



Fundacja  
Aleksandra Kwaśniewskiego  
AMICUS EUROPAE

**FAE Policy Paper  
nr 23/2015**

**Beata JURKOWICZ**

# **Relacje francusko – niemieckie a przyszłość Unii Europejskiej**



*Kryzys zadłużeniowy w Grecji pokazał, że Niemcy i Francja, dwie największe gospodarki w strefie euro, nie mówią jednym głosem w kwestii rozwiązania tego problemu, stanowiącego jednocześnie zagrożenie dla wszystkich państw eurolandu. W mediach pojawiły się nawet porównania do słynnej książki Johna Graya „Mężczyźni są z Marsa, kobiety z Wenus”. Jednak w tym konkretnym przypadku to François Hollande jest z Wenus, a Angela Merkel z Marsa.*

Wprawdzie obie strony oficjalnie zaprzeczały o istnieniu rozbieżności, podkreślając dążenie do porozumienia między wszystkimi uczestnikami negocjacji z greckim rządem, niemniej jednak trudno było nie zauważyć, że Francuzi gotowi byli na większe ustępstwa, a Niemcy wykazywali bardziej nieprzejednaną postawę. O ile różnice stanowisk nie były eksponowane przez prezydenta Hollande’a i kanclerz Merkel, którzy systematycznie spotykali się przed szczytami szefów rządów, to ich ministrowie finansów Michel Sapin i Wolfgang Schäuble nie byli w stanie ukryć, jak głęboko są poróżnieni.

Jednak nie tylko kwestia grecka unaoczniała podziały pomiędzy Niemcami a Francją, które dotyczą problemów, z jakimi zmaga się w ostatnim czasie Europa. Niezwykle istotnym zagadnieniem jest również spór wokół przyjmowania uchodźców przedostających się nielegalnie do Unii Europejskiej. Francuski prezydent jest przeciwny systemowi kwot, który lansuje niemiecka kanclerz. Zwłaszcza, że opinia publiczna we Francji po styczniowych zamachach terrorystycznych jest coraz bardziej niechętna osiedlaniu się uchodźców w ich kraju. Za dwa lata François Hollande najprawdopodobniej będzie ubiegał się o reelekcję, a biorąc pod uwagę dotychczasowe rozczarowanie jego prezydenturą, francuski przywódca zrobi wszystko, aby nie narazić się swoim wyborcom. Dlatego też niemiecko-francuski konsensus w kwestii migrantów może okazać się niezwykle trudny do wdrożenia w praktyce. Warto przy tym zauważyć, że zawsze w przypadku różnicy zdań, czy sporów na linii Paryż – Berlin obserwatorzy stosunków międzynarodowych zadają pytanie o przyszłość wieloletniego partnerstwa francusko-niemieckiego. Te jednak zdają się być stabilne i odporne na sytuacje kryzysowe.

Instytucjonalna współpraca bilateralna obu państw zapoczątkowana została 22 stycznia 1963 roku w Paryżu, kiedy to kanclerz RFN Konrad Adenauer i prezydent Francji Charles de Gaulle podpisali tzw. Traktat Elizejski. W dokumencie strony zobowiązały się do



regularnych konsultacji na poziomie szefów państw i rządów, ministrów spraw zagranicznych oraz obrony, szefów sztabów generalnych, wysokich urzędników obydwu ministerstw spraw zagranicznych, określając częstotliwość tych spotkań. Wspomniane zapisy realizowane są do chwili obecnej.

Ważnym osiągnięciem było też powołanie Niemiecko-Francuskiej Współpracy Młodzieży. Inspiracją stało się przemówienie Charlesa de Gaulle'a goszczącego we wrześniu 1962 roku w RFN. Francuski prezydent do zgromadzonej w Ludwigsburgu niemieckiej młodzieży nie tylko zwrócił się w ich języku, ale odwołał się do niemieckiego dorobku kulturowego. Ustanowiona przez rządy Francji i Niemiec Zachodnich organizacja nie tylko przyczyniła się do zbliżenia młodzieży z obu krajów, ale stała się punktem odniesienia dla Polsko-Niemieckiej Współpracy Młodzieży, powstałej na mocy traktatu polsko-niemieckiego z 17 czerwca 1991 roku.

Dwa lata temu (2013 rok) w obu krajach świętowano pięćdziesięciolecie podpisania traktatu elizejskiego, natomiast w ramach uroczystych obchodów zorganizowano Rok Niemiecko-Francuski, podczas którego promowano współpracę bilateralną. Należy przy tym podkreślić, że partnerstwo pomiędzy Niemcami a Francją zaowocowało wspólnym podręcznikiem do historii, co stanowi ogromne osiągnięcie w kontekście trudnej przeszłości naznaczonej dwiema wojnami światowymi i wcześniejszą wojną francusko-pruską (1870-1871). Oprócz tego powołano niemiecko-francuską brygadę, realizowany jest dwujęzyczny program telewizyjny *Arte*, działa wiele instytucji propagujących dialog i integrację pomiędzy oboma narodami, a także mają miejsce bliskie kontakty mieszkańców po obydwu stronach Renu. Doskonale funkcjonuje również ponad 2 tys. partnerstw między miastami niemieckimi i francuskimi.

Współpraca Niemiec i Francji jest jednym z priorytetów niemieckiej polityki zagranicznej. Należy przy tym podkreślić, że 4 lutego 2010 roku oba państwa wyznaczyły cele pogłębienia współpracy dwustronnej na najbliższą dekadę, ogłaszając Niemiecko-Francuską Agendę 2020, w której zawarto 80 propozycji różnego rodzaju projektów.

Warto też przypomnieć, że negocjacje dotyczące zapisów traktatu elizejskiego zbiegły się z kontrowersjami wokół przystąpienia Wielkiej Brytanii do EWG. Francja, w przeciwieństwie do RFN, nie chciała wyrazić zgody na przyjęcie Brytyjczyków do Wspólnoty. Oprócz tego kanclerz Adenauer miał oponentów w swoim kraju, gdzie



„atlantyści” opowiadali się za rozszerzeniem EWG o Wielką Brytanię, a zachodnioniemieccy „gaulliści” przeciw. Podpisanie dokumentu wymagało więc ogromnej determinacji Konrada Adenauera i Charlesa de Gaulle’a, którzy są niekwestionowanymi ojcami pojednania niemiecko-francuskiego. Zachodnioniemiecki kanclerz dążył do zbliżenia pomiędzy obydwojma państwami, albowiem uważał, że w Europie Zachodniej należycie będzie funkcjonować to, co wniosą do niej Francja i Niemcy. Pojednanie niemiecko-francuskie wpisywało się w politykę integracji RFN z Zachodem. Jak się okazało, droga obrana przez Adenauera była właściwa i mimo upływu czasu nie traci na aktualności.

Rozpatrując pojednanie niemiecko-francuskie z punktu widzenia Lily Gardner Feldman, brytyjsko-amerykańskiej badaczki procesów pojednania, wg której obejmuje ono takie elementy jak historia, przywództwo, instytucje, kontekst międzynarodowy, współpraca pomiędzy Niemcami i Francją znakomicie wpisuje się w postawione przez autorkę tezy. Przede wszystkim w ciągu tych pięciu dekad od podpisania traktatu elizejskiego Niemcy i Francja z dawnych wrogów stały się partnerami. Tak więc trudna przeszłość przestała być barierą. Powstało wiele instytucji politycznych, gospodarczych, kulturalnych zajmujących współpracą dwustronną. Jeśli chodzi o kwestie przywództwa i kontekst międzynarodowy, to również stanowią one potwierdzenie powyższych założeń.

Analizując tylko okres urzędowania Angeli Merkel na stanowisku szefowej rządu federalnego, która pełni tę funkcję już 10 lat i współpracuje z trzecim już prezydentem Francji, z pełną odpowiedzialnością można stwierdzić, że relacje na najwyższym szczeblu układają się bardzo dobrze. Warto przypomnieć, iż wspólne działania Nicolasa Sarkozy’ego i Angeli Merkel mające na celu rozwiązanie kryzysu finansowego w UE spowodowało, że niemiecko-francuski tandem przez obserwatorów określany był mianem „Merkozy” (skrót od nazwisk obu polityków). Dlatego też w 2012 roku niemiecka kanclerz w kampanii prezydenckiej wsparła Sarkozy’ego, a po wyborze jego konkurenta z dystansem podchodziła do François Hollande’a. Obecnie po wcześniejszych obawach nie pozostał ślad, a francuski przywódca i niemiecka kanclerz w kwestiach priorytetowych dla Europy i świata mówią prawie jednym głosem. Dowodem są chociażby rozmowy, jakie toczyły się na początku tego roku w Mińsku ws. rozwiązania konfliktu na Ukrainie. To właśnie François Hollande i Angela Merkel negocjowali porozumienia w białoruskiej stolicy dotyczące konfliktu na wschodzie Ukrainy pomiędzy prorosyjskimi separatystami, a ukraińskim rządem. Warto też



przy tym podkreślić, że rokowania mińskie pokazały, iż przywódcy Unii Europejskiej jak np. przewodniczący Rady Europejskiej, czy Wysoki Przedstawiciel ds. Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa, mają dla Rosji mniejsze znaczenie, aniżeli prezydent Francji i kanclerz Niemiec.

Obecnie tandem niemiecko-francuski w Unii Europejskiej jest bardziej potrzebny niż kiedykolwiek. W UE mamy bowiem do czynienia z wieloma podziałami, jak np. na linii Północ – Południe; na kraje strefy euro i te będące poza nią; na nowe i stare państwa członkowskie itd. Natomiast Niemcy i Francja są w każdym z tych układów swoistym stabilizatorem. Wynika to z faktu, że współpracę niemiecko-francuską charakteryzuje wysoki poziom instytucjonalizacji, a integracja europejska odgrywa w niej kluczową rolę. Należy również podkreślić, że wieloletnia kooperacja Francji i Niemiec znajduje odzwierciedlenie w Parlamencie Europejskim, w którym reprezentanci obu krajów są najliczniejszą grupą i w głównych frakcjach parlamentarnych stanowią większość. Biorąc pod uwagę, że najważniejsze decyzje tej instytucji, wzmocnionej postanowieniami traktatu lizbońskiego, podejmowane są w wyniku wypracowanego kompromisu dobre stosunki niemiecko-francuskie mają kluczowe znaczenie.

Najistotniejszym wyzwaniem, jakie stoi przed Unią Europejską, jest wdrożenie skutecznej i sprawnej polityki migracyjnej i azylowej. W związku z tym ministrowie spraw wewnętrznych Francji i Niemiec – Bernard Cazeneuve i Thomas de Maizière – w odpowiedzi na niekontrolowany napływ nielegalnych migrantów do Europy i związany z tym kryzys w państwach do których przybywają, ponaglają UE do bardziej zdecydowanych działań. Jednocześnie domagają się ujednoczenia na poziomie wspólnotowym pojęcia, które kraje pozaeuropejskie uchodzić mają w europejskiej polityce azylowej za „bezpieczne państwa pochodzenia”, a także rozszerzenia listy takich krajów. Komisja Europejska popiera postulaty francusko-niemieckie w tym obszarze, aczkolwiek działania te podejmowane są zbyt wolno, a w aktualnej sytuacji konieczna jest natychmiastowa reakcja.

Oprócz tego istnieje ogromna potrzeba większego niż do tej pory wsparcia państw borykających się napływem nielegalnych migrantów, a więc Włoch i Grecji. Po pierwsze liczba przybyszów powoduje, że wspomniane kraje nie są w stanie samodzielnie uporać się z tym problemem, a po drugie osoby przybyłe otwarcie deklarują, że miejscem docelowym ich migracji są Niemcy, bądź inne państwa Europy północnej, jak np. Wielka Brytania, do



której próbują przedostać się z terytorium Francji przez Kanał La Manche. Dlatego też władze francuskie i niemieckie wspierają powstanie we Włoszech i w Grecji tzw. hotspots dla uchodźców, czyli ośrodków, w których byliby oni rejestrowani przez pracowników organizacji unijnych, lokalnych instytucji i urzędów danego państwa, a następnie rozmieszczani według obowiązujących limitów w krajach członkowskich. Zarówno Niemcy i Francja wyraziły gotowość wysłania na miejsce swoich urzędników i sprzętu technicznego w celu usprawnienia procedur. Ponadto rząd francuski zacieśnił współpracę w obszarze polityki migracyjnej z Wielką Brytanią. Chodzi przede wszystkim o powstrzymanie nielegalnych przekroczeń granicy przez Kanał La Manche. Dlatego też strony zdecydowały o powołaniu wspólnego centrum dowodzenia i kontroli z siedzibą w Calais po stronie francuskiej i w Folkestone po stronie angielskiej.

Ministrowie spraw wewnętrznych Niemiec i Francji wystosowali też apel do wszystkich państw członkowskich, aby te skrupulatnie przestrzegały postanowień umowy z Schengen. Podkreślili zarazem, że nie podważają dotychczasowego dorobku w tym obszarze. Uważam jednak, że Unia Europejska powinna podjąć szeroko zakrojoną debatę na temat funkcjonowania strefy Schengen, oczywiście nie chodzi o jakiegokolwiek działania ograniczające wolny przepływ osób w ramach UE, ale o wzmocnienie bezpieczeństwa na granicach zewnętrznych m.in. poprzez intensyfikację kontroli i skrupulatniejszą weryfikację przy wjeździe obywateli państw trzecich, a także zacieśnienie współpracy z krajami, z których przedostają się nielegalni migranci, zwłaszcza w zwalczaniu przemytu ludzi. Zmiany muszą również nastąpić w unijnej polityce wizowej. Postulat Francji i Niemiec o ujednoczenie pojęcia „bezpieczne państwa pochodzenia” oraz rozszerzenie listy krajów bezpiecznych to krok w dobrym kierunku. Konieczne jest też przygotowanie procedur dotyczących odsyłania osób ubiegających się o azyl w przypadku niespełnienia kryteriów, bądź też zniknięcia przesłanek do dalszego przedłużania pobytu w państwie przyjmującym. Kryzys spowodowany napływem uchodźców do Europy jest doskonałą okazją do redefinicji polityk wspólnotowych i dostosowania ich do wyzwań XXI wieku.

Współpraca Niemiec i Francji w rozwiązywaniu problemu migracji niezbędna jest nie tylko w ramach Unii Europejskiej. Potrzebne są również wspólne przedsięwzięcia na rzecz poprawy sytuacji polityczno-gospodarczej w Afryce, szczególnie poprzez wykorzystanie instrumentów polityki rozwojowej, a także powstrzymanie działań wojennych w Syrii.



Albowiem tylko stabilizacja na obszarach objętych konfliktami może zatrzymać falę uchodźców.

Kryzys związany z nielegalną migracją, konflikt na wschodzie Ukrainy, sytuacja na Bliskim Wschodzie pokazują, że niezbędna jest niezwłoczna reforma Europejskiej Polityki Sąsiedztwa UE. Jeszcze do niedawna Francja koncentrowała się na Południu, a Niemcy na Wschodzie. Sytuacja międzynarodowa wymaga jednak ścisłej współpracy i większego zaangażowania wszystkich państw członkowskich w te kluczowe obszary polityki sąsiedztwa. Kwestia migrantów i kryzys gospodarczy, z którymi niektóre państwa członkowskie UE radzą sobie lepiej, a inne gorzej, czego ekstremalnym przykładem jest Grecja, powodują wzrost radykalnych nastrojów w wielu krajach europejskich. Jedną z konsekwencji tego stanu rzeczy jest narastająca fala krytyki wobec Unii Europejskiej. W związku z tym Niemcy i Francja, jako państwa założycielskie UE, a także doświadczeni partnerzy polityczni, powinny wspólnie skoncentrować się na utrwaleniu jedności i propagowaniu solidarności w Europie. Zwłaszcza, że oba kraje są beneficjentami wieloletniego partnerstwa, a zarazem stanowią doskonały przykład dobrych praktyk. Tutaj niezwykle ważne jest wspieranie nowych państw członkowskich UE w modernizacji, tak aby jak najszybciej zniwelować różnice pomiędzy starą a nową Unią. Oczywiście wymaga to stworzenia nowych mechanizmów współpracy pomiędzy stronami, bądź też wykorzystania już istniejących.

Doskonałym przykładem jest Trójkąt Weimarski, czyli forum polsko-niemiecko-francuskie, powstałe w celu wspierania polskich dążeń integracyjnych. Wprawdzie po wejściu Polski do Unii Europejskiej ta forma współpracy politycznej została z różnych względów zaniedbana, ale prezydent Bronisław Komorowski reaktywował spotkania w formacie trójstronnym. Trójkąt Weimarski pokazał, że mimo różnic politycznych, historycznych i gospodarczych można skutecznie współdziałać w wielu obszarach. Należy przypomnieć, że zanim doszło do rozmów w „formacie normandzkim”, szefowie dyplomacji Polski, Niemiec i Francji dyskutowali o rozwiązaniu kryzysu ukraińskiego.

Pozytywne doświadczenia związane z funkcjonowaniem Trójkąta Weimarskiego Niemcy i Francja mogą wykorzystać kooperując z innymi państwami UE. Jednym z nich jest Rumunia, z którą oba kraje mają silne związki kulturowe. Francja głównie ze względów językowych, albowiem francuski i rumuński należą do tej samej grupy, natomiast Niemcy ze względu na silną mniejszość niemiecką, którą mogą bardziej zaangażować do działań na rzecz



poprawy sytuacji wewnętrznej. Należy przy tym podkreślić, że aktualnie urzędującym prezydentem Rumunii jest Niemiec z Siedmiogrodu Klaus Iohannis. Umiejętne wykorzystanie tych atutów może pogłębić współpracę polityczną i gospodarczą, co zaowocowałoby zmniejszeniem dysproporcji rozwojowych pomiędzy Rumunią a krajami starej UE. Ogromnym problemem wewnętrznym jest utrzymująca się korupcja i niesatysfakcjonująca reforma systemu sprawiedliwości, które utrudniają pełną integrację z Unią Europejską. Wypracowanie mechanizmów współpracy trójstronnej pomiędzy Francją, Niemcami i Rumunią, na wzór Trójkąta Weimarskiego, nadałoby nową jakość we wzajemnych relacjach. Warto też zwrócić uwagę, że Rumunia oczekuje na wejście do strefy Schengen. Niemniej jednak galopująca migracja z krajów trzecich może opóźnić decyzje w tej sprawie na poziomie unijnym, bądź odroczyć je na lata. Niezależnie od tego Unia musi udzielić Rumunii wsparcia w związku z problemem nielegalnych migrantów. Jej bezpośredni sąsiad – Węgry – buduje mur, dlatego też osoby chcące przedostać się do UE będą próbowały przekroczyć zieloną granicę w Rumunii.

Wprawdzie Grexit został zażegnany, ale poważny problem stanowi zapowiedziane przez Davida Camerona referendum dotyczące dalszego członkostwa Wielkiej Brytanii w Unii Europejskiej. Przekonanie Brytyjczyków do pozostania w UE do łatwych należało nie będzie, ponieważ ani Francja, ani Niemcy nie wypracowały tak silnych związków na płaszczyźnie bilateralnej z Wielką Brytanią, jak między sobą. Powiązania dwustronne mają głównie charakter ekonomiczny. Ponadto Wielka Brytania nie uczestniczy we wszystkich politykach wspólnotowych, a brytyjscy eurodeputowani w obecnej kadencji są w większości eurosceptyczni, co utrudnia debatę na forum Parlamentu Europejskiego. Tymczasem brytyjski premier wybiera się w kolejne *tournee* po Europie, aby lobbować na rzecz zmian traktowych. Mimo że Francja i Niemcy nie chcą, aby Wielka Brytania opuszczała Unię Europejską, nie należy jednak oczekiwać francusko-niemieckich działań mających na celu powstrzymanie Brytyjczyków. Raczej każde z państw indywidualnie będzie próbowało zachęcać brytyjskich polityków do poparcia projektu europejskiego i przekonania do niego swoich obywateli.

Rozpatrując stosunki niemiecko-francuskie nie można zapominać, że dotychczasowe osiągnięcia współpracy dwustronnej nie są dane raz na zawsze. Dlatego też oba państwa muszą bezustannie pielęgnować obecny dorobek. Przede wszystkim konieczne jest zaangażowanie młodzieży z obu krajów w dialog dwustronny, ponieważ ta grupa wiekowa





urodziła się i dorastała w Europie bez granic, a tym samym osiągnięcia integracji europejskiej są dla niej oczywiste. Tak więc młodzi Francuzi i Niemcy mogą nie dostrzegać wielkiego wkładu Konrada Adenauera i Charlesa de Gaulle'a w proces budowania jedności na kontynencie, ani też mogą nie odczuwać potrzeby angażowania się w umacnianie wspólnoty i solidarności pomiędzy narodami. Pozytywne doświadczenia współpracy dwustronnej kształtowane przez dziesięciolecia, dodatkowo wzmocnione instytucjami, jak np. Niemiecko-Francuska Współpraca Młodzieży, pomagają umacniać pojednanie francusko-niemieckie. Jak podkreśla brytyjsko-amerykańska badaczka procesów pojednania Lily Gardner Feldman, instytucjonalizacja stanowi gwarancję, że w sytuacjach napięć i kryzysów więzi nie zostaną zerwane. Oprócz tego Francja i Niemcy uporały się z zaszłościami historycznymi, ich przywódcy nie tylko dobrze dogadują się między sobą, ale i angażują się w rozwiązywanie problemów międzynarodowych. Należy też zwrócić uwagę, że pomimo wielu różnic, wynikających z odmiennych tradycji i mentalności, w kwestiach strategicznych Francuzi i Niemcy potrafią mówić jednym głosem. W związku z tym można z pełną odpowiedzialnością mówić o sukcesie pojednania niemiecko-francuskiego.

---

*Tezy przedstawiane w serii „Policy Papers” Fundacji Amicus Europae  
nie zawsze odzwierciedlają jej oficjalne stanowisko !*



Fundacja  
Aleksandra Kwaśniewskiego  
AMICUS EUROPAE

## Relacje francusko-niemieckie a przyszłość Unii Europejskiej

FAE Policy Paper nr 23/2015

Beata Jurkowicz

### Kontakt

**Fundacja  
Aleksandra Kwaśniewskiego  
„Amicus Europae”**

Aleja Przyjaciół 8/5  
00-565 Warszawa

Tel. +48 22 622 66 33

Tel. +48 22 622 66 03

Fax: +48 22 629 48 16

email: [fundacja@fae.pl](mailto:fundacja@fae.pl), [www.fae.pl](http://www.fae.pl)

### FAE Policy Paper nr 23/2015

**Relacje niemiecko-francuskie  
a przyszłość Unii Europejskiej**

**Autor: Beata Jurkowicz**

Ekspertka Zespołu Analiz Fundacji *Amicus Europae*.

Absolwentka ISM UW, Podyplomowych Studiów Edytorskich w PAN oraz studiów podyplomowych Efektywna Komunikacja w Biznesie w WSZiP im. Heleny Chodkowskiej.

Doktorantka w Instytucie Politologii UKSW.



Nadrzędną misją **Fundacji „Amicus Europae”** jest popieranie integracji europejskiej, a także wspieranie procesów dialogu i pojednania, mających na celu rozwiązanie politycznych i regionalnych konfliktów w Europie.

### Do najważniejszych celów Fundacji należą:

- Wspieranie wysiłków na rzecz budowy społeczeństwa obywatelskiego, państwa prawa i umocnienia wartości demokratycznych;
- Propagowanie dorobku politycznego i konstytucyjnego Rzeczypospolitej Polskiej;
- Propagowanie idei wspólnej Europy i upowszechnianie wiedzy o Unii Europejskiej;
- Rozwój Nowej Polityki Sąsiedztwa Unii Europejskiej, ze szczególnym uwzględnieniem Ukrainy i Białorusi;
- Wsparcie dla krajów aspirujących do członkostwa w organizacjach europejskich i euroatlantyckich;
- Promowanie współpracy ze Stanami Zjednoczonymi Ameryki, szczególnie w dziedzinie bezpieczeństwa międzynarodowego i rozwoju gospodarki światowej;
- Integracja mniejszości narodowych i religijnych w społeczności lokalne;
- Propagowanie wiedzy na temat wielonarodowej i kulturowej różnorodności oraz historii naszego kraju i regionu;
- Popularyzowanie idei olimpijskiej i sportu.