymi informacjami istotą planowanego partnerstwa na rzecz modernizacji miałyby być rozszerzenie obszaru działania prawa wspólnotowego na europejskich sąsiadów. Podstawą byłyby tutaj dwustronne lub regionalne porozumienia sektorowe, podobne do modelu współpracy UE ze Szwajcarią. Co więcej, w planach niemieckich posunięto się do propozycji, aby państwa te otrzymały status obserwatorów w procesie decyzyjnym UE w dziedzinach, w jakich przyjęły prawo wspólnotowe. Poza tym europejscy sąsiedzi powinni otrzymać możliwość uczestniczenia we Wspólnej Polityce Zagranicznej i Bezpieczeństwa poprzez przyłączanie się do wspólnych deklaracji i działań<sup>46</sup>. Kwestia członkostwa zaś, w myśl majowego wystąpienia kanclerz Merkel, pozostawałaby otwarta, tak aby nie powstała fałszywa alternatywa „w UE albo poza nią”<sup>47</sup>.

Ten przeciek z niemieckiego sztabu planowania pozwala wyciągnąć kilka interesujących wniosków. Po pierwsze, Niemcy dążą do dywersyfikacji państw objętych EPS, na europejskich sąsiadów i sąsiadów Europy. Po drugie myślą tym samym o stworzeniu polityki *stricte* regionalnej wobec Europy Wschodniej. Po trzecie, przez nadanie europejskim sąsiadom statusu obserwatora, chcą im tak naprawdę zaproponować kolejne członkostwo drugiej kategorii – same obowiązki, żadnych praw. Po czwarte, EPS Plus ma więc być sposobem na uniknięcie odpowiedzi na pytanie o dalsze rozszerzenie UE. Po piąte, biorąc pod uwagę rozwój i ambicje państw regionu, EPS Plus miałyby być *de facto* polityką UE wobec Ukrainy.

### ***Ostpolitik* – europejska polityka wschodnia**

Wraz ze zbliżaniem się niemieckiego przewodnictwa w Radzie UE pojawiły się wypowiedzi sugerujące, że koncepcje Berlina nie ograniczają się jedynie do reformy EPS i powstrzymania ambicji członkowskich europejskich sąsiadów, ale dążą, w myśl koncepcji Kempe, do stworzenia nowej europejskiej polityki wschodniej – tzw. *Ostpolitik*.

Zarys nowej *Ostpolitik* przedstawiony został przez ministra spraw zagranicznych Steinmaiera podczas nieformalnego spotkania ministrów spraw zagranicznych państw UE we wrześniu 2006 r. W następnych tygodniach koncepcję tę sprecyzowano. Polityka ta miałyby się opierać na trzech głównych filarach: 1) Europejskiej

---

<sup>45</sup> *Ibidem*; por. też: Ł. Adamski, *Niemieckie przewodnictwo w UE – zarys wstępnych koncepcji dotyczących Europy Wschodniej i Rosji*, „Biuletyn PISM”, 22 IX 2006, s. 1692.

<sup>46</sup> *Ibidem*.

<sup>47</sup> *Ibidem*.

Polityce Sąsiedztwa, która już obecnie przyczynia się do wspierania stabilizacji i demokracji w regionie i w związku z tym powinna być dalej przez Unię Europejską realizowana; 2) rozbudowaniu stosunków UE z Federacją Rosyjską i oparciu ich na nowym układzie, zastępującym wygasający wkrótce układ o partnerstwie i współpracy, oraz zakotwiczeniu Rosji w Europie („zbliżenie przez włączenie” oraz stworzenie „wspólnego obszaru energetycznego”); 3) wypracowaniu strategii wobec Azji Centralnej z racji rozbudowy partnerstwa energetycznego i utrzymania stabilizacji w regionie (łącznie z Afganistanem)<sup>48</sup>.

Z koncepcji tej można wyciągnąć następujące wnioski: Po pierwsze, stosunki z obszarem postsowieckim będą miały priorytetowe znaczenie podczas niemieckiej prezydencji w UE. Po drugie, to dialog energetyczny z byłymi republikami radzieckimi będzie głównym przedmiotem tych stosunków.

Wbrew obawom polskich analityków nie wydaje się, że plany uwzględnienia Rosji w tej koncepcji oznaczają wolę powrotu do cichego uznawania tych krajów za rosyjską strefę wpływów<sup>49</sup>. Co jednak jest prawdopodobne, to fakt, że w ramach europejskiej „Ostpolitik”, skupiającej się na państwach postsowieckich w szerokim rozumieniu tego słowa (Europa Wschodnia, Południowy Kaukaz, Azja Centralna), znaczenie Ukrainy czy Mołdawii, podobnie jak to się stało w przypadku EPS, ulegnie zmniejszeniu.

Niezależnie od tego, jak interesująco brzmią te koncepcje, trzeba pamiętać, że są to na tym etapie jedynie propozycje polityki opracowywane w Ministerstwie Spraw Zagranicznych. Dokumenty te są wprawdzie istotne, jeśli chodzi o wyczucie tendencji i kierunku planowanych zmian, ale nie mają one żadnej mocy prawnej.

## Studzenie niemieckich ambicji

Dopiero oświadczenie rady gabinetowej z listopada 2006 r. jest tak naprawdę pierwszym oficjalnym dokumentem prezentującym niemieckie priorytety na czas przewodnictwa w Unii Europejskiej. W odniesieniu do interesującego nas obszaru, podkreślono potrzebę wyznaczenia granic UE, które jednak nie przypominałyby nowej żelaznej kurtyny. Z państwami, które nie mogą stać się członkami UE, powinna być rozwinięta współpraca w ramach Europejskiej Polityki Sąsiedztwa, opartej na wspólnych wartościach i współuczestniczeniu w bezpieczeństwie i dobrobycie<sup>50</sup>.

Z powyższego dokumentu można wyczytać, że Unia Europejska nie może pozwolić sobie na dalsze rozszerzenie, a EPS jest polityką alternatywną wobec członkostwa. Propozycja rozwinięcia współpracy w ramach EPS pozwala też wyciągnąć

---

<sup>48</sup> NZZ Online, *EU will Beziehungen zu Russland neu bestimmen*, „Neue Züricher Zeitung”, 2 IX 2006; R. Silberberg, *Ausblick auf die deutsche EU-Präsidentschaft: Stand der Vorbereitung in der Bundesregierung*, Rede von Staatssekretär Silberberg, Berlin, 4 X 2006; F.-W. Steinmeier, *Polen und Deutschland – Gemeinsam Europas Zukunft gestalten – Rede von Bundesaußenminister Steinmeier zur Eröffnung des Akademischen Jahres an der Viadrina-Universität in Frankfurt (Oder)*, Frankfurt n. Odra, 26 X 2006.

<sup>49</sup> Ł. Adamski, *Niemieckie przewodnictwo w UE...*, s. 1692.

<sup>50</sup> Bundesregierung, *Erklärung des Bundeskabinetts zur deutschen EU-Ratspräsidentschaft*, Berlin, 5 XI 2006.

wniosek, że, w przeciwieństwie do wcześniejszych doniesień, Niemcom będzie zależało nie tyle na regionalnym zróżnicowaniu tej polityki, co na ulepszeniu wdrażania.

Problem polega na tym, że aby nadać inny kurs Europejskiej Polityce Sąsiedztwa, Niemcy muszą uzyskać wsparcie innych członków UE. Służyły temu m.in. konsultacje polityczne, które kanclerz Merkel przeprowadziła na jesieni 2006 r. z niektórymi państwami UE i z Przewodniczącym Komisji Europejskiej.

Na obecnym etapie wydaje się, iż Niemcy nie są w stanie przeforsować swoich planów w Unii Europejskiej. Wprawdzie naturalnym ich sojusznikiem są państwa Europy Środkowo-Wschodniej (Polska, Litwa, Słowacja), dla których europeizacja obszaru postsowieckiego ma pierwszorzędne znaczenie ze względu na ich bezpieczeństwo, waga głosów tych państw w Unii Europejskiej jest jednak zbyt mała. Niemcy potrzebują poparcia innych dużych państw UE. Problem polega na tym, że są to kraje (Francja, Włochy, Hiszpania, Grecja), które z zasady sprzeciwiają się dzieleniu EPS i przesuwaniu centrum grawitacji europejskiej na wschód, co zresztą już udowodniły w fazie tworzenia tej polityki.

Interesującym jest też fakt, że wizja stworzenia nowej *Ostpolitik*/Europejskiej Polityki Wschodniej została w wyżej omówionym oświadczeniu rządu całkowicie pominięta. Wprawdzie uznaje się jej główne elementy (znaczenie kwestii bezpieczeństwa energetycznego i rozwijanie współpracy w ramach EPS) za priorytetowe, to wydaje się, że Niemcy nie tyle będą forsować stworzenie takiej polityki, co skupią się w trakcie swojego przewodnictwa na rozwijaniu stosunków UE z obszarem postsowieckim i dialogu energetycznym z tymi krajami. Przypuszczenie to potwierdza też wystąpienie kanclerz Merkel w Berlinie<sup>51</sup>. Poza tym wydaje się, że sama nazwa *Ostpolitik*, odwołująca się do odważnej polityki kanclerza Brandta (SDP) z lat 70., nie znalazła wystarczającego poparcia chadecji<sup>52</sup>.

### **Podsumowanie: rokowania na przyszłość**

Wszystko wskazuje na to, że w przeciwieństwie do pierwotnych planów, rząd niemiecki przyjmie bardziej umiarkowaną pozycję wobec Europejskiej Polityki Sąsiedztwa i stosunków ze Wschodem.

Jeśli więc nie nowa polityka, to co?

Wydaje się, że rząd niemiecki nie tyle proponuje nową koncepcję, co będzie kładł szczególny nacisk na polepszenie implementacji Europejskiej Polityki Sąsiedztwa. W tym właśnie tonie pozostaje deklaracja rządu z listopada 2006 r., taki też będzie priorytet Komisji Europejskiej w 2007 r., po opublikowaniu krytycznego

---

<sup>51</sup> A. Merkel, *Europapolitische Grundsatzrede der Bundeskanzlerin*, „Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik”, 8 XI 2006.

<sup>52</sup> Nie bez znaczenia pozostaje tutaj fakt, że ta pierwsza *Ostpolitik* była dialogiem ze Związkiem Radzieckim, opartym na wspólnocie interesów i różnicy wyznawanych wartości. Obecna współpraca ze Wschodem ma zaś opierać się również na wspólnocie wartości.



raportu na temat realizacji EPS<sup>53</sup>. Zgodnie z tą myślą podpisana została również, w październiku 2006 r., deklaracja ze wspólnego europejsko-ukraińskiego szczytu, która stwierdza, że Unia Europejska pragnie pogłębić współpracę z Ukrainą w ramach tworzenia strefy wolnego handlu, polityki energetycznej i wizowej<sup>54</sup>. Oczekuje się więc, że w trakcie niemieckiego przewodnictwa nastąpi faza poprawiania błędów i ulepszania EPS poprzez tworzenie nowych inicjatyw.

Realne jest, że wychodząc naprzeciw żądaniom państw południowych, Niemcy raczej skupią się na obszarze postsowieckim, a nie na dążeniu do formalnego podzielnia EPS, dzięki czemu Portugalia, obejmująca w drugiej połowie 2007 r. przewodnictwo w UE, będzie mogła nawiązać do osiągnięć Niemiec i dla równowagi skupić się na ulepszaniu Europejskiej Polityki Sąsiedztwa wobec państw basenu Morza Śródziemnego. Za takim rozwiązaniem przemawia deklaracja rządu niemieckiego o woli ścisłej współpracy z Portugalią i Słowenią – kolejno przejmujących po Niemczech przewodnictwo w Radzie UE, co ma przyczynić się do wzrostu kontynuacji polityki europejskiej, a w efekcie do sukcesu procesu odnowy UE<sup>55</sup>.

Podobnie nie można oczekiwać, że Niemcy będą dążyć do zaproponowania Ukrainie, Mołdawii czy Gruzji jakiegokolwiek, nawet najbardziej odległej perspektywy członkostwa. Wyżej wspomniana deklaracja z europejsko-ukraińskiego szczytu zawiera konstatację, że Unia Europejska i Ukraina na rozszerzenie nie są gotowe i nie sugeruje, że kiedykolwiek będzie to możliwe.

Podjęcie tego tematu tak naprawdę nie leży w interesie ani UE, ani Ukrainy. Bowiem, jeśli pytanie o członkostwo postawić obecnie, trzeba by na nie odpowiedzieć negatywnie, co dla obu stron jest niekorzystne. Unia Europejska, zagrożona w konstytucyjnym i tożsamościowym kryzysie, nie może pozwolić sobie na składanie kolejnych obietnic, których być może jeszcze przez długi czas nie będzie w stanie spełnić. Zaoferowanie odległej i mało sprecyzowanej „perspektywy perspektywy” związałoby Unię Europejską na dziesięciolecia, a Ukraina stałaby się drugą Turcją. Kategoryczne „nie” zaś może doprowadzić do odsunięcia się Ukrainy od Europy i dryfowanie w kierunku Moskwy. Dlatego też na chwilę obecną najlepszym rozwiązaniem wydaje się unikanie udzielania wiążących odpowiedzi w tej kwestii i w zamian koncentrowanie się na maksymalizowaniu korzyści płynących z oferty Europejskiej Polityki Sąsiedztwa.

Takie podejście ma jednakże również swoje złe strony: pozostawienie kwestii członkostwa w zawieszeniu jest wprawdzie „wygodne” dla członków Unii, dla państw zainteresowanych może jednak być dowodem braku szczerości w postępowaniu UE, gdyż w istocie nie rozwiązuje podstawowego problemu – braku włączenia wschodnich partnerów w procesy decyzyjne. Unia Europejska domaga się od sąsiadów przeprowadzenia poważnych reform ustrojowych i dostosowania się do

---

<sup>53</sup> Commission of the European Communities, *Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. Commission Legislative and Work Programme 2007*, COM (2006) 629 final, Bruksela, 24 X 2006.

<sup>54</sup> General Affairs and External Relations Council, Joint press statement: EU-Ukraine Summit, Helsinki, 27 X 2006, Por.: D. Bilefski, *EU „not ready” to invite Ukraine to join the bloc. Caution accompanies expansion fatigue*, „International Herald Tribune”, 27 X 2006.

<sup>55</sup> Bundesregierung, *Erklärung des Bundeskabinetts...*

norm europejskich, w zamian jednak nie stwarza możliwości udziału w procesach podejmowania decyzji. A w istocie jedynie to się liczy.

„Ukrainie proponujemy ciepłą i wygodną poczekalnię”<sup>56</sup>, mówi się w niemieckich kręgach rządowych. Tyle że na tej stacji pociąg jadący w kierunku członkostwa w Unii się zatrzymuje.

### **Deutschland gegenüber der Europäischen Nachbarschaftspolitik mit einer besonderen Berücksichtigung der Ukraine Zusammenfassung**

Im Januar 2007 übernimmt Deutschland für ein halbes Jahr die Präsidentschaft im Rat der Europäischen Union. Man weiß, eine der Hauptprioritäten der Regierung Angela Merkel wird die Korrigierung der Europäischen Nachbarschaftspolitik (ENP) und die Entwicklung der EU-Beziehungen zu den Staaten der ehemaligen Sowjetunion sein.

Somit ist eine Änderung der Stellung der BRD zu der ENP zu sehen, die in Deutschland vor allem als Ostpolitik und *de facto* für die Ukraine gilt. Berlin reagierte ursprünglich mit Reserve auf die Schaffung einer neuen Nachbarschaftspolitik, was in einem großen Ausmaß durch die deutsche Vision des Machtstruktur in Europa, die als die Einstellung „*Russia first*” bezeichnet wird, bedingt wird. Nach der Machtübernahme wurde diese Stellung wesentlich modifiziert: wenn auch die Beziehungen zu Russland weiterhin eine Priorität darstellen, ist die Zusammenarbeit Deutschlands mit den anderen Ländern in der Region von anständigen Beziehungen zu Moskau nicht mehr abhängig.

Die ENP zeige sich schnell als ein nicht ausreichendes EU-Angebot für Ostnachbarn, die nicht nur mit der EU zusammenarbeiten wollen, sondern in der Zukunft ihre Mitglieder werden möchten. Es wurde u. a. durch Ereignisse in der Ukraine im Jahre 2004 sichtbar. In dem Zusammenhang erschienen Stimmen zum Thema einer ENP-Reform und ihrer Anpassung an die Erwartungen solcher Länder, wie die Ukraine. Anschließend wurden Konzepte entwickelt, die diesen Staaten verbesserte Zusammenarbeitsformen mit der EU anbieten, die außerhalb der sämtlichen EU-Strukturen liegen.

In diesem Geiste spricht auch die deutsche Regierung. Alles zeigt darauf hin, dass im Gegensatz zu den ersten kühnen Signalen aus dem Außenministerium die ENP-Modifizierung einen wohl kosmetischen Charakter haben wird.

---

<sup>56</sup> B. T. Węgliński, *Niemcy tworzą wschodnią politykę UE*, „Gazeta Wyborcza”, 18 X 2006.