

ERHARD CZIOMER

Rozdział 17

POZYCJA POLSKI W MIĘDZYNARODOWYCH STOSUNKACH POLITYCZNYCH

Międzynarodowa pozycja i rola Polski – jako średniej wielkości państwa europejskiego – zależy od wielu czynników. Zgodnie z założeniami teoretycznymi nauki o stosunkach międzynarodowych (zob. szerzej rozdział 1.2.), są one pochodną określonych uwarunkowań (wyznaczników) wewnętrznych i zewnętrznych, które z kolei wpływają zarówno na kształtowanie jej interesów i celów oraz założeń programowych, jak i zasadniczych kierunków i priorytetów w polityce zagranicznej. W realizacji polityki zagranicznej decydujące znaczenie ma ocena stopnia osiągania celów założonych przez każdą kolejną ekipę rządzącą, w kontekście stosowanych instrumentów, metod i środków.

17.1. Uwarunkowania pozycji międzynarodowej Polski po 1989 roku

Przy analizie wyznaczników pozycji międzynarodowej i polityki zagranicznej Polski po 1989 r. nie można zapomnieć o jej doświadczeniach historycznych. Szczególnie znaczenie dla elit politycznych i narodu polskiego miały takie wydarzenia jak:

- utrata niepodległości przez I Rzeczpospolitą szlachecką na skutek rozbiorów Polski (1772–1795) przez Rosję, Prusy i Austrię. Niepodległość Polacy odzyskali w wyniku opartego na tradycjach walki narodowo-wyzwoleńczej (powstania 1830–1831 oraz 1863–1864) czynu zbrojnego, oraz przy sprzyjającym międzynarodowym układzie sił po klęsce w I wojny światowej wszystkich trzech zaborców w 1918 r.,
- II Rzeczpospolita Polska (RP) powstała w 1918 r.; mimo zdecydowanie prozachodniej orientacji politycznej, na Francję i Wielką Brytanię, miała niekorzystne położenie geopolityczne między dwoma potężnymi i wrogimi sąsiadami – Niemcami i Rosją Radziecką (od 1922 Związek Socjalistycznych Republik Radzieckich – ZSRR), które zdecydowanie przeciwstawiały się ustanowionemu po 1919 r. porządkowi wersalskiemu w Europie. W okresie kryzysu międzynarodowego w przededniu II wojny światowej doprowadziło to do rozbioru Polski pomiędzy III Rzeszę i ZSRR (tzw. Pakt Ribbentrop–Mołotow z 23 sierpnia 1939), a w jego konsekwencji do okupacji hitlerowskiej 1939–1944/1945,

- utworzenie Wielkiej Koalicji antyhitlerowskiej z udziałem USA, Wielkiej Brytanii i ZSRR w latach 1943–1945 przyczyniło się do zwycięstwa nad III Rzeszą, ale jednocześnie znacznie skomplikowało sytuację wewnętrzną i międzynarodowe położenie Polski. Polska w wyniku uzgodnień Wielkiej Trójki (konferencje w Teheranie: listopad–grudzień 1943, Jałcie: luty 1945 i Poczdamie: lipiec–sierpień 1945) znalazła się w strefie wpływów ZSRR, tracąc dawne ziemie wschodnie i w zamian za nie – tytułem rekompensaty – zyskała ziemie niemieckie nad Odrą i Nysą Łużycką oraz Bałtykiem,
- utworzony 28 czerwca 1945 r. ze stronnictw proradzieckich w Polsce i części polityków polskiego rządu emigracyjnego w Londynie Tymczasowy Rząd Rzeczpospolitej Polskiej (od 1952 r. obowiązywała formalnie nowa nazwa – Polska Rzeczpospolita Ludowa – PRL) został podporządkowany ZSRR. PRL przejęła radziecki model ustrojowy i została powiązana układami sojuszniczymi dwu- i wielostronnymi (RWPG, 1949 i Układ Warszawski, 1955) z ZSRR i pozosta-

POLSKA – środowisko i ziemia

Polska leży w Europie Środkowej. Jej powierzchnia obejmuje 322,575 km², w tym obszar lądowy: 311,889 km², morskie wody terytorialne: 2004 km², morze terytorialne 8,682 km². Długość granic Polski wynosi 3511 km, w tym 440 km przypada na granicę morską (linia wybrzeża Morza Bałtyckiego, która nie jest granicą państwa, wynosi 788 km). Graniczy z następującymi państwami: od zachodu z Niemcami (467 km), od południa z Czechami (796 km) i Słowacją (541 km), od wschodu z Ukrainą (535 km) i Białorusią (418 km), od północy z Litwą (104 km) i Rosją (obwód kaliningradzki 210 km).

Struktura użytkowania ziemi

grunty orne: 50,9%, łąki i pastwiska: 25,2%, sady: 0,2%, lasy i grunty leśne: 5,3%, pozostałe: 18, 4%

Demografia

Liczba ludności: 38 635 144

Ludność według wieku:

0–14 lat: 16,7% (mężczyzn 3 319 176; kobiet 3 150 859)

15–64 lat: 70,3% (mężczyzn 13 506 153; kobiet 13 638 265)

ponad 64 lata: 13% (mężczyzn 1 912 431; kobiet 3 108 260)

Przyrost naturalny – 0,03%

W Narodowym Spisie Powszechnym w 2002 r. ponad 96% ankietowanych zadeklarowało narodowość polską, 1,23% (471,5 tys. osób) przynależność do innej narodowości, natomiast 2,03% ludności (774,900 osób) nie określiło swej przynależności narodowościowej. Najbardziej liczne mniejszości narodowe i etniczne to: Ślązacy (173,2 tys.), Niemcy (152,9 tys.), Białorusini (48,7 tys.), Ukraińcy (31,0 tys.), Romowie (12,9 tys.), Rosjanie (6,1 tys.), Łemkowie (5,9 tys.) oraz Litwini (5,8 tys.).

łymi państwami bloku wschodniego. Do 1989 r. PRL stanowiła ważne ogniwo bloku wschodniego oraz układu stosunków Wschód–Zachód. W swojej polityce zagranicznej PRL koncentrowała się na głównie problemach europejskich [zob. szerzej Zając, Zięba 2005].

Uwarunkowania i doświadczenia historyczne, zwłaszcza z lat 1918–1989, nie pozostawały więc bez wpływu na zmianę granic Polski w 1945 r. i jej położenie międzynarodowe w latach 1945–1989, czy na ukształtowanie się nowych założeń i praktycznej polityki zagranicznej Polski po 1989 r.

Wyznacznikami nowego położenia międzynarodowego i polityki zagranicznej Polski po 1989 r. były przede wszystkim dwie kwestie:

- 1) przezwyciężenie konfliktu Wschód–Zachód, oraz upadek realnego socjalizmu w Europie Środkowej i Wschodniej (zob. szerzej rozdział 10),
- 2) towarzyszący im przełom polityczny w 1989 r. i przekształcenie się drogą pokojową PRL w III RP.

Mapa 17.1. Polska w Unii Europejskiej (2007)



Opracowanie: Adam Bielański na podstawie materiałów UE.

Czynniki te określały główne tendencje rozwoju Polski po 1989 r., wskazując na ścisłą współzależność uwarunkowań wewnętrznych i zewnętrznych. Biorąc pod uwagę wyznaczniki wewnętrzne, Polska jako państwo o sporej powierzchni (312 tys. km² – 0,24% powierzchni wszystkich państw świata), zamieszkałe przez ok. 38,2 mln mieszkańców (0,61% ludności świata oraz 9 miejsce w Europie), zajmuje na naszym kontynencie pozycję kraju średniej wielkości, który wszedł od początku lat 90. na drogę przyspieszonej transformacji politycznej i społeczno-gospodarczej. W ciągu 17 lat procesu transformacji systemowej, Polska odniosła sporo sukcesów, zachowując przy tym pozycję ważnego w Europie Środkowej kraju – kraju o ustroju demokratycznym, przestrzegającego prawa oraz z dobrze funkcjonującą gospodarką rynkową.

Analizując sytuację gospodarczo-społeczną, za najważniejsze wskaźniki zmieniającej się pozycji międzynarodowej Polski można uznać: w 2004 r., z wartością 241,8 mld dolarów PKB,

Podstawowe wskaźniki gospodarczo-społeczne za lata 2002–2006

Struktura zatrudnienia:

rolnictwo 16,1%, przemysł 29%, usługi 54,9%

Produkt Krajowy Brutto (PKB):

1046,6 mld zł 344,3 mld dolarów); wzrost PKB: 5,8%

PKB na jednego mieszkańca: 27 400 zł (9 000 dolarów)

PKB na jednego mieszkańca według PPP: 42 620 zł (14 400 dolarów)

Udział w strukturze PKB: rolnictwo 2,8%; przemysł 31,7%; usługi 65,5%

budżet: dochody: 52,73 mld dolarów, wydatki: 63,22 mld dolarów

inflacja: 2,1%; dług publiczny: 47,3% PKB; dług zewnętrzny: 123,4 mld dolarów; rezerwy złota i dewizy: 41,63 mld dolarów

Siła Robocza:

18,3 mln ludzi; ludność żyjąca poniżej progu ubóstwa: 17%; bezrobocie: 15,0%; wynagrodzenie brutto: 2 687,48 zł

Inwestycje: 18,5% PKB

Tempo wzrostu produkcji przemysłowej: 8,5%

Energia elektryczna:

produkcja: 150,8 mld kWh, konsumpcja: 121,3 mld kWh

Zasoby surowcowe:

ropa naftowa: produkcja: 24 530 bar, konsumpcja: 476 200 bar; gaz ziemny: produkcja: 2,1 mld mł, konsumpcja: 11,5 mld mł, węgiel kamienny: 105 mln ton, węgiel brunatny: 59 mln ton

Handel zagraniczny:

import: 95,67 mld dolarów, eksport: 92,72 mld dolarów

eksport (najważniejsi partnerzy): Niemcy 30% Włochy 6,1%, Francja 6%, Wielka Brytania 5,4%, Czechy 4,3%, Holandia 4,3%

import (najważniejsi partnerzy): Niemcy 24,4%, Włochy 7,9%, Rosja 7,3%, Francja 6,7%, Chiny 4,6%

Źródło: Mały Rocznik Statystyczny GUS 2005, Warszawa 2006 (GUS 2005).

Polska zajmowała 26 miejsce w świecie (0,59% produktu globalnego), a uwzględniając siłę nabywczą było to 22 miejsce w świecie (491,5 mld dolarów, 0,88% produktu globalnego), natomiast w 2006 r. PKB Polski wyniósł 552,4 mld dolarów, co dało jej 25 miejsce w skali świata,

- Bank Światowy zaliczył Polskę do grupy 40 krajów na świecie o dochodzie wyższym średnim. W 2004 r., w skali światowej, dawało to Polsce 72 miejsce, z dochodem Produktu Krajowego Brutto (PKB) per capita 6 090 dolarów, a uwzględniając siłę nabywczą – 64 miejsce (12 640 dolarów). W 2006 r. PKB per capita wzrósł do 14 400 dolarów, co dawało jej 48 miejsce. W Europie Środkowej i Wschodniej Polskę wyprzedzały Słowenia, Czechy, Węgry, Słowacja i Estonia. Z drugiej jednak strony należy pamiętać, iż PKB per capita w Polsce od wielu lat utrzymuje się na poziomie ok. 39% średniej „starej piętnastki”;
- poważnym wyzwaniem dla przyszłości Polski stało się ograniczanie nakładów na rozwój nauki i techniki oraz wzrost zadłużenia wewnętrznego i zewnętrznego. Może to być przezwyciężone jedynie przez zachowanie dynamiki wzrostu PKB, intensyfikację handlu zagranicznego i systematyczne ograniczanie deficytu budżetowego,
- wprowadzenie w Polsce na początku lat 90. gospodarki rynkowej doprowadziło do reorientacji jej handlu zagranicznego oraz napływu bezpośrednich inwestycji zagranicznych (ZIB). W ciągu lat 90. aż 80% handlu zagranicznego przypadało na wysoko uprzemysłowane kraje zachodnie (dwie trzecie to państwa UE, a z tego prawie jedna trzecia to Niemcy). Niewątpliwie złym polityczno-gospodarczym posunięciem okazało się między innymi:
- uzależnienie aż w 80% Polski od importu rosyjskich surowców energetycznych. W 2004 r. ujemny dla Polski bilans handlowy przekroczył 23 mld dolarów. Równocześnie systematycznie od 1993 r. wzrastała wartość ZIB w Polsce, która w 2003 r. wyniosła ok. 23 mld dolarów (0,63% wartości światowej ZIB). Największe zainteresowanie rynkiem polskim wykazały kapitały Francji, Włoch, USA,

Holandii i Niemiec [zob. szerzej Zybliekiewicz 2005, 423: 434; Mały Rocznik Statystyczny 2006].

- szybkie starzenie się społeczeństwa polskiego – w 2004 r. ludność do 15 roku życia to zaledwie 17,5% społeczeństwa (dla porównania: w 1960 r. 33,5%), a powyżej 64 lat 12,9% (w 1960 5,8%),
- tendencja ta stwarza poważne zagrożenie dla polskiego rynku pracy, gdyż od początku XXI w. bezrobocie w niektórych latach przekraczało nawet 18%. Spadek bezrobocia w latach 2005–2006 nastąpił w wyniku ponownego ożywienia i wzrostu gospodarczego, ale także masowej migracji Polaków do krajów UE, zwłaszcza ludzi młodych – ze względu na zbyt niskie płace. Poza granicami kraju mieszka obecnie ok. 20 milionów Polaków, z tej grupy ponad 1 mln wyjechał po 2004 r. [por. Iglicka 2007, 1].

Po 1989 r. Polska odzyskała pełną niezależność i suwerenność państwową. W wymiarze międzynarodowym symbolicznym wyrazem tego faktu stało się między innymi ostateczne wycofanie wojsk radzieckich z Polski w sierpniu 1993 r. W ramach wprowadzonej po obradach „okrągłego stołu”, podczas kontraktowych wyborów do Sejmu i Senatu (1989), zasady pluralizmu politycznego, a następnie wolnych wyborów parlamentarnych w 1991 r., naczelną dewizą polityki zagranicznej RP stał się „powrót do Europy”, rozumiany jako jednoznaczna reorientacja w kierunku zachodnim. Orientacja prozachodnia uzyskała poparcie wszystkich opcji politycznych i zdecydowanej większości społeczeństwa. Z drugiej strony, słabością nowego systemu politycznego okazało się przede wszystkim:

- rozproszenie systemu partyjnego i brak stabilności politycznej,
- częste zmiany rządu (przykładowo, w latach 1991–1997 premier zmieniał się prawie co 12 miesięcy),
- ostre kontrowersje w łonie koalicji rządzącej oraz polaryzacja partii, także opozycyjnych, w okresie rządów AWS/UW (1997–2001) oraz SLD/PSL/UP (2001–2005), co w konsekwencji doprowadziło bądź do stworzenia rządów mniejszościowych,

POLSKA W RANKINGACH

Wskaźnik Rozwoju Społecznego 2006 (**Human Development Index**, HDI)

– wskaźnik stosowany przez Program Rozwoju Narodów Zjednoczonych: Polska zajęła 37 miejsce, spośród 177, w grupie krajów wysoko rozwiniętych. Lokaty naszych sąsiadów: Niemcy 21, Czechy 30, Słowacja 42, Ukraina 77, Białoruś 67, Litwa 41, Rosja 65.

Wskaźnik Jakości Życia 2005 (*Quality of Life Index*, „The Economist”): 48 miejsce na 111, za Panamą i Urugwajem, tuż przed Chorwacją i Turcją.

Wskaźnik Wolności Gospodarczej 2005 (*Index of Economic Freedom*, Heritage Foundation i „The Wall Street Journal”): podobnie jak większość „starej UE”, Polska została zakwalifikowana do grupy państw o „w zasadzie wolnej gospodarce” i zajęła 41 miejsce, za Japonią (39), przed Francją (44) i Koreą Płd. (45).

Wskaźnik Konkurencyjności Gospodarki: 51 miejsce spośród 117 państw (Światowe Forum Ekonomiczne): wzrost o 9 pozycji w stosunku do 2004; 57 miejsce w rankingu 60 gospodarek (państw i regionów; Światowy Rocznik Konkurencyjności 2005, IMD).

Wskaźnik Percepcji Korupcji 2005 (**Corruption Perceptions Index** 2005, Transparency International): 70 miejsce na 158, razem z Burkina Faso, Chorwacją, Egiptem, Lesotho, Arabią Saudyjską i Syrią.

Wskaźnik Zaufania Inwestorów Zagranicznych 2005 (**Foreign Direct Investment Confidence Index**, według firmy konsultingowej A.T. Kearney): 5 miejsce.

Wskaźnik Globalizacji, obrazujący stopień integracji państw i społeczeństw ze światem (*Globalization Index* 2005, A.T. Kearney i „Foreign Policy Magazine”): 31 miejsce na 62.

Światowy Wskaźnik Rozwoju Handlu Detalicznego, określający perspektywę rozwoju handlu (**Global Retail Development Index**, A.T. Kearney), 27 miejsce na świecie, za Meksykiem, tuż przed Indonezją.

Źródło: GUS 2005.

bądź do zaniku głównych partii rządzących (AWS w 2001) lub ich poważnego osłabienia i marginalizacji po upływie kadencji (SLD w 2005).

Wyniki wyborów parlamentarnych i prezydenckich w 2005 r. można uznać za nową cezurę w polityce wewnętrznej i zagranicznej RP. Rząd mniejszościowy PIS

2005/2006, a potem – od wiosny 2006 r. – koalicja PIS/LPR/Samoobrona, zakwestionowały znaczną część dorobku III RP, zarówno w odniesieniu do polityki wewnętrznej, jak i zagranicznej.

Wśród wyznaczników zewnętrznych, dla Polski pierwszoplanowe znaczenie miały:

- całkowita zmiana otoczenia zewnętrznego. O ile do 1989 r. Polska sąsiadowała z trzema państwami bloku wschodniego – ZSRR, CSRS i NRD, to w latach 1990–1993 liczba sąsiadów zwiększyła się do sześciu: od zachodu zjednoczone Niemcy (1990), Czechy i Słowacja (po podziale Czechosłowacji w 1993), a po rozpadzie ZSRR w 1991 r. – Ukraina, Białoruś i Federacja Rosyjska (obwód kaliningradzki) (zob. mapę 17.1.). Konsekwencją tych zmian było wspomniane już wyżej rozwiązanie RWPG (1990) i Układu Warszawskiego (1991), co dla Polski stworzyło całkowicie nową sytuację geopolityczną, ułatwiając reorientację jej polityki zagranicznej w kierunku zachodnim,
- nowe położenie geopolityczne w Europie Środkowej, dzięki któremu Polska stała się krajem tranzytowym, leżącym na strategicznej osi, łączącej Wielką Brytanię, Francję i Niemcy z Ukrainą, Rosją i Białorusią. Stwarza to jednak szereg wyzwań i zagrożeń, związanych między innymi z koniecznością rozbudowy i modernizacji infrastruktury transportowej oraz zwalczania nielegalnej migracji i zorganizowanej przestępczości, zmieniającej obszar swojej działalności z terenów WNP w stronę Europy Zachodniej,
- nowe położenie międzynarodowe wymaga dodatkowo od Polski takiego pogłębienia i przyspieszenia procesu transformacji systemowej, aby doprowadziła ona do osiągnięcia stabilizacji i bezpieczeństwa wewnętrznego. Spełnienie tych założeń miało istotne znaczenie dla uzyskania przez Polskę członkostwa w NATO (1999) oraz UE (2004). W ten sposób stała się ona częścią Zachodu, przejmując zarazem także większą odpowiedzialność za rozwiązywanie problemów ogólnoeuropejskich,

Siły zbrojne

Stan liczbowy kadry zawodowej na dzień 31.08.2006

Liczba żołnierzy zawodowych – 77 553

według rodzaju służby wojskowej: generałowie – 145, oficerowie starsi – 11 008, oficerowie młodszy – 14 490, podoficerowie zawodowi – 43 332, szeregowi zawodowi – 8 578, limit CFE – 234 000

Misje zagraniczne

Irak: operacja „Iracka wolność”, 1700 żołnierzy; Afganistan: NATO, 200 żołnierzy + 1000 żołnierzy do czerwca 2007 r.; Kosowo: KOFR, 800 żołnierzy; Liban: PNTSIL, 632 żołnierzy; Wzgórza Golan, Syria: NATO, 355 żołnierzy; Bałkany: siły stabilizacyjne, 300 żołnierzy; Albania: SMWA, 142 żołnierzy; Demokratyczna Republika Konga: siły stabilizacyjne, 172 żołnierzy.
 Źródło: www.mon.gov.pl.

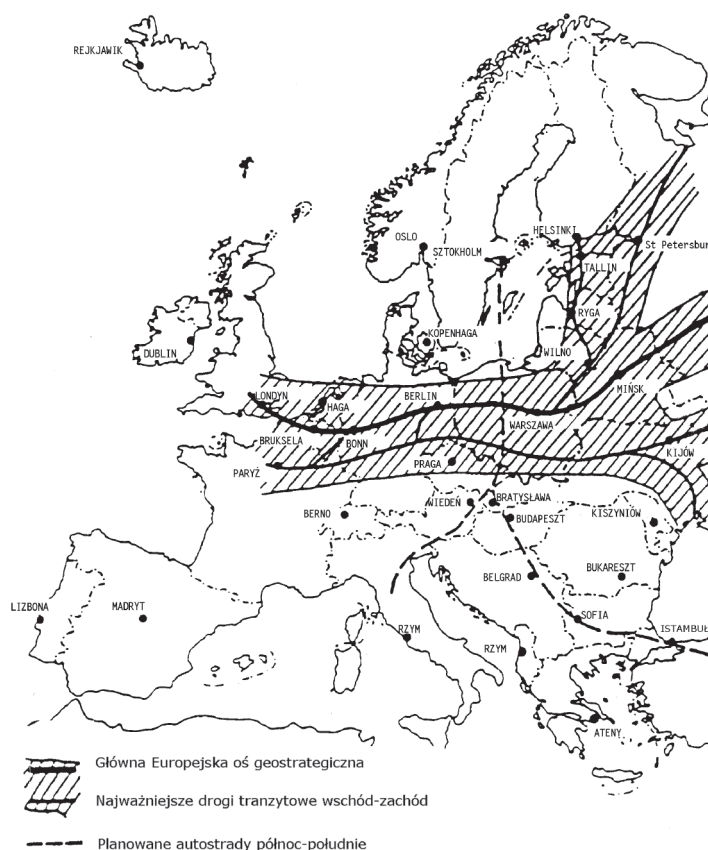
Wydatki zbrojeniowe Polski na tle innych państw w 2003

Kraj	wydatki w mld dolarów	% światowych wydatków
USA	417,4	47
Japonia	46,9	5
Wielka Brytania	37,1	4
Francja	35,0	4
Chiny	32,8	4
Niemcy	27,2	3
Włochy	20,8	2
Iran	19,2	2
Arabia Saudyjska	19,1	2
Korea Płd.	13,9	2
Polska	4,5	0,65

Źródło: *The major spenders in 2003*, Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI), Yearbook 2004, Armaments, Disarmaments and International Security, Oxford 2004.

- ograniczony potencjał ekonomiczno-technologiczny, uniemożliwiający Polsce prowadzenie samodzielnej i mocarstwowej polityki międzynarodowej. Musi ona ze względów geopolitycznych uwzględniać zarówno interesy swoich bezpośrednich sąsiadów, jak i partnerów w UE oraz sojuszników w NATO (zob. mapę 17.2). W tym kontekście istotne znaczenie dla powodzenia polskiej polityki zagranicznej ma przestrzeganie takich zasad, jak: wiarygodność, odpowiedzialność i sprawność w działaniu, prestiż państwa i elit politycznych oraz elastyczność w poszukiwaniu rozwiązań kompromisowych.

Mapa 17.2. Położenie geostrategiczne Polski



Źródło: E. Buchofer, B. Kortus, Deutschland und Polen. Geographie einer Nachbarschaft im neuen Europa, Frankfurt am Main 1994, s. 82.

17.2. Ramy instytucjonalno-prawne, założenia i główne kierunki polityki zagranicznej

1) Ramy instytucjonalno-prawne

Po przełomie politycznym w 1989 r., zasady ustrojowe i kompetencje poszczególnych organów państwowych w dziedzinie kształtowania polityki zagranicznej i bezpieczeństwa zewnętrznego III RP, zawarte były kolejno w następujących aktach prawnych: przejściowo w kilkakrotnie nowelizowanej Konstytucji PRL z 22 lipca 1952 r., Ustawie Konstytucyjnej (Małej Konstytucji) z 17 marca 1992 r. oraz aktualnie obowiązującej Konstytucji RP z 6 kwietnia 1997 r. [zob. szczegółowo: Stemplowski 2006, 125 i n.]. Zgodnie z tradycją sięgająca 1935 r., najważniejsze uprawnienia i kompetencje w tym zakresie ma prezydent RP, który jako głowa państwa jest gwarantem „suwerenności i bezpieczeństwa państwa i niepodzielności jego terytorium” (art. 126 Konstytucji). Ponadto reprezentuje on Polskę w „stosunkach zewnętrznych”, a jego ważniejsze uprawnienia obejmują: ratyfikację i wypowiedzanie umów międzynarodowych, mianowanie i odwoływanie ambasadorów, przyjmowanie listów uwierzytelniających przedstawicieli innych państw (zob. artykuły 134–136). Zgodnie z Konstytucją z 1997 r., prezydent w prowadzeniu polityki zagranicznej zobowiązany jest do współdziałania „z prezesem Rady Ministrów i właściwym ministrem” (art. 133). W praktyce oznacza to poważne ograniczenie kompetencji prezydenta w realizacji polityki zagranicznej. Mimo iż ma on w swej Kancelarii odpowiednią komórkę ds. polityki zagranicznej i specjalne Biuro Bezpieczeństwa Narodowego, musi ściśle uzgadniać swoje decyzje z Radą Ministrów, dysponującą wszelkimi instrumentami i środkami oraz wyspecjalizowanymi strukturami i kadrami, niezbędnymi do realizacji polityki zagranicznej i bezpieczeństwa zewnętrznego RP.

Jako nadrzędny organ administracyjno-wykonawczy, Rada Ministrów zgodnie z art. 4 Konstytucji z 1997 r., sprawuje nadzór nad stosunkami zewnętrznymi, zawiera umowy międzynarodowe. Pozycja premiera jest silna w tym zakresie, gdyż na bieżąco kieruje on pracami rządu, dobiera ministrów oraz kontroluje ich pracę, sprawuje też nadzór nad ustalaniem budżetu. Nie bez znaczenia jest także jego pierwszoplanowa rola w zakresie kontroli prac służb specjalnych. Premier za realizację polityki zagranicznej odpowiada przed parlamentem. Do chwili wejścia w życie Konstytucji z 1997 r., nominacja tzw. szefów resortów siłowych, w tym spraw zagranicznych i obrony narodowej, należała do kompetencji prezydenta RP. Nie bez znaczenia jest także opcja polityczna, do której przynależy prezydent i premier. Nabierało to szczególnie znaczenia w momencie, gdy wywodzili się oni z różnych partii, np. w latach 1993–1995, kiedy prezydent Lech Wałęsa musiał współpracować z rządem SLD/PSL, a w latach 1997–2001 prezydent Aleksander Kwaśniewski z AWS/UW. Od 2005 r. prezydent i premier RP – Lech i Jarosław Kaczyński wywodzą się co prawda z jednej opcji politycznej – PiS, ale również wpływa to na praktyczną realizację polityki zagranicznej.

Zachodzący proces integracji europejskiej wzmacnia dodatkowo rolę Rady Ministrów w kształtowaniu polityki zagranicznej, ponieważ poza MSZ, dysponującym rozbudowanym zespołem dyplomatów i specjalistów w kraju i na placówkach zagranicznych, coraz więcej resortów branżowych uczestniczy bezpośrednio w przygotowaniu i realizacji polityki zagranicznej.

W kontekście zasygnalizowanych wyżej uprawnień i kompetencji prezydenta, premiera i Rady Ministrów, ograniczony wpływ na kształtowanie i kontrolę polityki zagranicznej mają Sejm i Senat. Pośrednio oddziałują one na politykę zagraniczną przez zatwierdzanie składu rządu, jego programu i budżetu oraz udział w ratyfikacji umów międzynarodowych. Natomiast Sejm co roku wysłuchuje *exposé* ministra spraw zagranicznych, kierując potem do niego lub jego przedstawicieli wiele dezyderatów i pytań. Istotne znaczenie ma tu jednak spójna postawa większości parlamentarnej, której poparcie dla rządu poważnie ogranicza możliwości działania opozycji parlamentarnej. Opozycja z reguły swoją działalność sprowadza przede wszystkim do krytyki niektórych posunięć i szczegółowych decyzji rządu – tak działała od połowy lat 90., kiedy starania Polski w sprawie członkostwa w NATO i UE wymagały większego stopnia współdziałania rządu i opozycji. Od początku XXI w., głównie po wyborach parlamentarnych i prezydenckich w 2005 r., stanowiska rządu i opozycji na temat polityki zagranicznej coraz bardziej się różnicowały, zwłaszcza w odniesieniu do różnych aspektów integracji europejskiej i polityki zachodniej.

Ważną rolę w przygotowaniu wielu decyzji dotyczących polityki zagranicznej i bezpieczeństwa zewnętrznego pełnią parlamentarne komisje spraw zagranicznych. Komisja Spraw Zagranicznych Sejmu zajmuje się między innymi opiniowaniem budżetu MSZ i przesłuchaniem kandydatów na ambasadorów, których muszą potem zaakceptować premier i prezydent. Ponadto jej posłowie uczestniczą w licznych posiedzeniach gremiów międzynarodowych (w tym Rady Europy, NATO i OBWE). Natomiast Komisja Spraw Zagranicznych Senatu tradycyjnie utrzymuje kontakty z organizacjami Polonii na całym świecie. Po 1989 r., zwłaszcza zaś po okresie intensyfikacji procesu integracji Polski z UE w latach 1997–2004, na forum rządu i parlamentu utworzono szereg instytucji, urzędów, komisji, podkomisji lub zespołów, które zarówno doraźnie, jak i długofalowo służyły realizacji polityki zagranicznej RP. Najważniejszą z nich był Urząd Komitetu Integracji Europejskiej, placówka w różnych okresach podporządkowana bądź bezpośrednio premierowi, bądź MSZ [por. szerzej Stemplowski 2006, 125: 212].

2) Główne fazy i kierunki kształtowania strategii polityki zagranicznej RP

Kształtowanie strategii w polityce zagranicznej Polski po 1989 r. należy rozpatrywać w ścisłym związku z czynnikami wewnętrznymi i zewnętrznymi. Należy mieć również na uwadze sposób pojmowania interesu narodowo-państwowego przez elity, a zwłaszcza ekipy rządzące RP. Przy rozpatrywaniu powyższego zagadnienia trzeba także pamiętać o wzajemnej współzależności pomiędzy rozwojem wewnętrznym a międzynarodowym położeniem Polski w ostatnich 17 latach. Cho-

ciaż przyjęte poniżej cezury czasowe mają jedynie znaczenie umowne i nie mogą odzwierciedlać złożoności wszystkich kryteriów i tendencji rozwoju, politykę zagraniczną Polski w latach 1989–2006 można rozpatrywać generalnie w trzech fazach rozwojowych:

- pierwsza, 1989–1995, w której ustalono nowe podstawy traktatowe oraz cele i priorytety polityki zagranicznej. Zostały one sformułowane przez rządy ugrupowań solidarnościowych w latach 1989–1993, a następnie przejęte przez nową koalicję lewicowo-centrową SLD/PSL w 1993 r. Decydujące znaczenie miało wówczas sprawowanie urzędu prezydenta przez L. Wałęsę oraz kierowanie tzw. resortami prezydenckimi (sprawy zagraniczne, wewnętrzne i obrona) przez osoby blisko z nim związane.
- druga, 1996–2005, związana z dwoma kadencjami prezydenta A. Kwaśniewskiego, wywodzącego się z SLD. Był on kontynuatorem polityki zagranicznej i bezpieczeństwa RP w okresie rządów SLD/PSL/UP (1996–1997 i 2001–2005) oraz AWS/UW (1997–2001), odegrał także istotną rolę w przyjęciu Polski do NATO (1999) i UE (2004),
- trzecia, po 2005 r., po zwycięstwie PiS w wyborach prezydenckich i parlamentarnych, która to partia początkowo utworzyła rząd mniejszościowy, na początku maja 2006 r. przekształcony w rząd koalicyjny PiS/LPR/Samoobrona. Faza ta charakteryzuje się przede wszystkim zakwestionowaniem osiągnięć i sukcesów III RP i postulowaniem istotnych modyfikacji w polityce wewnętrznej. Równocześnie przedmiotem ostrej krytyki stały się niektóre aspekty polityki zagranicznej, zwłaszcza w odniesieniu do ustępstw i stylu polityki integracji europejskiej oraz pamięci historycznej, zwłaszcza jeśli chodzi o stosunki dwustronne z Niemcami jako bliskimi sąsiadami, partnerami i sojusznikami [por. szerzej Kondrakiwicz 2006, 622: 627].

W każdej z tych trzech faz wykrystalizowały się określone kierunki i priorytety polityki zagranicznej RP, ale ich geneza i ewolucja nie zawsze pokrywały się z podziałem na te fazy. Decydujące znaczenie miała faza pierwsza, 1989–1995, w której doszło zarówno do sformułowania nowych celów i zasad, jak i stworzenia form prawnych w międzynarodowej współpracy Polski. Głównym architektem polityki zagranicznej III RP w latach 1989–1993 był minister spraw zagranicznych Krzysztof Skubiszewski. W pierwszym, obszernym *exposé* sejmowym z 26 kwietnia 1990 r., sformułował aż 11 priorytetów polityki zagranicznej, które w następnych latach ulegały coraz większemu sprecyzowaniu, biorąc pod uwagę kryteria geograficzne, polityczne i gospodarczo-społeczne. Koncentrowały się one generalnie na następujących kręgach współpracy: sąsiedzi Polski i kraje Europy Środkowej, kraje strefy euroatlantyckiej i uprzemysłowione Zachodu, kraje postradzieckie i pozaeuropejskie, oraz organizacje międzynarodowe o charakterze globalnym i regionalnym [zob. Skubiszewski 1997]. W tym czasie stworzono nowe podstawy traktatowe i doprowadzono do wykrystalizowania kierunków polityki zagranicznej RP: nowe podstawy traktatowe ustalono z większością państw świata w formie określonych układów lub deklaracji dwustronnych. Szczególnego znaczenia nabrały nowe

regulacje prawne związane z najbliższymi sąsiadami, czyli podpisanie układów i traktatów: układu granicznego (14 listopada 1990) oraz traktatu o dobrym sąsiedztwie, partnerstwie i przyjaznej współpracy w 1991 r. z Niemcami, traktatów z Węgrami oraz z Czechosłowacką Republiką Federalną (CSRF) o dobrym sąsiedztwie, solidarności i przyjacielskiej współpracy (6 października 1991), uznanie niepodległości Ukrainy 2 grudnia 1991 r., oraz podpisanie z nią traktatu o dobrym sąsiedztwie, przyjaznych stosunkach i współpracy (18 maja 1992), deklaracji o przyjaźni i współpracy z ZSRR (16 października 1990) oraz traktatu z Federacją Rosyjską o przyjaznej i dobrosąsiedzkiej współpracy jako jego sukcesorem (22 maja 1992 r.), deklaracji (13 stycznia 1992) oraz traktatu o przyjaznych stosunkach i dobrosąsiedzkiej współpracy z Litwą (26 kwietnia 1994).

Traktaty i układy te stanowiły podstawę do zawarcia szeregu dodatkowych porozumień i umów dwustronnych. Podobne porozumienia i regulacje prawne zostały zawarte z pozostałymi partnerami Polski. W ten sposób Polska miała uregulowane i pokojowe stosunki ze wszystkimi najbliższymi i dalszymi sąsiadami, pozostałymi państwami europejskimi oraz w skali całego świata [zob. Kukułka 1998, 75: 95].

- dużą wagę Polska przywiązywała do zainicjowania współpracy międzyregionalnej i transgranicznej. Po rozpadzie bloku wschodniego i powstaniu nowego otoczenia zewnętrznego, Polska znalazła się w pewnego rodzaju „szarej strefie” pomiędzy jednoczącymi się Niemcami a rozpadającym ZSRR. W tej sytuacji ważną rolę odegrała inicjatywa zacieśnienia współpracy z Czechosłowacją i Węgrami, uwieńczona utworzeniem Trójkąta Wyszehradzkiego (6 października 1991) oraz przystąpieniem do Pentagonale, przekształconego w wyniku tego w Heksagonale (27 lipca 1991), a od początku 1992 r. w Inicjatywę Środkoeuropejską, oraz do Rady Państw Współpracy Morza Bałtyckiego (5 marca 1992). Wiązało się to z zaangażowaniem się Polski w działanie na rzecz tzw. współpracy neoregionalnej w Europie Środkowej, nowego kierunku polityki zagranicznej,
- z ogólnymi celami i kierunkami polityki zagranicznej RP wiązała się także sprawa jej bezpieczeństwa zewnętrznego. W dokumencie „Podstawy polityki bezpieczeństwa” z 2 listopada 1992 r. sprecyzowano jej zasady: 1) rezygnacja z roszczeń terytorialnych wobec innych państw, 2) dążenie do politycznej i wojskowej integracji ze strukturami euroatlantyckimi (NATO i UE), 3) ustanowienie trwałego bezpieczeństwa w skali ogólnoeuropejskiej, 4) konieczność stacjonowania wojsk USA w Europie jako gwarancji stabilności i pokoju na starym kontynencie, 5) prowadzenie stałego dialogu na temat bezpieczeństwa ze wszystkimi państwami, zwłaszcza sąsiadami, aby ustanowić atmosferę porozumienia i zaufania [zob. Raport 1993, 40: 55],
- od początku lat 90. Polska nawiązała bliską współpracę ze strukturami euroatlantyckimi. Obejmowała ona różne formy kontaktów z NATO, UZE i Wspólnotami Europejskimi (WE). W kontekście wsparcia transformacji gospodarczej w Polsce istotne znaczenie miało podpisanie 16 listopada 1991 r. przez Polskę wraz z Czechosłowacją i Węgrami Układu Europejskiego, ustanawiającego stowarzyszenie tych krajów ze Wspólnotami Europejskimi (WE) i Państwami Członkowskimi.

Wszedł on w życie 1 lutego 1994 r., sprzyjając stopniowej liberalizacji handlu, co doprowadziło do wzrostu obrotów towarów z obszarem WE,

- duże znaczenie w dążeniach Polski do zbliżenia i współpracy z NATO miało jej członkostwo w Północnoatlantyckiej Radzie Współpracy – NACC (20 grudnia 1991), prowadzącej konsultacje z dawnymi państwami bloku wschodniego, a następnie przystąpienie do programu NATO „Partnerstwo dla Pokoju” – PdP (Praga, 10–11 stycznia 1994) [zob. Kuźniar, Szczepanik 2002, 99 i nast.].

Lata 1989–1995 miały decydujące znaczenie dla wypracowania zasadniczych kierunków i priorytetów polityki zagranicznej RP, które zostały potem utrwalone i rozbudowane w drugiej fazie (1996–2005) – kształtowania polityki zagranicznej Polski. Jej główne kierunki i priorytety strategiczne w ujęciu syntetycznym można przedstawić następująco:

- utrzymywanie przyjaznych stosunków ze wszystkimi sąsiadami przy równoczesnej preferencji dla całkowitej integracji ze strukturami euroatlantyckimi, co można określić jako kierunek prozachodni. Można w nim wyróżnić dwa założenia:
 - 1) umocnienie bezpieczeństwa za sprawą członkostwa Polski w NATO i bliskiego sojuszu z USA oraz ich obecności w Europie (1999),
 - 2) wsparcie procesu transformacji społeczno-gospodarczej dzięki członkostwu w UE (2004).
- po rozpadzie ZSRR i powstaniu WNP, bardziej skomplikowany okazał się kierunek wschodni polskiej polityki zagranicznej. Ze względu na bezpieczeństwo oraz interesy strategiczne, priorytetowego znaczenia nabrała współpraca z Ukrainą jako partnerem strategicznym. Największe wyzwania i trudności pojawiły się w drugiej połowie lat 90. w stosunkach z Rosją i Białorusią,
- mniejszą rolę w polityce zagranicznej Polski odgrywały natomiast regiony i kraje pozaeuropejskie. Ze względów gospodarczych przywiązywano wagę do współpracy z Koreą Południową i Japonią, z Chinami Ludowymi i Indiami – jako największymi państwami azjatyckimi. Ze względu na powiązania i tradycję historyczną, nawiązano ponownie stosunki dyplomatyczne z Izraelem i kontynuowano współpracę gospodarczą z wybranymi krajami arabskimi na Bliskim Wschodzie,
- ważnym elementem aktywności międzynarodowej RP była także działalność w licznych organizacjach międzynarodowych w Europie, a w skali globalnej głównie w ONZ.

17.3. Wybrane problemy realizacji polityki zagranicznej i bezpieczeństwa RP na początku XXI w.

Na początku XXI w. Polska, jako aktywny uczestnik układów międzynarodowych, osiągnęła swoje główne cele strategiczne w polityce zagranicznej, stając się członkiem NATO (1999) i UE (2004). Ze względu na ograniczoną objętość podręcznika, temat zostanie ograniczony do zasygnalizowania głównych wyzwań i wybranych problemów polityki zagranicznej i bezpieczeństwa RP – uwzględniając zarówno przedstawione w innych rozdziałach tendencje rozwoju i elementy składowe nowego porządku międzynarodowego (zob. rozdziały 11 i 16), jak i ewolucję roli międzynarodowej Polski do początku XXI w. Uwaga zostanie skoncentrowana na syntetycznym przedstawieniu kluczowych współzależności i zagadnień politycznych międzynarodowej pozycji Polski.

1) Główne problemy powiązań i aktywności międzynarodowej

Polska od początku XXI w. prowadziła aktywną działalność międzynarodową, utrzymując rozbudowane stosunki z innymi państwami i podmiotami, czynnie uczestnicząc w rozwiązywaniu ważnych problemów globalnych i regionalnych. Polska jest członkiem wszystkich ważniejszych organizacji międzynarodowych o zasięgu globalnym, w tym ONZ i jej 16 wyspecjalizowanych agend oraz 2 autonomicznych – Światowej Organizacji Handlu (WTO), Międzynarodowej Agencji Energii Atomowej (IAEA), a także Organizacji Gospodarczej Współpracy i Rozwoju (OECD). Należy także do wspomnianych wyżej organizacji regionalnych – europejskich i transatlantyckich – takich jak: Rada Europy, OBWE, CEFTA, Grupa Wyszehradzka, Trójkąt Weimarski, a przede wszystkim NATO i UE.

Według danych z 2004 r., Polska utrzymuje stosunki dyplomatyczne z 180 państwami (na 191 państw członkowskich ONZ). Jest reprezentowana przez 96 ambasad, 7 stałych przedstawicieli: w Brukseli przy NATO i UE, w Genewie przy Biurze NZ, w Nowym Jorku przy ONZ, w Paryżu przy OECD, w Strasburgu przy Radzie Europy, w Wiedniu przy Biurze NZ i innych organizacji międzynarodowych. Ponadto w skali całego świata ma 296 urzędów konsularnych, w tym 136 urzędów zawodowych i 160 kierowanych przez konsulów honorowych. Dodatkowo w strukturze placówek zawodowych znajduje się 50 konsulów generalnych, 37 wydziałów konsularnych w ambasadach oraz 49 stanowisk konsularnych w mniejszych placówkach dyplomatycznych. Promocją języka i kultury polskiej zajmuje się 19 instytutów, z czego większość w Europie [zob. Kondratiewicz 2006, 626].

Pomimo ograniczonych środków finansowych (0,38% składki członkowskiej w 2000 r. oraz 0,02% w pomocy rozwojowej ONZ – do 2012 r. udział winien wzrosnąć do 1,17%), Polska, pod auspicjami ONZ aktywnie uczestniczyła w rozwiązywaniu takich problemów globalnych, jak: ochrona środowiska naturalnego, prawa człowieka, ochrona zdrowia, rozbrojenie, rozwój prawa międzynarodowego, w tym ustanowienie Międzynarodowego Trybunału Prawa Karnego i przygotowanie nie związanych z tym szczegółowych i specjalistycznych projektów aktów uchwa-

lanych w komisjach i na innych forach ONZ. Od początku istnienia ONZ w jej misjach i operacjach pokojowych wzięło udział ok. 54 tys. żołnierzy oraz 1,2 tys. policjantów. Polska aktywnie włączyła się w reformę ONZ postulując od kilku lat modyfikację postanowień artykułów 53 i 107 KNZ w odniesieniu do państw nieprzyjacielskich oraz popierając między innymi zgłoszoną 16 maja 2005 r. przez Niemcy, Japonię, Indie i Brazylię rezolucję dotyczącą zasad powiększenia Rady Bezpieczeństwa ONZ [zob. Parzymies 2006, 450: 463].

2) Pierwszoplanowe znaczenie członkostwa w NATO i UE

Dla utrwalenia bezpieczeństwa Polski niezwykle istotne było uzyskanie, w wyniku rozmów akcesyjnych i procesu ratyfikacyjnego 1997–1998, członkostwa w NATO (12 marca 1999). Członkostwo przynosi od początku XXI w. określone korzyści, stawiając jednak równocześnie kolejne zadania i wyzwania. Do najważniejszych zalet można zaliczyć:

- poprawę położenia geopolitycznego i strategicznego Polski, która po przezwyciężeniu konfliktu Wschód–Zachód stała się integralną częścią Sojuszu i może wpływać na kształtowanie jego strategii oraz taktyki polityczno-militarnej, zwłaszcza na jego wschodnich rubieżach,
- możliwość uzyskania w myśl artykułu 5 Traktatu Waszyngtońskiego z 4 kwietnia 1949 r., warunkowej pomocy wojskowej na wypadek agresji, jeśli w wyniku przeprowadzonej konsultacji między stronami, zostanie ona uznana za konieczną,
- możliwość zacieśnienia wielo- i dwustronnej współpracy wojskowej z wszystkimi sojusznikami, a zwłaszcza z USA, w rozwiązywaniu wszelkich spraw istotnych dla bezpieczeństwa Polski.

Stosownie do rangi i znaczenia Polska ma swych przedstawicieli we wszystkich strukturach politycznych i wojskowych NATO [zob. Kupiecki 2002, 122: 125]. Równocześnie jednak przez członkostwo przyjęła na siebie szereg nowych zadań i obowiązków, z których najważniejsze po 1999 r. okazały się:

- długofalowe działania mające na celu dostosowanie sił zbrojnych RP do standardów obowiązujących w NATO, przeznaczanie ogromnych środków finansowych na rzecz integracji Polski z NATO. Według oficjalnych danych MON, w latach 1998–2012 wyniosą one ok. 10,2 mld dolarów. Procentowo, koszty na poszczególne kategorie przedstawiają się następująco:
 - osiągnięcie interoperatywności z siłami NATO – 55,2%,
 - koszty osobowe – 11,8%,
 - składki do budżetu NATO – 6,9%,
 - koszty uzyskania praw do obiektów NATO – 21,1%.
- konieczność ponoszenia dodatkowych wydatków finansowych, związanych z zaangażowaniem się Polski w podejmowane przez NATO liczne operacje zbrojne i stabilizacyjne [zob. Mickiewicz 2003, 269 i n.].

Polska od chwili wejścia do NATO zdecydowanie opowiadała się za jego dalszym rozszerzeniem. Wynikało to głównie z chęci zmiany swojego położenia strategicznego – na obrzeżu Sojuszu, oraz dążenia, by zająć w nim możliwie najkorzystniej-

szą pozycję. Konsekwencją tego stanowiska było na szczycie w Pradze w listopadzie 2002 r., zdecydowanie poparcie Polski dla przyjęcia do NATO krajów bałtyckich – Litwy, Łotwy, Estonii, oraz Słowacji, Bułgarii, Rumunii i Słowenii (2004). Nie zważając na krytykę i opory Rosji, Polska zabiegała także usilnie o członkostwo Ukrainy. Okazało się to jednak trudne w realizacji ze względu na brak szerszego poparcia dla takiej inicjatywy na terenie samej Ukrainy, zwłaszcza jej wschodniej i południowej części, zamieszkałej przez ludność rosyjskojęzyczną. Rozwiązanie takie nie uzyskało również większego poparcia członków zachodnioeuropejskich Sojuszu, którzy spotkali się na szczycie w Rydze pod koniec 2006 r. [zob. Kamp 2006]. Politycy polscy jednak optymistycznie opowiadają się za dalszym poszerzeniem NATO o państwa bałkańskie, zwłaszcza Chorwację i Macedonię, i nie wykluczają w dalszej perspektywie również przyjęcia Gruzji, znajdującej się na kryzysogennym Kaukazie. Uzasadniają taki krok potrzebą dalszego poszerzenia „strefy stabilności i demokracji w Europie”, ale powyższa argumentacja nie znajduje poparcia NATO.

Po 1999 r. Polska regularnie wspierała oddziałami wojskowymi różne operacje wielonarodowe i stabilizacyjne Sojuszu, w tym głównie w ramach sił IFOR i SFOR na terenie Bośni-Hercegowiny, Macedonii i w Kosowie. W latach 2007–2008 Polska zapowiedziała, na wyraźne życzenie USA, ale zgodnie z uchwałą NATO, wysłanie ok. 1000 żołnierzy do Afganistanu. Niektórzy polscy autorzy krytycznie oceniają wybitnie proamerykańską postawę elit politycznych oraz ich konsekwentne dążenie do umocnienia pozycji USA w NATO i w ramach obecności w Europie. W postawie takiej dopatrują się nawet nadmiernego serwilizmu elit polskich, widzących w ścisłym sojuszu USA korzyści dla umocnienia pozycji Polski nie tylko w NATO i UE, ale i w całym systemie międzynarodowym. Najdalej idącą konsekwencją takiego postępowania polskiego rządu była akceptacja listu 8 państw europejskich z końca stycznia 2003 r., wyrażającego poparcie dla interwencji zbrojnej USA w Iraku. Do interwencji doszło 20 marca 2003 r. bez zgody Rady Bezpieczeństwa ONZ. Polska przyłączyła się do tzw. koalicji chętnych pod kierunkiem USA i wysłała blisko 2 700 żołnierzy. Po zmianach politycznych w 2005 r., rząd PiS/LPR i Samoobrony nie tylko podtrzymał powyższą decyzję, ale zapowiedział pozostawienie blisko tysięcosobowego kontyngentu wojskowego w Iraku do końca 2007 r. [por. Zięba 2006, 391: 408].

Nadal trwa dyskusja wokół ewentualnego rozmieszczenia w Polsce jednej z trzech baz wyrzutni antyrakietowych, integralnej części amerykańskiego systemu obrony przed rakietami balistycznymi (*Ballistic Missile Demece* – BMD). Plany te mają wśród ekspertów polskich tyłu zwolenników, co przeciwników. Baza taka może mieć charakter eksterytorialny i być wyprzedzająco użyta w sytuacji zagrożenia bezpieczeństwa USA ze strony tzw. państw zbójceckich. Jednak zagrożenie ze strony Iranu czy Korei Północnej jest hipotetyczne, gdyż kraje te do tej pory nie mają rakiet dalekiego zasięgu.

Dyskusyjna jest także sprawa, na ile baza taka, połączona z radarem w Czechach, będzie służyła bezpieczeństwu Polski? Wiązałoby się to z koniecznością dostarczenia przez USA Polsce dodatkowych rakiet typu Patriot lub bardziej no-

woczesnych, w celu lepszej obrony terytorium przed zagrożeniem zewnętrznym. Pomijając kwestie szczegółowe, które są elementami toczącej się dyskusji, należy pamiętać o tym, że pozytywna decyzja Polski strategicznie zwiąże ją na dziesięciolecie z USA. Stąd też powinna ona zostać staranie przemyślana, uwzględniając zarówno bezpieczeństwo, jak i korzyści gospodarcze Polski [zob. szerzej Wągrowska 2007: 1].

Silne sympatie dla USA i NATO polskich elit politycznych oraz wszystkich ekip rządzących po 1989 r. uwarunkowane są tak historycznie, jak i współcześnie. Wiążą się także ze sceptycznym podejściem do zdolności obronnych oraz realnością gwarancji bezpieczeństwa zewnętrznego dla Polski ze strony UE.

Przystąpienie do UE w wyniku rozmów akcesyjnych w latach 1998–2002 miało istotne znaczenie dla pogłębienia stabilizacji wewnętrznej oraz umocnienia pozycji międzynarodowej Polski. Polska musiała się dostosować do wymogów i standardów obowiązujących w UE, ale uzyskała także dostęp do rynków i funduszy unijnych. W latach 1990–2003 w ramach programu Phare, fundusz przedakcesyjny wynosił 3,9 mld euro, a w pierwszych dwóch latach członkostwa (2004–2006), ze wszystkich programów pomocowych – 12,8 mld euro. W budżecie na lata 2007–2013 wartość wszystkich środków pomocowych UE przyznanych Polsce wynosi 59,7 mld euro. Jest to aż 19% łącznej kwoty 307,9 mld euro wszystkich funduszy strukturalnych przyznanych przez UE 27 państwom członkowskim. Sprzyja w znacznym stopniu procesowi modernizacji i rozwojowi Polski w najbliższych latach [zob. FAZ (27.07.2006) oraz UKIE (24.03.2006)].

Polska od 2004 r. była zwolennikiem ożywienia polityki wschodniej UE, zabiegając zwłaszcza o ściślejsze powiązanie, a w dalszej perspektywie członkostwo, Ukrainy. Natomiast ze względu na silne uzależnienie od rosyjskich surowców energetycznych, zwłaszcza ropy naftowej i gazu ziemnego, oczekiwała od UE pomocy na wypadek trudności w ich dostawach. Po wsparciu przez Polskę „pomarańczowej rewolucji” na Ukrainie w 2004 r. doszło do dalszego pogorszenia stosunków polsko-rosyjskich, doprowadzając między innymi do ogłoszenia przez Moskwę zakazu dostaw polskiego mięsa. W grudniu 2006 r. Polska jako jedyne państwo członkowskie zablokowała w Radzie UE możliwość zawarcia przez Unię nowego traktatu z Rosją o partnerstwie i współpracy, który winien zastąpić wygasły układ z 1994 r. Stanowisko Polski na szczycie UE–Rosja w Samarze (17–18 maja 2007) poparły Niemcy, sprawujące przewodnictwo w Radzie Europejskiej, oraz przewodniczący Komisji Europejskiej [zob. wywiad A. Fatyga, 17.05.2007]. Był to z jednej wyraz solidarności UE wobec Polski, a z drugiej oczekiwanie pod jej adresem, aby w większym stopniu zaangażowała się w proces pogłębienia reformy UE.

Po podpisaniu 16 kwietnia 2003 r. traktatu akcesyjnego i jego ratyfikacji przez 15 państw członkowskich oraz 10 krajów kandydackich (w referendum w Polsce za przystąpieniem do UE z 7–8 czerwca 2003 r., przy frekwencji 59%, za głosowało 77%, a przeciw 23%), 1 maja 2004. Polska stała się formalnie członkiem UE. Jednak już w okresie od przyjęcia traktatu akcesyjnego, 13 grudnia 2002 r. przez Radę Europejską, do chwili jego wejścia w życie 1 maja 2004 r., stała wobec szeregu

wyzwań polityczno-prawnych jako potencjalny członek UE. Do najważniejszych z nich należały:

- zajęcie stanowiska wobec wypracowanego w latach 2002–2003 przez Konwent Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy (TRUE), który miał zastąpić korzystny dla Polski Traktat nicejski, obowiązujący w latach 2003–2009, przyznający jej, wraz z Hiszpanią, po 27 głosów w Radzie UE (wobec 29 posiadanych przez największe państwa członkowskie – Niemcy, Francję, Wielką Brytanię i Włochy),
- poparcie przez Polskę w tzw. „liście 8” z końca stycznia 2003 r. wspomnianej wyżej interwencji USA w Iraku, która nastąpiła 20 marca bez legitymizacji Rady Bezpieczeństwa ONZ, co doprowadziło do podziałów i kryzysu w łonie państw członkowskich, zwłaszcza w dziedzinie Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa UE (WPZiB) oraz współpracy transatlantyckiej.

Polska jako jedyne państwo członkowskie zawetowała na posiedzeniu Rady Europejskiej 13 grudnia 2003 r., projekt TRUE, krytykując przede wszystkim:

- 1) potrójny system głosowania w Radzie UE,
- 2) propozycję usprawnienia systemu głosowania (przez podejmowanie decyzji większością głosów i ograniczenie zasady jednomyślności),
- 3) zapisy w preambule o wartościach chrześcijańskich,
- 4) funkcjonowanie WPZiB, łącznie z postulatem zapisu roli NATO i euroatlantyckim systemie bezpieczeństwa.

Odrzucenie TRUE przez prawie całą polską elitę polityczną oznaczało uznanie nicejskiego systemu głosowania za optymalny dla interesów Polski – stąd popularne w mediach i wśród polityków hasło „Nicea albo śmierć”. Przyznawał on Polsce stosunkowo dużo głosów w Radzie UE. Stanowisko Polski nie znalazło jednak zrozumienia u większości państw członkowskich, dlatego też mniejszościowy rząd SLD premiera Marka Belki, mimo ostrej krytyki opozycji parlamentarnej, zgodził się za cenę nieznacznych modyfikacji, 17–18 czerwca 2004 r., na podpisanie TRUE, co nastąpiło w Rzymie 29 października 2004 r. (zob. szczegółowo tabelę nr 17.1).

Tabela 17.1. Podział głosów ważonych w Radzie UE przy różnej liczbie państw członkowskich

Państwa członkowskie	25 państw UE członkowskich, V–XI 2004	25 państw UE, XI 2004–XII 2006	27 państw UE od I 2007
Belgia	5	12	12
Francja	10	29	29
Holandia	5	13	13
Luksemburg	2	4	4
Niemcy	10	29	29
Włochy	10	29	29
Dania	3	7	7

Irlandia	3	7	7
Wielka Brytania	10	10	29
Grecja	5	12	12
Hiszpania	8	27	27
Portugalia	5	12	12
Austria	4	10	10
Finlandia	3	7	7
Szwecja	4	10	10
Cypr	2	4	4
Czechy	5	12	12
Estonia	3	4	4
Litwa	3	7	7
Łotwa	3	4	4
Malta	2	3	3
Polska	8	27	27
Słowacja	3	7	7
Słowenia	3	4	4
Węgry	5	12	12
Bułgaria			10
Rumunia			14
Razem	124	321	
Większość kwalifikowana	88/124	232/321	345
Próg większości kwalifikowanej w %	70,9%	72,3%	73,91%

Źródło: J.J. Węc 2006, 505.

Traktat nie wszedł jednak w życie ze względu na odrzucenie go w referendum przez Francję (29 maja 2005 r.) oraz Holandię (1 czerwca 2005). Od drugiej połowy 2005 r. Polska przerwała prace nad TRUE, wykorzystując zainicjowaną przez Wielką Brytanię tzw. przerwę refleksyjną, która trwała do końca 2006 r. W tym czasie liczba państw ratyfikujących wzrosła do 18, a Niemcy jednoznacznie forsowały potrzebę podjęcia prac nad modyfikacją TRUE i przyjęcia ostatecznej wersji pod koniec 2008 r. [zob. Stolarczyk 2006, 344: 369]. Z chwilą przejścia przez Niemcy przewodnictwa w Radzie Europejskiej w pierwszej połowie 2007 r., konsekwentnie zaczęły one zabiegać o zakończenie trwającej od połowy 2005 r. „przerwy refleksyjnej” oraz przyspieszenie prac nad modyfikacją TRUE. Ważnym elementem powodzenia powyższej strategii, polegającej głównie na usprawnieniu mechanizmu instytucjonalno-decyzyjnego UE, czyli określonej modyfikacji I i II części TRUE, okazała się zgoda nowego polskiego rządu (PiS/LPR/Samoobrona), który od jesieni 2005 r. całkowicie

odrzuć potrzebę dyskusji na temat reformy UE. Po konsultacjach kanclerz Angeli Merkel z premierem i prezydentem RP, 16–17 marca 2007 r., Polska zdecydowała się na podpisanie, łącznie z pozostałymi 26 państwami UE członkowskimi, deklaracji berlińskiej (27 marca 2007) z okazji rocznicy 50-lecia podpisania Traktatów rzymskich [zob. *Die Berliner Erklarung*, 2007].

W deklaracji powyższej państwa UE wyraziły zgodę na przygotowanie przez Niemcy do końca swojej prezydencji, czyli do czerwca 2007 r., wytycznych na konferencję międzyrządową, aby wypracować wiążące założenia traktatu lub dokumentu dotyczące reformy UE. Miały one zostać ratyfikowane, po przyjęciu przez konferencję międzyrządową w czasie trwania prezydencji Francji w 2008 r., aby wejść w życie w 2009 r., kiedy to straci ważność faworyzowany i korzystny dla Polski w zakresie posiadanej liczby głosów w Radzie UE Traktat nicejski z 2004 r. (zob. tabela nr 17.1).

Przed oraz w trakcie posiedzenia Rady Europejskiej, kończącego prezydencję Niemiec, w Brukseli 22–23 czerwca 2007 r., Polska zdecydowanie odrzucała zasadę podwójnej większości państw i ludności, faworyzowała natomiast tzw. pierwiastek jagielloński, czyli liczenie głosów w Radzie UE nie uwzględniając kryterium liczby ludności, lecz jej pierwiastek. Dawało to Polsce korzystną siłę głosu, zarówno w stosunku do Niemiec, jak i największych państw członkowskich: Francji, Wielkiej Brytanii i Włoch (zob. tabela nr 17.2).

Tabela 17.2. Propozycje Polski podziału głosów w Radzie UE w 2007 r.

Kraje/projekt i propozycja	Głosy w Radzie UE według projektu Konstytucji dla Europy z 2004 r. (proporcjonalnie do liczby ludności)	Głosy w Radzie UE według propozycji Polski z wiosny 2007 r. (proporcjonalnie do pierwiastka z liczby ludności)
Niemcy	82	9
Francja	61	8
Wielka Brytania	60	8
Włochy	59	8
Hiszpania	43	7
Polska	38	6
Rumunia	22	5
Holandia	16	4
Grecja	11	3
Portugalia	11	3
Czechy	10	3
Węgry	10	3

Szwecja	9	3
Austria	8	3
Bułgaria	8	3
Dania	5	2
Słowacja	5	2
Finlandia	5	2
Irlandia	4	2
Litwa	3	2
Łotwa	2	2
Estonia	1	1
Cypr	1	1
Luksemburg	1	1
Malta	1	1
Większość kwalifikowana	319	60

Źródło: *Dwa pomysły na podział głosów w Unii*, „Gazeta Wyborcza”, z 16 kwietnia 2006.

Powyższy rozkład głosów Polska uważała ponadto za bardziej sprawiedliwy, gdyż wzmacniał znaczenie w procesie decyzyjnym średnich i małych państw członkowskich. Propozycję Polski warunkowo poparły jedynie Czechy i dlatego prezydent RP wraz z doradcami w końcowej fazie obrad brukselskich zrezygnowali z forsowania pierwiastka i groźenia użycia weta podczas planowanej konferencji międzyrządowej. Zdecydowano się natomiast zawrzeć kompromis w zakresie funkcjonowania najważniejszych elementów mechanizmu decyzyjnego w UE, którego istotę można sprowadzić do następujących punktów:

- do 1 listopada 2014 r. obowiązywać będzie w UE system nicejski, pozwalający Polsce na zachowanie 27 głosów w Radzie UE,
- od 1 listopada 2014 r. wejdzie w życie postulowany w Traktacie Reformującym (dalej skrót TRUE) system podwójnej większości, czyli liczba każdego państwa równać się będzie liczbie ludności, zachowując progi przy podejmowaniu decyzji: 55% państw (nie mniej niż 15 państw) oraz 65% ludności UE,
- przez okres trzech lat, począwszy od 2014 r., czyli do 31 marca 2017 r., każde państwo członkowskie może żądać, by głosowanie odbyło się zgodnie z zasadami nicejskimi. Ponadto, dodatkowo w latach 2014–2017, kilka państw reprezentujących co najmniej 25–26% ludności, może opóźnić wejście w życie decyzje przez „rozsądny czas” (tzw. kompromis z Joaniny),
- po 1 kwietnia 2017 r. obowiązywać będzie, forsowany przez Niemcy i przyjęty w 2004 r. w ramach TRUE, system podwójnej większości [zob. Niklewicz, Pawlicki, Pszczołkowska, 25.06.2007].

Rząd polski uznał powyższy wynik szczytu brukselskiego za ogromny sukces [zob. Kaczyński, 25.06.2007], mimo iż do ostatniej chwili zdecydowanie forsował wprowadzenie pierwiastka w miejsce zasady podwójnej większości. Uzyskał poparcie wszystkich frakcji Sejmu RP, poza SLD, w formie stosownej rezolucji parlamentarnej (15 czerwca 2007) [zob. Wójcik, Nisztor, 16/17.06.2007]. Niebawem jednak doszło do kontrowersji między Polską a Komisją Europejską i Portugalią, sprawującą po Niemczech w drugim półroczu 2007 r. przewodnictwo w Radzie Europejskiej. Odrzuciły one bowiem interpretację Polski dotyczącą kompromisu Joaniny w latach 2014–2017. O ile Polska przyjęła możliwość automatycznego zastosowania blokady w ramach „rozsądnego kompromisu” na okres 3 lat, to zarówno Komisja Europejska, jak i Portugalia dopuszczały jego obowiązywanie najwyżej od 3 do 6 miesięcy. Spowodowało to szereg napięć na linii Warszawa–Bruksela–Lizbona. MSZ nie wykluczył możliwości ponownego zastosowania weta na konferencji międzyrządowej (od końca lipca do końca października 2007 r.) [zob. Pawlicki, 28.06.2007]. Napięcia powyższe spowodowały krytyczną ocenę efektów uzgodnień brukselskich, nie tylko przez partie opozycyjne: PO, SLD i PSL, lecz także koalicjanta PiS – LPR, który ze względów taktycznych nawoływał po szczycie do obalenia nowych uzgodnień przez ogłoszenie referendum w Polsce [zob. *Tłumacz się ze szczytu*, 7/8.07.2007]. Na wspomnianym szczycie w Brukseli, rząd RP wniósł również zastrzeżenie dotyczące przyszłego obowiązywania w polskim sądownictwie postanowień Karty Praw Podstawowych UE, co wzbudza szereg dodatkowych uwag i kontrowersji, zarówno w mediach, jak i wśród specjalistów [zob. Nowicki, 02.07.2007].

Nie wnikając w tym miejscu w kwestie szczegółowe, należy wskazać na następujące dylematy i wyzwania charakteryzujące postawę Polski od wiosny/lata do jesieni 2007:

- Polska, a zwłaszcza jej elity polityczne, przywiązywały z jednej strony nadmierną uwagę do siły swego głosu w Radzie UE, nie potrafiąc z drugiej strony uzyskać większego poparcia wśród państw członkowskich dla swoich postulatów,
- silne zainteresowanie Polski tworzeniem mechanizmów blokujących oraz częste groźenie użyciem weta w procesie decyzyjnym, przy równoczesnym podkreślaniu pierwszorzędного znaczenia obrony interesu narodowego, nie szło w parze z działaniem na rzecz wypracowania wspólnotowego charakteru UE oraz umocnieniem pozycji międzynarodowej. Przysparza to sporo krytyki w Brukseli oraz w wielu państwach członkowskich UE [por. Kaczyński 2007, 76].

Sytuacja powyższa wynika w dużej mierze z eurosceptycznego stanowiska znacznej części elit polskich, które ostro kontrastuje z proeuropejskim nastawieniem większości społeczeństwa. Z reprezentatywnych danych badań opinii publicznej w Polsce, przeprowadzonych w kwietniu 2007 r. wynika, iż w pierwszych trzech latach członkostwa Polski w UE (2004–2007), liczba zwolenników wzrosła z 69% do 86%, a przeciwników zmalała z 22% do 7%. Za najbardziej pozytywne skutki członkostwa uznano: otwarte granice, korzyści dla rolników, możliwość uzyskania pracy za granicą i napływ unijnych pieniędzy, w tym zwłaszcza na modernizację dróg [zob. Uhlig, 2/3.05.2007].

Po zakończeniu obrad konferencji międzynarodowej na szczycie UE w Brukseli 18-19 października 2007 r. w Brukseli został osiągnięty kompromis odnośnie ostatecznego kształtu TRUE, który nie różni się zasadniczo od postanowień szczytu 27 państw członkowskich (w czerwcu 2007). W kwestii zastrzeżeń podnoszonych tam przez Polskę w odniesieniu do postanowień z Joaniny kompromis przedstawia się następująco:

- uzgodniony tekst TRUE zabezpiecza „niewygasalność” i ciągłość mechanizmu z Joaniny, co zostało umieszczone w stosownym protokole [a nie - jak chciała Polska w tekście zasadniczym – E.C, potwierdzającym iż wszelkie zmiany mogą być w przyszłości wprowadzone do powyższego mechanizmu tylko jednomyślną decyzją wszystkich państw członkowskich UE, a więc również Polski,
- natomiast sam mechanizm Joaniny, umożliwiający krajom członkowskim odwołanie podjęcia decyzji w UE przez „rozsądny czas”, pozostanie nadal w deklaracji przyjętej na szczycie, nawet jeśli nie mają one wystarczającej mniejszości blokującej.

Polska zachowała 51 deputowanych w Parlamencie Europejskim, mimo przeprowadzonych zmian stanu posiadania poszczególnych państw po wyborach. Dodatkowo Polska uzyskała również prawo obsady rzecznika Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości. Polska podtrzymała także sformułowane już wcześniej zastrzeżenia odnośnie nieobowiązywania w polskim sądownictwie Karty Praw Podstawowych UE [zob. pełna dokumentacja prac nad TRUE od czerwca do października 2007r. [w] Traktat Reformujący UE (2007-10-18/19).]

TRUE winien zostać podpisany 13 grudnia 2007 r., a jego ratyfikacja przez 27 państw członkowskich nastąpi prawdopodobnie w 2008. Po zdecydowanym zwycięstwie w przedterminowych wyborach parlamentarnych w Polsce 22 października 2007 r. PO oraz utworzeniu rządu koalicyjnego PO/PSL należy się liczyć z bardziej wyważoną, aktywną polityką Polski w kwestii reformy UE. Równocześnie na tym tle może dojść do poważnych kontrowersji nie tylko z silną partią opozycyjną – PiS, lecz także prezydentem RP, który ma ogromny wpływ na praktyczne kształtowanie polityki integracji europejskiej RP.

Wyzwania i wybrane problemy współpracy dwustronnej na przykładzie Niemiec

Ważną rolę w położeniu międzynarodowym oraz polityce zagranicznej Polski odgrywa współpraca dwustronna. Ze względu na ograniczone ramy podręcznika, zostaną nakreślone jedynie te wyzwania i problemy współpracy dwustronnej z Niemcami, które posiadają żywotne znaczenie dla interesów Polski na początku XXI w. Mimo utrzymującej się, na korzyść Niemiec, asymetrii i dysproporcji w rozwoju [zob. szczegółowe dane w tabeli nr 1 w załączniku], współpraca polsko-niemiecka wykracza wyraźnie poza charakter stosunków dwustronnych, rzutując w dużym stopniu zarówno na miejsce oraz rolę Polski w UE i NATO, jak i jej politykę wschodnią, w tym także na relacje z Rosją. Analiza poniższa opiera się w dużym stopniu o najnowsze publikacje autora, co zwalnia go z szerszego powoływania się

w przypisach zarówno na materiały źródłowe, jak i obszerną literaturę przedmiotu [zob. Cziomer 2005; 2006; (red.) 2006, 4].

Wspomniano już, że nowymi podstawami prawnymi współpracy polsko-niemieckiej po 1989 r. były dwa traktaty, które obowiązują do dziś:

- traktat o potwierdzeniu istniejącej granicy polsko-niemieckiej z 14 listopada 1990 r.,
- traktat o dobrym sąsiedztwie i przyjaznej współpracy z 17 czerwca 1991 r.

Obydwa weszły w życie po ratyfikacji 16 stycznia 1992 r. Pierwszy stanowił o ostatecznym uznaniu granicy na Odrze i Nysie Łużyckiej, a drugi określał szczegółowo nowe zasady i formy współpracy w aspekcie dwu- i wielostronnym. Należy tu podkreślić, że w jednobrzmiących listach ministrów spraw zagranicznych zapisane zostały kontrowersyjne lub bolesne sprawy, w których obydwie strony nie doszły do porozumienia, bądź też miały odmienne interesy i poglądy. Obejmowały one:

- 1) oświadczenie rządu federalnego o możliwości rozwoju i działalności osób pochodzenia polskiego, żyjących w Niemczech,
- 2) oświadczenie rządu RP o ułatwieniach osiedlania się Niemców w Polsce w perspektywie przystąpienia Polski do Wspólnot Europejskich,
- 3) oświadczenie rządu RP o powołaniu do życia i działalności Komisji ds. mniejszości narodowych i etnicznych, która będzie się zajmowała mniejszościami narodowymi, w tym także niemieckiej,
- 4) odmowa Polski dotycząca wprowadzenia oficjalnych nazw topograficznych w języku niemieckim na obszarach tradycyjnego osiedlania się mniejszości niemieckiej,
- 5) wyłączenie spod regulacji traktatowych spraw obywatelstwa i majątkowych.

Traktat był w wielu punktach wynikiem kompromisu, a w innych odzwierciedlał całkowitą rozbieżność stanowisk (np. punkt 5 wymienionych listów), a kontrowersje wokół niego istnieją do dziś. Został podpisany na 10 lat i podlega automatycznemu przedłużeniu na kolejne pięć lat, jeśli nie zostanie wypowiedziany na rok wcześniej przez jedną ze stron w formie notyfikacji. Jego pierwsze przedłużenie nastąpiło automatycznie w 2002 r. Natomiast drugie winno nastąpić w 2007 r., co wzbudza zastrzeżenia, zwłaszcza w Polsce. Generalnie traktat powyższy doprowadził do poprawy stosunków polsko-niemieckich, nie eliminując wyzwań i trudności.

Syntetyczna ocena współpracy polsko-niemieckiej do 2005 r.

- w okresie rządów CDU/CSU/FDP na czele z Helmutem Kohlem, w latach 90. doszło do ożywienia dialogu politycznego, wzajemnych wizyt polityków na różnych szczeblach, w tym federalnym i krajowym. Od 1997 r. wprowadzono zwyczaj regularnych, co dwa lata, konsultacji międzyrządowych, w których uczestniczą ministrowie najważniejszych resortów. Mechanizm powyższy obowiązywał w okresie koalicji SPD/S90/Z, na czele z kanclerzem Gerhardem Schröderem w latach 1998–2005,
- w latach 1991–2006 nastąpiła systematyczna rozbudowa współpracy gospodarczej między obu krajami. Polska wraz z Czechami stała się najważniejszym part-

nerem handlowym oraz ważnym rynkiem dla inwestorów niemieckich. Ogólna wartość wymiany handlowej między obu krajami wzrosła z 7,2 w 1991 r. do 40 mld euro w 2006 r. Łączna wartość skumulowanych inwestycji niemieckich w Polsce za 2006 r. wynosiła ok. 10 mld dolarów. Według oficjalnych danych niemieckich, różne formy pomocy finansowej Niemiec dla Polski w latach 1990–1998 wynosiły ok. 22 mld marek, czyli ok. 11 mld euro,

- wśród kontrowersyjnych kwestii prawno-politycznych o charakterze długofalowym, należy wymienić jeszcze dwie, są to: 1) sprawa rozgraniczenia wód terytorialnych w Zatoce Pomorskiej, 2) zwrot niemieckich dóbr kulturalnych przechowywanych od końca wojny w Polsce (w Bibliotece Jagiellońskiej),
- bardziej złożonym problemem stała się kwestia realizacji postanowień traktatu z 17 czerwca 1991 r. w odniesieniu do mniejszości niemieckiej w Polsce oraz Polaków zamieszkałych w Niemczech (art. 20–22). Mniejszość niemiecka, której największe skupiska zamieszkują przede wszystkim województwo opolskie i śląskie, uzyskała szereg przywilejów, łącznie z obniżeniem progu klauzuli zaporowej w wyborach do Sejmu. Odmawiano jej natomiast nadania praw mniejszości narodowej, uzasadniając to możliwością pojawienia się tendencji separatystycznych oraz faktem, iż ustawodawstwo polskie wystarczająco gwarantuje indywidualne prawa mniejszości. Dotyczyło to także braku zgody na podwójne nazwy miejscowości w jej większych skupiskach, wprowadzenia języka niemieckiego jako urzędowego, roszczeń odszkodowawczych w ramach repatriacji itp. Oddzielnym zagadnieniem okazały się ściśle powiązania kierownictwa mniejszości z funkcjonariuszami Związku Wypędzonych (BdV), który miał duże możliwości oddziaływania na postawy i zachowania przedstawicieli mniejszości niemieckiej w Polsce. Sytuacja stała się kłopotliwa pod koniec lat 90., kiedy BdV i związane z nim ziomkostwa, z jednej strony nawoływały do zbliżenia i porozumienia z Polakami, a z drugiej popierały akcję wysyłania do polskich władz petycji „wypędzonych”, żądających potwierdzenia i zwrotu pozostawionego w Polsce mienia. Z kolei mieszkający w Niemczech Polacy mający obywatelstwo niemieckie, nie mieli praw mniejszościowych, a jedynie status grupy etnicznej. Byli oni rozproszeni pod względem terytorialnym i zrzeszeni w kilkudziesięciu organizacjach lokalnych i branżowych, mieli kłopoty finansowe oraz trudności w praktycznej nauce języka polskiego swoich dzieci. Dodatkowym problemem były konflikty i spory między poszczególnymi organizacjami Polaków, których nie przezwyciężono po utworzeniu w 1996 r. ciała koordynacyjnego – Polskiej Rady w Niemczech.

Już pod koniec rządów koalicji CDU/CSU/FDP doszło ostrej polemiki między parlamentami obu państw. Była ona spowodowana przyjęciem 28 maja 1998 r. rezolucji Bundestagu głosami CDU/CSU/FDP, mimo sprzeciwu kierowanego przez liberałów MSZ. W tej ogólnej rezolucji apelowano do rządu federalnego, aby w rozmowach z krajami Europy Środkowej, w tym z Polską, zabiegał o rozwiązanie „otwartych kwestii bilateralnych wypędzonych”. Pozwoliłoby to bowiem na przezwyciężenie skutków wojny i bezprawia w odniesieniu do „wypędzonych”. Rezolucja

powyższa zbiegła się z nasilającymi się pismami indywidualnymi „wypędzonych”, kierowanymi do urzędów w Polsce z żądaniem potwierdzenia pozostawionego w Polsce mienia. W odpowiedzi, 3 lipca 1998 r., Sejm w swojej uchwale podkreślił nienaruszalność polskich granic oraz wszelkich tytułów własności i nieruchomości polskich. Wskazano na niebezpieczne tendencje „dwuznaczności” w polityce Niemiec wobec Polski, które nie służą dobrze rozwijającej się współpracy polsko-niemieckiej.

Utworzenie koalicji SPD/S90/Z po wyborach 27 września 1998 r., nasiliło jeszcze nieporozumienia we współpracy polsko-niemieckiej. Obejmowały one nie tylko wspomniane wyżej kwestie dwustronne, ale również problemy bezpieczeństwa i współpracy transatlantyckiej oraz zasad funkcjonowania i przyszły kształt UE.

Istotne różnice pomiędzy Niemcami a Polską wystąpiły na tle stanowiska wobec polityki bezpieczeństwa europejskiego oraz współpracy transatlantyckiej. W okresie przygotowań do wojny przeciwko reżimowi Saddama Husajna w Iraku (2002/2003), Polska poparła jednoznacznie stanowisko USA i Wielkiej Brytanii (tzw. „list 8” z początku lutego 2003), uczestniczyła także bezpośrednio w działaniach zbrojnych na terenie Iraku po 20 marca 2003 r. Natomiast Niemcy, wraz z Francją i Rosją należały do głównych przeciwników wojny, doprowadzając między innymi do zablokowania decyzji Rady Bezpieczeństwa ONZ, mającej na celu zalegalizowanie interwencji zbrojnej. W tej sytuacji proamerykańska postawa Polski spotkała się z negatywnym przyjęciem w Paryżu i Berlinie.

Powołany do życia w 1991 r. z inicjatywy ówczesnego ministra spraw zagranicznych Niemiec, Hansa Dietricha Genschera, Trójkąt Weimarski stanowił w latach 90. forum spotkań i konsultacji niemiecko-polsko-francuskich. W momencie ujawnienia się zasadniczych różnic w podejściu do interwencji zbrojnej USA i Wielkiej Brytanii w Iraku 2002/2003 – Francji i Niemiec z jednej strony, a Polski z drugiej – wydawało się, iż współpraca w ramach Trójkąta Weimarskiego ulegnie zawieszeniu lub nawet przerwaniu. Francja i Niemcy podtrzymały jednak powyższą formę konsultacji z Polską, choć na szczycie Trójkąta we Wrocławiu 10 maja 2003 r., jednoznacznie odrzuciły możliwość udzielenia Polsce bezpośredniego wsparcia wojskowego w Iraku w formie oddania pod jej dowództwo własnych oddziałów zbrojnych. Oba państwa nie oponowały jednak przeciwko udzieleniu określonego wsparcia logistycznego i wywiadowczego ze strony NATO. Jednak uzyskanie przez Polskę pozycji bliskiego sojusznika USA w stabilizacji Iraku, mimo początkowych animozji ze strony Paryża i Berlina, nie osłabiło całkowicie współpracy polsko-niemieckiej. Stąd też Francja i Niemcy nie tylko podtrzymały konsultacje w ramach Trójkąta Weimarskiego, ale uzgodniły na wspomnianym szczycie we Wrocławiu ich dalszą intensyfikację [por. szerzej Koszel 2006].

Nowy wymiar osiągnęły napięcia i polemiki polsko-niemieckie w latach 2003–2004, toczące się wokół dwóch zasadniczych problemów, które odzwierciedlały odmienne podejście państw do ich aspiracji i roli w Europie. Mowa tu o:

- kontrowersjach wokół uchwalenia Traktatu Konstytucyjnego dla Europy,
- nasileniu się fali roszczeń odszkodowawczo-restytucyjnych ze strony BdV,

zwłaszcza tzw. Powiernictwa Pruskiego w 2004 r., co spowodowało kontrroszczenia reparacyjne Polski.

W pierwszej kwestii stanowiska obu państw zdecydowanie się różniły. Niemcy wraz z Francją przeforsowały w Konwencji większość swoich postulatów dotyczących Traktatu konstytucyjnego, w tym zasadę tzw. podwójnej większości, czyli liczenia głosów nie tylko państw, ale także według kryterium demograficznego. Dawało to Niemcom więcej głosów niż pozostałym wielkim krajom UE – Francji, Wielkiej Brytanii i Włochom. Natomiast Polska, popierana do wiosny 2004 r. przez Hiszpanię, zaciekle broniła postanowień Traktatu nicejskiego, który dawał jej, wraz z Hiszpanią, 27 głosów, a więc tylko o dwa mniej niż Niemcom i pozostałym trzem wielkim krajom. Mniejszościowy rząd SLD/UP znajdował się pod silną presją partii opozycyjnych i mediów, kwestionując nie tylko zasadność podwójnej większości w projekcie Traktatu konstytucyjnego, ale w ogóle prawa Konwentu do forsowania uprzywilejowanego stanowiska Niemiec, które sprzyjało nadmiernemu wzrostowi ich pozycji w łonie UE. W wypowiedziach wielu polityków polskich było to równoznaczne z tendencją Niemiec do marginalizacji Polski. Polska uważała ponadto, iż odrzucając na Konferencji Międzyrządowej w Brukseli 13 grudnia 2003 r., projekt Traktatu konstytucyjnego, występuje nie tylko w imieniu własnym i Hiszpanii, ale także innych małych państw. Jednak po zmianie rządu w Hiszpanii w wyniku zamachu terrorystycznego w marcu 2004 r. i przejściu nowego socjalistycznego rządu Hiszpanii do grupy państw popierających Traktat konstytucyjny, Polska została osamotniona w działaniach na rzecz jego całkowitego odrzucenia. Niemcy popierały postanowienia Traktatu konstytucyjnego jako najlepsze rozwiązanie dla podejmowania decyzji w poszerzonej do 25 członków coraz bardziej spójnej UE. W odróżnieniu od Polski, Niemcy popierały także wzmocnienie Europejskiej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa.

Kontrowersje polsko-niemieckie wokół przyjęcia Traktatu Konstytucyjnego 2003–2004 należy rozpatrywać w kontekście wspomnianych już wyżej „listu 8” oraz poparcia przez Polskę interwencji USA w Iraku. Była to w istocie walka Niemiec o umocnienie swej pozycji w UE, co, zdaniem Polski, doprowadziło do zachwiania równowagi w Unii. Niemcy i Francja nie tylko dążyły do dominacji w UE, ale przez zawetowanie w Radzie Bezpieczeństwa ONZ interwencji USA w Iraku, podważyły jednoznacznie popierane przez Polskę pierwszoplanowe znaczenie USA w Europie. Osamotniony rząd mniejszościowy premiera Marka Belki nie mógł kontynuować polityki obstrukcji wobec Traktatu konstytucyjnego i zdecydował się 18 czerwca 2004 r. na jego poparcie na szczycie UE w Brukseli za cenę nieznacznej modyfikacji w stronę wzmocnienia mechanizmu blokującego przewagę silniejszych państw, zwłaszcza Niemiec. Z punktu widzenia Niemiec przyjęcie Traktatu konstytucyjnego było ważnym, choć niewystarczającym krokiem w kierunku pogłębienia i reformy UE.

Perspektywa rychłego członkostwa Polski w UE na początku XXI w. spowodowała nasilenie się roszczeń restytucyjno-odszkodowawczych ze strony BdV oraz związanych z nim ziomkostw. W tym kontekście należy podkreślić, iż SPD/S90/

Z, jako partie opozycyjne, nie poparły wspomnianej wyżej rezolucji Bundestagu z 28 maja 1998 r. Na zlocie BdV w Berlinie, na początku września 2000 r., kanclerz Schröder jednoznacznie odrzucił zarówno roszczenia odszkodowawcze, jak i projekt nowej przewodniczącej, Eriki Steinach, dotyczący utworzenia w Berlinie Centrum przeciwko Wypędzeniu (CPW). Nieznaczna większość parlamentarna w Bundestagu zablokowała w 2002 r. stosowną rezolucję frakcji CDU/CSU, popierającą budowę. Rząd SPD/S90/Z postulował nadanie powyższej inicjatywie ram europejskich, nie wykluczając możliwość jego utworzenia (w uzgodnieniu z innymi państwami europejskimi) także na terenie Polski, we Wrocławiu. Chodziło o przedstawienie „wypędzeń” i przymusowych wysiedleń w szerszym kontekście międzynarodowym. W Polsce natomiast projekt powyższy od początku oceniano negatywnie, zarzucając nie tylko BdV, ale także elitom politycznym, próbę dążenia do kolejnej modyfikacji pamięci historycznej.

Roszczenia odszkodowawcze BdV, a następnie Powiernictwa Pruskiego, wprowadziły dezorientację w społeczeństwie polskim. Do kontrataku ruszyły zarządy niektórych miast polskich, na czele z Warszawą, które były zdominowane przez partie wyraźnie antyniemieckie – Prawo i Sprawiedliwość czy Ligę Polskich Rodzin, i przygotowały bilans polskich strat wojennych. O ile Biuro Odszkodowań Wojennych oceniło w 1947 r. wysokość strat Polski w latach 1939–1945 na ok. 258 mld złotych przedwojennych, czyli według kursu z 1939 r. (5,26 dol./zł), dałoby to kwotę ok. 2,5 bln złotych – a więc ok. 637 mld dolarów. Same straty Warszawy i jej mieszkańców ocenia się szacunkowo na ok. 40 mld współczesnych dolarów, czyli ok. 160 mld zł. Kanclerz Schröder, przemawiając w Warszawie z okazji 60. rocznicy Powstania Warszawskiego, 1 sierpnia 2004 r., odrzucił roszczenia i pozwy niemieckie wobec Polski, oświadczając zarazem, iż rząd federalny zajmie w takiej sytuacji również negatywne stanowisko przed trybunałami międzynarodowymi. Według obowiązujących w Niemczech przepisów, rząd federalny nie może zrezygnować z roszczeń indywidualnych „wypędzonych”, czy też późnych przesiedleńców, gdyż opierają się one na Ustawie o Wyrównaniu Szkód (*Lastenausgleichsgesetz*) z 1952 r. oraz znowelizowanej Ustawie o Wypędzonych (*Vertriebenen-zuwendungs-gesetz*) dla byłej NRD z 1994 r., które zostały dodatkowo potwierdzone w orzeczeniach FTK z 5 czerwca 1994 r. w odniesieniu do traktatu granicznego Niemiec z Polską z 14 listopada 1990 r., oraz z 8 września 1993 r. w odniesieniu do traktatu o dobrym sąsiedztwie i przyjaznej współpracy z 17 czerwca 1991 r. Wyłączały one bowiem decyzje nacjonalizacyjne i przejmowanie mienia poniemieckiego w Polsce przez władze polskie po 1945 r. Oświadczenie Schrödera było sprzeczne z postępowaniem Federalnego Ministerstwa Finansów, które domagało się, przykładowo, od późnych przesiedleńców zwrotu uzyskanej w dawnej RFN w ramach Federalnego Urzędu Wyrównawczego rekompensaty finansowej, jeśli nie dysponują odpowiednimi zaświadczeniami o jego przekazaniu władzom lub osobom prywatnym w Polsce. Winni oni dochodzić swych spraw majątkowych przed sądami w Polsce, choć efekty ich odzyskania są znikome. Wydarzenia i kontrowersje powyższe przyspieszyły uchwalenie 10 września 2004 r. odraczanej przeszło rok uchwały Sejmu RP

„W sprawie praw Polski do niemieckich reparacji wojennych oraz w sprawie bezprawnych roszczeń wobec Polski i obywateli polskich wysuwanych w Niemczech”. Istota powyższej uchwały sprowadza się do następujących punktów:

- domaganie się od RFN stosownej „kompensaty finansowej i reparacji wojennych” za olbrzymie straty materialne i niematerialne z tytułu „agresji, okupacji i ludobójstwa i utraty niepodległości”,
- stwierdzenie, iż Polska nie ma żadnych zobowiązań finansowych wobec obywateli RFN, wynikających z II wojny światowej,
- wezwanie rządu do podjęcia określonych kroków wobec RFN, aby uzyskać stosowne odszkodowania i przedstawić polskiej opinii publicznej wysokość poniesionych strat,
- apel do władz RFN o uznanie bezzasadności i bezprawności niemieckich roszczeń odszkodowawczych wobec Polski w każdej postaci [zob. Sejm, 10.09.2004].

Rząd polski odciął się jednak od roszczeń niemieckich i nadmiernej reakcji Sejmu, stwierdzając w oświadczeniu prasowym między innymi: „Rząd RP – odnotowując obawy społeczne wywołane przez rzeczników polityki roszczeń i nieodpowiedzialnych żądań w Niemczech – opowiada się za znalezieniem rozwiązania tej kwestii w dialogu i we współpracy partnerami niemieckimi. Nie jest to łatwe, mamy bowiem do czynienia z różnymi stanowiskami prawnymi. Niemniej Rząd RP stoi na stanowisku, że znalezienie rozwiązania kwestii roszczeń rewindykacyjno-odszkodowawczych leży nie tylko we wspólnym polsko-niemieckim interesie, ale i w interesie jednoczącej się Europy, której nie służy utrzymywanie niepewności i zarzewi konfliktów” [zob. Rzecznik Prasowy MSZ RP, 10.09.2004].

Tabela 17.3. Porównanie podstawowych wskaźników rozwoju Niemiec i Polski

Wskaźnik	Niemcy		Polska	
	82,5 mln	2003	38,6 mln	2003
Powierzchnia	357023 km ²	2003	312 685 km ²	2003
Gęstość zaludnienia	231 osób na km ²	2003	123 osoby na km ²	2003
Stopa bezrobocia w	8,6 8,4	2002 2005	19,9 % 14,0%	2002 2005
PKB	1 984 000 mln USD	2002	183 031 mln USD	2001
Roczny realny przyrost PKB	0,2 % 2,7%	2002 2006	0,9 % 4,7%	2001 2005

PKB per capita	32 855 USD 27, 200 Euro	2002 2006	4 758 USD 9 000 USD	2001 2006
Stopa inflacji	1,3 % 1,8%	2002 2006	1,9 % 2,1%	2002 2006
Import	491 306 mln USD 735,100 mln Euro	2002 2006	50 378 mln USD 96.670 mln USD	2001 2006
Eksport	610 113 mln USD 896,000 mln Euro	2002 2006	36 159 mln USD 92 720 mln USD	2001 2006
Bilans handlu	+118 807 mln USD + 160,9 00 mln Euro	2002 2006	- 14 219 mln USD - 23.950 mln USD	2001 2006
Liczba samochodów	538 546 na 1000 mieszkańców	2001 2004	272 314 na 1000 mieszkańców	2001 2004
Liczba komputerów osobistych	436 na 1000 mieszkańców	2002	86 na 1000 mieszkańców	2001

Źródło: E. Cziomer [2006, 521]; Mały Rocznik Statystyczny GUS, Warszawa 2007; Institut der deutschen Wirtschaft, Zahlen, Köln 2007.

Główne wyzwania współpracy polsko-niemieckiej po 2005 r.

Z chwilą powstania rządu mniejszościowego PiS w jesieni 2005 r., a następnie utworzenia wiosną 2006 r. rządu PiS/LPR/Samoobrona, w stosunkach polsko-niemieckich zaczęły dominować cztery problemy sporne, których przezwyciężenie mogłoby wpłynąć na stopniową poprawę wzajemnych relacji. Chodziło o:

- ocenę i ewentualną modyfikację dotychczasowych podstaw traktatowych współpracy wzajemnej,
- politykę pamięci historycznej i kontrowersji wokół działalności Powiernictwa Pruskiego oraz ziomkostw i Federalnego Związku Wypędzonych (BdV), a zwłaszcza projektu utworzenia w Berlinie CPW,
- politykę bezpieczeństwa energetycznego, głównie budowy gazociągu z Rosji do Greifswaldu przez dno Bałtyku, w szerszym kontekście relacji polsko-niemiecko-rosyjskich,
- ogólną wizję charakteru współpracy wielostronnej Polski z Niemcami, zwłaszcza w ramach NATO, UE i Trójkąta Weimarskiego.

W pierwszej kwestii główni politycy nowej ekipy rządzącej często krytykowali uległość poprzednich rządów wobec Niemiec. Obecnie chodzi o to, aby z większą stanowczością reprezentować polskie interesy narodowe. W tym kontekście istotne znaczenie

ma sprawa dalszego przedłużenia w 2007 r. Traktatu o dobrym sąsiedztwie i przyjaznej współpracy z 17 czerwca 1991 r., który wszedł w życie na początku 1992 r. i zgodnie z art. 38 ust. 2, podlega automatycznemu przedłużeniu na okresy pięcioletnie („jeśli żadna z Umawiających się stron nie wypowie go w drodze notyfikacji na rok przed upływem danego okresu obowiązywania”). Do postanowień podlegających z punktu widzenia stanowiska nowej ekipy rządzącej modyfikacji należą między innymi:

- sprawa równorzędnego traktowania mniejszości niemieckiej w Polsce i Polaków w Niemczech,
- kwestia niektórych pozycji prawnych RFN, wyrażonych między innymi w załączonych do Traktatu listach, wyrażających również odrębne punkty widzenia obu stron,
- sprawa bezpieczeństwa energetycznego Polski, zagrożonego między innymi intensyfikacją współpracy energetycznej Niemiec z Rosją.

W drugiej kwestii polska ekipa rządząca oskarża Niemcy o stopniowe i systematyczne dążenie do relatywizacji pamięci historycznej – w tym sensie, iż na jednej płaszczyźnie stawia się oprawców i ofiary II wojny światowej, doprowadzając do relatywizacji zbrodni III Rzeszy oraz nadmiernego eksponowania „zbrodni wypędzenia Niemców” [por. wypowiedzi publicystów i polityków polskich; Kosiewski (red.) 2006]. W tym kontekście odrzuca się także roszczenia odszkodowawcze Powiernictwa Pruskiego, obarczając rząd federalny i system prawny RFN, winą za brak polityki, która nie eliminuje je w dostatecznym stopniu. Nie przekreśliła tego zapowiedź byłego kanclerza Schrödera, iż RFN nie będzie tych roszczeń popierać przed Trybunałem Praw Człowieka w Strassburgu. Wymaga to jednak w określonych sytuacjach zmiany ustawodawstwa niemieckiego. Budowa Centrum przeciwko Wypędzeniu w Berlinie może pogłębić proces relatywizacji zbrodni hitlerowskich, stawiając je w tej samej płaszczyźnie, co liczne zbrodnie współczesne. Na marginesie należy podkreślić, iż w 2006 r. w Polsce wdrożono program badań nad stratami materialnymi i ludzkimi Polski w latach 1939–1945; podobny program w RFN w odniesieniu do strat niemieckich zrealizowano już w 1974 r.

W trzeciej sprawie, ze względu na jednostronne uzależnienie Polski od dostaw gazu rosyjskiego (gazociąg Jamal II 1999) oraz dążenie do ich dywersyfikacji, nowa ekipa rządząca przy szerszym poparciu opozycji i ekspertów bardzo krytycznie odniosła się do zainicjowanego przez byłego kanclerza Schrödera i prezydenta Rosji Putina, pomysłu przeprowadzenia gazociągu z okolic Wyborga przez dno Bałtyku do Greifswaldu. Od nowej kanclerz Angeli Merkel oczekiwano zarówno anulowania powyższej inwestycji jako skierowanej przeciwko Polsce, jak i uwzględnienia w relacjach niemiecko-rosyjskich interesu Polski. Z drugiej strony, nowa ekipa rządząca znalazła się o tyle w gorszej sytuacji, że nowy rząd niemiecki nie tylko utrzymywał dobre stosunki z Rosją, lecz dokonał znacznej poprawy oraz zacieśnienia współpracy z USA. Zaproponowane przez Merkel rozmowy polsko-niemieckie na temat ewentualnego przyłączenia się Polski do budowy gazociągu północnego nie wyszły poza formę czysto informacyjną i nie doprowadziły do zmiany negatywnego stanowiska Polski w tym zakresie.

Odwołanie w ostatniej chwili przez prezydenta RP konsultacji w ramach Trójkąta Weimarskiego w lipcu 2006 r., zostało krytycznie ocenione przez wszystkich byłych ministrów spraw zagranicznych Polski (z lat 1989–2006). W stosownym oświadczeniu podkreślali oni, iż Polska pozbawia się tym samym możliwości aktywizacji swej polityki europejskiej, chociażby w formie luźnych dyskusji i wymiany poglądów, które są niezbędne do wypracowania wspólnych stanowisk w kwestiach istotnych dla wszystkich stron. Konsultacje w ramach Trójkąta Weimarskiego odbędą się na początku grudnia 2006 r. Na początku kadencji prezydent RP Lech Kaczyński i dyplomacja polska ostentacyjnie pomniejszały znaczenie Niemiec jako partnera i sąsiada Polski. Wyrazem tego było preferowanie oficjalnych wizyt inauguracyjnych prezydenta RP, poza Brukselą i USA, w innych stolicach państw europejskich. Do Berlina udał się on dopiero na początku marca 2006 r. Wydaje się jednak, iż w rządzie polskim, od jesieni 2006 r. pojawia się refleksja dotycząca potrzeby zmiany polityki wobec Niemiec. Świadczy o tym wywiad prezydenta RP Lecha Kaczyńskiego z połowy października 2006 r., którym stwierdził:

„Problemy w stosunkach polsko-niemieckich też nie zaczęły się podczas mojej kadencji. Ale przyznaję, jest zasadnicza różnica między Niemcami sprzed roku i Niemcami dzisiejszymi. Pani kanclerz doprowadziła do wzmocnienia pozycji swojego kraju na arenie międzynarodowej: zacieśniła więzy ze Stanami Zjednoczonymi nie psując jednocześnie stosunków z Moskwą. To bardzo umocniło pozycję Niemiec także w Unii Europejskiej. Ten fakt musimy brać pod uwagę, uwzględniając wszystkie jego skutki. Unia Europejska nie może być zdominowana przez jedno państwo. Nie możemy zapominać, że Polska jest szóstym pod względem wielkości krajem UE. [...] Nie zamierzam udawać, że Polska jest mocarstwem, jednak musimy twardo bronić naszych interesów. Poza tym między naszymi krajami powinny obowiązywać stosunki partnerskie, a Niemcy działają niestety na zasadzie: kto silniejszy, ten lepszy. Tutaj jest pewna asymetria” [zob. Kaczyński, 13.10.2006].

Jako typową asymetrię, prezydent wymienił przywileje wyborcze dla mniejszości niemieckiej w Polsce, która nie musi przestrzegać bariery progu wyborczego, wprowadzając dzięki temu regularnie w ostatnich latach 2 posłów do Sejmu. Przywileju takiego nie posiadają Polacy mieszkający w Niemczech. Politycy z partii koalicyjnej – LPR, wnieśli nawet postulat zniesienia powyższego przywileju wyborczego dla mniejszości niemieckiej, co wywołało poruszenie w Niemczech. Podczas spotkania na szczycie UE w Helsinkach w połowie września 2006 r., premier Jarosław Kaczyński zapewnił kanclerz Merkel, że Polska nie zamierza uszczuplić praw mniejszości niemieckiej w Polsce, choć równocześnie zwrócił uwagę na fakt, iż Polacy w Niemczech nie są uznawani za mniejszość. Na marginesie powyższej kontrowersji dodać należy, że występuje ona w stosunkach polsko-niemieckich od chwili podpisania i ratyfikacji przez oba kraje traktatu o dobrym sąsiedztwie i przyjaznej współpracy z 17 czerwca 1991 r. Istota problemu tkwi w tym, iż w odróżnieniu od Niemców w Polsce, Polacy w Niemczech stanowią jedną z wielu zamieszkałych grup etnicznych i są traktowani jako cudzoziemcy.

RFN odrzuca wliczanie do mniejszości polskiej tzw. późnych przesiedleńców na podstawie kryterium językowego, chodzi tu o tych, którzy ubiegali się zarówno o wyjazd na pobyt stały do RFN, jak też o niemiecką przynależność państwową. Polacy nie mieszkają w zwartych skupiskach, są rozproszeni po całych Niemczech. Ponadto ich organizacje są skłócone i rozbite, i nie mogą, zgodnie z prawem wyborczym, uzyskać poparcia politycznego, zwłaszcza podczas wyborów, mimo że mogliby prawnie zorganizować się wyłącznie na szczeblu krajowym (landów).

Problemy powyższe zostały omówione podczas konsultacji polsko-niemieckich 30 października 2006 r., prowadzonych przez Angelę Merkel i Jarosława Kaczyńskiego. Nie doprowadziły one jednak do rozwiązań. Obie strony utrzymały odmienne stanowisko we wszystkich istotnych sprawach:

- po pierwsze – kanclerz Merkel odrzuciła zasygnalizowaną już we wspomnianym wywiadzie premiera polskiego propozycję zawarcia przez Niemcy i Polskę układu międzynarodowego dotyczącego rezygnacji ze wzajemnych roszczeń finansowych,
- po drugie – premier Kaczyński odrzucił propozycję załagodzenia negatywnego stanowiska Polski wobec budowy przez Niemcy i Rosję wspomnianego gazociągu bałtyckiego za cenę uzyskania ze strony Berlina gwarancji płynności dostaw gazu z innych źródeł, na wypadek zakłóceń lub przerwania dostaw rosyjskich,
- po trzecie – Polska ocenia wstępnie pozytywnie propozycje Niemiec w sprawie reformy Polityki Sąsiedztwa (EPS), umożliwiającej między innymi zbliżenie Ukrainy do UE oraz zacieśnienie między nimi różnych form współpracy wzajemnej.
- W oficjalnym stanowisku rządu federalnego w Berlinie po zakończeniu wizyty premiera RP wyeksponowano:
- potrzebę uzyskania przez Polskę gwarancji dostaw gazu ziemnego w przyszłości, uzupełnioną deklaracją podjęcia się przez Niemcy w ramach prezydencji w UE w pierwszym półroczu 2007 r. wypracowania zasad funkcjonowania wspólnego rynku energetycznego dla wszystkich państw członkowskich UE, w tym również dla Polski i krajów bałtyckich,
- rząd federalny potwierdził odmowę udzielenia jakiegokolwiek poparcia dla indywidualnych roszczeń obywateli niemieckich wobec Polski, także w ramach tzw. Powiernictwa Pruskiego. Odrzucił jednak propozycję Kaczyńskiego dotyczącą podpisania stosownej umowy międzynarodowej w sprawie wzajemnych rezygnacji przez oba rządy: 1) z reparacji wojennych, 2) wszelkich roszczeń odszkodowawczych Niemców wobec Polski i Polaków. Zaznaczono przy tym, że takie porozumienie skomplikowałoby jeszcze bardziej powyższą kwestię.

W pierwszej kwestii Niemcy chcą przenieść kwestie bezpieczeństwa dostaw surowców energetycznych w 2007 r. na forum UE, co nie wróży jednak przełomu. Nie chcą jednak zrezygnować z budowy gazociągu bałtyckiego ze względu na ogromny wzrost, w perspektywie średnio- i długofalowej, zapotrzebowania na gaz ziemny. Natomiast odnowa dyskusji nad sprawą reparacji i odszkodowań została spowodowana stanowiskiem Niemiec, w którym nie wyrażono potrzeby konkretnych działań, poza wycofaniem wsparcia dla Powiernictwa Pruskiego. Równocześnie

Niemcy nie są skłonne do podjęcia odpowiedzialności za indywidualne roszczenia obywateli niemieckich, zwłaszcza tzw. późnych przesiedleńców (*Spätaussiedler*) z Polski do RFN w latach 70. i 80., ani wobec Polaków i władz polskich, którzy w sprawie pozostawionego mienia w Polsce przedstawiają odpowiednie podstawy prawne. Chodzi wyłącznie o pojedyncze spory majątkowe odnośnie nieruchomości w Polsce, o których mogą rozstrzygać wyłącznie sądy polskie.

W przededniu posiedzenia Rady Europejskiej (22–23 czerwca 2007 r.) doszło do kolejnego wzrostu napięć w relacjach polsko-niemieckich, zarówno w sprawach europejskich, jak i dwustronnych. Jak już wyżej wspomniano, prezydent i rząd RP nie chcieli zaakceptować wypracowanego przez Niemcy w pierwszym półroczu 2007 r. kompromisu dotyczącego dalszej reformy UE. Równocześnie polski MSZ krytycznie odnosił się do postępowania niektórych urzędów niemieckich wobec Polaków zamieszkałych w Niemczech, zwłaszcza w sprawie utrudniania dostępu do dzieci z rozbitych małżeństw polsko-niemieckich. Zaostrzyła się także sprawa przejmowania ziemi i nieruchomości w Polsce przez obywateli niemieckich polskiego pochodzenia (tzw. późnych przesiedleńców) na mocy orzeczeń sądów polskich (złożono 170 wniosków) [zob. szerzej Buras 2007: 3]. Powyższe napięcia i kontrowersje nie wykluczają jednak potrzeby poszukiwań kompromisu oraz powrotu do korzystnej współpracy obu stron.