



2003 nr 4

Państwo i Społeczeństwo

PRZEMIANY W UNII EUROPEJSKIEJ

NUMER OKOLICZNOŚCIOWY

POD REDAKCJĄ BOGUSŁAWY BEDNARCZYK

Kraków
2003

**„Państwo i Społeczeństwo” – czasopismo Krakowskiej Szkoły Wyższej
im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego**

Rada Wydawnicza:

Klemens Budzowski, Andrzej Kapiszewski, Zbigniew Maciąg, Jacek Majchrowski

Redaktor naczelny:

Andrzej Kapiszewski

Sekretarz redakcji:

Halina Baszak-Jaroń



Adres redakcji:

ul. Kanonicza 9

31-002 Kraków

tel. (012) 292 74 00, 433 99 00

e-mail: wydawnictwo@kte.pl

Redakcja nie zwraca materiałów nie zamówionych. Decyzja o opublikowaniu tekstu uzależniona jest od opinii recenzentów. Redakcja zastrzega sobie prawo skracania tekstów przeznaczonych do druku. Teksty powinny być przesyłane w dwóch egzemplarzach wraz z wersją elektroniczną.

© Copyright Krakowska Szkoła Wyższa im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego,
2003

ISBN 83-7188-676-4

KSIĘGARNIA AKADEMICKA

ul. św. Anny 6, 31-008 Kraków

tel./faks 43 127 43, 422 10 33 w. 11-67

akademicka@akademicka.pl

www.akademicka.pl

skład i łamanie

Margerita Krasnowolska

PAŃSTWO I SPOŁECZEŃSTWO

PRZEMIANY W UNII EUROPEJSKIEJ

NUMER OKOLICZNOŚCIOWY

POD REDAKCJĄ BOGUSŁAWY BEDNARCZYK

Bogusława Bednarczyk: Wstęp	3
Barbara Stoczewska: Koncepcja zjednoczenia Europy w polskiej myśli politycznej	7
Iwona Zakrzewska: Narodziny idei integracyjnych w Europie po II wojnie światowej	33
Agnieszka Walecka: Socjaldemokratyczna wizja zintegrowanej Europy (od Traktatu Rzymskiego do traktatu z Maastricht)	51
Jerzy Marcinkowski: Neokorporacjonizm w Unii Europejskiej	69
Zbigniew Pucek: Idea społeczeństwa europejskiego w koncepcjach integracji	79
Marianna Książek: Konieczność i kierunki zmian polityki pieniężnej NBP u progu wejścia Polski do Unii Europejskiej	93
Piotr Dziwiński: Bankowość polska w perspektywie członkostwa w Unii Europejskiej	103
Małgorzata Czermińska: Wybrane aspekty włączenia Polski do wspólnego rynku Unii Europejskiej	113
Elżbieta Zębała: Ewolucja polityki celnej w Unii Europejskiej – implikacje dla Polski	125
Katarzyna Nowacka: Turystyka a międzynarodowa integracja gospodarcza na przykładzie Unii Europejskiej	137
Jan Staszek: Suwerenność a przystępowanie państw do wspólnot	143
Irena Głuszyńska: Uwarunkowania formalno-prawne procesu rozszerzania Unii Europejskiej	153
Mariusz Heler: Ochrona praw człowieka w jednoczącej się Europie	171
Marta Kolendowska: Skarga do Strasburga – antidotum na złe prawo?	177
Aleksandra Soltysińska: Walka z przestępczością zorganizowaną w Unii Europejskiej – wybrane problemy	195
Andrzej M. Świątkowski: Standardy europejskie w zakresie zbiorowego prawa pracy ..	203
Halina Wierzbińska: Dostosowywanie polskiego indywidualnego prawa pracy do prawa wspólnotowego (wybrane problemy)	213
Kazimierz Barczyk: Perspektywy rozwoju regionów Unii Europejskiej	227
Inna Pietrowna Palij: Опыт повышения квалификации руководителей	235
Rolf Grawert: What shall become of the European Union?	241
Tadeusz Biernat: Status systemu europejskiego. Reperkusje konstytucyjne	257

Bogusława Bednarczyk

WSTĘP

Jednym z najważniejszych wyzwań współczesnej Europy jest pokojowa i solidarna integracja państw położonych na jej obszarze geograficznym, integracja otwarta na świat. Proces integracyjny, obejmujący początkowo państwa Europy Zachodniej, w końcu lat 80. XX wieku stał się dostępny dla nowych demokracji Europy Środkowej i Wschodniej, w tym Polski. Kiedy realne stało się nasze rychłe przystąpienie do Unii Europejskiej, w toku przygotowań do akcesji koniecznością okazało się poznanie wielorakich aspektów nowego wyzwania. Szczególnie istotne stało się pogłębione, wszechstronne poznanie i zrozumienie instytucjonalnych, ekonomicznych i społecznych zagadnień działania Unii Europejskiej.

Temu właśnie ma służyć niniejszy numer „Państwa i Społeczeństwa” w całości poświęcony problematyce Unii Europejskiej. Tom pomyślany został jako zbiór złożony, między innymi, z artykułów i komunikatów przedstawionych podczas konferencji naukowej „Przemiany w Unii Europejskiej” zorganizowanej przez Krakowską Szkołę Wyższą im. A. F. Modrzewskiego w październiku 2002 roku, oraz III Międzynarodowej Konferencji KSW pt. „Państwo, gospodarka i społeczeństwo w integrującej się Europie”, która odbyła się w czerwcu 2003 roku. W pewnym uproszeniu można powiedzieć, że podział merytoryczny obejmuje szerokie spektrum zagadnień dotyczących historii i koncepcji integracyjnych, problematykę instytucji i wspólnotowego porządku prawnego oraz blok zagadnień natury społeczno-ekonomicznej.

W 1951 roku, gdy sześć państw europejskich – Belgia, Holandia, Niemcy, Francja, Włochy i Luksemburg zdecydowało o podjęciu pierwszych procesów integracyjnych, ich celem było zapewnienie pokoju i stabilności w Europie zniszczonej przez wojnę dzięki zakotwiczeniu w niej Republiki Federalnej Niemiec. Dodatkowy czynnik stanowiła obawa przed komunizmem w wydaniu ZSRR. Następnym etapem polegał już na odbudowie gospodarczej i zapewnieniu dobrobytu. Po wiekach konfliktów, które Europa tak dobrze знаła, Unia Europejska stała się modelowym rozwiązaniem pokojowego współżycia i pojednania, skoncentrowanym wokół wspólnego interesu – wspólnotą wartości, zasad i nadziei na lepszą przyszłość.

Kluczem do sukcesu integracji europejskiej była zdolność państw-stron do pogodzenia w sposób pokojowy interesów często całkowicie sprzecznych. Sukces ten nie byłby możliwy do odniesienia, gdyby państwa członkowskie każdorazowo nie brały pod uwagę, że taka opcja jest konieczna w ich własnym interesie. Coraz silniejsza świadomość istnienia europejskiej wspólnoty wartości i dążenie do integracji europejskiej musiały promować idee kompromisu i wspólnoty a interes narodowy przekładać na drugi plan. Solidaryzm był i jest tu zasadą fundamentalną.

Europejskim koncepcjom integracyjnym poświęcono w niniejszym zbiorze sporo uwagi. Barbara Stoczewska koncentruje swoje rozważania wokół idei zjednoczenia Europy w polskiej myśli politycznej, Iwona Zakrzewska prezentuje narodziny idei integracyjnych po II wojnie światowej. Model socjaldemokratyczny przedstawia Agnieszka Walecka, a Jerzy Marcinkowski sięga do kwestii neokorporacjonizmu w Unii Europejskiej, natomiast Zbigniew Pucek stawia ważne pytania, w jakim stopniu Europa ma cechy struktury społecznej? oraz jaka jest jej zbiorowa świadomość i tożsamość, jeśli w ogóle istnieje?

Europejska unia gospodarcza stanowi ważny składnik tej wspólnoty korzyści. Utworzenie rynku wewnętrznego, opartego na czterech fundamentalnych wolnościach, a następnie na wspólnej walucie oraz największego jednolitego obszaru gospodarczego na świecie, zbudowało konstrukcję, służącą za niezbędną podstawę stabilności i wzrostu. W perspektywie średnioterminowej środki płynące z różnych funduszy europejskich posłużyły do zapewnienia zbliżonego poziomu życia w krajach Unii. Stanowiły one główny element europejskiej solidarności. Natomiast w obszarze stosunków z państwami trzecimi Komisja Europejska stała się instytucją, reprezentującą wszystkie państwa członkowskie, negocjując w ich imieniu z takimi organizacjami jak Światowa Organizacja Handlu. Dzięki temu wzmocniła się negocjacyjna pozycja Europy, z pożytkiem dla wszystkich jej członków. Z licznych możliwości skorzystają też nowe państwa członkowskie, w tym również Polska, nie tylko w odniesieniu do kwestii rolnych.

Zagadnienia natury ekonomicznej omówione zostały w pracach koncentrujących się na kwestiach bankowości – Marianna Księżyk podnosi konieczność zmian polityki pieniężnej NBP u progu wejścia Polski do UE i zwraca uwagę na kierunki, Piotr Dziwiński omawia bankowość polską w tej samej perspektywie, natomiast Małgorzata Czermińska bada wybrane aspekty włączenia Polski do wspólnego rynku UE. Elżbieta Zębała pisze o implikacjach, wynikających dla Polski z ewolucji unijnej polityki celnej. Katarzyna Nowacka podkreśla rolę turystyki międzynarodowej w procesie integracji gospodarczej.

W jednolitej przestrzeni politycznej łatwiej jest reprezentować swoje interesy gospodarcze, lecz więzi łączące Europę nie są rzeczą jasną wyłącznie natury ekonomicznej. Historia i kultura europejska dowodzą, przy całej swej różnorodności i sprzecznościach, osiągnięcia wspólnoty wartości. Liczne wojny i struktury powstałe w terrorze przeszłości, ale także pozytywne doświadczenia, które Europejczycy wynieśli z integracji gospodarczej, wskazują coraz wyraźniej na konieczność budowy solidnej integracji politycznej opartej na wspólnym obszarze prawa, bezpieczeństwa i wolności.

Unia była i powinna pozostać projektem politycznym. Interesy gospodarcze przesłaniały czasem ten ważny wymiar Wspólnoty. Integracja europejska dokonuje się poprzez formalne przekazywanie części kompetencji państw na rzecz organizacji międzynarodowej, zwłaszcza w zakresie stanowienia norm prawnych. Zgodnie ze stanowiskiem neofunkjonalistów integracja polega na przekraczaniu suwerenności państw i jej odtwarzaniu na wyższym poziomie. Unia Europejska nie jest jedynie instrumentem w rękach państw, ale autonomiczną strukturą polityczną, która zyskuje odrębny status suwerenności. Zmienia ona jednocześnie tradycyjne państwo narodowe.

Polska podejmując decyzję o przystąpieniu do Unii Europejskiej zaakceptowała, że jej suwerenność będzie ewoluować, tak jak ewoluuje suwerenność państw członkowskich. Ograniczenie tradycyjnej suwerenności Polski następuje np. poprzez przyjęcie prawa europejskiego czy zaakceptowanie warunku wprowadzenia wiz dla obywateli państw sąsiadujących. W szeroko podjętej problematyce natury prawnej, Jan Staszaków bada prawne aspekty suwerenności w kontekście przystępowania państw do wspólnot, Irena Głuszyńska analizuje formalno-prawne uwarunkowania procesu rozszerzania Unii Europejskiej, a Mariusz Heler daje ogólny zarys ochrony praw człowieka w Europie. W tym miejscu należy także wspomnieć o prezentacji na temat skargi strasburskiej Marty Kolendowskiej. Problematyka przestępczości zorganizowanej w Unii Europejskiej jest przedmiotem rozważań Aleksandry Sołtysińskiej, zaś Halina Wierzbińska i Andrzej Świątkowski koncentrują się wokół kwestii związanych kolejno z dostosowywaniem polskiego indywidualnego prawa pracy do prawa wspólnotowego oraz standardami europejskimi w zakresie zbiorowego prawa pracy.

Wyzwania związane ze zjawiskiem globalizacji, oznaczającej nie tylko szansę na zwiększanie dobrobytu, mimo wszystko nierówno dzielonego, lecz także niepokój w kwestiach socjalnych, sprawiają, iż coraz pilniejszym zadaniem staje się wdrożenie europejskiej strategii rozwiązywania konfliktów i zachowań skutecznego modelu społecznego, w którym każde państwo będzie skutecznie chroniło jednostkę przed siłami wolnego rynku. Nawet duże kraje Europy nie mają już takich możliwości, aby samodzielnie narzucić innym swoje zdanie i przedkładać nad interes ogółu swoje interesy. Zagadnienie perspektywy rozwoju regionów w Unii Europejskiej omówił Kazimierz Barczyk.

Swoistym zapisem zmian dokonujących się w państwach, których droga do Unii wydaje się jeszcze bardzo daleka jest tekst Inny Palij z Ukrainy, mówiący o zmianach w edukacji kadr.

Konsekwencji przemian, jakie dokonują się dziś w polityce międzynarodowej, nie sposób jednoznacznie ogarnąć, przewidzieć ani wyjaśnić. Integracja europejska doprowadziła do powstania, na niespotykaną dotąd skalę, ponadpaństwowej struktury wspólnych reguł i biurokracji zarządzającej wymianą i redystrybucją w ra-

mach polityki integracyjnej poszczególnych krajów. Praktyka europejska nauczyła najstarsze państwa członkowskie, w tym eurosceptyków obecnych między nimi, że udział w konstrukcji europejskiej oznacza kompromis między wymaganiami stricte narodowymi a regułami wspólnego funkcjonowania.

Ten kompromis trzeba znaleźć między dwoma żądaniami równości, które są ze swej natury sprzeczne – równości między państwami i równości między obywatelami. Tak jak nie można proponować Europy, w której prawa państw byłyby nieuznawane, tak nie wolno domagać się zaakceptowania Europy, w której dogmat równości między państwami prowadziłby do sytuacji nierówności między obywatelami. Wcześniej czy później instytucje takiej Europy zostałyby poddane ostrej weryfikacji demokracji. Przyjęcie przez Unię konstytucji stanowiłoby symboliczny sygnał, że terytorium, na którym ona obowiązuje, stanowi realną wspólnotę polityczną.

Każda konstytucja wyraża historię, kulturę, wartości i polityczne przekonania danego społeczeństwa. Przedstawiona do akceptacji na szczycie w Brukseli w grudniu 2003 r. konstytucja Europy pod tym względem nie różniła się od innych. Konstytucja nie może stworzyć wspólnych więzów definiujących Europę ani zagwarantować jej jedności. Może być tylko odbiciem takich rozwiązań i z nich czerpać siłę.

Nowa konstytucja ma zastąpić obecny zlepek traktatów, których od zarania europejskiej integracji w 1957 roku nazbierało się wiele. Jednak założenie, że dzięki konstytucji wszyscy pokochają Unię Europejską jest błędne. W gruncie rzeczy chodzi o to, aby Unia funkcjonowała w sposób bardziej demokratyczny niż obecnie.

Zagadnienie konstytucji europejskiej jest przedmiotem rozważań dwóch autorów. Rolf Grawet zastanawia się nad przyszłością Europy w kontekście zmian strukturalnych instytucji wspólnotowych, których podstawowym celem i zadaniem powinno być utrzymanie pokoju w Europie poprzez stabilizację demokracji. Opracowanie Tadeusza Biernata obejmuje analizę trzech podstawowych grup zagadnień: system europejski bez konstytucji, wpływ systemu na konstrukcję projektu konstytucji oraz konstytucyjne regulacje władzy w Unii Europejskiej i jej demokratyczną legitymizację. Na podkreślenie zasługuje fakt, iż oba teksty zostały przygotowane przed przedstawieniem ostatecznej wersji dokumentu konstytucyjnego w czerwcu 2003 r., co tym bardziej dowodzi ich wartości merytorycznej. Autorzy podnoszą bowiem kwestie, które znajdujemy we wnioskach płynących ze szczytu brukselskiego z grudnia 2003.

Najważniejszym rozstrzygnięciem w konstytucji Unii jest układ władzy. To on przesądzi o regułach; o tym, jak będzie przebiegała dalsza integracja, a przede wszystkim, czym będzie Unia Europejska w przyszłości.

Barbara Stoczewska

KONCEPCJA ZJEDNOCZENIA EUROPY W POLSKIEJ MYŚLI POLITYCZNEJ

Koncepcje integracyjne i federalistyczne stanowią nieodłączny element polskiej myśli politycznej¹. Wśród luminarzy polskiej doktryny politycznej spotkać można wielu myślicieli tworzących koncepcje integracji Europy w imię najczęściej porządku, ładu między narodami i zapewnienia im poczucia bezpieczeństwa. Co prawda samo pojęcie Europa pojawiło się w piśmiennictwie już za czasów Karola Wielkiego, zaś spopularyzowane zostało przez Erazma z Rotterdamu, to pewna rola w jego upowszechnieniu przypada także i Polakom. Według opinii Denysa Hay'a, autora pracy *Europe in the Fourteenth and Fifteenth Centurie* (London 1968) to właśnie polscy pisarze i uczeni byli pierwszymi, którzy posługiwali się terminem Europa jeszcze w pierwszej połowie XVII wieku, podczas, gdy w zachodniej Europie termin ten pojawiał się (i to raczej sporadycznie) w dziełach uczonych tej części kontynentu dopiero w latach sześćdziesiątych, a nawet dziewięćdziesiątych tego stulecia. Maciej z Miechowa zwany Miechowitą (1457-1523) historyk, lekarz, ośmiokrotny rektor Akademii Krakowskiej był pierwszym pisarzem, który w 1517 roku użył terminu Europa². Jego *Traktat o dwóch Sarmacjach, azjatyckiej i europejskiej* został przetłumaczony na 18 języków. Później terminem tym posługiwali się inni, jak Marcin Bielski (1495-1575), rycerz i poeta, autor *Kroniki wszystkiego świata*, czy Maciej Strykowski (ok. 1547-po 1582), historyk wykształcony w Akademii Krakowskiej, którego dzieło *Sarmatiae Europae descriptio* zawierało w tytule ten nie wszędzie jeszcze uznawany przymiotnik.

Projekty utworzenia wspólnoty politycznej, jako gwarancji powszechnego pokoju wyraźne były już na początku XV wieku w doktrynie Pawła Włodkowica –

¹ Por. W. Bokajto, *Historyczne tło polskiego federalizmu*, [w:] *Federalizm. Teorie i koncepcje*, pod red. W. Bokajty, Wrocław 1998, s. 176 i nast.

² Por. J. Tazbir, *Europa – pojęcie i świadomość wspólnoty w dobie Odrodzenia*, [w:] *Dziesięć wieków. Studia z dziejów kontynentu*, red. J. Żarnowski, Warszawa 1983, s. 112.

polityka, rektora Jagiellońskiej Wszechnicy, posła Władysława Jagiełły na soborze w Konstancji. Jego wystąpienie na tym wielkim kongresie, reprezentującym ludy Zachodniej Europy pt. *O władzy papieskiej i cesarskiej w stosunku do pogan*³, przyniosło mu sławę wielkiego humanisty. Wychodząc z założenia, że głównym zagrożeniem suwerenności Polski i Litwy jest Cesarstwo, sprzeciwiał się jego ingerencji w sprawy narodów, prymat w świecie przyznając władzy papieża. Przedmiotem rozstrzygnięcia sądu rozjemczego soboru była sprawa między Zakonem Krzyżackim, a Polską. Jednak polski mówca swój wywód oparł na przesłankach innych, niż te, jakich mogli spodziewać się pełnomocnicy Zakonu. Przedmiotem rozważań Włodkowica stały się bowiem kwestie natury zasadniczej, takie jak istota suwerenności państw, idea wojny sprawiedliwej, czy stosunek do pogan. W tej ostatniej kwestii bronił Włodkowiec pięknej zasady równego prawa wszystkich do życia w pokoju bez względu na wyznawaną religię. Pisał, że: „choć poganie nie są z owczarni Kościoła, wszyscy są jednak niewątpliwie owcami Chrystusa ze względu na stworzenie”⁴ i z tego względu winni być objęci opieką papieską. Podnosił ponadto, że nawracanie pogan siłą jest niesprawiedliwe, a także sprzeciwiał się zawłaszczaniu przez władców chrześcijańskich dóbr i ziem należących do pogan, pisząc, że

[...] dla chociaż od początku stworzenia wszystko było wspólne wszystkim, to jednak na mocy prawa narodów [...] majątności zostały rozdzielone i dlatego co zajmuje jeden nie wolno zajmować drugiemu, oraz, że nie wolno zabierać państw, posiadłości lub pozbawiać jurysdykcji pogan, nie uznających nawet Cesarstwa Rzymskiego, ponieważ posiadają to bez grzechu i w oparciu o powagę Boga⁵

Te wniosłe i przepojone ideałami humanizmu hasła powszechnego ładu opartego na pokoju i sprawiedliwości, odnaleźć można także w koncepcjach innych myślicieli epoki Renesansu, jak Thomas More, Erasm Didier, John Colle czy Marsyliusz z Padwy.

Żywe w polskiej doktrynie politycznej zainteresowanie koncepcjami integracyjnymi, wynikało też z głęboko w Polsce zakorzenionej jeszcze od czasów Jagiellonów idei unii. Rzeczpospolita Polska była przecież federacją składającą się z dwóch zasadniczych części: Królestwa Polskiego zwanego Koroną oraz Wielkiego Księstwa Litewskiego, które z kolei dzieliły się na trzy prowincje: Małopolskę, Wielkopolskę i Litwę. Te zaś stanowiły federację województw i ziem, podzielonych na powiaty. Federacja miała wspólny sejm i wybieranego na nim wspólnego monarchę, wspólną monetę, wspólne zasady ustrojowe. Natomiast poszczególne człony federacji cieszyły się autonomią w zakresie prawa, urzędów, skarbu, sądów, wojska, wyznania i języka⁶.

Wśród przedstawicieli polskiej myśli politycznej epoki Odrodzenia, którzy przejawiali zainteresowanie zjednoczeniem Europy w imię zasad powszechnego pokoju, nie może zabraknąć Andrzeja Frycza Modrzewskiego (1503-1572). Ten

³ Obszerne fragmenty patrz: T. Brzostowski, *Paweł Włodkowiec*, Warszawa 1954, s. 67 i nast.

⁴ *Ibidem*, s. 79.

⁵ *Ibidem*, s. 80.

⁶ Por. J. Bardach, B. Leśnodorski, M. Pietrzak, *Historia ustroju i prawa polskiego*, Warszawa 1998.

znawca dzieł Erazma z Rotterdamu był niezmiernie wysoko ceniony wśród humanistów i zwolenników Reformacji. Pierwsze wydanie dzieła Frycza *De Republica emendanda* ukazało się w Krakowie w roku 1551, drugie w 3 lata później w Bazylei, kolejne zbiorowe wydanie również w Bazylei w 1559 roku. Zostało przetłumaczone z łaciny nie tylko na język polski, ale też na niemiecki i francuski, zaś księga o wojnie także na hiszpański⁷. Najbardziej interesująca z punktu widzenia prezentowanej tu problematyki jest księga trzecia dzieła Andrzeja Frycza Modrzewskiego poświęcona wojnie. Co prawda jej autor nie miał w tej materii żadnego specjalistycznego przygotowania, nie parął się bowiem wojennym rzemiosłem, a był jak wiadomo duchownym, jednak działając jako mąż stanu, polityk, a nade wszystko dyplomata, miał okazję zapoznać się w trakcie swych licznych misji zagranicznych z pewnymi zasadami panującymi w stosunkach międzynarodowych. Swe refleksje na temat wojny i pokoju rozpoczął Frycz od wyrażenia typowej dla renesansowego pisarstwa wiary w uzdrowienie obyczajów jako najlepszej rękąmi dobrych rządów i pomyślności w wielu dziedzinach życia. W przedmowie do *Księgi o wojnie* pisał, że w czasach, kiedy to „obyczajami się tylko sprawowano” nie było żadnych wojen między ludźmi. Jednak ten swoisty „stan natury” nie mógł trwać zbyt długo, gdyż pojawiło się zjawisko wojny, jako rezultat natury ludzkiej, zdemoralizowanej i skłonnej do zła. A zatem najlepszym – w przekonaniu Frycza – sposobem na zachowanie pokoju jest dążenie do unikania wojen, które potępiał z punktu widzenia tak moralnego, jak i obyczajowego czy politycznego. Twierdził, że wojna jest przeciwna naturze ludzkiej i że ludzie zostali stworzeni nie po to, aby się wzajemnie tępić, lecz przeciwnie, aby sobie pomagać i wspierać. Tak więc zwracał uwagę panującym, że do ich obowiązków należy troska o pomyślność poddanych, zaś wciąganie państwa w wir działań wojennych godzi najczęściej w niewinnych obywateli. Powołując się na Horacego pisał, że „czego królowie nabroją, to się na ludzi zwiedzie”, a zatem interesy rządzących i rządzonych są w tej dziedzinie całkowicie rozbieżne. W związku z tym formułował pod adresem panujących konkretne zalecenia. Wypowiedzenie wojny uważał za dopuszczalne jedynie jako *ultima ratio*, gdyż – jak pisał – „żadne pożytki z wojny nie mogą być tak wielkie, które by ze szkodami zrównać mogły”. Przed rozpoczęciem działań wojennych zalecał wykorzystanie wszelkich środków negocjacyjnych. Wymieniał dwa sposoby rozwiązywania konfliktów: za pomocą prawa oraz zdrowego rozsądku. Na temat pierwszej z dróg nie wypowiadał się szerzej – można sądzić, że uwzględniał tu takie znane powszechnie metody jak pakt przyjaźni, przymierza, umowy i traktaty międzynarodowe. Więcej natomiast uwagi poświęcił środkom mediacyjnym, które powierzał rozjemcom, nazywanych przez niego „sędziami”. Rozjemcy ci mieli być wybierani przez władców państw sąsiadujących ze sobą spośród własnych poddanych lub też obcych nie zainteresowanych w sporze. Sędziowie byli zobowiązani do całkowitej bezstronności, czemu sprzyjać miała zasada zwolnienia ich na czas negocjacji z lojalności wobec własnego władcy. Ponadto Frycz dopuszczał do zawierania traktatów i przymierzy międzynarodowych wszystkich ludzi bez względu

⁷ Por. W. Voise, *Andrzej Frycz Modrzewski o wojnie i pokoju*, „Państwo i Prawo” 1951, nr 1, s. 50.

na wyznanie. W ten sposób pojęciem społeczności międzynarodowej obejmował nie tylko państwa chrześcijańskie, ale także te, w których wyznawano odmienne religie. Piętnowany przez niego dualizm etyczny polskiej szlachty, przejawiający się w odmiennym traktowaniu przestępców pochodzących z różnych grup społecznych, nie powinien mieć miejsca także i w stosunkach międzynarodowych. Na tym polu wszystkie narody Europy muszą mieć – jak twierdził – jednakowe prawa.

Wiek XVII przyniósł kilka ciekawych propozycji integracyjnych. Niektóre z nich – jak np. koncepcja króla polskiego Stanisława Leszczyńskiego – pozostawały pod wpływem nie tylko naznaczonego konfliktami wojennymi klimatu epoki, ale też takich wizji pokojowego urzędzenia Europy jak koncepcje Jana Jakuba Rousseau lub księdza Charles'a Irenee Castel de Saint-Pierre. Ten filozof i ekonomista, członek Akademii Francuskiej, z której zresztą został usunięty z powodu krytykowania królewskiej administracji w pracy pt. *Project pour rendre la paix perpetuelle en Europe* opublikowanej w roku 1713 oparł się na koncepcji „republik federalnych”, jakimi była Rzesza Niemiecka oraz Szwajcaria. Nawiązywał do planu Henryka IV⁸, a szczególnie do tych jego idei, które zasadzały się na przekonaniu, że związek europejski służący zabezpieczeniu pokoju powinien opierać się na wieczystym sojuszu monarchów. Jednak w przeciwieństwie do ustroju Rzeszy, projekt księdza nie przewidywał głowy europejskiej wspólnoty w osobie cesarza. Państwa, które miały mieć swoją reprezentację w europejskim kongresie powinny być równoprawne. Z ich woli miał być zwoływany Kongres, stanowiący reprezentację wszystkich państw członkowskich, do którego kompetencji należeć miało sprawowanie arbitrażu międzynarodowego we wszelkich kwestiach spornych, zgodnie z zasadami powszechnego bezpieczeństwa, stabilizacji gospodarczej oraz poszanowaniem prawa międzynarodowego. Ten model europejskiej federacji funkcjonować miał w oparciu o zachowanie narodowych odrębności w dziedzinie polityki wewnętrznej. Jednak tam, gdzie rodziło się zagrożenie wewnętrznego pokoju państwa, pozostali członkowie unii uprawnieni byli do przyścia mu z pomocą. Równocześnie jednak projekt księdza de Saint-Pierre zakładał konieczność podporządkowania się wszystkich członków związku pewnym fundamentalnym prawom, uchwalanym przez kongres europejski. Władcy poszczególnych państw zobowią-

⁸ Koncepcja ta zrodziła się na tle ówczesnej sytuacji politycznej, a zwłaszcza długotrwałych wojen o podłożu religijnym między katolikami i hugenotami. Król Henryk IV w trosce o utworzenie ogólnoeuropejskiego ładu we współpracy z ministrem Maximilianem Sullym opracował koncepcję *Grand Dessein*. Plan ten zakładał nadanie równego statusu trzem wyznaniam: katolicyzmowi, protestantyzmowi i reformacji, uporządkowanie spraw terytorialnych państw europejskich i zabezpieczenie obrzeży Europy, doprowadzenie do równowagi europejskiej poprzez niedopuszczenie do rodzenia się hegemonii potęg, mogących zagrozić słabszym państwom. Takiej koncepcji urzędzenia Europy sprzyjała królowa angielska Elżbieta, zainteresowana, mimo pewnych zastrzeżeń co do spraw wyznaniowych, ograniczeniem potęgi Habsburgów na kontynencie europejskim. Plan króla francuskiego przewidywał podział Europy na 15 samodzielnych państw, w tym 6 monarchii dziedzicznych, 5 elekcyjnych i 4 republiki oraz utworzenie na wzór Związku Amfiktiońskiego Rady Generalnej Europy, w której zasiadać mieli przedstawiciele poszczególnych państw. Rada miała funkcjonować nieprzerwanie, swe posiedzenia odbywając w większych miastach Europy. Do jej kompetencji należeć miało załatwianie spornych kwestii z zakresu prawa cywilnego, ale też religii oraz polityki. Niestety, z powodu śmierci twórcy koncepcji króla Henryka IV, nie doszło do jej urzeczywistnienia. Jednak idea ta – na co wskazują niektórzy historycy – z racji zawartych w niej bogatych treści o wysokich walorach humanistycznych, takich jak tolerancja religijna, dążność do zapewnienia wszystkim partnerom europejskiej areny politycznej jednakowych praw zasługuje na uznanie i umieszczenie w zbiorze nowoczesnych myśli politycznych.

zani byli do składania corocznej przysięgi na wierność unii oraz do przestrzegania fundamentalnego prawa, którego zmiana mogła nastąpić jedynie w wyniku odpowiedniego głosowania w Kongresie. Ksiądz de Saint-Pierre trwałość pokoju w Europie uzależniał od powstania europejskiej społeczności, pisał:

[...] dopóki poszczególne społeczeństwa nie wytworzą między sobą społeczeństwa ogólnego, dopóki poszczególne państwa nie stworzą trwałego Zgromadzenia głównych państw europejskich, dopóty nie masz dostatecznego paliatywu przeciw nieszczęściom wojen⁹.

Do uczniów księdza de Saint-Pierre należał późniejszy minister spraw zagranicznych Francji – markiz d'Argenson¹⁰. Jednak uznał on plan swego mistrza za nierealny ze względu na niezdolność poszczególnych władców europejskich do podporządkowania swych partykularnych interesów idei wspólnoty europejskiej. Jako członek rządu Francji upatrywał w jej potęgę oraz wyrzeczeniu się roszczeń terytorialnych gwaranta powszechnego pokoju oraz przewidywał dla niej rolę arbitra w sporach na arenie międzynarodowej. Swoje refleksje i uwagi zawarł w opublikowanej w roku 1748 pracy pt. *Tribunal Europeen par la France seule*.

Projekt ks. de Saint-Pierre poddany został w kilkadziesiąt lat później krytycznej analizie przez Jana Jakuba Rousseau¹¹. Ten wybitny myśliciel epoki Oświecenia zakładał podobnie jak de Saint-Pierre konieczność utworzenia federacji europejskiej, jako gwarancji powszechnego pokoju i pomyślności. W swym *Extrait du projet de paix perpetuelle de l'abbe de Saint-Pierre* z 1761 roku twierdził, że:

Europę stanowi nie tylko jak Azja czy Afryka, abstrakcyjny zbiór narodów, które mają jedynie wspólne imię, ale rzeczywiste społeczeństwo, mające swoją religię, obyczaje, a nawet prawa¹².

Warunkiem utrzymania pokoju w Europie miał być – zdaniem Rousseau – funkcjonujący na zasadach równości parlament, którego podstawowym zadaniem powinno być rozstrzyganie spornych kwestii między państwami – członkami federacji. Wychodząc z założenia, że zainteresowanymi w prowadzeniu wojen są głównie władcy oraz tworzone przez nich gabinety, a nie narody, zalecał Rousseau konieczność poprzedzenia federacji rodzajem aliansu zawartego przez władców, który respektować powinien dotychczasowy stan posiadania oraz wyznaczyć przedstawicieli do parlamentu europejskiego. Jednak Rousseau, którego koncepcja natury ludzkiej wykluczała możliwość oparcia nowego porządku europejskiego o dobre intencje ludzi, twierdził, że projekt ładu międzynarodowego ma szansę powodzenia tylko wtedy, gdy uzyska sankcje w postaci siły zbrojnej. Nie dowierzając zatem możliwościom negocjacyjnym arbitrażu międzynarodowego widział więc potrzebę utworzenia czegoś w rodzaju międzynarodowych sił zbrojnych, których interwencja może okazać się potrzebna i niekiedy bardziej skuteczna. Uważał

⁹ Cyt. za: *Polityka i pokój, nasza przyszłość*, „Wolna Trybuna Zachowawczej Myśli Państwowej” 1930, t. 5, s. 72.

¹⁰ E. Rostworowski, *Europa oświeconych*, [w:] *Dziesięć wieków Europy...*, s. 180.

¹¹ Por. W. B. Jastrzębowski, *Traktat o wiecznym przymierzu między narodami ucywilizowanymi, Konstytucja dla Europy*, oprac. F. Romantowska, Warszawa-Lódź 1985, s. 36.

¹² Cyt. za E. Rostworowski, op. cit., s. 182.

bowiem, że niemożliwe jest pogodzenie sprzecznych z natury indywidualnych interesów z interesem wspólnym oraz podzielenie przez wszystkich przekonania, że pomyślność ogółu jest najwyższym dobrem. Rousseau oceniał projekt księdza Saint-Pierre'a jako szlachetny, ale naiwny. Nie podzielał utopijnej wiary księdza w zwycięstwo rozumu nad namiętnościami w polityce oraz zwracał uwagę na rolę ministrów, którzy często są zainteresowani osobiście w prowadzeniu wojny.

W wydanej już po śmierci (1782) pracy pt. *Jugement sur la paix perpetuelle*, Rousseau wyraził swe wątpliwości pisząc:

Czyż można się spodziewać, aby poddali się orzeczeniu wyższego trybunału ludzie, którzy ośmielają się szczyć tym, że zawdzięczają swą władzę tylko mieczowi, a jeśli wspominają Boga, to tylko dlatego, że jest w niebiesiach... Zwykły szlachcic, gdy jest znieważony, gardzi wnoszeniem sprawy przed trybunał marszałków Francji, a wy chcecie, żeby król dochodził sprawiedliwości przed Trybunałem Europejskim¹³.

Równocześnie jednak trzeba przyznać, że wizja Rousseau mimo tych krytycznych uwag opierała się, podobnie jak inne projekty, na wierze w istnienie „społeczeństwa europejskiego” (*une societe reelle*) oraz na utopijnej w ówczesnych warunkach koncepcji Europy, rozumianej jako wspólnota, zjednoczona więzami religijnymi oraz prawno-moralnymi, przy jednoczesnym zachowaniu odrębności strukturalnych i obyczajowych poszczególnych narodów.

Pisma opata de Saint-Pierre znał i studiował król polski Stanisław Leszczyński (1677-1766)¹⁴. Pod wpływem tej lektury, ale też klimatu epoki naznaczonej wojnami oraz obfitującą w projekty pokojowego urządzenia Europy, król przedstawił swoją własną koncepcję zabezpieczenia pokoju powszechnego w pracy pt. *Memorial de L'Affermissement de la paix generale*¹⁵. Wprawdzie niektóre opinie sytuujące Leszczyńskiego w gronie prekursorów Ligi Narodów wydają się z pewnością przesadzone, to jednak jego bez wątpienia oryginalna koncepcja zawiera tak charakterystyczne dla osiemnastowiecznej myśli politycznej wątki jak geneza społeczeństwa, stan natury czy analiza etapów rozwoju społecznego. Leszczyński podobnie jak Jan Jakub Rousseau stan natury interpretował jako okres powszechnej szczęśliwości, jednak inaczej niż autor *Umowy społecznej* źródeł degeneracji społeczeństwa pierwotnego nie poszukiwał w pojawieniu się własności prywatnej, lecz przypisywał je normalnym właściwościom ludzkiej natury, skłonnej raczej do zła niż do dobra. Jego wątpliwości budził ponadto ten element projektu księdza de Saint-Pierra, w którym ład europejski opierał on na ponadnarodowym parlamencie, decydującym o sprawach poszczególnych państw członkowskich. Pisał w związku z tym:

¹³ Ibidem.

¹⁴ Patrz szerzej: W. Konopczyński, *Polscy pisarze polityczni XVIII wieku (do Sejmu Czteroletniego)*, Warszawa 1966.

¹⁵ Szerzej patrz: *Memoriał króla Stanisława Leszczyńskiego o zabezpieczeniu pokoju powszechnego*, wstęp J. Życki, Warszawa 1932.

Pragnąłbym w tych budujących spekulacjach znaleźć środki prowadzące do wykonania tego chwalebnego zamiaru. Czy można jednak spodziewać się, aby suwerenowie ograniczyli się do reprezentowania ciała złożonego z republikańców i poddali wolność swego rządu arbitrazowi sobie równych?¹⁶

Swą koncepcję urzędzenia Europy w duchu powszechnego pokoju oparł polski król na tezie o naturalnym związku między pacyfizmem, a formą rządu. Twierdził, że tendencje pacyfistyczne wykazują jedynie państwa o ustroju republikańskim. O tych ostatnich pisał, że:

[...] nie miota nimi duch podbojów, że są one zazdrosne i uważne jedynie, aby zachować to co posiadają, aby utrzymać swą formę rządów, a zwłaszcza pełne używanie swej wolności¹⁷.

A zatem postulowany przez siebie ład europejski chciał oprzeć o związek państw o ustroju republikańskim, który miał pełnić rolę „tamy” wobec „wściekłości zdobywców i bezprawnych uzurpatorów”. Republiki europejskie, do których zaliczał między innymi Anglię, Holandię, czy Szwecję tworzyć miały rodzaj ukonstytuowanej ligi pokoju, odgrywającej rolę mediatora w drobnych sporach międzynarodowych, ale też podejmującej interwencje zbrojne na rzecz tych członków, których bezpieczeństwo zostało narażone na szwank. Francja należąca w czasach współczesnych Leszczyńskiemu bez wątpienia do grona monarchii, jednak z racji swej wyjątkowej pozycji w Europie, miała w koncepcji polskiego króla przewodzić tej lidze państw republikańskich. Gwarancją takiego stanowiska Francji było – w przekonaniu Leszczyńskiego – wyrzeczenie się przez to państwo wszelkich tendencji aneksjonistycznych i oparcie się wyłącznie o swe naturalne granice. Przejony duchem pokoju francuski monarcha miał emanować taką tendencją na republiki europejskie, których obowiązkiem wręcz było pomaganie Francji w jej roli arbitra. Projekt króla Leszczyńskiego rzecz jasna nie mógł być urzeczywistniony. Jednak bez wątpienia zasługuje na miejsce w historii myśli politycznej, chociażby z racji ciekawie wykorzystanej relacji między pacyfizmem, a formą ustroju państwa.

Zbliżoną koncepcję zorganizowania Europy w duchu idei pokojowych opracował inny przedstawiciel myśli politycznej polskiego Oświecenia Kajetan Józef Skrzetuski (1743-1806), pedagog, wykładowca w kolegiach pijarskich oraz w warszawskim Korpusie Kadetów, uczestnik obiadów czwartkowych Stanisława Poniatowskiego. Autor koncepcji zaprezentowanej w dziele pt. *Projekt, czyli ułożenie nieprzerwanego pokoju w Europie* przewidywał utworzenie tzw. „rzeczpospolitej europejskiej”, funkcjonującej na zasadzie konfederacji¹⁸. Ten dobrowolny związek mieliby utworzyć władcy państw europejskich. Z ich inicjatywy powinno dojść do powołania organu przedstawicielskiego w postaci kongresu, do którego kompetencji miałoby należeć rozstrzyganie wszelkich sporów i roszczeń między państwami – członkami konfederacji. Skrzetuski przewidywał uchwalenie wspólnego prawa dla „rzeczpospolitej europejskiej”, opierającego się na uznanych przez wszystkich członków wspólnoty, fundamentalnych zasadach poszanowania ostat-

¹⁶ Cyt. za E. Rostworowski, *Leszczyński – republikańcin – pacyfista*, „Kwartalnik Historyczny” 1967, nr 2, s. 282.

¹⁷ E. Rostworowski, *Europa oświeconych...*, s. 181.

¹⁸ W. Konopczyński, *Polscy pisarze polityczni XVIII wieku...*, s. 339-341.

nich umów międzynarodowych, traktatów oraz stanu posiadania terytoriów. Kongres miał także uchwalić kilka kardynalnych zasad, których złamanie stanowić miało uzasadnioną podstawę do podjęcia interwencji, którą – używając współczesnego języka – nazwać by można pokojową. Do zasad tych należał między innymi obowiązek przestrzegania wspólnego prawa przez państwa członkowskie, zakaz podejmowania jakichkolwiek inicjatyw zbrojnych oraz montowania sojuszy wymierzonych przeciw wspólnemu bezpieczeństwu. Zasady te uchwalone na kongresie europejskim przez przedstawicieli wszystkich państw członkowskich miały walor bezwzględnie obowiązującego, a ich zmiana mogła się dokonać tylko i wyłącznie w wyniku jednomyślnej zgody tych przedstawicieli. Skrzetuski – pedagog i autor *Prawideł początkowych nauki obyczajów* (1739), kreśląc swą wizję ładu europejskiego duże znaczenie przypisywał rozumowi ludzi, którzy – w co wierzył – zechcą użyć go dla „swojego uszczęśliwienia”. Ewentualne niepowodzenie projektu przypisywał zatem nie samej idei oraz jej wadliwości, czy „dziwaczności”, ale właśnie złym skłonnościom natury ludzkiej oraz upadkowi obyczajów. Pisał w związku z tym: „moda jest taka, aby pięknie rezonować, ale źle robić; ogłaszać najpiękniejsze sentymenta a najniegodziwszych akcji dopuszczać się”¹⁹.

Wśród przedstawicieli polskiej myśli politycznej epoki Oświecenia prezentujących na przełomie XVIII i XIX wieku swe koncepcje zintegrowania Europy w duchu idei pokojowych, nie może zabraknąć Stanisława Staszica (1755-1826). Ten wybitny polski myśliciel, działacz i pisarz polityczny, przewidywał dobrowolne połączenie się narodów europejskich w rodzaj federacji. Przewidywał, że zrealizowanie tej idei stanie się możliwe w wyniku rozwoju oświaty i kształcenia umysłu ludzkiego. Uważał ponadto, że inicjatorami integracji europejskiej staną się Słowianie. Wizję taką przedstawił tuż po zakończeniu obrad Kongresu Wiedeńskiego w 1815 roku w referacie pt. *Myśli o równowadze politycznej w Europie*²⁰, wygłoszonym w warszawskim Towarzystwie Przyjaciół Nauk²¹. Stwierdził wówczas, że pod słowiańskim przewodnictwem dojdzie do zjednoczenia się narodów początkowo w obrębie Cesarstwa Rosyjskiego, a później Europy w duchu poszanowania praw natury, idei sprawiedliwości i wspólnego wszystkim ludziom dążenia do życia w pokoju. Staszic uważał, że normy prawa międzynarodowego wywodzą się z fundamentalnych praw człowieka, a zatem ich złamanie jest równoznaczne ze złamaniem podstaw porządku międzynarodowego.

Wprawdzie stworzona przez Staszica koncepcja integracji narodów słowiańskich pod berłem carskiego dyktatora była niekiedy przedmiotem krytyki, jednak wypada zgodzić się z opinią, że ten jego zwrot w kierunku Rosji miał wyraźne podłoże polityczne²².

U źródeł słowianofilstwa Staszica legło nie tylko zwycięstwo Rosji w 1812 roku, ale przede wszystkim postanowienia Kongresu Wiedeńskiego. W aktualnej

¹⁹ Cyt. za: *Memoriał króla Stanisława Leszczyńskiego...*, s. 20.

²⁰ S. Staszic, *Myśli o równowadze politycznej w Europie*, [w:] S. Staszic, *Pisma filozoficzne i społeczne*, Warszawa 1954, t. 2, s. 310-312.

²¹ A. Przybylski, *Utopie. Idee i projekty związku narodów i wieczystego pokoju*, Warszawa 1932, s. 43.

²² Por. Z. Łotys, *Stanisław Staszic. Filozof, reformator społeczny*, Olsztyn 1999, s. 146.

sytuacji politycznej wydawały się one Staszicowi optymalne z punktu widzenia interesów polskiej sprawy narodowej.

Idee integracji narodów europejskich formułował także polski filozof, ale też matematyk i astronom, prawnik i wynalazca Józef Maria Hoene-Wroński (1776-1853). W czasie studiów w Halle i Getyndze zapoznawał się z systemem filozoficznym Kanta, natomiast po upadku powstania listopadowego swoje zainteresowania skupił wokół mesjanizmu, którą to ideę rozwinął w serii traktatów filozoficzno-historycznych. Jako rzecznik panslawizmu wystąpił z memoriałem do cara Mikołaja I, kreśląc wizję opatrnościowej roli Słowian²¹. Przewidywał utworzenie w przyszłości federacji państw w celu z jednej strony „zabezpieczenia państw poszczególnych i wzajemnej ich od siebie niezależności” z drugiej zaś „uformowania jednej społeczności powszechnej”²². Równocześnie jednak nie wierzył w możliwość rychłego urzeczywistnienia tej idei. Twierdził zatem, że na obecnym etapie rozwoju ludzkości realne jest jedynie doprowadzenie do stanu „zdolności do federacji”, którą nazywał też „międzynarodową federalnością”. Taka federalność byłaby w obecnych warunkach – podkreślał Wroński – jedyną szansą ustabilizowania stosunków między państwami, czasowo zastępując federację stała by się jednocześnie krokiem naprzód w kierunku jej przyszłego urzeczywistnienia.

Wroński przewidywał konkretne środki realizacji idei „międzynarodowej federalności”. Dzielił je na dwa rodzaje: środki pomocnicze i właściwe. Do pierwszych zaliczał zabezpieczenie równowagi politycznej, kongresy, opinię publiczną i religię. Do drugich zaś tzw. środki moralne i fizyczne, wśród których szczególnie doniosłą rolę przypisywał patriotyzmowi, interpretowanemu jako „całkowite oddanie się sprawom państwa” oraz „duchowi narodu”, pojmanemu jako „miłość ojczyzny”. Wydaje się jednak na podstawie tych dość mglistych koncepcji, że Wroński pojęcia te interpretował w kategoriach dalekich od nacjonalizmu, nacisk kładąc przede wszystkim na zachowanie suwerenności i niepodległości państw, z pominięciem takich elementów, jak ekspansjonizm terytorialny, czy deprecjonowanie wartości innych narodów. Za naród zaś uważał grupę wyróżniającą się przede wszystkim ukształtowanym językiem. Ten element był w jego przekonaniu głównym, a nawet jedynym warunkiem przesądzającym o występowaniu tożsamości narodowej. Stwierdzał ponadto, że zróżnicowanie językowe powinno stać się w przyszłości zasadniczą podstawą konstytuowania się państw europejskich. Pisał w związku z tym, że „gdyby Europa była się trzymała tej reguły koniecznej, zamiast nieistotnych i arbitralnych interesów, to mogłaby uniknąć wielu wstrząsów”²³.

Przyznawał każdemu narodowi, przejawiającemu choćby elementarne poczucie tożsamości w postaci odrębnego języka, prawo do tworzenia niezależnych i niepodległych „ciał politycznych, zwanych konfederacjami”. Celem konfederacji miało być „odpowiednie strzeżenie praw państw wchodzących w ich skład”. Konfederacje miałyby też – zdaniem Wrońskiego – stanowić krok wstępną w kierunku

²¹ 700 lat myśli polskiej. *Filozofia i myśl społeczna w latach 1831-1864*, red. A. Walicki, Warszawa 1977, s. 109.

²² *Ibidem*, s. 120.

²³ *Ibidem*, s. 125.

całkowitej integracji Europy. Aby jednak wizja ta mogła być urzeczywistniona, Wroński przewidywał konieczność spełnienia jeszcze jednego warunku w postaci tzw. celu absolutnego, który polegać miał na wykształceniu wśród społeczności powszechnej poczucia wspólnoty i na odrzuceniu zasady „interesu politycznego”, stanowiącego dotychczas podstawowy czynnik oraz główny motor organizacji społecznej. Odejście od indywidualnie postrzeganych interesów politycznych na rzecz absolutu, czyli prawdy, miało – zdaniem Wrońskiego – stanowić wystarczający mechanizm regulujący wzajemne stosunki między władzą federalną, czyli ponadnarodową, będącą zarazem źródłem sankcji prawnej, a czynnikami konsolidującymi poszczególne narody. Celem integracji miało być według Wrońskiego bezpieczeństwo wspólnoty, ale też utrwalenie zasad pokojowego współistnienia. Niepodległość poszczególnych członków wspólnoty uznawał bowiem za „jedyną zabezpieczenie ludzkości przed rozkładem społeczności, a zatem także jedyną gwarancję uzyskania celu ostatecznego”. Federalistyczne koncepcje Wrońskiego głęboko nasycone mesjanizmem oddziaływały w pewnym stopniu na filozofię polską epoki romantyzmu. Jednak pewne symptomy recepcji tej doktryny wystąpiły dopiero u schyłku XIX wieku oraz w okresie międzywojennym, kiedy to z inicjatywy grupy zwolenników i wyznawców Wrońskiego utworzono w roku 1921 Instytut Mesjanistyczny.

Twórcą dobrze znanej polskiej historiografii koncepcji zjednoczenia Europy był książę Adam Czartoryski (1770-1861), polityk i dyplomata, mecenas nauki i sztuki, kreator polityki zagranicznej polskiej emigracji. Przeciwnik Napoleona I, prowadzący antyrosyjską politykę, przewidywał w swych licznych projektach i instrukcjach utworzenie nowego ładu europejskiego. Jedną z takich jego pierwszych, a zarazem najciekawszych koncepcji był opracowany w drugiej połowie 1803 roku i przedstawiony carowi Aleksandrowi I memoriał pt. „O systemie politycznym, który winna stosować Rosja”⁷⁶.

U podstaw tej koncepcji leżało przekonanie, że w wyniku zwycięstwa Wielkiej Rewolucji Francuskiej i Bonapartego doszło do trwałego przeobrażenia stosunków międzynarodowych. Uważał, że ich podstawy powinny opierać się o zasady wolności i równości narodów. Opowiadał się za przyjęciem w polityce zasad sprawiedliwości i moralności, co uznawał za niezbędne także z racji rosnącego znaczenia opinii publicznej. Wierzył, że realizacji takich celów sprzyjać będzie zarówno rozwój kontaktów między państwami, jak i stopniowa liberalizacja ich polityki wewnętrznej. Swą koncepcję budował w oparciu o krytykę montowania pokoju w Europie na zasadzie „równowagi sił”, eksponowania potęgi wielkich mocarstw. Zasadzie tej przeciwstawiał ideę przyznania każdemu, zwłaszcza małemu narodowi prawa do odrębności i wolności. W celu zapewnienia im warunków do realizacji tych zasad przewidywał tworzenie federacji państw europejskich. Związki takie ułatwiałyby im przestrzeganie bezpieczeństwa i zapewniały harmonijny rozwój. Jednak droga prowadząca do realizacji takiej wizji wieść winna – zdaniem Czartoryskiego – poprzez stopniowe i postępowe zmiany wewnątrz społe-

⁷⁶ Szerzej patrz: J. Skowronek, *Adam Jerzy Czartoryski 1770-1891*, Warszawa 1991, s. 74 i nast.; M. Kukiel, *Czartoryski and European Unity*, Princeton 1955.

czeństw europejskich, skorelowane ze zmianami dokonującymi się powszechnie. Poprawa systemu prawnego, administracji, funkcjonowania instytucji publicznych, doskonalenia sztuki, rolnictwa, rzemiosła, rozwoju przemysłu i handlu, powinna być udziałem wszystkich narodów europejskich. W ten sposób książę Czartoryski wyrażał oświeceniową wiarę w naturalne zbliżenie poprzez rozwój cywilizacji, prowadzący równocześnie do coraz pełniejszego uwzględniania prawa natury.

Innym projektem tego polityka i dyplomaty był opracowany w dwa lata później, tj. w pierwszej połowie 1805 roku tzw. Alians Mediacyjny, którego główne założenia opierały się na zaprezentowanym wyżej „systemie”. Wielki Alians (*Grand Alliance*) utworzony z państw europejskich pod przewodnictwem cesarza Rosji, stać się miał punktem wyjścia do stworzenia stałej, ponadpaństwowej politycznej organizacji międzynarodowej, która zrzeszając większe państwa i federacje regionalne mniejszych państw miałyby wypowiedzieć się co do ostatecznej struktury i granic w Europie oraz być ostoją pokoju i bezpieczeństwa na tym kontynencie²⁷.

Idee integracji Europy zawiera też myśl polityczna Wojciecha Bogumiła Jastrzębowskiego (1779-1882), z wykształcenia filozofa i przyrodnika, z zamiłowania działacza społecznego i publicysty. Podpisujący się niekiedy jako „mieszkaniec Europy” Jastrzębowski swoje koncepcje integracyjne wyłożył w ogłoszonym w 1831 roku w dniu rocznicy Konstytucji 3 maja traktacie pt. *O wiecznym przymierzu między narodami ucywilizowanymi*. U podstaw jego wizji zjednoczenia Europy leżała potrzeba wyeliminowania ze stosunków międzynarodowych wojny, jako źródła wszelkiego zła. Jastrzębowski podobnie jak Stanisław Staszic odpowiedzialnością za nazbyt częste rozstrzyganie konfliktów na drodze wojennej obarczał człowieka wraz z jego naturą skłoną do czynienia zła i targaną namiętnościami. O postępowaniu człowieka decydować jednak powinien rozum, który nakazuje przecież dążenie do życia w warunkach pokojowych, najbardziej naturalnych, bo dających największe gwarancje osiągnięcia szczęścia i dobrobytu. O tym jednak by w naturze ludzkiej zwycięstwo nad namiętnościami i emocjami odniósł intelekt przesądzić może jedynie właściwe wychowanie człowieka. Tylko bowiem ludzie wykształceni i kierujący się rozumem, zdolni będą pohamować swe namiętności i dążyć do życia w pokoju. Przyszła Europa powinna zatem dążyć do całkowitej przebudowy stosunków międzynarodowych, poprzez wyeliminowanie z nich siły i przemocy. Nowe zasady rozstrzygania sporów powinny się opierać na wywodzącym się z prawa naturalnego prawie równości między wszystkimi narodami. Natomiast prawa stanowione pochodzić powinny z woli narodu. Żaden monarcha nie może mieć decydującego wpływu na kształt ustaw. Rolą władzy wykonawczej jest jedynie czuwanie nad respektowaniem prawa.

Te klasyczne już w myśli politycznej rozważania z zakresu liberalnej koncepcji podziału władzy przywołane przez Jastrzębowskiego nie bez powodu w rocznicę uchwalenia polskiej konstytucji, zostały przez tego autora wzbogacone refleksją na temat politycznego kształtu zjednoczonej Europy. Jej najmniejszą jednostką ustrojową miały być według tej koncepcji nie państwa, lecz narody. Pojęcie

²⁷ W. B. Jastrzębowski, op. cit., s. 66.

państwa zastępował Jastrzębowski pojęciem patriarchii, pisząc, że ich liczba będzie równa liczbie narodów. Podobnie jak wspomniany wcześniej Józef Maria Hoene-Wroński, również Jastrzębowski uważał, że język jest podstawowym czynnikiem narodotwórczym. Definiował zatem naród jako grupę ludzi mówiących jednym językiem bez względu na zróżnicowane miejsce ich zamieszkania. Podstawą nowej organizacji Europy miało być zgodnie z koncepcją Jastrzębowskiego wspólne dla wszystkich narodów prawo europejskie, stanowiące gwarancję „wiecznego przymierza”. Zarówno prawo wspólnot, jak i prawa poszczególnych narodów powinny opierać się na boskim prawie naturalnym. Prawo europejskie miało być ustanowione przez będący reprezentacją wszystkich narodów uczestniczących kongres, zaś prawo narodowe przez odrębne parlamenty. Stróżem i wykonawcą prawa europejskiego miał być europejski kongres, zaś praw narodowych wybrani przez narody ich ojcowie czyli patriarchowie. Prawa narodowe ustanowione przez sejm w trakcie urzędowania patriarchy powinny być przez niego potwierdzone. Instytucją zintegrowanej Europy miał być zgodnie z koncepcjami Jastrzębowskiego Kongres Europejski, stanowiący równą reprezentację wszystkich narodów Europy. Kongres miał się zbierać na swe sesje co roku w innym miejscu, czyli w tzw. „gospodzie narodowej”²⁸. Językiem urzędowania Kongresu, a zarazem językiem obowiązującym w stosunkach międzynarodowych miał być język „najbardziej upowszechniony w Europie”. Autor nie podawał jednak o jaki język chodzi. Do istotnych uprawnień Kongresu Europejskiego miało ponadto należeć sprawowanie roli arbitra w sporach międzynarodowych, a zatem stanie na straży powszechnego pokoju. Realizacji tego trudnego zadania miały służyć międzynarodowe siły zbrojne, których wyjątkowe użycie powinno być podyktowane zagrożeniem porządku prawa obowiązującego w Europie oraz jej bezpieczeństwa. Projekt Jastrzębowskiego przewidywał ponadto całkowite rozbicie poszczególnych patriarchii. Wszelka broń znajdująca się w obrębie Europy powinna stać się jej wyłączną własnością. Zasoby takiej broni miały być zdeponowane w jednym miejscu i oddane do dyspozycji Kongresu Europejskiego. Takie miejsca nazywał autor „miejscami krwawymi”. Ich naruszenie przez niesubordynowane narody oznaczać miało zamach na wieczny pokój w Europie oraz pociągać za sobą sankcje w postaci wykluczenia ze wspólnoty. Broszura Jastrzębowskiego opublikowana w 1831 roku, została skonfiskowana na fali carskich represji po powstaniu listopadowym, a jej kolejne wznowienia zakazane.

Po odzyskaniu niepodległości dzieło Jastrzębowskiego na nowo odkrył J. Iwaszkiewicz, stwierdzając, iż zawiera prekursorskie idee Ligi Narodów i hasła pacyfistyczne, jakże popularne po zakończeniu krwawej wojny światowej. Historyk angielski Peter Brock w pracy pt. *A Pacifist in Wartime* (London 1967) zwrócił uwagę na podobieństwa koncepcji Jastrzębowskiego do propozycji autonomii kulturalnej Karla Rennera²⁹. Ten austriacki socjaldemokrata, kanclerz, a po II wojnie

²⁸ Konstytucja dla Europy, jako ustawa mogąca zapobiec wojnom, opracowana przez W. Jastrzębowskiego. [w:] J. W. Jastrzębowski, *Traktat o wiecznym przymierzu...*, s. 203 i nast.

²⁹ Szerzej patrz: M. Waldenberg, *Narody zależne i mniejszości narodowe w Europie Środkowo-Wschodniej*, Warszawa 2000, s. 259 i nast.

światowej prezydent Austrii jeszcze przed wybuchem I wojny światowej poszukiwał rozwiązania skomplikowanej kwestii narodowościowej monarchii austro-węgierskiej, bazując na pragnieniu jej zachowania. U podstaw jego wizji leżało założenie o przyznaniu każdemu z narodów zamieszkujących granice państwa austriackiego osobowości prawnej. Wyposażone w nią narody tworzyć mogły korporacje, do których wstąpienie zależeć miałyby od swobodnej woli i poczucia tożsamości narodowej każdego obywatela. Poszczególne korporacje działać miały poprzez swoje samorządy, których kompetencje dotyczyły wyłącznie spraw narodowych, takich jak szkolnictwo, literatura i sztuka. Wszystkie pozostałe kwestie znajdować się miały natomiast w gestii samorządu terytorialnego oraz państwowych władz centralnych.

Po zakończeniu I wojny światowej rozważania nad integracją europejską uległy wyraźnej intensyfikacji. Pojawiły się też próby tworzenia międzynarodowych organizacji i stowarzyszeń, których zadaniem było lansowanie idei integracyjnych. Inicjatywy takie podejmowano ze wzmożoną siłą zwłaszcza w pierwszych latach powojennych, kiedy niedoskonałość ładu politycznego Europy ustanowiona drogą traktatu wersalskiego stawała się coraz bardziej wyrazista. Liga Narodów, której zadaniem miało być czuwanie na straży międzynarodowego pokoju oraz nie dopuszczanie do kolejnych konfliktów zbrojnych, nie spełniała swego zadania. Rodzić się zatem poczęły inicjatywy stowarzyszeń działających poza nią, których zadaniem miało być zabezpieczenie pokoju, a zwłaszcza europejskiego ładu gospodarczego.

Przekonanie o niedoskonałości istniejącego po zakończeniu I wojny światowej porządku społecznego i politycznego było udziałem także polskiej myśli politycznej. Przejawem tego było powstanie licznych organizacji i stowarzyszeń zajmujących się propagowaniem idei Ligi Narodów. Pierwszym było utworzone jeszcze w roku 1919 w Warszawie Polskie Stowarzyszenie Przyjaciół Ligi Narodów. W uniwersytetach powstawały oddziały akademickie, jak np. działający w Krakowie Akademicki Związek Pacyfistów i w Warszawie Akademickie Koło Przyjaciół Ligi Narodów, skupiające wielu wybitnych działaczy demokratycznych i socjalistycznych, jak między innymi Jan Posner, Władysław Sieroszewski, czy Bronisław Warteim³⁰. W okresie II RP działał też polski komitet Związku Paneuropejskiego, którego prezesem od początku istnienia tj. od roku 1925 był Aleksander Lednicki, adwokat, obrońca w procesach politycznych, wybitny polityk, przewodniczący Komisji Likwidacyjnej do spraw Królestwa Polskiego przy Rosyjskim Rządzie Tymczasowym. Odtworzenie pełnego składu komitetu nie jest już dziś możliwe, wiadomo jednak, że do grona osób z nim współpracujących należeli m.in. minister spraw zagranicznych Aleksander Skarżyński, wicemarszałek Sejmu i wiceminister przemysłu Hipolit Gliwic, Stanisław Thugutt, Mieczysław Niedziałkowski, senatorowie Buzek, Gaszyński³¹. Do grona sympatyków organizacji paneu-

³⁰ Por. F. Gross, *Federacje i konfederacje europejskie. Rodowód i wizje*, Warszawa 1994, s. 31.

³¹ Szerzej patrz: J. Tombiński, *Początki ruchu paneuropejskiego w Polsce*, [w:] *Z dziejów prób integracji europejskiej od średniowiecza do współczesności*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Jagiellońskiego. Prace Historyczne” 1995, z. 118, s. 84.

ropejskiej należał też redaktor demokratycznej „Nowej Reformy”, autor wysoko cenionego i obiektywnego opracowania na temat stosunków narodowościowych w Polsce Konstanty Srokowski.

Zaangażowanie się Polski w działaniach na rzecz ruchu paneuropejskiego wynikało tylko po części z przekonania o potrzebie integracji narodów Europy, a było raczej wyrazem konkretnej polityki realizowanej przez polskie MZS. Aleksander Lednicki w zagadnieniu Paneuropy wyróżniał dwie kwestie: program maksimum, czyli projekt utworzenia Stanów Zjednoczonych Europy, którego realizacja wymaga jednak spełnienia długofalowych warunków tak politycznych, jak gospodarczych i społecznych oraz program minimum, polegający na tworzeniu konkretnych płaszczyzn współpracy między poszczególnymi państwami Europy takich jak m.in. wprowadzenie ruchu bezwizowego, koordynacja w zakresie taryf kolejowych, rozejm celny. Jednak nadrzędną kwestią rzutującą na polskie koncepcje integracji Europy było utrzymanie dopiero co odzyskanej niepodległości. „Tylko pod warunkiem uwzględnienia tych zasadniczych momentów – pisał Lednicki – może być mowa o harmonii wzajemnie krzyżujących się interesów narodowych”³². Kierując się tymi względami przewodniczący polskiego komitetu Związku Paneuropejskiego stwierdzał, że Polska formułując swoją wizję zintegrowanej Europy, a zwłaszcza uczestnicząc w konkretnych działaniach na rzecz urzeczywistnienia tej idei nie może zapominać o swoich naturalnych sojusznikach: Francji i Anglii, a także nie dostrzegać realnych zagrożeń płynących ze strony bolszewickiej Rosji. A zatem gdy w wyniku układów reńskich w Locarno osłabiło się poczucie stabilności granicy polsko-niemieckiej, a Richard Coudenhove-Kalergi w swych wypowiedziach sugerował, że trwały pokój europejski wymaga zmiany tej granicy i zwrotu Niemcom Gdańska oraz umożliwienia bezpośredniej komunikacji lądowej z Prusami Wschodnimi, strona polska zareagowała ostrym protestem. Lednicki w liście skierowanym do Kalergiego zwracał uwagę na wagę spraw morskich dla polskiej racji stanu oraz przestrzegał, że „naród polski w obronie tych zasadniczych wartości nie cofnie się przed żadną, nawet krwawą ofiarą”³³. Ostatecznie Zarząd Polskiego Związku Paneuropejskiego na posiedzeniu w roku 1931 przyjął uchwałę uznającą projekt Coudenhove-Kalergiego w sprawie rozwiązania kwestii polsko-niemieckiej za wręcz szkodliwy dla pokoju europejskiego³⁴.

W okresie międzywojennym największe zainteresowanie ideami zjednoczenia Europy przejawiała Polska Partia Socjalistyczna. Koncepcje federacyjne miały przecież w historii tego ruchu już dość długą tradycję. Jedną z pierwszych takich wizji sformułował Bolesław Limanowski, ideowy przywódca i twórca Stowarzyszenia Socjalistycznego „Lud Polski”, postulując utworzenie federacji Polski, Ukrainy, Litwy i Białorusi w oparciu o zasadę „wolni z wolnymi, równi z równymi”. Podając jako przykład rozwiązanie kwestii narodowej w Szwajcarii, Limanowski wskazywał, że „nie ma przeszkód, by naród polski nie mógł żyć

³² Cyt. za J. Tombiński, op. cit. s. 86.

³³ Ibidem, s. 87.

³⁴ Por. Aneks, [w:] M. Pułaski, *Z historii Stanów Zjednoczonych Europy w latach 1923-1932*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Jagiellońskiego. Prace Historyczne” 1986, z. 80, s. 110.

w takiej samej zgodności i ze wspólną korzyścią z narodami łotewsko-litewskim i biało-mańskim, narodami, z którymi zespoliła go historia, konfiguracja geograficzna i interesy ekonomiczne”³⁵.

Do poglądów Limanowskiego nawiązywał także powstały w 1892 roku Związek Zagraniczny Socjalistów Polskich, który w swym programie uchwalonym na zjeździe w Paryżu zakładał równouprawnienie „narodowości wchodzących w skład Rzeczypospolitej na zasadzie dobrowolnej federacji”. Konceptje utworzenia państwa federacyjnego związane były z głoszonym w PPS poglądem o separacji narodów zależnych od Rosji na skutek jej porażek militarnych lub wybuchu rewolucji. Wyjątkowe zadanie wobec takiego przebiegu wypadków przypisywali socjaliści Polsce z racji jej tradycji własnej państwowości oraz znacznego w porównaniu z Białorusią, Litwą czy Ukrainą zaawansowania rozwoju ekonomicznego. Rozwiniętą koncepcję federalistyczną zaprezentował też inny wybitny przedstawiciel polskiego ruchu socjalistycznego Kazimierz Kelles-Krauz. Punktem wyjścia jego rozważań była teza o wybuchu rewolucji w Europie. W odróżnieniu od innych działaczy PPS, Kelles-Krauz nie wykluczał pomocy międzynarodowego proletariatu dla sprawy polskiej. Jednak nie oznaczało to, że traktował ruch robotniczy w Rosji, jako czołowego sojusznika rewolucji w Polsce. Za punkt wyjścia brał rewolucyjny potencjał Europy Zachodniej, przy wciąż zacofanej pod tym względem Rosji, odgrywającej mimo wszystkich zmian tradycyjną rolę głównej siły kontrrewolucyjnej ekspansji. Przewidywał natomiast wybuch powstania w Polsce, jako rezultat rewolucji w Austrii i Niemczech oraz w jej wyniku oderwanie od Rosji Polski, Litwy oraz innych narodów, w tym także nadbałtyckich. Miałyby one – w przekonaniu Kelles-Krauza – połączyć się w „uniwersalną organizację socjalistyczną”.

Konceptje federacyjne rozwijał również Edward Abramowski współautor programu paryskiego z roku 1892, znany w późniejszych latach teoretyk „Polski spółdzielczej”³⁶. Krytykował poglądy o odbudowaniu przyszłej Polski w jej granicach etnograficznych, twierdząc, że byłoby to równoznaczne z ograniczaniem terytorium polskiego do tzw. kraju nadwiślańskiego. Przeprowadzając analogię między ludnością zamieszkującą obszary dawnej Polski, a grupami narodowościowymi Francji, Anglii, czy Niemiec, przekonywał o możliwości stworzenia federacji łączącej na zasadach autonomii wszystkie narody Rzeczypospolitej.

Odzyskanie niepodległości w 1918 roku postawiło przed polskimi politykami konieczność określenia międzynarodowej pozycji Polski. Również polscy socjaliści rozważali możliwość utworzenia środkowoeuropejskiej federacji pod kierunkiem Polski. Integracja europejska postrzegana była też jako swojego rodzaju antidotum na pojawiające się kryzysy międzynarodowe. Zainteresowanie koncepcjami integracyjnymi wystąpiło w publicystyce i programie politycznym PPS na początku lat 20. Wyrazem tego był program uchwalony na XVII Kongresie w 1920 roku, w którym stwierdzono, że realizacji zasad socjalistycznych sprzyja

³⁵ Cyt. za K. Grunberg, *Polskie koncepcje federalistyczne 1864-1918*, Warszawa 1971, s. 58.

³⁶ Szerzej patrz: U. Dobrzycka, *Abramowski*, Warszawa 1991.

koncepcja utworzenia Stanów Zjednoczonych Europy³⁷. Kierując się fundamentalnymi dla ruchu socjalistycznego zasadami, Stany Zjednoczone Europy w oparciu o funkcjonujący w ich obrębie arbitraż międzynarodowy czuwać miały nad systemem bezpieczeństwa europejskiego. Początkowo socjaliści wyrażali przekonanie, że procesy integracyjne, za którymi optowali dokonywać się będą w ramach Ligi Narodów. Takie stanowisko reprezentował m.in. niekwestionowany autorytet polskiej myśli socjalistycznej Bolesław Limanowski³⁸.

Podpisanie przez większość państw Protokołu Genewskiego, który miał określić wstępne zasady integracji Europy, utrwaliło wśród działaczy i publicystów PPS nadzieję na to, że Liga Narodów zdoła zachować swą pozycję kreatora nowej koncepcji Europy. Jednak w późniejszym okresie wraz z narastającym przekonaniem o niewydolności tej organizacji, a zwłaszcza w związku z brakiem ratyfikacji Protokołu Genewskiego pojawiały się także inne propozycje. Na łamach paneuropejskiego organu „Zeitschrift Pan-Europa”, który w połowie 1925 roku ogłosił ankietę na temat potrzeby i szans utworzenia Stanów Zjednoczonych Europy swoje głosy zamieścili Herman Liebermann i Mieczysław Niedziałkowski. Przychylnie tej koncepcji stanowisko Liebermanna opierało się na przekonaniu o słuszności wizji integracji Europy w duchu pokoju oraz pod przewodnictwem duchowym Francji. Natomiast Niedziałkowski postulował połączenie sił ruchu paneuropejskiego i socjalistycznego dla wspólnej walki o realizację całego przedsięwzięcia. Brak ratyfikacji Protokołu Genewskiego przez państwa zachodnioeuropejskie oraz narastające przekonanie, że kwestia ewentualnej integracji może być wypadkową wzajemnych stosunków między Francją, a Republiką Weimarską przyczyniły się do osłabienia zainteresowania polskich socjalistów kwestią politycznego zjednoczenia, przenosząc ciężar rozważań w stronę jej ekonomicznych wariantów. Przejawem takiego stanowiska był opublikowany w roku 1926 na łamach „Robotniczego Przeglądu Gospodarczego” projekt gospodarczych założeń Stanów Zjednoczonych Europy. Jego autorzy wyrażali przekonanie, że prymat gospodarki nad polityką zapewni silniejszą więź między narodami. Proponowano zatem wprowadzenie takich instrumentów integracji gospodarczej, jak unia celna, zniesienie klauzuli najwyższego uprzywilejowania, cel protekcyjnych, regulacje w zakresie polityki imigracyjnej i paszportowej. W drugiej połowie lat dwudziestych w publicystyce PPS pojawiały się koncepcje kreślące etapową wizję integracji europejskiej. W etapie wstępnym przewidywano powstanie zjednoczenia europejskiego, zasadzającego się na zaprowadzeniu wspólnej, a wynikającej z ustaleń traktatowych polityki gospodarczej. Kolejny etap miałby polegać na poddaniu międzynarodowych karteli i koncernów kontroli rządów i parlamentów. Działanie to nie oznaczało likwidacji karteli, ale było nastawione na powstrzymanie ich od monopolizacji gałęzi przemysłu i dyktatu cenowego. Kontroli władz państwowych podlegać miały również kontyngenty eksportowe i importowe. Publicyści PPS sądzili, że tą drogą uda się doprowadzić do racjonalizacji podziału surowców i rynku zbytu oraz podniesienia międzyna-

³⁷ Por. J. Juchnowski, *Federalizm i integracja europejska w myśli politycznej socjalistów polskich (1922-1939)*, [w:] *Federalizm. Teorie i koncepcje*, red. W. Bokajto, Wrocław 1998, s. 201 i nast.

³⁸ Por. *ibidem*, s. 206.

dowej wydajności pracy. Z tak kreśloną wizją Stanów Zjednoczonych Europy nie łączyli socjaliści postulatu radykalnych zmian w systemie ustroju gospodarczego. Wydaje się, że opowiadali się za takim modelem, który przy zachowaniu podstaw państwa kapitalistycznego wprowadzałby liczne elementy socjalne i ingerencję państwa wobec największych przedsięwzięć finansowych. Tak więc Stany Zjednoczone Europy miałyby powstać – zgodnie z koncepcjami PPS – przede wszystkim na bazie współpracy gospodarczej. Jednak idea tej integracji nie była ograniczona tylko do jej wymiaru ekonomicznego. Socjaliści dostrzegali także korzyści wynikające ze zjednoczenia Europy, jak przede wszystkim zapewnienie pokoju międzynarodowego. Przyznać jednak trzeba, że mimo pojawiania się w prasie socjalistycznej w latach międzywojennych artykułów propagujących idee integracji Europy, koncepcje te nie zostały bliżej skonkretyzowane. Wydaje się, że przyczyną tego była sytuacja polityczna i ekonomiczna na kontynencie, która nie była sprzyjająca tworzeniu związków regionalnych i ogólnoeuropejskich. Socjaliści traktowali zatem wizje utworzenia Stanów Zjednoczonych Europy jako ideał, do którego powinno się dążyć, jednak bez precyzowania zasad jego funkcjonowania. Mimo to na podkreślenie zasługuje założenie w tych koncepcjach prymatu integracji ekonomicznej nad polityczną oraz konsekwentne eksponowanie kwestii socjalnych, jako istotnych w toku międzynarodowej integracji.

Wizje zjednoczonej Europy formułował również w dwudziestoleciu międzywojennym Feliks Koneczny (1862-1949), profesor uniwersytetu w Wilnie i Uniwersytetu Jagiellońskiego. Jego poglądy nie wynikały jednak – jak większość innych koncepcji integracyjnych – wyłącznie z analizy bieżącej sytuacji politycznej, ale były integralnie związane z jego historiozoficzną koncepcją rozwoju cywilizacji³⁹. Problematykę integracyjną poruszył w pracy z 1921 roku pt. *Polskie Logos a Ethos*⁴⁰. Punktem wyjścia jego rozważań była krytyka ładu wersalskiego oraz Ligi Narodów. Twierdził, że organizacja ta powstała w sposób sztuczny i jest instrumentem dominacji państw dysponujących silniejszą pozycją. Taki zaś układ był w jego przekonaniu istotnym hamulcem na drodze ku przyszłej integracji Europy. Twierdził, że idea federacji zakładając równouprawnienie wszystkich jej członków oraz szanując narodowe suwerenności powinna wręcz wzmacniać państwa słabsze. „Federacja jest bronią słabszych, ale silnego chroni przed znową słabszych przeciwko niemu” – pisał⁴¹. Zdaniem Konecznego perspektywa federacji jest nieunikniona. Nie miał najmniejszych wątpliwości, że „przyszłość Europy w federacjach, mających się w końcu połączyć w jedną wielką federację: Stany Zjednoczone Europejskie”⁴². Propozycja integracyjna Feliksa Konecznego zakładała stopniowe zjednoczenie. Inicjatorami tego procesu miały być początkowo dwa państwa. Wybór liderów procesu integracyjnego winien być uzależniony – według koncepcji Konecznego – od położenia geopolitycznego tych państw, zaufania na arenie międzynarodowej oraz dysponowania już takimi instytucjonalnymi rozwiązaniami w zakresie inte-

³⁹ Szerzej patrz: J. Skoczyński, *Idee historiozoficzne Feliksa Konecznego*, Kraków 1991.

⁴⁰ F. Koneczny, *Polskie Logos a Ethos. Roztrząsanie o znaczeniu i celu Polski*, Poznań 1921, t. 1 i 2.

⁴¹ *Ibidem*, t. 2, s. 237.

⁴² *Ibidem*.

gracji, które mogłyby stać się załącznikiem przyszłej zjednoczonej Europy⁴³. Państwa odgrywające taką rolę nazywał „jądrem federacji”.

Warto w tym miejscu zwrócić uwagę na to, że w wiele lat później inni politycy tworzący zróżnicowane koncepcje kształtu politycznego poszerzonej Unii Europejskiej posługiwali się podobnymi określeniami. Wystarczy wymienić tu chociażby koncepcję tzw. „twardego jądra” Schauble i Lammersa z 1994 roku lub propozycję integracji europejskiej w oparciu o zasadę „dwóch prędkości”, sformułowaną w 2000 roku przez Jacquesa Chiraca, zgodnie z którą prezydent Francji wzywał do utworzenia tzw. grupy pionierskiej składającej się z państw zdolnych do szybszej i bardziej intensywnej integracji głównie w zakresie wspólnej polityki gospodarczej, obrony i bezpieczeństwa⁴⁴.

Istotnych zagrożeń dla procesów integracyjnych dostrzegał Koneczny w niemieckim i rosyjskim militarystyce. Uważał, że jedyną drogą, jaką powinna kroczyć Rosja jest recepcja wzorców kulturowych właściwych dla cywilizacji łaocińskiej. Z kolei w przypadku Niemiec odpowiedzialnością za ich militarystykę obarczył ciężące na niemieckiej tradycji wzorce pruskie. Zasadnicze znaczenie w kreślonych przez Konecznego wizjach integracji europejskiej odgrywał kontekst cywilizacyjny. Według tego autora wszelkie projekty integracyjne powinny odwoływać się do spuścizny ideowej cywilizacji chrześcijańsko-klasycznej. Żadne z działań integracyjnych nie mogło być – w jego przekonaniu – oderwane od korzeni, z jakich wyrasta europejska kultura polityczna. W opublikowanej na 4 lata przed wybuchem II wojny światowej pracy pt. *O wielości cywilizacji*, Feliks Koneczny nieco zmienił swój punkt widzenia, wyrażając wątpliwość w szanse powodzenia procesów integracyjnych na obecnym etapie rozwoju państwa i narodu. Uważał, iż przyszłe Stany Zjednoczone Europy winny stanowić raczej opartą na zasadach wieczystego pokoju wspólnotę nie państw, ale narodów. Stworzenie zaś takiej formy politycznej było jego zdaniem możliwe tylko i wyłącznie w kręgu cywilizacji łaocińskiej.

Koncepcje integracyjne nabrały szczególnego wymiaru w okresie II wojny światowej, kiedy to polskie ugrupowania polityczne snuły plany urządzenia powojennego ładu europejskiego. Wśród ugrupowań politycznych tworzących w latach wojny i okupacji mapę polityczną podziemnej Polski najbardziej rozbudowane koncepcje integracyjne formułowali polscy socjaliści, działający od pierwszych miesięcy wojny w dwóch nurtach: PPS-WRN oraz tzw. nurcie lewicowym przechodzącym w tym okresie kilka faz rozwojowych od grup Barykady Wolności, poprzez organizację Polscy Socjaliści aż do utworzonej w kwietniu 1943 roku Robotniczej Partii Polskich Socjalistów (RPPS)⁴⁵. Mimo że przedstawiciele obu tych

⁴³ Ibidem, t. 2, s. 239.

⁴⁴ Por. P. Buras, *Dyskusja o finalite politique Unii Europejskiej. Przegląd stanowisk*, ekspertyza na posiedzenie Komisji Spraw Zagranicznych i Integracji Europejskiej Senatu RP 2 lipca 2001 roku, Centrum Stosunków Międzynarodowych, Raporty i Analizy, 8/01.

⁴⁵ Szerzej o tym patrz zwłaszcza J. Juchnowski, *Plany federacyjne polskich socjalistów w latach II wojny światowej*, „Acta Universitatis Wratislaviensis. Nauki Polityczne” 1987, nr 863, s. 91 i nast. oraz S. Ciesielski, J. Juchnowski, *Dylematy i poszukiwania. Studia nad polską myślą socjalistyczną 1939-1948*, Wrocław 1991 s. 107 i nast.

nurtów opowiadali się za koncepcją odbudowania powojennej Europy na zasadach federacji, wizje te różniły się między sobą w szczegółach dotyczących struktury przyszłego związku oraz jego zasięgu terytorialnego.

Koncepcje integracyjne PPS-WRN przechodziły w okresie wojny pewną ewolucję. Partia ta od początku swej działalności opowiadała się za taką strukturą federacyjną, która obejmować miała wszystkie państwa świata z wyjątkiem Niemiec, Włoch i Japonii. Socjaliści przewidywali różne formy tej struktury, takie jak związki regionalne, kontynentalne lub związek międzynarodowy grupujący na zasadzie federacji państwa wszystkich kontynentów. Wielkie mocarstwa jak Stany Zjednoczone i Związek Radziecki miały pozostawać poza strukturami regionalnymi wchodząc natomiast w skład międzynarodowego związku federacyjnego. W późniejszym okresie poglądy te ulegały pewnej modyfikacji wraz ze zmianami zachodzącymi pod wpływem międzynarodowej sytuacji politycznej. I tak od pierwszych miesięcy 1942 roku w PPS-WRN formułowano koncepcję ogólnoeuropejskiej federacji pod nazwą Stany Zjednoczone Europy, pomyślane głównie jako instrument zabezpieczający kontynent europejski przed podwójną agresją: Niemiec i ZSRR, natomiast pod wpływem układu zawartego między rządami Polski i Czechosłowacji postulowano utworzenie regionalnego związku federacyjnego Polaków, Czechów i Słowaków, w dalszej kolejności połączonego z unią bałkańską, której ośrodkami byłaby Grecja i Jugostawia, co w efekcie doprowadzić miało do powstania „federacji państw i narodów położonych między Niemcami i Rosją”.

Jeszcze inne propozycje przedstawiali działacze krakowskiej PPS-WRN, zakładający powstanie w pierwszym okresie po zakończeniu wojny federacji krajów Europy Środkowo-Wschodniej oraz unii bałkańskiej, które później utworzyć miały wspólny związek kontynentalny. Dyskusja na kształtem politycznym powojennej Europy nasiliła się w połowie 1944 roku wraz z coraz wyraźniejszą perspektywą zakończenia wojny. Na łamach prasy tak krajowej jak i emigracyjnej prezentowano wizję utworzenia związku federacyjnego krajów Europy Środkowo-Wschodniej i Południowej na wzór Unii Stanów Zjednoczonych Ameryki Północnej. Występowano też z konkretnymi projektami struktury organizacyjnej tego związku. Socjaliści swoją wizję zjednoczonej Europy opierali na koncepcji integracji wyrażającej się w trzech płaszczyznach: politycznej, gospodarczej i wojskowej. Naczelnym organem federalnym miał być rząd na czele z premierem, działający poprzez centralne urzędy zwane sekretariatami lub ministerstwami, do których kompetencji naleć miała koordynacja w zakresie poszczególnych spraw. Obok rządu drugą ważną instytucją zjednoczonej Europy miał być europejski parlament oraz Naczelna Rada Federalna pełniąca specyficzne funkcje „organu reprezentującego suwerenność związku”, w której skład wchodzić mieli prezydenci poszczególnych państw związkowych.

Ponadto, socjaliści widzieli potrzebę uchwalenia europejskiej konstytucji oraz powołania Trybunału Konstytucyjnego stojącego na straży zgodności ustaw i rozporządzeń, obowiązujących w poszczególnych państwach członkowskich z konstytucją federacji. Federacja europejska byłaby podmiotem prawa międzynarodowego, uprawnionym z tego tytułu do zawierania umów i traktatów międzynarodowych oraz do uczestnictwa w instytucjach o charakterze uniwersalnym. Europa miała być też zinte-

growana pod względem gospodarczym, a konkretnymi przejawami tej integracji miały być – w założeniach PPS-WRN – takie instytucje jak wspólna waluta, zunifikowany obszar celny, czy wspólne inwestycje podejmowane z korzyścią dla wspólnoty oraz na rzecz odbudowy ze zniszczeń wojennych. W zakresie integracji wojskowej, federacja miała dysponować wspólnymi siłami zbrojnymi, wspólnym sztabem generalnym oraz jednolitym dowództwem naczelnym, a wszelkie decyzje w zakresie spraw wojskowych wymagać miały wspólnej decyzji wszystkich państw członkowskich. PPS-WRN opracowała też koncepcję Związku Narodów, organizacji międzynarodowej stanowiącej nadrzędną instytucję nie tylko wobec mocarstw, ale też wobec struktur federacyjnych o zasięgu tak regionalnym, jak i kontynentalnym. Podstawowymi założeniami, na jakich opierać miała się ta organizacja była demokracja w podejmowaniu decyzji oraz silna egzekutywa zdolna do zapewnienia stanowczości w działaniu. Przeciwdziałaniu błędom Ligi Narodów służyć miała koncepcja zapewnienia wszystkim państwom bez względu na ich potencjał i wielkość równych uprawnień i proporcjonalnych do statusu obowiązków. Jednak w celu zapobieżenia niebezpieczeństwu paraliżu decyzyjnego, wynikającego z przyjęcia takiej zasady socjaliści proponowali stworzenie regionalnych organizacji federacyjnych skupiających państwa słabsze.

Można powiedzieć, że kreślone przez socjalistów PPS-WRN projekty powojennego kształtu Europy zbliżone były w swych głównych zarysach do koncepcji doktrynalnych *welfare state* – tzw. państwa dobrobytu. Socjaliści przewidywali bowiem uspołecznienie głównych gałęzi przemysłu oraz stworzenie szerokiego systemu opieki socjalnej, które to zadanie powierzyć chcieli między innymi międzynarodowej Organizacji Pracy, stanowiącej autonomiczną część Związku Narodów. Organizacja ta dążyć miała do ujednoczenia warunków pracy przy uwzględnieniu specyfiki poszczególnych państw członkowskich i regionów.

Wizje zjednoczenia Europy były też udziałem drugiego nurtu polskiego ruchu socjalistycznego okresu wojny i okupacji. Tutaj koncepcje formułowane przez działaczy Polskich Socjalistów oraz RPPS opierały się na tezie o utworzeniu federacji europejskiej w wyniku globalnej rewolucji, której wybuch miał być niejako wtórnym wynikiem wojny. Polscy Socjaliści, podobnie jak wcześniej Barykada Wolności wyrażali przekonanie, że wojna skończy się „potężnym przewrotem rewolucyjnym, który popchnie ludzkość na nowe tory, stworzy nowe formy, lepszego życia, przyniesie całkowite wyzwolenie i prawdziwą wolność”⁴⁶. Swoje przewidywania co do takiego właśnie zakończenia wojny Polscy Socjaliści opierali na doświadczeniach poprzedniej wojny, która również zakończyła się rewolucją. Największe jednak nadzieje pokładali w niemieckiej klasie robotniczej, która w ich przekonaniu stać się miała pierwszym wyrazicielem dążeń rewolucyjnych. Twierdzenie, że ogólnoeuropejska rewolucja wybuchnie z inicjatywy niemieckiego proletariatu socjaliści opierali na obserwowanym w Niemczech ostrym kryzysie, który ich zdaniem w połowie 1942 roku ogarnął „wszystkie dziedziny życia”⁴⁷. Przejawem tego kryzysu była napięta sytuacja wewnętrzna w Niemczech, a zwłaszcza objawy głębokiego niezadowolenia. Warunkiem niezbędnym urzeczywistnienia tej

⁴⁶ Deklaracja Polityczna PS, „Gwardia” 1941, nr 16 (wrzesień).

⁴⁷ Ibidem.

wizji była jednak – w przekonaniu socjalistów – dokonująca się w umysłach ludzkich swojego rodzaju „duchowa rewolucja”, polegająca na przewyżczeniu nacjonalizmów oraz umocnieniu w społeczeństwach poczucia internacjonalizmu.

Do zjednoczenia Europy dojść miało na drodze dobrowolnego akcesu, przy zachowaniu zasady równouprawnienia wszystkich narodów. Socjalistyczny charakter przyszłej federacji przejawiać się miał w jej założeniach prawno-politycznych wynikających z przyjęcia czterech fundamentalnych zasad, takich jak: równość praw wszystkich narodów bez względu na ich wielkość, swobodny wybór przez ludność poszczególnych państw przynależności państwowej, suwerenność członków federacji ograniczona jedynie interesem zbiorowym oraz zasadami wynikającymi z przyjętego powszechnie „prawa narodów”. Stany Zjednoczone Europy miały być – zgodnie z założeniami polskich socjalistów – wyposażone w organy władzy i administracji o strukturze zbliżonej do koncepcji wysuwanych przez PPS-WRN. Tutaj również przewidywano oparcie się na potrójnym związku: politycznym, społecznym i gospodarczym.

Podstawową zasadą miał być tzw. „decentralizm federacyjny”, wyrażający się poprzez funkcjonowanie autonomicznych organów państw członkowskich oraz ich suwerenność, którego wprowadzenie było według socjalistów szczególnie ważne zwłaszcza w kontekście złych doświadczeń Związku Radzieckiego oraz ze względu na to, iż taka forma wydawała się „jedynie możliwa do zaakceptowania przez masy ludowe”⁴⁸. I tak każdy kraj powinien dysponować własnym parlamentem, rządem oraz sądownictwem. Wspólne zgromadzenie sejmów krajowych tworzyć miało natomiast federalny parlament, które zasady działania powinny wynikać wprost z konstytucji ustanowionej dla całej federacji europejskiej. Stany Zjednoczone Europy posiadać powinny wspólne siły zbrojne, podległe pod względem administracyjnym rządowi federalnemu wybieranemu przez europejski parlament. Kreśląc perspektywy integracji europejskiej w zakresie gospodarki polscy socjaliści reprezentujący lewicowy nurt ruchu, nie kryli obaw co do możliwości urzeczywistnienia tej idei. Wynikały one z nierównomiernego tempa rozwoju gospodarczego poszczególnych krajów członkowskich. Dlatego też przewidywali takie instrumenty sprzyjające zharmonizowaniu ekonomiki Stanów Zjednoczonych jak wspólna waluta lub zniesienie granic celnych. Polska lewica socjalistyczna widziała w Stanach Zjednoczonych Europy organizację łączącą na zasadach federacji nie tylko poszczególne narody, ale i narodowości w ramach krajów tworzących federację europejską. Mniejszości narodowe miały cieszyć się pełnią praw, a wszelkie kwestie miały być rozwiązywane przez wprowadzenie instytucji samorządowych na wzór szwajcarski. Ze względu na swe położenie geograficzne Polsce przypadało – zdaniem socjalistów – szczególnie korzystne miejsce w przyszłej federacji europejskiej. Dzięki krzyżowaniu się na terenie Polski dróg komunikacyjnych, Polska stać się miała centrum targów międzynarodowych oraz wymiany handlowej i turystyki. Wszystko to aktywizować miało polską gospodarkę oraz pośrednio przyczynić się do likwidacji bezrobocia.

⁴⁸ Cyt. za: J. Juchnowski, *Plany federacyjne polskich socjalistów...*, s. 111.

Zbliżone do socjalistycznych poglądy na zagadnienie integracji powojennej Europy prezentowali ideolodzy Związku Syndykalistów Polskich⁴⁹. Ich wizja stanów zjednoczonych Europy rozumiana była jako przeciwwaga dla rosyjskiego imperializmu oraz niemieckiej koncepcji Mitteleuropy. Syndykaliści przewidywali urzeczywistnienie tej wizji na drodze społecznej rewolucji. Polsce przypisywali rolę nie tylko członka nowej struktury, ale wręcz jej inicjatora. Uformowana w oparciu o zasady sprawiedliwości społecznej oraz wolności i równości Polska stać się miała – według tej koncepcji – centrum federacji państw Europy Środkowo-Wschodniej, stanowiąc jednocześnie integralną część szerszej struktury, jaką miały być stany zjednoczone.

Inne ugrupowania polityczne lat wojny i okupacji w Polsce nie zaprezentowały tak rozbudowanej jak socjalistyczna wizji powojennej Europy opartej o zasady federacji. Tym nie mniej jednak również i w deklaracjach programowych tych partii odnaleźć można pewne elementy integracyjne. Stronnictwo Demokratyczne już w pierwszym okresie wojny kreśliło projekty przyszłego kształtu politycznego Europy. W deklaracji ideowej z września 1940 roku postulowano, że Polska będzie dążyć do ścisłych związków z innymi narodami tego kontynentu. Przyszłą integrację widziano w formie Związku Wolnych Ludów⁵⁰. Projekty integracyjne formułowali też ludowcy. Ich wizja zawierała się w postulacie „federacji chłopskich narodów środkowej Europy”⁵¹.

Idea odbudowy niepodległej demokratycznej Polski na zasadach federacji z innymi państwami Europy Środkowo-Wschodniej występowała też w programach politycznych rządów polskich na emigracji⁵². Zwolennikiem tej idei był zwłaszcza popierany przez Churchilla Władysław Sikorski. Rząd, którego był premierem podejmował pewne konkretne inicjatywy zmierzające w kierunku urzeczywistnienia tej idei.

Inspiratorem koncepcji integracyjnych Sikorskiego był Józef Hieronim Retinger, przyjaciel i bliski współpracownik generała. Postulował on utworzenie w powojennej Europie federacji regionalnych, w których skład powinny wchodzić zwłaszcza małe narody. Taka wizja zapewnił miała – w przekonaniu Retingera – bezpieczeństwo i niezależność Polsce, ulokowanej między wielkimi narodami o zabiorczych tendencjach. Federacje regionalne tworzyłyby federację ogólnoeuropejską. U źródeł tego zamierzenia leżała potrzeba stworzenia w przyszłości federacji opierającej się niebezpieczeństwu zarówno niemieckiemu, jak i sowieckiemu. Niepowodzenia federacji polsko-czechosłowackiej w latach międzywojennych spowodowane brakiem zainteresowania tym projektem ze strony Pragi, ale też opieszałością rządów polskich, były surową lekcją dla obu stron oraz tragicznym do-

⁴⁹ Szerzej patrz: B. Stoczevska, *Polski syndykalizm II Rzeczypospolitej – doktryna i propozycje programowe*, „Studia Nauk Politycznych” 1988, nr 5, s. 43-64.

⁵⁰ *Deklaracja ideowa Stronnictwa Demokratycznego*, [w:] *Wizje Polski. Programy polityczne lat wojny i okupacji 1939-1944*, red. K. Przybysz, Warszawa 1992, s. 198.

⁵¹ *Ibidem*, s. 233.

⁵² Por. M. Dymarski, *Europa Środkowa w prognozach politycznych polskiego wychodźstwa 1939-1943*, [w:] *Europa i integracja europejska w polskiej myśli politycznej XX wieku*, red. J. Juchnowski, J. Tomaszewski, Wrocław 2003.

świadczaniem w obliczu wydarzeń z września 1939 roku. Opozycja zarzucała przedwojennej ekipie rządzącej brak współdziałania z Czechosłowacją. Dlatego też Sikorski po objęciu stanowiska premiera nawiązał już w początkach października 1939 roku kontakt z jednym z najwybitniejszych polityków czeskich Eduardem Beneszem w celu podjęcia rozmów zmierzających w kierunku realizacji tej idei³³. Natomiast w przemówieniu do kraju z 19 grudnia 1939 roku przedstawił projekt utworzenia w ramach powojennego ładu „nowej politycznej organizacji Europy Środkowo-Wschodniej” opartej na „solidarnym zespole państw słowiańskich”³⁴.

11 listopada 1940 roku uchwalona została wspólna deklaracja polsko-czechosłowacka, a 3 grudnia premier Sikorski wyraził gotowość utworzenia federacji³⁵. Powołano do życia wspólny komitet koordynacyjny, a przy Rządzie RP Komitet Polityczny pod przewodnictwem gen. Kazimierza Sosnowskiego, którego zadanie polegało na sformułowaniu wytycznych dla polskiej delegacji do Komitetu Koordynacyjnego. Wizje prezentowane przez obie strony nieco różniły się między sobą już na etapie wstępnych ustaleń. Polacy opowiadali się za ściślejszą unią polsko-czechosłowacką oraz określeniem zasad współpracy zarówno w okresie wojny jak i pokoju. Benesz natomiast kierując się dążnością do niwelowania konfliktów z ZSRR, wstrzymywał się przed wyrażeniem pełnego poparcia Polsce w zakresie jej dążenia do utrzymania całego przedwojennego terytorium na wschodzie. Mimo tych wątpliwości udało się w trakcie 20 posiedzeń Komitetu Politycznego, jakie odbyły się w pierwszej połowie 1941 roku, opracować „Zasady aktu konstytucyjnego związku Polski i Czechosłowacji”.

Dokument ten określał podstawowe zasady funkcjonowania przyszłej federacji oraz jej kompetencje. Polska i Czechosłowacja miały przekazać na rzecz organów wspólnych część swej suwerenności. Do kompetencji władz związkowych należeć miały takie sprawy jak polityka zagraniczna, obrona, główne inicjatywy gospodarcze i finansowe. Natomiast kwestie polityki wewnętrznej związane z takimi zagadnieniami, jak stosunek do mniejszości narodowych, kultura czy ochrona zdrowia pozostać miały w gestii poszczególnych państw związkowych. Projekt przewidywał ponadto rozszerzenie tego związku za zgodą Polski i Czechosłowacji także o inne państwa Europy. Wśród potencjalnych kandydatów wymieniano zwłaszcza Węgry, Litwę, Rumunię i Austrię. Władze przyszłego związku składać się miały z Naczelnej Rady Związkowej, pełniącej funkcje najwyższego organu, w którego skład wchodzić mieli szefowie obu państw oraz po dwóch delegatów obu parlamentów. Projekt przewidywał instytucję jednego wspólnego prezydenta. Funkcję tę pełnić miał na zasadzie rotacji kolejno przedstawiciel każdego z państw związkowych. Do kompetencji prezydenta należeć miało oprócz funkcji reprezen-

³³ Szerzej patrz: T. Kisielewski, *Federacja Środkoeuropejska: pertraktacje polsko-czechosłowackie w latach 1939-1943*, Warszawa 1991; R. Wapiński, *Władysław Sikorski*, Warszawa 1978.

³⁴ *Ibidem*, cyt. za s. 260.

³⁵ Szerzej patrz: M. Zgórnjak, *Koncepcje federacyjne Rządu RP w Londynie w czasie II wojny światowej*, [w:] *Z dziejów prób integracji europejskiej od średniowiecza do współczesności*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Jagiellońskiego. Prace Historyczne” 1995, z. 118, s. 121 oraz E. Ponczek, *Wizja Europy Środkowo-Wschodniej w polskiej myśli politycznej w latach II wojny światowej*, [w:] *Unifikacja i różnicowanie się współczesnej Europy*, red. B. Fijałkowska i A. Zukowski, Warszawa 2002; J. Skodlarski, *Epilog układu Sikorski-Benes. Z dziejów polsko-czechosłowackich w latach 1939-1949*, Łódź 1988.

tacyjnych oraz zwierzchnictwa nad siłami zbrojnymi także powoływanie premiera związku oraz na jego wniosek sekretarzy stanu. W ręku premiera oraz Rady Sekretarzy Stanu, stojących na czele wspólnych resortów związkowych, spoczywać miała władza wykonawcza. Natomiast władza ustawodawcza należeć miała do Zgromadzenia Związkowego, wybieranego na podstawie pięcioprzymiotnikowej ordynacji wyborczej. Do kompetencji Zgromadzenia należeć miało uchwalanie ustaw i budżetu oraz zatwierdzanie umów międzynarodowych. Prezydent posiadał wobec uchwał Zgromadzenia prawo weta zawieszającego. Projekt przewidywał ponadto uchwalenie Konstytucji Związkowej. Nad zgodnością treści uchwał z postanowieniami Konstytucji czuwać miał Związkowy Trybunał Konstytucyjny. Wydarzenia II wojny światowej, a w szczególności wybuch wojny niemiecko-radzieckiej oraz przystąpienie do wojny Stanów Zjednoczonych i Japonii, spowodowały iż dalsze prace nad projektem postępowaly powoli. Tym nie mniej w 1942 roku prace te kontynuowano, doprowadzając m.in. do przyjęcia tekstu wspólnej rezolucji. Jednak w wyniku rozwoju sytuacji na froncie wschodnim, braku poparcia ze strony ZSRR dla polskiego rządu na emigracji i coraz wyraźniejszych oznak niezadowolenia w stosunku do projektów konfederacji, politycy czechosłowaccy zaczęli wycofywać się z tej idei, wybierając, jako opcję bardziej dla nich opłacalną bezpośrednio porozumienie z Moskwą na bazie odnowionego sojuszu z 1935 roku.

Ostatecznie jesienią 1943 roku doszło do podpisania układu czechosłowacko-radzieckiego, który definitywnie przekreślił wcześniejsze projekty konfederacji. Idea konfederacji środkowo-europejskiej nie wzbudziła też większego zainteresowania zachodnich mocarstw. Umiarkowane poparcie wyrażała początkowo część brytyjskiego i francuskiego świata politycznego upatrującego w koncepcji Sikorskiego pewnych szans na wzmocnienie wpływów Francji w Europie Środkowo-Wschodniej. Ostatecznie jednak wolną rękę w kształtowaniu jej oblicza pozostawiono Związkowi Radzieckiemu.

Również po zakończeniu II wojny światowej polityczne środowiska polskiej emigracji, mimo niewątpliwego rozczarowania międzynarodową sytuacją, kontynuowały rozważania integracyjne. U źródeł większości koncepcji leżała obawa przed niebezpieczeństwem niemieckiego ekspansjonizmu. Mimo stalinizacji Europy Środkowej pokładano nadzieje w związku państw tego regionu, jako skutecznej gwarancji bezpieczeństwa państw środkowoeuropejskich. Równocześnie odrzucano paneuropejską wizję integracji, w której upatrywano niebezpieczeństwa dominacji Niemiec. Zaporę przeciw niemieckiemu ekspansjonizmowi stanowić miała konstrukcja oparta na trzech regionalnych federacjach: środkowoeuropejskiej, zachodnioeuropejskiej i skandynawskiej³⁶.

Z propozycją wielostopniowej federacji wystąpiła organizacja Polski Ruch Niepodległościowy „Niepodległość i Demokracja”. Koncepcja ta zakładała utworzenie regionalnych bloków federacyjnych. Do regionalnych federacji zaliczano: łańciską, zachodnioeuropejską, niemiecką, skandynawską oraz wschodnioeuropejską. Federacje te tworzyć miały europejską konfederację, która z kolei byłaby ele-

³⁶ M. S. Wołański, *Federalizm w myśli politycznej ugrupowań polskich na emigracji*, [w:] *Federalizm, teorie...*, s. 268.

mentem państwa światowego, w którego skład wchodziłyby także – pozostające poza konfederacją europejską – Brytyjska Wspólnota Narodów, Związek Radziecki i Chiny⁵⁷. Głównym celem tego trójstopniowego modelu miało być zapewnienie pokojowej stabilizacji w wymiarze globalnym.

Do koncepcji „Niepodległości i demokracji” nawiązywało Stronnictwo Ludowe „Wolność” eksponując w procesach integracyjnych rolę i znaczenie warstw chłopskich. Do idei integracji regionalnej nawiązywało także Stronnictwo Demokratyczne. Według tego ugrupowania jak i pozostałych partii tworzących mozaikę polityczną polskiego wychodźstwa, przyjęcie wariantu paneuropejskiego integracji mogłoby otworzyć tamę niemieckiemu ekspansjonizmowi. Wizje zjednoczonej Europy zaprzętały też uwagę działaczy Polskiej Partii Socjalistycznej na emigracji. Na pierwszym po zakończeniu II wojny światowej zjeździe PPS w 1948 roku postulowano „przeobrażenie ONZ w związek narodów wyposażony w egzekutywę i możliwość podejmowania decyzji bez względu na sprzeciw (veto) jednego z wielkich i uprzywilejowanych członków organizacji”⁵⁸. Wyrażono jednocześnie przekonanie, że sukces integracji Europy Zachodniej nie będzie możliwy bez włączenia w ten proces państw Europy Środkowo-Wschodniej pozostających poza „żelazną kurtyną”. Twierdzono, że pozostawanie tych państw w strefie wpływów ZSRR nie tylko nie będzie sprzyjać integracji, ale co więcej stanowić może istotne niebezpieczeństwo dla stabilizacji i pokoju całego kontynentu⁵⁹.

Żadna z zaprezentowanych wyżej polskich koncepcji nie odegrała poważniejszej roli w powojennym procesie integracji. Również żadna z nich nie była tak popularna jak chociażby idea Paneuropy czy briandowska wizja Stanów Zjednoczonych Europy. Tym nie mniej jednak stanowią one ważny składnik polskiej myśli politycznej, jak też uzupełniają pełny obraz koncepcji, które legły u podstaw instytucjonalnego kształtu integracji europejskiej.

Natomiast prezentacja polskiej debaty wokół obecnego kształtu Unii Europejskiej oraz wielu istotnych problemów, jakie przyniosło jej rozszerzenie, a dotyczących choćby kwestii traktatu konstytucyjnego, przekracza ramy niniejszego artykułu i powinna być przedmiotem odrębnego opracowania⁶⁰.

⁵⁷ Ibidem, s. 270-271.

⁵⁸ Z uchwały I Zjazdu PPS na Obczyźnie, 24-30 maja 1948 roku w Pont-a-Lesse, [w:] R. Stefanowski, *Polska Partia Socjalistyczna na emigracji*, Kraków, 1996, s. 82.

⁵⁹ Ibidem, por. też: A. Siwik, *PPS na emigracji w latach 1945-1956*, Kraków 1998, s. 78 i nast.

⁶⁰ Por. np. jedna z licznych stron internetowych, na których śledzić można przebieg tej dyskusji na poziomie poszczególnych państw: www.futurum.gov.pl.

Iwona Zakrzewska

NARODZINY IDEI INTEGRACYJNYCH W EUROPIE PO II WOJNIE ŚWIATOWEJ*

Wstęp

Traktat z Maastricht powołuje do życia Unię Europejską jako nowy, wyższy stopień zjednoczenia narodów Europy¹. Zgodnie z postanowieniami tego dokumentu Unia Europejska składa się ze Wspólnot Europejskich oraz dwóch form współpracy między państwami członkowskimi: współpracy w dziedzinie polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, jak również współpracy w dziedzinie polityki wewnętrznej i wymiaru sprawiedliwości. Artykuł ten ma za zadanie przedstawić i omówić najważniejsze inicjatywy polityczne, które przyczyniły się do utworzenia ram unii politycznej, a następnie Unii Europejskiej.

Polityczny proces integracji europejskiej ma podwójną historię. Z jednej strony jest historią traktatowo ustanawianych i modyfikowanych instytucji, zaś z drugiej jest również historią licznych nieurzeczywistnionych projektów. Ten drugi nurt pokazuje ewolucję europejskiej wyobraźni politycznej oraz uwydatnia głębokie znaczenie dążenia do stworzenia zjednoczonej Europy. Artykuł sięga do początków myśli integracyjnej w Europie, a później poprzez okres międzywojenny, gdzie współpraca polityczna przybrała już pewne formy organizacyjne, przechodzi do sytuacji po II wojnie światowej.

Dopiero po zakończeniu II wojny światowej powstały warunki do urzeczywistnienia idei integracji europejskiej, rozumianej jako świadome tworzenie współpracy politycznej określonej grupy państw. Te uwarunkowania miały bardzo różnorodny charakter i łączyły w sobie przesłanki zarówno natury politycznej, jak

* Artykuł napisany na konferencję pt. „Przemiany w Unii Europejskiej” zorganizowaną przez Krakowską Szkołę Wyższą im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego w październiku 2002 roku.

¹ Artykuł A ustęp 2 Traktatu o Unii Europejskiej.

i gospodarczej oraz społecznej. Pojawia się tu pytanie: jakie były motywy polityczne rozpoczęcia konkretnej dyskusji nad integracją powojennej Europy?

W realizacji procesu zjednoczeniowego ważnym problemem stało się określenie przyszłej formy związku. W artykule zostanie podjęta próba opisanie rozbieżności, jakie pojawiły się w związku z wyborem drogi optymalnej dla wszystkich państw, zainteresowanych uczestnictwem w ugrupowaniu integracyjnym. Czy unia dojrzeje do pewnej formy federacji europejskiej, czy raczej rozwinie inny rodzaj struktury politycznej?

Początki myśli integracyjnych w Europie

Europa jako wspólnota cywilizacyjna i społeczna potrafiła wykształcić pewne ideały i wartości duchowe, które odróżniały ją od innych cywilizacji. U jej źródeł znajduje się świadomość wspólnego dziedzictwa kulturowego – greckiej kultury, rzymskiego prawa i chrześcijańskiej religii. W myśl rozważań S. P. Huntingtona to właśnie wspólnemu dziedzictwu kulturowemu Europa zawdzięcza sukces zjednoczeniowy².

Realne zagrożenia, które towarzyszyły społeczeństwu tego kontynentu mobilizowały do myślenia w kategoriach europejskich. Przez całe średniowiecze idea Europy była związana z myślą chrześcijańskiego Zachodu i odgrywała rolę hegemonia w walce przeciwko wpływowi islamu. Granice były kształtowane przez najazdy muzułmańskie, a chrześcijaństwo zaczęło stanowić o terytorialnej tożsamości średniowiecznej Europy.

Odkrycia geograficzne, zetknięcie się z nieznanymi dotąd cywilizacjami i uzyskanie nad nimi przewagi w poważnym stopniu ugruntowało świadomość odrębności i wspólnoty. Zdobyciom nauki i techniki oraz rozwojowi kultury humanistycznej towarzyszył wzrost europocentryzmu związanego z poczuciem misji cywilizacyjnej i chrześcijańskiej Europejczyków. Świadomość osiągnięć Europy była najmocniej podkreślana na Zachodzie, skutkiem czego utożsamiano ją ze światem francusko-anglosaskim. W XVIII w. duchowym i kulturalnym centrum stał się Paryż, a język francuski wyparł łacinę.

Nie należy jednak zapominać o czynnikach dezintegrujących, które pojawiały się w trakcie rozwoju idei zjednoczeniowych Europy. Nastąpił religijny i historyczny podział Kościoła na Kościół obrządku łacińskiego i Kościół obrządku greckiego. Reformacja doprowadziła do rozpadu jedności chrześcijan obrządku łacińskiego, a powstanie państw narodowych z absolutną władzą monarszą przyczyniło się do podziału Europy na rejony o zróżnicowanym poziomie życia społeczno-politycznego oraz gospodarczego. Mimo istnienia tych tendencji i toczących się wojen systematycznie rosło poczucie wyższości Europy, a rozpowszechniona w Oświeceniu dyskusja wokół praw człowieka, swobód obywatelskich i demokracji jeszcze mocniej podkreślała, że jest to kontynent wyjątkowy.

² S. P. Huntington, *Zderzenie cywilizacji*, Warszawa 1998, s. 20 i s. 88-93.

Rewolucja Francuska i rewolucja przemysłowa miały swój udział w rozwoju idei zjednoczeniowej XIX w. Podnoszono hasła braterstwa i wiary w europejską jedność, opartą na wyzwolonych narodach. Ekonomiczny rozwój tego okresu sprzyjał tendencjom integracyjnym. Postęp techniki, szybszy przepływ informacji zbliżały narody ułatwiając jednocześnie upowszechnianie idei i myśli.

Jednak narastające sprzeczności interesów, rywalizacja mocarstw o przewodnictwo na kontynencie, wyścig o kolonialne rynki zbytu i militaryzacja Europy musiały doprowadzić do konfliktu na większą skalę. Po pierwszej wojnie światowej Europa już nigdy nie była taka sama jak w przeszłości. Porównując do wcześniejszych konfliktów zbrojnych była to „wojna totalna” i „wyznaczyła początek nieustannej wojnie gospodarczej, toczonej przez społeczeństwa wysoko uprzemysłowione”. W rezultacie był to początek rozpadu Europy jako systemu sojuszy, opartego na równowadze sił. Nasz kontynent przestał odgrywać dominującą rolę, tracąc ją na rzecz Stanów Zjednoczonych Ameryki Północnej. Doświadczenia okrutnej wojny stały się sygnałem, że należy wprowadzić nowy porządek w stosunkach wewnątrz europejskich. Pojawiło się wiele idei, koncepcji i konkretnych rozwiązań zaprowadzenia równowagi w Europie.

Stworzony w latach dwudziestych XX w. przez austriackiego arystokratę R. Coudenhove-Kalergi ruch Pan-Europa „stanowił odzwierciedlenie zmieniającej się tożsamości Europy”³. Ukoronowaniem wszystkich działań paneuropejskich miało być utworzenie Stanów Zjednoczonych Europy na wzór Stanów Zjednoczonych Ameryki Północnej. Proces jednoczenia się Europy miał następować z wyłączeniem Anglii i Rosji. Kalergi wprost pisał o Wielkiej Brytanii, że:

[...] po traktacie wersalskim koncentruje się przede wszystkim na swoich posiadłościach zamorskich, a nie na problematyce europejskiej⁴.

Natomiast wyłączenie Rosji z organizacji paneuropejskiej uważał za całkowicie naturalne, gdyż jest to politycznie i cywilizacyjnie odrębna część świata – Eurazja⁶. Bardzo duże znaczenie w staraniach o realizację idei paneuropejskich miały organizowane przez Coudenhovego jako przewodniczącego Kongresy Unii Paneuropejskiej.

Koncepcja Kalergiego jednoczyła duchową elitę Europy, jedynie komuniści i nacjonałiści nie dali się przekonać do ideologii paneuropejskiej. Antynacjonalistyczny i antykomunistyczny charakter zachował się aż do wybuchu drugiej wojny światowej, która przerwała jego rozwój.

Obok idei paneuropejskich znaczące były francuskie inicjatywy zjednoczeniowe E. Herriota i A. Brianda. Twórcy francuskiej koncepcji unii europejskiej konsekwentnie dążyli do utrzymania mocarstwowej potęgi swojego kraju zdobytej po pierwszej wojnie światowej. Stanowisko opowiadające się za tym, aby Francja odgrywała dominującą rolę w przyszłości zjednoczonej Europy różniło się od po-

³ G. Delanty, *Odkrywanie Europy. Idea, tożsamość, rzeczywistość*, Warszawa-Kraków 1999, s. 140.

⁴ *Ibidem*, s. 141.

⁵ Słowa R. Coudenhove-Kalergi wg A. Marszałka, *Z historii europejskiej idei integracji międzynarodowej*, Łódź 1996, s. 75.

⁶ *Ibidem*.

dejsčia R Coudenhove-Kalergiego, który podkreślał rolę rozwiązań ponadnarodowych w koncepcji paneuropejskiej. Francuzi twierdzili, że tylko ich kraj jest w stanie obronić kontynent europejski przed zagrożeniem komunizmu i wpływem kapitału amerykańskiego⁷.

W czerwcu 1929 r. podczas posiedzenia Rady Ligi Narodów w Madrycie A. Briand przedstawił plan utworzenia Stanów Zjednoczonych Europy. Głównymi „strażnikami” nowego porządku europejskiego miały być Francja, Niemcy i Wielka Brytania. Ich zasadniczym celem było przeciwstawienie się naciskom kapitału amerykańskiego na Europę. Utworzenie unii celnej to według Brianda „panaceum” na problemy polityczno-gospodarcze Europy. Koncepcja Brianda nie znalazła zrozumienia i poparcia we Francji, również z rezerwą odniosły się do niej oficjalne czynniki w Anglii i USA. Wielka Brytania uznała projekt za „przedczesny”, obawiając się dominującej roli Francji na kontynencie⁸. Zdecydowanie negatywne stanowisko wobec idei zjednoczeniowej Brianda zajęła dyplomacja radziecka. Dopatrywano się w planach francuskiego ministra spraw zagranicznych próby podporządkowania Francji życia gospodarczego Europy. Ostatecznie po koniec 1931 r. idea tworzenia Stanów Zjednoczonych Europy radykalnie straciła poparcie.

Powojenne dyskusje nad integracją Europy

II wojna światowa oznaczała przełom w urzeczywistnianiu idei integracji w Europie Zachodniej. Idea integracji europejskiej miała większe niż kiedykolwiek szanse poparcia. Wszystkie kraje Europy były świadome swoich kłopotów i słabości. W. Wiczeorek pisze:

Jednoczenie się narodów Europy na jej żyjącym w wolności zachodnim obszarze wymagało nie tylko przelamywania nawarstwionych przez pokolenia uprzedzeń i nieufności. Wymagało również żmudnego i cierpliwego uzgadniania interesów, tak żeby kształtowanie ponadpaństwowych struktur europejskich przyniosło wszystkim wymierne korzyści i spotykało się ze społeczną aprobatą⁹.

Zakończenie II wojny światowej doprowadziło do powstania nowego układu sił. Kontynent europejski podzielił się na dwa przeciwstawne bloki oddzielone „żelazną kurtyną”¹⁰. Skoro okazało się, że kraje Europy Środkowowschodniej zostały przemocą wyłączone z możliwości budowy demokracji i z uczestnictwa w ogólnoeuropejskiej integracji, skoncentrowano się na Europie Zachodniej. W zjednoczeniu dostrzegano skuteczny sposób na przeciwstawienie się silnym wewnętrznym ruchom lewicowym oraz tworzącemu się blokowi krajów komuni-

⁷ K. Fiedor, *Niemieckie plany integracji Europy na tle zachodnioeuropejskich doktryn zjednoczeniowych 1918-1945*, Wrocław 1991, rozdz. 2.

⁸ J. Kranz, J. Reiter, *Droga do Europy*, Warszawa 1998, s. 5.

⁹ W. Wiczeorek, *Smakowanie Europy*, „Więź” 1995, nr 5.

¹⁰ 5 marca 1946 r. W. Churchill wygłosił przemówienie programowe w Fulton (USA). Oskarżył ZSRR, iż zagarnął szereg krajów, narzucił im swoje porządki i oddzielił je od reszty świata „żelazną kurtyną”. A. Czubiński, W. Olszewski, *Historia Powszechna*, Poznań 1996, s. 203.

stycznych". Liczono również, że wspólnie będzie można rozwiązać problemy wynikające z nasilających się ruchów dekolonizacyjnych.

Zintegrowanie kilku lub kilkunastu państw umożliwiałoby przywrócenie, w pewnym przynajmniej stopniu, znaczenia Europy Zachodniej wobec Stanów Zjednoczonych i Związku Radzieckiego. W przyszłości miało utworować drogę do stworzenia równowagi w stosunkach z USA, które dzięki ogromnemu potencjałowi ludnościowemu, finansowemu i produkcyjnemu stworzyły w krótkim czasie nie tylko największą w świecie armię lądową, flotę powietrzną i morską, ale również zapewniły sobie monopol w zakresie posiadania broni atomowej.

Problem niemiecki zamierzano rozwiązać stopniowo przez włączenie RFN w dzieło budowy zjednoczonej Europy, co byłoby zabezpieczeniem przed odrodzeniem się niemieckiego ekspansjonizmu. Ponadto, włączenie Niemiec w budowę „jedności europejskiej” miało wykluczać nadzieje Republiki Federalnej na zjednoczenie obu państw niemieckich w wyniku porozumienia się ze Związkiem radzieckim. Poszczególne państwa zachodnioeuropejskie kierowały się również interesami i motywami partykularnymi, które miały się urzeczywistniać w ramach jednoczącej się Europy. Nieprzypadkowo więc dążenia integracyjne występowały najsilniej w tych państwach, które po wojnie najwięcej straciły na znaczeniu. Wielka Brytania, która zdołała w latach wojny rozbudować i wzmocnić swój potencjał militarny, nie była zbyt zainteresowana rozwojem procesów integracyjnych w Europie.

Istotną rolę w realizacji idei zjednoczeniowej odegrał Plan Marshalla¹². Stworzył on realną podstawę wspólnych działań nad programem rozwoju gospodarczego państw zachodnich. Kraje, które przyjęły propozycję amerykańską, „zobowiązały się do uporządkowania ekonomiki, rozwinięcia produkcji i ustabilizowania walut”¹³. Mimo iż plan Marshalla miał głównie charakter gospodarczy – wywołał także reperkusje polityczne i przyczynił się do stworzenia struktur Paktu Północnoatlantyckiego (NATO). Inna organizacja – Europejska Organizacja Współpracy Gospodarczej (OEEC) została utworzona w 1947 r. w celu rozdzielenia pomocy płynącej z USA zgodnie z Planem Marshalla pomiędzy państwa członkowskie. Program pomocy został zakończony po przeszło trzech latach, ale OEEC działała nadal rozwijając współpracę gospodarczą i swobodę handlu między krajami Europy Zachodniej. Później została rozszerzona o wszystkie uprzemysłowione państwa niekomunistycznego świata, a w 1961 r. zmieniła swoją nazwę na Organizację Współpracy Gospodarczej i Rozwoju Ekonomicznego – (OECD).

Ideę politycznej i ekonomicznej integracji państw europejskich przedstawił po raz pierwszy od zakończenia wojny W. Churchill 19 września 1946 r. w Zurychu. Przywódca brytyjskich konserwatystów, dowodząc, że „nic mniejszego niż Europa i europeizm nie zrodzi siły żywotnej wystarczającej do przeżycia”, zaproponował

¹² J. Krasuski, *Niemiecka Republika Federalna w NATO i EWG 1955-1970*, Poznań 1972, s. 78-82.

¹³ Był to plan rekonstrukcji Europy zgłoszony przez amerykańskiego sekretarza stanu USA G. Marshalla 5 czerwca 1947 r. na uniwersytecie Harvard. Plan został przyjęty przychylnie w Europie Zachodniej. Z. Brodecki, M. Derezińska, *Prawo integracji europejskiej. Zarys wykładu z wyborem źródeł*, Sopot 1999, s. 26.

¹⁴ A. Kwilecki, *Idea zjednoczenia Europy. Polityczno-socjologiczne aspekty integracji zachodnioeuropejskiej*, Poznań 1969, s. 42.

utworzenie „Czegoś w rodzaju Stanów Zjednoczonych Europy”¹⁴. Churchill wysunął myśl odrodzenia rodziny krajów europejskich z udziałem pojednanych Francji i Niemiec.

Pierwszym krokiem ku ściślejszej integracji miało być utworzenie Rady Europy. Początkowo miała to być organizacja regionalna uczestnicząca wraz ze swymi odpowiednikami z innych kontynentów (Rada Azji, Rada Afryki) w nadrzędnej organizacji światowej – Najwyższej Radzie Świata. W jej skład miały wchodzić – obok wielkich mocarstw europejskich – mniejsze państwa zgrupowane w federacjach (bałkańskiej, naddunajskiej oraz polsko-czechosłowackiej). W koncepcji Churchilla, Wielka Brytania z uwagi na swoje pozaeuropejskie dominia pozostawałaby poza unią. Brytyjczycy chcieli rozwijać integrację europejską pod swoim patronatem, ale bez bezpośredniego zaangażowania. Obawiali się, że udział Anglii w jakiegokolwiek formie federacji europejskiej lub organizacji ponadnarodowej mógłby ograniczyć wpływy brytyjskie i ich pozycję drugiego, obok USA mocarstwa na Zachodzie. Jednak państwa zachodnioeuropejskie odrzuciły tę propozycję uznając udział Zjednoczonego Królestwa za nieodzowny w procesie integracji europejskiej.

W Europie wydarzenia związane z II wojną światową zapoczątkowały debatę dotyczącą rozwiązania problemu utrzymania pokoju światowego. W tym okresie w dyskusjach nad integracją zachodnioeuropejską dominowało **podejście federalistyczne**. Federaliści dowodzili, że żadna formuła międzypaństwowej współpracy nie będzie w stanie wywierać wpływu na politykę światową, ani na jej rozwój gospodarczy, dopóki Europa będzie rozbita na suwerenne państwa. Zatem koncepcja zakładała docelowo utworzenie federalnego państwa związkowego na wzór USA, RFN, Szwajcarii. „Federaliści żądają” – pisał jeden z ich przywódców, członek Komisji Wspólnot Europejskich, A. Spinelli –

[...] by najpierw zbudować polityczne instytucje demokratycznej Europy, odbierając narodowym władzom wykonawczym, parlamentom i władzom sądowiczym prawo inicjatywy, debaty, decyzji i wykonania i powierzając je władzy wykonawczej, parlamentowi i sądownictwu europejskiemu. Instytucje te wywodziły swoje uprawnienia z akceptacji wyrażanej bezpośrednio przez obywateli europejskich, a w sprawach należących do kompetencji federalnych sprawowałyby swoją władzę wprost nad europejskimi obywatelami, bez pośrednictwa państw członkowskich¹⁵.

Tradycyjne państwa są zatem barierami integracji. Do funkcjonowania państw potrzebny byłby rząd europejski, który mógłby skutecznie koordynować próby zachowania pozycji gospodarczej, politycznej, militarnej i kulturalnej. Państwa stały się ogniwami między Unią i jej „superrządem” a społeczeństwami.

Punktem kulminacyjnym i ogromnym sukcesem tego prądu myślowego był Kongres Europejski w Hadze w 1948 r. Rok wcześniej rozpoczęły się przygotowania do kongresu m.in. poprzez utworzenie w Anglii Ruchu Zjednoczonej Europy. Ze strony brytyjskiej główną postacią był W. Churchill, natomiast organizacją kongresu zajął się D. Sandys. Duży udział miał również J. Retinger, jeden z inicjatorów zwołania Kongresu i sformułowania na nim zasad polityki i jedności eu-

¹⁴ W. Bokajło, *Federalizm. Teorie i koncepcje*, Wrocław 1998, s. 68.

¹⁵ K. Wiaderny-Bidzińska, *Polityczna integracja Europy Zachodniej*, Toruń-Warszawa 1999, w. 44-45.

ropejskiej. Kongres trwał od 8 do 10 maja 1948 r. Wśród delegatów znalazło się wiele prominentnych postaci życia politycznego, kulturalnego, naukowego i ekonomicznego. J. Retinger pisał, że w Hadze nadano ton i rozmach działalności europejskiej na następne dziesięciolecie, jednocześnie ustanawiając zasady i doktryny jedności europejskiej¹⁶.

W tym czasie pojawiały się coraz częstsze głosy za utworzeniem Zgromadzenia Europejskiego. P. H. Spaak, ówczesny premier rządu Belgii, zgodził się przedstawić rządowi zachodnioeuropejskim ideę Rady Europy i Zgromadzenia Konsultacyjnego. Memorandum w tej sprawie ostatecznie przygotowane przez P. Ramadiera, ministra w rządzie francuskim, zostało przyjęte przez rząd Francji bez zmian, a następnie przekazane do rozpatrzenia rządowi Wielkiej Brytanii, Włoch, Holandii, Belgii i Luksemburga. Ministrowie spraw zagranicznych pięciu krajów utworzyli w październiku 1948 r. komisję badań w tej sprawie pod przewodnictwem E. Herriota. 5 maja 1949 r. zawarto w Londynie traktat powołujący Radę Europy, która stanowiła główny cel Kongresu Haskiego. Jednak utworzenie Rady Europy pozbawionej uprawnień, których domagali się federaliści, oznaczało pierwszą porażkę tego kierunku ideowego. Dążenia federalistów wyposażenia Zgromadzenia Europejskiego w duże uprawnienia i uniezależnienie go od kontroli rządowej stopedował wpływowy przedstawiciel Wielkiej Brytanii – E. Bevin¹⁷. We wrześniu 1946 r. została zwołana pierwsza konferencja w Hertenstein. W wyniku obrad opracowano „program działania”, który postulował utworzenie w ramach ONZ regionalnej Unii Europejskiej. Unia miała być federacją, a jej członkowie winni rzec się na jej korzyść części swych suwerennych praw w dziedzinie gospodarki, polityki i obrony. Dokument ten odegrał istotną rolę w procesie formowania się europejskiego ruchu federalistów. Zasady w nim przedstawione stanowią główne założenia programowe Unii Europejskiej Federalistów, która odegrała znaczną rolę w upowszechnianiu idei zjednoczenia Europy.

W ramach kierunku o orientacji federalistycznej odróżnia się tzw. konstytucjonalistów, którzy nazywani są niekiedy federalistami integralnymi oraz funkcjonalistów (inaczej federalistów pragmatycznych lub umiarkowanych). O te dwie drogi spierali się Spinelli z J. Monnetem rozpoczynając prace nad budową jedności Europy. Pierwsze rozwiązanie zakładało utworzenie federacji na początku procesu europejskiego zjednoczenia, pojmując ją jako cel walki konstytucyjnej. Drugie rozwiązanie, reprezentowane przez Monneta i faktycznie przyjęte przez europejskie rządy plasowało władzę federalną na końcu procesu, podporządkowanego międzynarodowemu mechanizmowi, mobilizującemu narodowe siły zainteresowane w europejskim rozwiązaniu.

Głównym przedstawicielem funkcjonalistów (prezentujących ewolucyjne podejście do procesu integracji europejskiej)¹⁸ był J. Monnet. Bez wątpienia Monnet należy do najbardziej zasłużonych postaci pracujących na rzecz realizacji idei inte-

¹⁶ Słowa J. Ringera wg A. Marszałka, op. cit., s. 141.

¹⁷ W. Churchill był reprezentantem opozycji i zajął federalistyczne stanowisko, wg A. Marszałka, ibidem, s. 143.

¹⁸ Za S. Konopackim, *Dylematy federalizmu europejskiego*, Warszawa 1998, s. 84.

gracyjnej. Jego największym zadaniem życiowym była działalność na rzecz osiągnięcia trwałego pokoju w Europie. W celu realizacji tego zamierzenia należało, zdaniem Monneta, dążyć do zmiany stosunków międzynarodowych w wyniku takiej modyfikacji relacji między ludźmi, aby „ludzi jednoczyć, rozwiązać problemy, które ich dzielą i przekonać ich co do wspólnego interesu”¹⁹. Zbudzeniu wśród Europejczyków bardzo istotnego poczucia wspólnego interesu miały służyć instytucje demokratyczne obdarzone pewną autonomią:

Zjednoczona Europa była ważna nie tylko dla samych Europejczyków; była ona cennym przykładem. Wzorem dla innych; miała być przykładem dla całej cywilizacji, pokazując jak można rozwinąć ludzkie możliwości w swobodnie wybranej i tworzonej wspólnocie²⁰.

Monnet podkreślał rolę praktyki „wspólnego działania”, przyczyniającego się do lepszego wzajemnego poznania, co z kolei w dłuższym okresie i stopniowo może działać na rzecz polepszenia stosunków między narodami. Zawsze uznawał za istotne znaczenie długich, trwałych i osobistych związków, jak i potrzebę budowy atmosfery wzajemnego zaufania. Odkrył formułę, która stała się dewizą europejskich instytucji:

[...] kiedy zbiera się ludzi z różnych środowisk, stawia się ich wobec tego samego problemu i powierza im zadanie rozwiązania go, to ludzie ci zmieniają się w oczach. Od momentu, kiedy przestają bronić partykularnych interesów, przyjmują bez trudu ten sam punkt widzenia²¹.

Innym wyróżnikiem myśli Monneta było zawierzenie nowym regułom, (zasadom) i instytucjom, które były odpowiedzią na praktyczną potrzebę nowych pomysłów i sposobów działania w obliczu nowych problemów. Jak powiadał:

[...] nic nie jest możliwe bez ludzi; nic nie trwa bez instytucji. [...] Proces europejski nie może być tylko oparty na dobrej woli. Potrzebne są reguły. [...] Następnym pokoleniom, które przychodzi po nas, nie możemy przekazać naszego własnego doświadczenia. Jednak możemy im zostawić instytucje. Życie instytucji jest dłuższe niż życie ludzi²².

Mimo pełnienia wcześniej wielu funkcji i różnych pomysłów dotyczących współpracy międzynarodowej, dopiero w czasie II wojny światowej troska o jedność działań zbiorowych naprowadziła Monneta na konkretną myśl zjednoczenia Europy. Przeświadczony o nieskuteczności całościowego podejścia do problemu jedności Europy, zaproponował metodę sektorową. Zakładała ona kolejne włączanie coraz to nowych państw i obszarów życia społeczno-gospodarczego do systemu wspólnych reguł i instytucji. Europa miała być zbudowana w wyniku takiego samego procesu jak powstanie państw narodowych:

[...] wierzymy w powstanie faktycznej solidarności, z której stopniowo wyłoni się federacja. (...) metoda była pragmatyczna, jaką przyjęliśmy, prowadzi do federacji mającej poparcie ludzi i będącej zwieńczeniem istniejącej rzeczywistości gospodarczej, politycznej i społecznej²³.

¹⁹ Ibidem.

²⁰ Ibidem, s. 85.

²¹ A. Marszałek, op. cit., s. 190.

²² S. Konopacki, op. cit., s. 85.

²³ Ibidem.

Monnet był rzecznikiem federalizmu, chociaż sam nie należał do żadnego ugrupowania federalistycznego działającego na naszym kontynencie w latach powojennych. Europy, sądził, nie można zbudować w jednym skoku, w pełnym zrywie. Poprzez konkretne osiągnięcia należy położyć podwaliny przyszłej federacji europejskiej mogącej stać się załącznikiem solidarności. Istotnym wkładem Monneta do ideologii zjednoczenia Europy było określenie jej ostatecznego celu: „Celem wszystkich naszych wysiłków jest rozwój ludzkości, a nie proklamowanie ojczyzny, wielkiej czy małej”²⁴. Jednak tylko poprzez istnienie organizacji politycznych i gospodarczych o suwerenności ponadnarodowej, które dysponują specjalnymi instytucjami kształtującymi i doskonalącymi osobowość ludzką odbywa się wychowanie nowego człowieka. Zatem dla pragmatyków federalizm wiązał się z całkowitą przebudową systemu państwowego w ponad państwowy, natomiast radykalni federaliści pragnęli szybkiego działania i koncentrowali się na walce politycznej o europejską konstytuante.

Celem federalistów konstytucyjnych było utworzenie unii między państwami – konstytucji federalnej – dającej rządowi federalnemu odpowiednie kompetencje prowadzenia polityki finansowej, zagranicznej i obronnej. Pierwszym etapem realizacji tak postawionego celu była kampania na rzecz powołania zgromadzenia konstytucyjnego wybranego w wyborach powszechnych. W drugiej fazie wybrane zgromadzenie miało przygotować traktat federacyjny zawierający gwarancje podstawowych swobód i ochrony praw mniejszości narodowych. Następnie tak opracowany traktat miał być ratyfikowany przez parlamenty krajowe, albo przyjęty w referendum. Znamioną cechą radykalnego ruchu federalistycznego była organizacja kampanii wyjaśniających, agitacji czy perswazji w celu pozyskania opinii publicznej na rzecz zgromadzenia konstytucyjnego.

Propagatorem i głównym przedstawicielem opisywanego nurtu był wspomniany A. Spinelli. Jego zdaniem, potrzeba niezależnego ruchu federalistycznego wynikała z faktu, iż rządy narodowe stanowią tradycyjną przeszkodę dla zbudowania federacji. Nie należy działać na szczeblu międzynarodowo-dyplomatycznym tylko powołać zgromadzenie konstytucyjne w celu ustanowienia europejskich instytucji. Koncepcję takiego zgromadzenia Spinelli wzorował na doświadczeniach pierwszej w historii konstytucji federalnej, jaka była konstytucja amerykańska. Jej przykład mógł być, zdaniem Spinello, wzorem dla europejskiej procedury konstytucyjnej. Odrzucając funkcjonalne podejście do integracji europejskiej, nie wierzył on w możliwość zintegrowania poszczególnych sektorów gospodarczych i społecznych bez uprzedniego utworzenia konstytucyjnych ram dla federacji.

Spinelli zupełnie inaczej niż Monnet rozumiał rolę i znaczenie instytucji wspólnotowych. O ile dla Monneta były one rezultatem wspólnego działania i współpracy, to dla Spinellogo stanowiły punkt wyjścia do wysiłków na rzecz federacji. Zgadzał się, że wspólny cel można osiągnąć tylko stopniowo, ale pod warunkiem, że wspólnota posiada solidne podstawy: „polityczne zaplecze instytucji musi być solidne – nie może być zrealizowane krok po kroku”²⁵. Krytycyzm Spi-

²⁴ Ibidem.

²⁵ S. Konopacki, op. cit., s. 90.

nellego wobec strategii Monneta (mimo, że obaj ściśle współpracowali podczas i po utworzeniu EWWIS) sprowadzał się do odrzucenia tezy, że federacja nie mogła być rezultatem stopniowego procesu (gradualizmu), ponieważ władza konieczna do egzystencji federalnego rządu nie może być stopniowo transferowana od narodów Europy. Monnet – twierdził Spinelli – „miał wielkie zasługi dla konstrukcji Wspólnej Europy, ale miał jeszcze większy wkład w jej wadliwe funkcjonowanie”²⁶.

Należy jednak podkreślić, że Europa lat 50. była nieprzygotowana na radykalne, ambitne i konstytucyjne podejście Spinello. Natomiast mniej spektakularny, ale za to bardziej konkretny i realny program Monneta znacznie owocniej przyczynił się do postępu przybliżając perspektywę Europy federalnej. Przez długie lata żywiono nadzieję, że rozbieżności, jakie pojawiły się w związku z wyborem optymalnej koncepcji dla wszystkich państw zainteresowanych uczestnictwem w ugrupowaniu integracyjnym, zostaną przezwyciężone. Według opinii K. Wiaderny-Bidzińskiej wynikało to przede wszystkim stąd, że tendencje do federalistycznego ukształtowania przyszłej federalistycznej Europy występowały w większym lub mniejszym stopniu w większości krajów zainteresowanych integracją²⁷. Debata na temat federalizmu i jego zagrożeń rozgorzała przy okazji negocjowania Traktatów z Maastricht i Amsterdamu. Przykładem mogą tu być odmienne stanowiska Wielkiej Brytanii i Niemiec. Brytyjczycy, którym idea federalna jest obca, dopatrują się w niej przede wszystkim centralizmu i prób osłabienia roli parlamentu brytyjskiego. Niemcy z kolei, nie negując potrzeby pewnej centralizacji, znają federalizm z codziennej praktyki we własnym państwie i widzą w nim również zachowanie odrębności i w miarę silną pozycję części składowych federacji.

W myśl rozważań J. Kranza, pewne cechy federalizmu są mocno obecne w procesie integracji europejskiej. Jednak elementy federacyjne we Wspólnotach należy przede wszystkim postrzegać jako część procesu politycznego, który polega na stawianiu nowych celów, wyważaniu kompetencji między państwami a Wspólnotą, a także na odpowiednim dopasowaniu i reformie instytucji oraz procedur decyzyjnych²⁸.

Federalizmowi przeciwstawia się w Europie Zachodniej funkcjonalizm. Przedstawiciele tej koncepcji wychodzili z założenia, że umacniające się państwa zachodnioeuropejskie nie zechcą się wyrzec ogółu swoich uprawnień, zaś wybór parlamentu europejskiego nie zrodzi automatycznie europejskiej postawy obywatelskiej.

Zatem **metoda funkcjonalna** – w odczuciu jej propagatorów – była jedynym praktycznym sposobem współdziałania. Europa nie powstanie za jednym zamachem, ani też w ramach konstrukcji całościowej – oświadczył R. Schuman 9 maja 1950 r. w słynnym przemówieniu, w którym przedstawił założenia Europejskiej Wspólnoty Węgla i Stali (tzw. plan Schumana) – lecz zostanie utworzona dzięki

²⁶ Ibidem.

²⁷ Wg K. Wiaderny-Bidzińskiej, op. cit., s. 44.

²⁸ J. Kranz, op. cit., s. 30.

konkretnym przedsięwzięciom, które przede wszystkim zrodzą faktyczną solidarność²⁹.

Zwolennicy funkcjonalizmu nie uważają, aby była możliwa budowa nowej Europy w wyniku podpisania układu federalnego, utworzenia parlamentu europejskiego ani by można było rozdzielić suwerenność między różne organy władzy. Zgodnie z jej założeniami należało rozpocząć budowę zintegrowanej Europy od łączenia poszczególnych dziedzin państwowego działania, ale tylko w tych granicach, w jakich byłoby to niezbędne do rozwiązania konkretnych problemów i możliwe do przyjęcia przez zainteresowanych. Jedność europejska urzeczywistnia się poprzez „pomnażanie realnych więzi” – głównie ekonomicznych – między państwami, co wytworzy bardzo silną współzależność, że wojny i inne konflikty między państwami staną się niemożliwe, bo przestanie istnieć materialna baza ich powstawania³⁰. Funkcjonalisci zdecydowanie uznawali prymat ekonomiki nad polityką. Gospodarka może być wykorzystywana do celów politycznych, ale to ona rozstrzyga o sile polityki, a nie odwrotnie. Dlatego też należy położyć szczególny nacisk na integrację ekonomiczną, a cele polityczne będą funkcją tej integracji. Przechodzenie od integracji ekonomicznej do politycznej widziano jako proces ciągły, który stopniowo doprowadzi do unii politycznej. Niepowodzenia integracji politycznej w latach 50.³¹ umocniły przekonanie funkcjonalistów o znaczeniu integracji w dziedzinie gospodarki.

Prymat gospodarki nad polityką w procesach międzynarodowej integracji mocno podkreślał D. Mitrany, brytyjski funkcjonalista i socjolog. Za podstawowy bodziec ewolucji uznano nieustanny postęp techniczny, powodujący zmiany w gospodarce, kulturze i innych sferach życia społecznego. To zarazem pociąga za sobą potrzebę dostosowań w systemach prawnych i politycznych. Głównym założeniem funkcjonalizmu, zwłaszcza do początku lat 60. jest tzw. samomodernizacja rozwoju procesu integracyjnego³². Jest to przeświadczenie, że proces integracji będzie się rozwijał samoistnie, ponieważ zapoczątkowanie współpracy ekonomicznej przy pełnej zgodności stanowisk partnerów w jednej wybranej dziedzinie powoduje jej niejako automatyczne pogłębienie w innych dziedzinach, aż do najbardziej złożonych form. Przekazywanie funkcji (stąd nazwa koncepcji) państw narodowych na rzecz ogniw ponadnarodowych w trakcie postępowania tego procesu dokonuje się na zasadzie obiektywnej konieczności, a więc odwrotnie niż to proponowali federaliści, którzy właśnie za pomocą rozwiązań ponadnarodowych pragnęli zorganizować i uruchomić procesy integracyjne.

Według D. Mitrany'ego główną przeszkodą w ustanowieniu międzynarodowego systemu społecznego jest narodowa suwerenność. Umieędzynarodowienie nie powinno dokonywać się drogą radykalnego przejmowania uprawnień narodowych

²⁹ A. Marszałek, op. cit., s. 148.

³⁰ Ibidem, s. 147.

³¹ Związane z próbą utworzenia Europejskiej Wspólnoty Politycznej (EWP) i Europejskiej Wspólnoty Obronnej (EWO) w latach 1950-1954. Sprzeciw wobec tej inicjatywy wniesiony przez francuskie Zgromadzenie Narodowe w sierpniu 1954 r. spowodowało zaniechanie idei EWO. J. Ruszkowski, E. Górnicz, M. Żurek, op. cit., s. 63-64.

³² A. Marszałek, op. cit., s. 148.

czy naruszania suwerenności przez instytucje ponadnarodowe, lecz za pomocą stopniowej erozji suwerennych struktur państwa i rozszerzenia międzynarodowej działalności funkcjonalnej. Dla większości funkcjonalistów, w tym dla Mitrany'ego, ostatecznym celem integracji jest stworzenie kompleksu sieci ponadpaństwowych, krzyżujących się instytucji, reprezentujących wszystkie tradycje państw narodowych. Integracja międzynarodowa oznacza przejście od społeczności międzynarodowej, której zasadniczą cechą są stosunki między suwerennymi państwami, do społeczeństwa światowego, którego całość jest funkcjonalnie zdeterminowana. Tradycyjni funkcjoniści z niechęcią odnosili się do współpracy regionalnej, rozumianej jako istota integracji międzynarodowej.

Pewne zróżnicowanie poglądów dotyczące aspektów metody funkcjonalnej towarzyszy Wspólnocie od 50 lat, kiedy to zwolennicy integracji utworzyli dwie szkoły: funkcjonalistów (w Niemczech reprezentowanych przez L. Erharda) i instytucjonalistów, którym w RFN przewodził K. Adenauer. Dla pierwszych istotna była tylko funkcjonalna integracja gospodarcza Europy, bez silnych instytucji. Dla drugich integracja gospodarcza nie stanowiła celu samego w sobie, tylko część koncepcji politycznej z historycznym zadaniem utworzenia trwałej unii politycznej, jako gwaranta pokoju, wolności i praw człowieka.

Trzecia główna koncepcja, która pojawiła się w dyskusjach nad integracją europejską po II wojnie światowej – tzw. **koncepcja Europy państw** (konfederalna) opowiadała się za międzynarodową współpracą niezależnych państw, w ramach której państwa narodowe powinny zachować niemal nieograniczoną suwerenność. Celem miało więc być utworzenie w Europie konfederacji, czyli związku państw jako podstawy procesu integracji.

Najbardziej rozwiniętą koncepcję Europy konfederalnej przedstawił na początku lat 60. Charles de Gaulle. Koncepcja ta stała się główną filozofią następców generała na stanowisku prezydenta Francji i jej zwolenników. Europa konfederalna, którą generał propagował pod nazwą „Europa państw”, to luźna integracja samodzielnego państw oparta na współpracy międzynarodowej, a nie ponadnarodowej. „Wyobrażać sobie” – mówił de Gaulle – „że można by zbudować poza i ponad państwami coś, co miałyby aprobatę ludów i było zdolne do skutecznego działania, jest urojeniem”³³. Najwyższą i najdoskonalszą formę organizacji społecznej stanowiły dla niego państwa, będące „jedynymi całościami, które mają prawo rozkazywać i mają władzę, aby wymagać posłuszeństwa”³⁴.

Instytucje ponadpaństwowe były nie do przyjęcia: mogły funkcjonować wyłącznie jako przedłużenie suwerennych rządów narodowych, mających oparcie w suwerennych narodach Europy. Suwerenność bowiem – jak dowodzili gaulliści – wyrasta w akceptacji i lojalności obywateli, a jej bazą jest wspólnota wartości, przekonań i postaw. Zatem państwa mogły ustalać między sobą związki współpracy, ale przy całkowitym zachowaniu suwerenności i swobody decydowania. Generał dopuszczał możliwość powstania konfederacji państw europejskich, „zwłaszcza

³³ Ibidem, s. 151.

³⁴ J. Kranz, op. cit., s. 70.

kiedy są przedmiotem tego samego zagrożenia”³⁵, ale bardziej miał na myśli agregat międzynarodowy bliższy Konfederacji Niemieckiej z lat 1815-1866 niż Konfederacji Szwajcarskiej powstałej przed siedmiu wiekami, z władzą o ograniczonym zakresie, ale autentyczną, na szczycie piramidy instytucjonalnej. Po II wojnie światowej deklarował kategoryczną opozycję wobec różnych planów i poczynań integracyjnych, zwłaszcza wobec EWWiS i EWO. Traktował je jako ciała techniczno-organizacyjne odmawiając tym samym centralnym instytucjom prawa podejmowania uchwał wiążących państwa narodowe. Równie krytycznie odnosili się zwolennicy „Europy państw” do obradującego w Strasburgu Parlamentu Europejskiego, który również nie wydawał im się powołany do odgrywania innej roli, niż tylko doradca.

Gaulliści proponowali metodę współpracy między suwerennymi rządami, polegającą na konsultacjach i wypracowaniu wspólnego stanowiska. Stała wymiana poglądów i uzgadnianie stanowisk między rządami narodowymi uznano za siłę napędową europejskiego procesu zjednoczeniowego. Z nich dopiero zrodzą się nawyki współdziałania oraz poczucie europejskiej solidarności i wspólnoty, które w efekcie doprowadzą „Europę państw” do konfederacji. Według gaullistów europejska współpraca polityczna nie zrodzi się samorzutnie z rozwoju wspólnot gospodarczych. Nie odrzucano natomiast możliwości przekształcenia w przyszłości konfederacji w federację. Choć sam de Gaulle widział taką możliwość jedynie w kategoriach teoretycznych, a nie realnej możliwości. Generał postrzegał Europę nie jako całość cywilizacyjną, ale jako konglomerat rywalizujących państw, w którym stosunek sił stanowi najważniejszy element. Obawiał się, że zjednoczona Europa może nie być Europą francuską – że może się stać niemiecka. Przesłanką jego ataków na koncepcję ponadnarodową nie była więc obawa o ewentualne naruszenie równości w integracji, ale lęk o utratę pierwszeństwa Francji wśród formalnie równych. Charles de Gaulle porzucił projekt Europy federalnej, ponieważ zdawał sobie sprawę z niemożliwości utrzymania przez Francję pozycji hegemonistycznej w ramach federacji. Poza tym, Europa federalna, nie mogłaby być, jak sądził, niezależna od Stanów Zjednoczonych. Właściwa mu logika wiodła go do przekonania, że tylko Europa państw suwerennych byłaby w stanie osiągnąć tę niezależność. Swojemu rzecznikowi powiedział: „Amerykanie popierali Europę Monneta o tyle, o ile była dla nich środkiem, aby utrzymać, albo wzmocnić ich hegemonię”³⁶. Oparto więc w stronę modelu „Europy ojczyzn”, w stronę konfederacyjnej organizacji równorzędnych mocarstw, w kierunku „zasady jednomyślności” wobec wszystkich decyzji wspólnotowych.

G. Pompidou, który 6 czerwca 1969 r. objął najwyższy urząd w państwie, wprowadził pewne zmiany do francuskiej polityki europejskiej, choć nie odbiegały one zbytnio od gaullistowskiego pierwowzoru. Miała to być nadal Europa respektująca odrębność i autonomię państw i narodów. Jej dominującym organem miała być konfederalna Rada Ministrów (rząd), pełniąca także rolę trybunału arbitrażowego w konfliktach między krajami członkowskimi. Wyeliminowanie z tej konfe-

³⁵ Ibidem.

³⁶ Ibidem, s. 71.

deralnej Europy czynnika ponadpaństwowego oraz zasada jednomyślności obowiązująca rząd, miały zabezpieczyć państwa narodowe przed naruszeniem ich interesów.

De Gaulle nie wykluczał konfederacji europejskiej, ale suwerenność Francji uważał za nietykalną. Pompidou też opowiadał się za konfederacją, ale ostateczny wynik jej ewolucji rysował mu się inaczej. Na konferencji prasowej z 21 stycznia 1971 r. mówił: „[...] Jeżeli pewnego dnia konfederacja europejska stanie się faktem, to wyłoni się potrzeba, aby powstał rząd europejski, którego decyzje będą wiążące dla wszystkich państw członkowskich”³⁷. W liście do kanclerza W. Brandta z tego samego dnia pisze: „będzie trzeba, aby rząd europejski uwolnił się od odpowiedzialności państwowych i wziął na siebie odpowiedzialność europejską. Nie jestem dogmatykiem”³⁸. G. Pompidou, zgodnie ze swoją naturalną skłonnością, nie wykluczał ani rozwoju konfederacji ku ściślejszym formom zespolenia państw europejskich, ani rządu europejskiego. Ponadto odróżniała go od wizji gaullistowskiej gotowość pogodzenia się z charakterem i kompetencjami istniejących już europejskich wspólnot gospodarczych. Obok tego zintegrowanego europejskiego kręgu, funkcjonującego zgodnie z tzw. metodą wspólnot, miał się znajdować drugi krąg, wyposażony w odrębny mechanizm instytucjonalny, działający na zasadzie współpracy międzyrządowej. W jego gestii znalazłyby się zagadnienia polityczno-gospodarcze i polityczno-militarne. Natomiast nad tą całą „konstrukcją europejską” miał dominować trzeci krąg, tzw. krąg „europejskiego współdziałania” w sferze polityki zagranicznej.

Za zdeklarowanego zwolennika konfederacji europejskiej na francuskiej scenie politycznej uznaje się również G. d’Estaing. Najwyższy urząd w państwie objął 19 maja 1974 r. Jako długoletni minister finansów za prezydentury generała de Gaulle’a, a następnie Pompidou, rozwinął zainteresowanie dla problemów ekonomicznych i walutowych. Stał na czele prawicowej partii republikanów niezależnych, sprzymierzonej z ruchem gaullistowskim, ale pielęgnującej swoją odrębność, m.in. w kwestiach europejskich³⁹. Na konferencji prasowej 21 listopada 1979 r. konfederację definiował jako „organizację, która ma na celu zbliżenie polityk, wytoczenie linii wspólnych działań, ale nie dysponuje możliwością wywarcia przymusu na to czy inne państwo, które nie zgadzałoby się z wybraną linią”⁴⁰. Jednak G. d’Estaing w odróżnieniu od de Gaulle’a nie przewidywał stworzenia nowego systemu obok EWG, ale wewnątrz EWG. W wywiadzie dla tygodnika „Der Spiegel” z 1 stycznia 1978 r. deklarował:

[...] konfederacja europejska będzie miała strukturę trójczłonową, wywodzącą się z Rady Europejskiej, gałąź administracyjną do spraw wspólnotowych, wywodzącą się z Komisji, oraz gałąź obradującą i prawodawczą, wywodzącą się ze Zgromadzenia; te trzy gałęzie będą oczywiście oddzielone: podział władz jest cechą konieczną organizacji konfederalnej zachowującej struktury państwowe⁴¹.

³⁷ Ibidem, s. 81.

³⁸ Ibidem.

³⁹ W 1979 r. partia ta przystąpiła do komitetu akcji na rzecz Stanów Zjednoczonych Europy, założonego przez J. Monnet’a. J. Kranz, op. cit., s. 85.

⁴⁰ Ibidem.

⁴¹ Ibidem, s. 86.

Jednak w ostatnich latach swojego mandatu G. d'Estaing okazał się niedostępny dla projektów wewnętrznego wzmocnienia Wspólnoty. Głośny raport belgijskiego premiera Tindemans – zalecający m.in. rozszerzenie obszaru decyzji podejmowanych większością głosów, wzmocnienie roli Komisji i włączenie obrony do zakresu działania Wspólnoty – pozostały bez echa w Paryżu. Prezydent sprzeciwił się również rozszerzeniu uprawnień Parlamentu Europejskiego poza granice przewidziane Traktatem Rzymskim dla dawnego Zgromadzenia. Według J. Łukaszewskiego powściągliwość G. d'Estainga wobec projektów instytucjonalnego wzmocnienia Wspólnoty wynikała w pewnej mierze, jak za czasów Pompidou, z konieczności liczenia się z gaullistowskim skrzydłem większości⁴².

Niemiecki wariant koncepcji konfederalnej Europy reprezentowany przez F. J. Straussa przewidywał możliwość przekształcenia w przyszłości konfederacji w federację. Niemiecki gaullista uznał to za warunek swej zgody na Europę konfederalną. Myślenie konfederalne – według niego – może stanowić jedynie fazę przejściową, i to niezbyt długo trwającą, u której końca musi być początek federacji. Uważał, że dobrowolna koordynacja polityki zagranicznej nigdy nie doprowadzi do powstania europejskiego supermocarstwa. Przeciwnie, zmiany polityczne wewnątrz poszczególnych członków konfederacji i nacisk z zewnątrz pozbawiają ją wszelkiej spójności i stabilności. F. J. Strauss podzielał natomiast pogląd de Gaulle'a, że dowolnie narzucone instytucje ponadpaństwowe nie staną się siłą napędową jedności politycznej. Gaullizm zachodnioeuropejski uznawał prymat obrony nad polityką. Odmienne było w tej materii stanowisko Francji, dla której warunkiem wspólnoty militarnej było osiągnięcie wspólnej polityki zagranicznej. Dlatego Strauss proponował powołanie europejskiej wspólnoty obronnej, opartej na zasadzie współpracy między państwowej.

Pierwsze koncepcje politycznej i gospodarczej integracji Europy formułowane były już w minionych stuleciach. Jednak warunki sprzyjające realizacji idei integracji europejskiej pojawiły się dopiero po zakończeniu II wojny światowej.

Śród ogólnych motywacji politycznych dla powojennych dążeń zjednoczeniowych istotną rolę odegrała historycznie ukształtowana racja stanu. U przywódców francuskich objawiała się ona przez zamiar ograniczania potęgi niemieckiej: gospodarczej – poprzez Plan Schumana, Europejskiej Wspólnoty Węgla i Stali oraz militarnej – w niedoszłym Planie Plevana, Europejskiej Wspólnoty Obronnej. Niepowodzenie utworzenia EWO było porażką dla entuzjastów politycznego jednoczenia Europy, ponieważ oznaczało dochodzenie do zakładanego celu określoną drogą.

W takiej sytuacji, jedyną możliwą do zastosowania formą realizacji planów zjednoczeniowych stała się integracja gospodarcza. Tak właśnie należy postrzegać utworzenie w 1957 r. – na mocy Traktatów Rzymskich Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej i Europejskiej Wspólnoty Atomowej. Idea jedności politycznej państw członkowskich Wspólnoty była jednakże, od samego początku działalności EWG, szeroko propagowana, a obok istniejących już w tym zakresie, zgłoszonych

⁴² Ibidem, s. 88.

poprzednio, planów i koncepcji pojawiły się nowe projekty. Jednak zbyt duże różnice zdań co do zasadniczych cech przyszłej unii politycznej, jak i przewaga narodowej racji stanu nad interesem ponadnarodowym przesądziła o rezygnacji z realizacji bardziej ambitnych koncepcji i akceptacji rozwiązań bardziej minimalistycznych. Za takie została uznana przede wszystkim sprawa koordynacji polityki zagranicznej.

Niepowodzenie planu Fouchet'a wstrzymało na kilka lat dyskusję o unii politycznej. Powołany przez szczyt w Hadze Komitet Davignona nie dopracował się definicji celów takiej unii. Zamykający jej prace szczyt paryski w ostatnim zdaniu deklaracji wspominał o utworzeniu do końca stulecia unii politycznej, jednak również nie sprecyzował jej istoty. Pewnego postępu dokonał premier Belgii – L. Tindemans, który w swoim raporcie wspominał o perspektywie stopniowego realizowania unii, rozumianej jako koncepcja o charakterze federalistycznym. Nawet te niewielkie wzmianki o możliwości przyszłego uszczuplenia suwerenności państw członkowskich spotkały się z krytyką tych państw.

Ponadto okazało się, że w ramach Wspólnot Europejskich nie udało się stworzyć podstaw instytucjonalnych do budowania integracji politycznej. Dlatego zdecydowano się na stworzenie struktury międzypaństwowej jaką stała się Europejska Współpraca Polityczna, która będąc systemem konsultacji i koordynacji wspólnej polityki zagranicznej państw członkowskich w przyszłości miałaby kształtować podstawy europejskiej unii politycznej.

EWP stała się sprawnie funkcjonującym mechanizmem negocjacyjnym nie podejmującym decyzji prawodawczych, ale pośrednio mającym wpływ na ich przyjmowanie w ramach Wspólnot Europejskich. Zgadzam się z opinią Z. Czachó-
ra, że utworzenie EWP było konkretnymi udanym krokiem, zmierzającym do wypracowania systemu regularnej polityki zagranicznej⁴.

Odbiciem nastrojów, wyraźnie niechętnych ograniczeniu swobody decyzji państw członkowskich poza konieczną potrzebę, stał się Jednolity Akt Europejski. Najważniejszą zmianą w zakresie politycznej współpracy państw członkowskich było nadanie dotąd nieformalnej Europejskiej Współpracy Politycznej bytu prawnomiedzynarodowego. Akt zarysował także perspektywę utworzenia Unii Europejskiej, której podstawą byłyby z jednej strony Wspólnoty Europejskie, zaś z drugiej współpraca państw w dziedzinie polityki zagranicznej. Zatem modyfikacji Traktatu Rzymskiego (czym był w istocie JAE) nie można uznać, mimo rozbudowanej formy, za rewolucyjne osiągnięcie.

Nie można tego powiedzieć o Traktacie z Maastricht. Tutaj krok w kierunku ponadnarodowości jest znacznie większy. Mocą tego traktatu powołano Unię Europejską oraz przekształcono Europejską Współpracę Polityczną w system Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa państw WE. Jednak bieżące doświadczenia w tych dwóch szczególnych dziedzinach, czyli brak zdecydowania oraz niewielka skuteczność, potwierdzają zasadniczą niedoskonałość przyjętych w Maastricht rozwiązań instytucjonalnych. Szefowie państw i rządów WE nie spodzie-

⁴ Z. Czachó-
ra, *System Europejskiej Współpracy Politycznej w integrowaniu Europy*, Toruń 1994, s. 116.

wali się zapewne, że ratyfikacja Traktatu o Unii Europejskiej ujawni, jak duże rozbieżności istnieją między państwami „dwunastki”, a także jak nieufnie wielu obywateli Wspólnoty odnosi się do perspektywy zacieśnienia więzi europejskich. Sytuacja ta uwidoczniła ogromny dystans, jaki istnieje między politykami a społeczeństwami państw WE.

Niemożliwa jest jednoznaczna ocena i próba odpowiedzi na pytanie, na ile powstałe po zakończeniu II wojny światowej projekty budowy unii politycznej zostały wykorzystane współcześnie, przez twórców UE. Generalnie można powiedzieć, że mimo niewątpliwych postępów – nie udało się opracować wspólnych i długoterminowych koncepcji współpracy politycznej w Europie. Nie brak głosów, że wiele dotychczasowych rozwiązań (np. Traktat z Maastricht) oznacza jedynie nadrobienie opóźnień z przeszłości. Z drugiej strony, w dziejach nowożytnych Europa nigdy nie była bliska takiemu zjednoczeniu, z jakim w tej chwili mamy do czynienia. To, czy Europa wykorzysta szansę będzie zależało przede wszystkim od właściwej woli politycznej państw członkowskich WE.

Agnieszka Walecka

SOCJALDEMOKRATYCZNA WIZJA ZINTEGROWANEJ EUROPY
(OD TRAKTATU RZYMSKIEGO
DO TRAKTATU Z MAASTRICHT)

*Kwestionowanie imponującej wielkości Unii Europejskiej
oraz anachronicznego sposobu wyjaśnienia jej charakteru
nie oznacza jednak niedostrzegania jej osiągnięć.*

Tony Judt

Idea EUROPY jest tak wszechobecna, że politycy we wszystkich krajach traktują ją bądź jako objawienie, bądź jako złego ducha, w zależności od tego, jaką politykę pragną propagować wśród swego elektoratu. Pojęcie Europy liczy tysiące lat¹. Dla antropologów kultury godne podkreślenia jest skojarzenie, że pierwsze litery – E i U – tworzą starogreckie słowo *EU* oznaczające *dobrze*.

Myśl integracyjna, będąca przedmiotem tego artykułu, nie jest ani zjawiskiem nowym wśród europejskich państw, ani też charakterystycznym dla XX wieku czy dla aktora politycznego, znanego nam jako Unia Europejska. Cele przyświecające tworzeniu się związków międzypaństwowych przez wieki pozostawały takie same. W początkowym okresie chodziło naturalnie o utrzymanie pokoju, najczęściej w oparciu o silniejsze państwo, które stawało się hegemonem (jak było w przypadku Związku Ateńskiego). Niekiedy zależało również na umożliwieniu dokonania podboju, który byłby niemożliwy dla zrealizowania przez pojedyncze państwo.

Pisząc o działaniach zmierzających do zjednoczenia Europy nie można oczywiście nie odnieść się do historii. Przypomina się wtedy próby zjednoczenia, będące częścią politycznego planu, np. bizantyjskiego cesarza Justyniana, który

¹ T. Judt, *Wielkie złudzenie? Esej o Europie*, Kraków 1998, s. 20.

² Samo słowo pochodzi od imienia fenickiej księżniczki, porwanej wedlc przekazów greckiej mitologii przez Zeusa.

rezydując w Konstantynopolu w VI wieku chciał odzyskać imperium rzymskie³, czy też Innocentego III, jedynego papieża, który na wizerunkach przedstawiany jest w zbroi i hełmie oraz przy mieczu, ponieważ próbował opanować Europę w kilku kampaniach oraz za pomocą systemu legatów. Niewątpliwie ideę zjednoczeniową koherentną z obecnym trendem integracyjnym ożywił Karol Wielki. Jego Państwo Franków obejmowało tereny dzisiejszej Francji, Niemiec i część Italii⁴. Przykłady takie można oczywiście mnożyć, przytaczając kolejnych władców i kolejne idee; można zwrócić uwagę na federacyjną koncepcję Napoleona Bonaparte, czy też dyskutować o szczytnych planach Karola V. Jednak nigdy koncepcje integracji, nawet te najbardziej żywe w koncepcjach różnych władców, nie przyniosły zamierzonych, a przede wszystkim stabilnych efektów.

Dopiero wiek XX zaowocował trwałym mechanizmem integracyjnym, jakim jest Unia Europejska. Gloryfikowana i personifikowana, będąca przedmiotem i bohaterem filozoficznych rozpraw czy też naukowych rozważań, jest konstrukcją polityczną, nie mającą precedensu do tej pory w Europie. Stąd pisanie o Unii nie jest rzeczą prostą. Na jej temat powstało wiele publikacji, rozpraw naukowych, zwłaszcza w obliczu przystąpienia Polski do jej struktur, Unia stała się przedmiotem dogłębnych analiz. Dlatego też moim zamiarem jest spojrzenie na ideę integracji z nieco innej perspektywy, jako na element przetargowy partii politycznych w procesie dochodzenia do władzy i w procesie szukania elektoratu wyborczego właśnie pod kątem krzewienia europejskości jako elementu politycznej gry.

Patrząc na proces integracji Europy Zachodniej można wyróżnić dwa zasadnicze elementy, wpływające bezpośrednio na sprawę zjednoczenia. Zazwyczaj ujmowane są w dwa następujące stwierdzenia:

- 1) procesy integracyjne po II wojnie światowej miały genezę polityczną, a nie ekonomiczną,
- 2) uzależnienie od czynnika ideologicznego, dominującego w danym momencie w polityce rządów krajów Europy Zachodniej.

Na szczególną uwagę zasługuje czynnik drugi, ponieważ bez wątpienia można się zgodzić z tezą, iż istnieją oraz istniały co najmniej dwa zasadnicze modele budowania Zjednoczonej Europy, a mianowicie: **model neoliberalno-konserwatywny**, **model socjaldemokratyczny** (nazywany inaczej socjaldemokratyczno-liberalnym)⁵.

Zdaniem hiszpańskiego socjalisty Fernando Morany:

W latach dziewięćdziesiątych toczyła się będzie walka o model przyszłej zjednoczonej Europy. Walka ta miała ukryty ideologiczny wymiar i toczyła się między konserwatyzmem a centrolewicą⁶.

³ Armia Justyniana pod dowództwem Belizariusza zagałęła północną Afrykę, ale nie zdołała tych terenów utrzymać.

⁴ Z. Kałużyński, *Wielkość Karola Wielkiego*, „Polityka” 2003, nr 33 (2414), 16.08., s. 54.

⁵ W literaturze przedmiotu odnaleźć można także inną klasyfikację modeli zintegrowanej Europy. Większość opracowań podaje inną klasyfikację mówiąc o Europie w ujęciu federalistów, funkcjonalistów, oraz w ujęciu konfederacyjnym. Więcej na ten temat patrz: A. Marszałek, *Integracja Europejska*, Łódź 1997, s. 33-36. Autor świadomie wybiera taką klasyfikację ze względu na nurty polityczne (konserwatywny, liberalny, socjaldemokratyczny i chrześcijańsko-demokratyczny, chcąc ukazać tylko podobieństwa i różnice między głównymi siłami politycznymi występującymi na scenie politycznej integrującej się Europy [przyp. – A. W.]

⁶ K. Kik, *Wizje Zjednoczonej Europy*, Warszawa 1992, s. 5.

Dlatego też wydaje się słuszne spojrzenie na Zjednoczoną Europę z trochę innej perspektywy, aby przeanalizować koncepcje integracyjne tzw. niższego szczebla, czyli piętra partyjnego i międzypartyjnego, na którym rodzą się idee, czyli te ideologie, które z biegiem czasu nabierają znaczenia obiektywnego. Partie oraz tworzone przez nie międzynarodówki, a także frakcje są na tej płaszczyźnie nośnikami integracyjnych teorii. Jest to szczególny nośnik, ponieważ w bezpośredni sposób wynika z nastrojów społecznych, oddający społeczny punkt widzenia oraz społeczne zróżnicowanie. Dlatego można postawić tezę, że koncepcja integracyjna opierała się na programach **czterech głównych nurtów politycznych**, dominujących we Wspólnotach Europejskich, zarówno w życiu politycznym Europy Zachodniej, jak i w ramach europejskiego procesu integracyjnego. Mam tu na myśli nurt socjaldemokratyczny, chrześcijańsko-demokratyczny, liberalny i konserwatywny – czyli te siły polityczne, które w sposób samodzielny lub w koalicjach, tworzyły i tworzą rządy w państwach Wspólnoty. Dzięki temu mają one zasadnicze znaczenie w analizie procesów integracyjnych.

Jednak już w tym punkcie rozważań należy zwrócić uwagę na fakt, iż owe koncepcje, mimo że odrębne w wielu punktach, były zgodne co do wizji zjednoczonej Europy, by w końcu w latach osiemdziesiątych stworzyć w zasadzie podobny oraz wewnętrznie spójny program. Najpełniej w kwestii zjednoczenia wypowiedziała się socjaldemokracja, dlatego jej wizja wydaje się godna szerszego omówienia. Z politologicznego punktu widzenia, będzie to zabieg o tyle ciekawy, iż na podstawie takiej analizy kolejnych punktów integracji czy prób zmiany już istniejących modeli, można zaobserwować ciągłość lub zmiany koncepcji integracyjnych, w zależności od sytuacji partii na scenie politycznej (czy w danym momencie tworzenia wspólnotowych planów była ona partią rządzącą, czy stała w opozycji).

Dodajmy, że ze względu na rozmiary artykułu, nie zostały w nim ujęte wszystkie aspekty i założenia programowe partii w poszczególnych krajach, wyłączone zostały także programy innych ugrupowań obecnych w tym czasie na scenie politycznej integrującej się Europy. Szczegółowej analizie zostały poddane jedynie zagadnienia najistotniejsze z punktu widzenia procesu integracyjnego w sferze idei socjaldemokratycznej, czyli analiza historycznego zaangażowania partii w genezę integracji oraz poglądów odnoszących się do charakteru Zjednoczonej Europy i mechanizmów jej funkcjonowania.

Takie metodologiczne ujęcie tematu umożliwiło sprawne usystematyzowanie, pozwalające wybrać tylko te wątki z ideologii socjaldemokracji, które najpełniej odzwierciedlałyby swoistość programową partii, dając jednocześnie koherentny obraz jednoczącej się Europy. Jest to oczywiście obraz jednostronny, mały wycinek z obszernej tematyki zjednoczeniowej. Pominięte zostały tu kwestie polityki socjalnej, oraz wspólnego bezpieczeństwa i obrony. Zabieg taki jest jednak z mojej strony czynnością świadomą, która ma prowadzić do pokazania tylko i wyłącznie ideologicznej warstwy integracji europejskiej.

Naszą analizę programu socjaldemokracji należy zacząć od pierwszego dziesięciolecia XX wieku. Wtedy to partia tworzyła już wyraźnie odmienną od rewolucyjnego socjalizmu siłę polityczną, chociaż świadomość tej odmienności nie

była wtedy jeszcze tak bardzo widoczna. W Europie Zachodniej i Środkowej partie socjaldemokratyczne były wszędzie ugrupowaniami opozycyjnymi, pozbawionymi realnej szansy na dojście do władzy. Ciekawym wydaje się fakt, iż socjaldemokracja była wówczas zjawiskiem niemal całkowicie europejskim⁷.

Sytuacja ta uległa zmianie już w okresie powojennym. W tej perspektywie bilans rządów socjaldemokracji wypada nadzwyczaj korzystnie (co miało przełożenie na uczestniczenia partii w strukturach politycznych Unii, o czym dalej). Wystarczy wspomnieć tutaj sukcesy socjaldemokracji we Francji, gdzie partia wchodziła wielokrotnie do koalicyjnych rządów w okresie IV Republiki. Początkowo do 1958 roku pozostawała w opozycji aż do 1981 roku, gdy François Mitterand wygrał wybory prezydenckie a socjaliści przedterminowe wybory parlamentarne. Wtedy, można powiedzieć, rozpoczął się czternastoletni okres kształtowania obrazu Francji przez partie socjaldemokratyczną⁸. Prawdopodobnie taka zbieżna jest z podkreślanym w literaturze przedmiotu całym kierunkiem przemian, do jakich doszło w brytyjskiej i niemieckiej socjaldemokracji⁹.

Partie socjaldemokratyczne sprawowały także władzę przez lata w pozostałych państwach Europy Zachodniej (poza Irlandią). Socjaldemokraci pozostawali dominującą siłą w państwach skandynawskich, rządili wielokrotnie w Austrii, Holandii, Grecji, Hiszpanii, wchodzili do koalicji rządzących we Włoszech i w Belgii¹⁰.

Poza Europą socjaldemokracja ważną rolę spełniła w byłych dominiach brytyjskich – Australii, Kanadzie, Nowej Zelandii – gdzie była w stanie wprowadzić wiele rozwiązań podobnych do europejskiego modelu państwa opiekuńczego. Szczególną rolę odegrała w trakcie budowy państwa izraelskiego jako główna siła

⁷ Na podstawie danych statystycznych, można stwierdzić, iż np. w Stanach Zjednoczonych, nigdy, ani na początku XX wieku, ani później pod jego koniec, nie powstała partia socjalistyczna, a istniejące związki zawodowe (skądinąd bardzo silne) trzymały się z dala od polityki i ideologii. Więcej na ten temat, patrz: J. J. Wiatr, *Socjaldemokracja wobec wyzwań XXI wieku*, Warszawa 2000, rozdz. 1, s. 13-39.

⁸ J. J. Wiatr, *Socjaldemokracja...*, s. 35.

⁹ Chodzi tu o poglądy rewizjonistyczne głoszone przez brytyjską Partię Pracy (w 1945 roku), które stały się wzorem dla reformatorskich programów socjaldemokratycznych w innych krajach Europy Zachodniej. Cechą charakterystyczną było odejście od dotychczasowych kanonów marksistowskiego socjalizmu. W miejsce powszechnej nacjonalizacji socjaliści postulowali wprowadzenie gospodarki mieszanej, ale z państwem o rozbudowanej funkcji opiekuńczej. W miejsce walki klas postulowali budowanie porozumienia między pracą a kapitałem. Program ten uległ przyspieszeniu, w momencie objęcia przewodnictwa przez Harolda Wilsona (początek lat sześćdziesiątych). *Wilsonizm* pojmowany był nie jako zaprzeczenie dotychczasowej Koncepcji Partii Pracy, ale akcentował przede wszystkim postęp naukowy i technologiczny jako warunek społecznego rozwoju. Mocniejszym argumentem dla rozwoju *wilsonizmu* była kolejna zmiana akcentu wniesiona przez Toniego Blaira. Kierując się właśnie tą koncepcją programową Partia Pracy zdołała wygrać wybory i stanąć na czele państwa. [więcej na ten temat J. J. Wiatr, *Socjaldemokracja...*, s. 29-31].

Podobny kierunek miała ewolucja programowa niemieckiej SPD w latach powojennych. Partia pozostawała w opozycji do 1966 r. W tym też roku weszła do rządu (tworząc wraz z chrześcijańską demokracją tzw. „wielką koalicję”. Natomiast już w 1969 r. stała się główną partią rządzącą (w koalicji z liberalną FPD). Dojście do władzy SPD zbiegło się w czasie z radykalizacją Nowej Lewicy, po fali protestów studenckich w 1968 r. Na lewo od SPD pojawiła się słaba wówczas Partia Zielonych, ożywiło to lewicowe nastroje w SPD, krytyczne wobec oficjalnej linii partii. Więcej na ten temat patrz: L. Kołakowski, *Główne źródła marksizmu*, Poznań 2000, cz. 3. Spowodowało to kolejne porażki partii socjaldemokratycznej, aż do 1997 r., gdy na zjeździe w Hanowerze działacze partii podnieśli hasło modernizacji. Kolejne wybory (1998) partia przeszła zwycięska. Na czele rządu stanął Gerhard Schröder, tworząc koalicję z Zielonymi.

¹⁰ J. J. Wiatr, *Socjaldemokracja...*, s. 35.

polityczna w okresie walki o jego utworzenie, która stała na czele kolejnych rządów (do 1977 r., gdy władza przeszła w ręce prawicy). Mniej spektakularne sukcesy osiągnęła socjaldemokracja w Ameryce Łacińskiej (owym nietrwały zwycięstwem lewicy był wybór w 1970 r. Salvadora Alende na prezydenta Chile)¹¹.

Można postawić tezę, że partie socjaldemokratyczne silnie uczestniczyły w polityce poszczególnych państw a przez tworzone międzynarodówki stały się niejako siłą polityczną o nachyleniu międzynarodowym. Od samego początku wspierały również proces integracji europejskiej.

Nie da się jednoznacznie stwierdzić, że dzisiejszy obraz Unii zawdzięczamy tylko i wyłącznie zjednoczeniowym działaniom socjaldemokracji, ale nie można lekceważyć faktu, iż Europa Zachodnia stała się silniejsza, bardziej nowoczesna i zamożniejsza między innymi dlatego, że socjaldemokracja odegrała rolę głównej siły lewicowej, a co istotniejsze potrafiła połączyć realizację socjaldemokratycznych celów z zapewnieniem stabilności i rozwoju tego fragmentu Europy.

Jednym z najtrwalszych elementów programów socjaldemokratycznych jest koncepcja **Stanów Zjednoczonych Europy**. Sama idea została zaakceptowana już w 1951 roku w dokumentach programowych kongresu założycielskiego Międzynarodówki Socjalistycznej¹². Zgodnie z pierwotnymi założeniami koncepcja ta miała być realizowana stopniowo. Główną rolę przy jej realizacji miała odegrać Rada Europy. Przypisano jej, można powiedzieć, podwójną rolę: funkcję koordynującą oraz funkcję kontrolną w procesie budowania Socjalistycznych Stanów Zjednoczonych Europy.

Ciekawe wydaje się samo prawne umocowanie potrzeby realizacji takiej koncepcji, chodziło mianowicie o zwrócenie uwagi na dwie ideologiczne wytyczne: żaden naród nie jest w stanie sam rozwiązać swoich problemów społeczno-gospodarczych, w warunkach postępującej współzależności państw od Europy, w takiej sytuacji niezbędne jest pewne ograniczenie suwerenności narodów na rzecz jednego wspólnego przedsięwzięcia¹³.

Partie socjalistyczne stosunkowo szybko zorientowały się, że założenia Traktatu Rzymskiego nie sprzyjają realizacji głoszonych przez nie celów. Dlatego też od roku 1962 socjaldemokracja zaczęła wysuwać postulaty rewizji traktatu, lub nawet zastąpienia go zupełnie nowym, umożliwiającym tworzenie całkowicie odmiennych instytucji wspólnotowych. Należy zaznaczyć, iż największą konsekwencją w tej dziedzinie wykazywała się na przełomie lat sześćdziesiątych i siedemdziesiątych w XX wieku niemiecka SPD. Koncepcja Stanów Zjednoczonych Europy znajdowała się w programie politycznym SPD już od 1925 roku, natomiast od roku 1975 partia jawnie popierała koncepcję i jednocześnie programową ideę **federacji politycznej państw Europy Zachodniej**. Początkowo Socjaldemokraci nie precyzowali jednak, czy wspomniana federacyjna forma miała przyjąć postać **Stanów Zjednoczonych Europy**, czy też miała pozostać pragmatyczną formą

¹¹ Ibidem.

¹² „Socialist International Information” 1951, nr 4 s. 26.

¹³ K. Hansch, *Die europäische Linke und die einigung Europas für eine sozialistische Europapolitik*, „Die Neue Gesellschaft, Frankfurter Hefte” 1988, nr 4, s. 881.

współdziałania rządów narodowych. Wprawdzie Willi Brandt wielokrotnie opowiadał się za pierwszą z tych możliwości, jednak nie wynikały z tego żadne polityczne konsekwencje. W zasadzie dopiero w grudniu 1989 roku podczas kongresu SPD w Berlinie, podkreślono wyraźnie, że celem SPD jest utworzenie Stanów Zjednoczonych Europy, których głównym celem ma być wypracowanie nowego europejskiego ładu pokojowego¹⁴.

Powszechne zaakceptowanie w kręgach socjaldemokratycznych koncepcji budowania Stanów Zjednoczonych Europy wiązało się z wyraźnym opowiedzeniem się socjaldemokratów za koncepcją Europy federalnej i ponadnarodowej¹⁵, co z kolei zbieżne było z ogólnym przekonaniem partii socjalistycznych, że zwykle współdziałanie rządów może doprowadzić jedynie do zdominowania Wspólnego rynku przez nie kontrolowane przez nikogo kartele i kapitał ponadnarodowy¹⁶. Zapewne dlatego też od roku 1962 celem socjaldemokratycznych partii w Europie stało się dążenie do utworzenia europejskiego organu wykonawczego o kompetencjach rządu federalnego i bezpośrednio odpowiedzialnego przed Parlamentem Europejskim wyłonionym w wyborach powszechnych i bezpośrednich¹⁷.

Z czasem socjaldemokracja zaczęła domagać się dla Parlamentu decydującego głosu w procesie legislacyjnym. Domagano się też uprawnień wykonawczych dla Komisji Wspólnot i podporządkowania jej Parlamentowi Europejskiemu¹⁸. W dokumencie programowym **V kongresu Konfederacji Partii Socjalistycznych EWG** z lipca 1971 roku stwierdzono:

Wspólnota może rozwijać się prawidłowo tylko wówczas, gdy państwa członkowskie zgodzą się na przekazywanie części suwerennych praw na organa Wspólnoty¹⁹.

Kolejnym udokumentowaniem tej tendencji były słowa Willego. Brandta wypowiedziane w listopadzie 1972 roku w Paryżu, podczas pierwszego szczytu państw EWG. Stwierdził on wówczas, że

[...] należy dążyć do stworzenia rządu europejskiego, którego funkcjonowanie byłoby podporządkowane kontroli parlamentu²⁰.

Podobne stanowisko zostało zaprezentowane również przez duńskich socjaldemokratów podczas kongresu w 1988 roku. Stwierdzono tam, iż „w procesach integracyjnych należy bezzwłocznie przekroczyć wąskie ramy ekonomicznie nakreślone treścią Traktatu Rzymskiego”²¹. Ponadto Sven Auken (przywódca socjaldemokracji duńskiej w tym czasie), poparł ideę stopniowej konwergencji polityki zagranicznej

¹⁴ K. Kik, *Międzynarodówka socjalistyczna 1951-1992*, Warszawa 1994, s. 95.

¹⁵ W literaturze przedmiotu sugeruje się, iż lepszym określeniem jest raczej ponadpaństwowy, ponieważ w Niemczech oddaje ono charakter europejskiej władzy federalnej [za:] K. Wiandery-Bidzińska, *Polityczna integracja Europy zachodniej*, Toruń-Warszawa 1999, s. 44.

¹⁶ K. Kik, *Wizje...*, s. 10.

¹⁷ „Socialist International Information” 1962, nr 8, s. 713, cyt. za: K. Kik, *Geneza Międzynarodówki Socjalistycznej*, Warszawa 1989, s. 27.

¹⁸ K. Wiandery-Bidzińska, *Polityczna...*, s. 21-23.

¹⁹ „Socialist International Information” 1971, nr 7, s. 130, [w:] K. Kik, *Wizje...*, s. 10.

²⁰ W. Małachowski, *RFN w procesie zachodnioeuropejskiej integracji*, Warszawa 1981, s. 92.

²¹ K. Kik, *Wizje...*, s. 10.

państw EWG, a także ich polityki obronnej. Oznaczało to etapowe poparcie oraz przejmowanie przez wszystkie partie socjaldemokratyczne z kręgu EWG założeń federalnych i ponadnarodowych struktur. Z tym też związane było poparcie socjaldemokracji dla **Jednolitego Aktu Europejskiego**, jako dla planu odejścia Wspólnoty od koncepcji połączonych państw członkowskich na rzecz Wspólnoty aspirującej do przekształcenia się w wspólną przestrzeń – FEDERACJĘ. Sekretarz stanu do spraw EWG w socjalistycznym rządzie Hiszpanii Pedro Selbesa, wytłumaczyła tą sytuację w następujący sposób:

Wprowadzenie w życie z dniem 01.01.1993 roku idei Jednolitego Aktu oznacza zmianę dotychczasowej koncepcji Wspólnoty. Stanowi odejście od koncepcji Wspólnoty podzielonej na państwa członkowskie na rzecz Wspólnoty aspirującej do przekształcenia się we wspólną przestrzeń (federację)²².

Socjaldemokracja od samego początku nie akceptowała również dotychczasowej formuły EWG jako wspólnoty tylko gospodarczej. Podkreślano często, że taki model został narzucony w latach pięćdziesiątych i sześćdziesiątych przez dominujące wówczas tendencje konserwatywne, liberalne i chadeckie. Po nieudanych próbach integracji struktur militarnych i politycznych w pierwszej połowie lat pięćdziesiątych, socjaldemokracja niechętnie zaakceptowała ograniczenie procesu integracyjnego jedynie do warstw gospodarki. Jednak od początku zwracała uwagę, że należy traktować integrację gospodarczą jako pierwszy etap, jako pierwszą fazę działań zjednoczeniowych, czy jako fundament przyszłej integracji politycznej.

Taki punkt widzenia został przedstawiony w **Manifeście wyborczym Konfederacji Partii Socjalistycznych państw EWG**, który ukazał się przed wyborami do Parlamentu Europejskiego w 1984 roku. Zgodnie z tym dokumentem absolutnym priorytetem polityki gospodarczej stała się walka o tworzenie nowych miejsc pracy, natomiast zasadniczą rolę w procesach integracyjnych miało odegrać planowanie i inwestycje publiczne. Dlatego też na początku lat osiemdziesiątych socjaldemokracja podkreślała główne znaczenie interwencjonizmu państwowego w polityce gospodarczej Wspólnoty.

Pomysłem w zasadzie wszystkich partii socjaldemokratycznych na rozwiązanie, czy też zmianę istniejącej sytuacji było wprowadzenie zintegrowanego programu rozwoju przemysłu w Europie²³. Wystarczy wspomnieć tutaj plany François Mitteranda utworzenia autonomicznych, europejskich struktur w celu prowadzenia badań nad nowoczesnymi technologiami, czy też postulat Naila Kinnocka utworzenia ponadnarodowych przedsiębiorstw poddanych kontroli państw i parlamentów.

W tym czasie Socjaldemokracja otwarcie wypowiadała się o potrzebie zjednoczenia całej Europy. Znamienne okazało się już samo hasło **XVIII Kongresu Unii Partii Socjalistycznych EWG**, który odbył się w Berlinie w lutym 1990 roku, dotyczące socjalnej i demokratycznej i otwartej Wspólnoty Europejskiej. Pojawiały się w obrębie partii idee takie jak: idea wspólnego europejskiego domu –

²² „El Socialista” 1990, s. 8, [w:] K. Kik, *Międzynarodówka...*, s. 96.

²³ „Socialist Affairs” 1984, s. 24, [w:] K. Kik, *Wizje...*, s. 12.

A. Guerrye'a, konferencji Europy – F. Mitteranda, Europy nie kończącej się na Łabie – K. Voigta, Europy otwartych drzwi – brytyjska Partia Pracy.

Należy podkreślić, że partie socjalistyczne współdziałające w ramach EWG od samego początku były zwolenniczkami jak najszerzej otwartych granic procesu integracyjnego i nieograniczania tego procesu ani do sześciu, ani do dwunastu państw Europy. To właśnie w kręgu partii socjalistycznych pojawiła się w latach 1957-1958 koncepcja strefy wolnego handlu, rozumianej jako możliwość wymiany towarów bez cła między państwami tworzącymi EWG i OECD²⁴. Z chwilą powstania EFTA partie socjalistyczne opowiedziały się jednoznacznie za potrzebą ścisłej współpracy obu organizacji. Już wówczas, u progu lat sześćdziesiątych, formułując postulat perspektywicznego połączenia się EWG i EFTA. To właśnie w 1961 roku SPD i pozostałe partie socjaldemokratyczne EWG opowiedziały się za utworzeniem Europejskiego Stowarzyszenia Gospodarczego. W 1967 roku **Międzynarodówka Socjalistyczna** wyraziła przekonanie o potrzebie połączenia się EWG i EFTA oraz oparcia dalszych procesów integracyjnych na państwach tworzących obie organizacje. Koncepcje te zbliżone były do pomysłów socjalistów skandynawskich. Przeszkodą w pełnej współpracy okazały się kwestie dotyczące polityki militarnej, na których postanowienia nie mogły zgodzić się państwa neutralne, takie jak np. Szwecja, czy też Austria. Socjaldemokratyczny premier Szwecji Tage Erlander wyraził w 1961 roku zainteresowanie swojego kraju tworzeniem wspólnego rynku o jak najszerzych granicach oraz jak najniższych taryfach celnych; z jednym tylko zastrzeżeniem – nie mogło to naruszać ani ograniczać szwedzkiej neutralności. Celem socjaldemokracji skandynawskiej, była jak najszerza integracja gospodarcza, rozumiana jako budowanie ogólnoeuropejskiego rynku, ale przy uniknięciu wszelkich zobowiązań natury politycznej i militarnej, którymi powiązana była EWG. Szwedzcy socjaldemokraci uważali, że droga do integracji może być wielowymiarowa, np. przez stworzenie współdziałania gospodarczego między EWG i EFTA w formie **Europejskiej Przestrzeni Gospodarczej**. Zdaniem Allana Larsona, socjaldemokratycznego premiera Szwecji, utworzenie wspólnego rynku dla 18 państw Europy Zachodniej i Północnej, byłoby najwłaściwszą drogą dla zjednoczonej Europy²⁵.

W połowie lat siedemdziesiątych, z chwilą objęcia funkcji przewodniczącego Międzynarodówki Socjalistycznej przez Willego Brandta, socjaldemokracja rozpoczęła ofensywę ku Trzeciemu Światu. Należy podkreślić, że to właśnie socjaldemokratyczne partie przyczyniły się do zawarcia 28.02.1975 roku porozumienia surowcowo-kredytowego między Wspólnotą Europejską a czterdziestoma sześcioma krajami Afryki, Karaibów i Pacyfiku (kraje AKP). Układ został podpisany na pięć lat w Lomé (Togo), wszedł w życie 01.04.1976 roku. Następnie 31.10.1976 został przedłużony na pięć kolejnych lat i rozszerzony na pięćdziesiąt osiem państw AKP²⁶.

²⁴ K. Kik, *Wizje...*, s. 30.

²⁵ K. Kik, *Międzynarodówka...*, s. 104.

²⁶ A. Patka, J. Rydel, J. J. Węc, *Najnowsza historia świata 1945-1996*, Kraków 1997, t. 2, s. 134. Nie nadawał on państwom AKP statusu państw stowarzyszonych, ale w przeciwieństwie do układów z Junde przy-

W tym okresie wewnątrz socjaldemokracji zaczęła kształtować się myśl, że niezbędnym uzupełnieniem wszelkich procesów integracyjnych w Europie Zachodniej jest ich powiązanie z najważniejszymi z punktu widzenia gospodarczego krajami Trzeciego Świata. Niektóre partie socjaldemokratyczne, zwłaszcza te z dawnych państw kolonialnych, opowiedziały się za regionalnymi stowarzyszeniami na bazie starych, postkolonialnych więzi.

Można postawić tezę, iż dla socjaldemokracji najważniejsze było dążenie do politycznego zjednoczenia Europy i przekształcenia jej w samodzielną siłę na scenie międzynarodowej. Jak już wspomniano, pierwszą fazę realizacji socjaldemokratycznych wizji był **Jednolity Akt Europejski**, ponieważ to właśnie ten dokument stał się praktyczny przykładem rewizjonistycznych dążeń socjalistów w stosunku do Traktatu Rzymskiego. Wprowadził on cztery zasadnicze zmiany korzystne z punktu widzenia partii lewicowych:

- 1) zainicjował proces ujednoczenia prawa,
- 2) zapoczątkował proces zmiany zasad podejmowania decyzji w ramach instytucji wspólnotowych, wprowadzając w niektórych sprawach zasadę kwalifikowanej większości,
- 3) przyjął kierunek działania zmierzający do nadania Parlamentowi Europejskiemu większej roli w procesie integracyjnym,
- 4) zapoczątkował proces umacniania Wspólnoty poprzez Unię Gospodarczą i Monetarną (tworzenie wspólnej bazy naukowo-technicznej, harmonizowanie warunków pracy, tworzenie wspólnej waluty³⁷).

Na **VII Kongresie Unii Partii Socjalistycznych** w 1967 roku podkreślono wyrażenie, że zasadniczym celem partii socjaldemokratycznych pozostało utworzenie europejskiej struktury politycznej. Dlatego też w rezolucji tego kongresu znalazł się postulat prowadzenia wspólnej polityki zagranicznej. Orędowniczkami tego modelu polityki zagranicznej były przede wszystkim zachodniemiecka SPD i francuska Partia Socjalistyczna. Socjaliści francuscy widzieli w zintegrowanej politycznie Europie rodzaj „trzeciej siły” politycznej w płaszczyźnie politycznej, sytuującej się między kapitalizmem a realnym socjalizmem.

Trzeba tu podkreślić, że socjaldemokraci w większości opowiadali się za tworzeniem coraz większej liczby instytucji ogólnoeuropejskich, wyposażonych w coraz szersze uprawnienia. Chociaż w łonie partii brak było jednoznacznego stanowiska co do wyboru instytucji, która miałaby odgrywać priorytetową rolę w procesie jednoczenia Europy. Większość z nich stała jednak na stanowisku, że taką priorytetową instytucją powinien być Parlament Europejski, wybierany w wyborach powszechnych i bezpośrednich.

Zgodnie z treścią rezolucji, przytaczanego już wyżej V Kongresu Konfederacji Partii Socjalistycznych EWG z 1971 roku:

znawał im jednostronne preferencje handlowe i finansowe, nie zobowiązując w zamian do udzielania jakichkolwiek ulg gospodarczych państwom europejskim.

³⁷ K. Kik, *Międzynarodówka...*, s. 107.

Wspólnota Europejska może się właściwie rozwijać tylko wtedy, gdy aktywność jej organów będzie podporządkowana kontroli ze strony Parlamentu Europejskiego, wyposażonego w uprawnienia szersze niż dotychczas²⁸.

W przekonaniu partii socjalistycznych EWG, Parlament Europejski, poza uprawnieniami legislacyjnymi, powinien mieć prawo mianowania członków Komisji Wspólnot, co uniezależniłoby ich od wpływów rządów członkowskich Wspólnot. Wstępnie warunki socjaldemokratów zostały spełnione, gdy w 1979 roku odbyły się pierwsze, powszechne wybory do Parlamentu Europejskiego. Dlatego też socjaldemokraci przystąpili do realizacji kolejnych punktów programowych, domagając się mianowicie zaraz po wyborach 1979 roku rewizji Traktatu Rzymskiego i przyznania Parlamentowi dalszych uprawnień (chodziło przede wszystkim o zapewnienie mu decydującej roli w sprawach budżetowych).

Jak wspomniano, socjaldemokraci nie we wszystkich programowych punktach prezentowali jednakowe stanowisko. Te partie, w których dominowało skrzydło lewicowe, niechętnie były zarówno aż tak wzmocnionej pozycji parlamentu, jak i przekazywaniu mu coraz większych uprawnień, które do tej pory stanowiły część suwerennych uprawnień parlamentów narodowych. Stawisko takie prezentowało m.in. lewicowe skrzydło brytyjskiej Partii Pracy oraz lewicowe skrzydło francuskiej Partii Socjalistycznej.

Warto wspomnieć, że do połowy lat osiemdziesiątych XX wieku brytyjska Partia Pracy była przeciwna nadaniu Parlamentowi Europejskiemu dodatkowych uprawnień. Dopiero druga połowa lat osiemdziesiątych przyniosła zmianę stanowisk partia zaakceptowała wtedy ideę zwiększenia uprawnień Parlamentu, z zastrzeżeniem, że nie powinien on mimo wszystko zastępować parlamentów narodowych. Zaproponowano, aby poszerzyć uprawnienia w sposób selektywny, głównie o takie sprawy, które dojrzały już do ponadpaństwowego decydowania o nich (problemy ekologiczne, kontrola nad ponadnarodowymi towarzystwami finansowymi, sprawy bezpieczeństwa europejskiego)²⁹.

Socjaldemokracja opowiadała się również za zwiększeniem roli Komisji Wspólnot. Wspominany już Piet Dankert postulował, aby Komisji nadać takie uprawnienia, jakie posiadała Rada Ministrów EWG. Uważał za konieczne przeniesienie punktu ciężkości z Rady Ministrów (wyraźnie obciążonej sprawami narodowymi) na Komisję Wspólnot (organ zdecydowanie ponadnarodowy)³⁰.

Rola Komisji wyraźnie wzrosła, gdy w 1985 roku rolę przewodniczącego powierzono Jacquesowi Delorsowi (byłemu ministrowi finansów w socjalistycznym rządzie Francji). Zainicjował on realizację kolejnych postulatów socjalistycznych odnoszących się do sfery działania Wspólnoty. Tym razem celem stało się wyeliminowanie dotychczasowego sposobu podejmowania decyzji w radzie Ministrów, czyli zasady jednomyślności. Jako przewodniczący, J. Delors dokonał pierwszego wyłomu w dotychczasowej dominacji zasady weta (a właściwie jego zaprzeczenia, czyli jednomyślności) w procesie podejmowania decyzji w EWG.

²⁸ K. Wiaderna-Bidzińska, *Polityczna...*, s. 54.

²⁹ K. Kik, *Wizje...*, s. 13.

³⁰ K. Kik, *Międzynarodówka...*, s. 100.

Jego zasługą było wprowadzenie w 1987 roku w ramach Komisji Wspólnot zasady „ważonego głosowania”, odrzucenie jednocześnie prawa weta w takich sprawach jak podatki, kwalifikacje zawodowe oraz prawa związkowe zatrudnionych³¹. Nie oznaczało to naturalnie obalenia zasady jednomyślności, ale jedynie jej osłabienie w procesie podejmowania decyzji. Socjaldemokracja opowiadała się za zdecydowanym ograniczeniem roli Rady Ministrów EWG, uznając ją za ciało nazbyt obciążone interesami narodowymi i jednocześnie opóźniające marsz ku zjednoczonej Europie. Uważała, iż poprzez wzmocnienie roli Parlamentu Europejskiego osiągnie swój cel ostateczny, czyli budowę Stanów Zjednoczonych Europy³². W literaturze przedmiotu pojawia się stwierdzenie, że zachodnioeuropejska socjaldemokracja przyjęła **taktykę opanowywania procesów integracyjnych od wewnątrz, czyli poprzez opanowywanie coraz to większej liczby instytucji wspólnotowych**. Uznając przyszłe funkcje Parlamentu Europejskiego, jako głównego organu mającego wpływ na charakter procesów integracyjnych w Europie, socjaldemokracja stopniowo zaczęła dążyć do zwiększania swoich wpływów w tej instytucji. Taktyka taka w zasadzie przyniosła w latach osiemdziesiątych oczekiwane korzyści – przez kolejne dziesięć lat zasiadania w Parlamencie Europejskim jej wpływy stale rosły.

Tabela 1. Frakcje w parlamencie europejskim i liczba deputowanych w 1989 r.

Nazwa Frakcji	Liczba deputowanych	
	1979	1989
SOCJALIŚCI	111	181
CHADECY	108	123
KONSERWATYSCI	63	34
KOMUNIŚCI	44	44
LIBERAŁOWIE	39	44
„ZIELONI”	—	39
GAULIŚCI	21	19

Z powyższego zestawienia wynika, że przewaga socjalistów w Parlamencie była od początku znacząca. Jednak od 1989 roku można było zaobserwować jeszcze jedno zjawisko, prawdopodobnie również mające wpływ na socjaldemokratyczną wizję zjednoczenia Europy, a raczej na pewnego rodzaju bezkompromisowość w jej realizowaniu. Powyższa tabela pokazuje mianowicie, iż w 1989 roku liczba partii i ugrupowań o nachyleniu lewicowym posiadała większość w parlamencie³³. Liczba deputowanych socjaldemokratycznych, komunistycznych i „Zielonych” wynosiła 261, co stanowiło więcej niż połowę deputowanych z 518-osobowego Parlamentu Europejskiego. W takiej sytuacji socjaldemokracji łatwiej było uzyskać inicjatywę polityczną, biorąc pod uwagę, że w jej szeregach dominowali politycy opowiadający się za zdecydowanym przyspieszeniem procesów integracji Europy.

³¹ A. Patka, J. Rydel, J. J. Węc, *Najnowsza historia świata 1979-1995*, Kraków 1997, t. 3, s. 29-30.

³² K. Kik, *Wizje...*, s. 14.

³³ Regulamin Parlamentu ustala procedurę tworzenia związków. Aby powstał związek trzeba co najmniej 23 osoby, jeżeli są z jednego państwa; 18 jeżeli z dwóch; 12 jeżeli z trzech lub więcej państw [przyp. A. W.].

Zauważmy, że Parlament Europejski od początku kierowany był najczęściej przez polityka socjalistycznego. Wprawdzie w pierwszych wyborach w 1979 roku większość w Parlamencie uzyskała centroprawica, a przewodniczącą została przedstawicielka liberałów francuskich Simone Veil, ale już w 1982 roku (do 1984) przewodniczącym Parlamentu był socjalista, sekretarz holenderskiej Partii Pracy – Piet Dankert. Następnie w latach 1987–1989 przewodnictwo objął co prawda konserwatysta brytyjski lord Charles Henry Plumb, ale połowa wiceprzewodniczących pochodziła z ramienia socjalistów. Jednak już następnym przewodniczącym został hiszpański socjalista Enrique baron Crespó (lata 1989–1992)³⁴.

Aby uzyskać jeszcze lepszą ocenę pozycji socjalistów w strukturze Parlamentu, porównamy powyższe dane z wynikami wyborów z 1994 roku i z danymi szacującymi obraz parlamentarnych frakcji po poszerzeniu z 1995 roku³⁵:

Tabela 2. Wyniki wyborów do Parlamentu w 1994 roku

Nazwa Frakcji*	
EUROPEJSCY SOCJALIŚCI	202
EUROPEJSCY POPULIŚCI	106
LIBERAŁOWIE	44
ZIELONI	23
EUROPEJSKI DEMOKRATYCZNY ZWIĄZEK	24
EUROPEJSKA GRUPA RADYKAŁÓW	12
JEDNOŚĆ LEWICOWA	12
GRUPA TĘCZY	8
NIEZADEKLAROWANI	59
NIEZALEŻNI	37

* Dane na rok 1994.

Tabela 3. Podział miejsc w Parlamencie według frakcji

Nazwa Frakcji (1995 rok, IV kadencja Parlamentu)	
GRUPA PARTII EUROPEJSKICH SOCJALISTÓW	221
EURPEJSKA PARTIA LUDOWA	173
GRUPA EUROPEJSKIEJ PARTII LIBERALNEJ, DEMOKRATYCZNEJ, REFORMATORSKIEJ	52
ZJEDNOCZONA LEWICA EUROPEJSKA	31
NAPRZÓD EUROPO	29
GRUPA ZJEDNOCZENIA DEMOKRATÓW EUROPEJSKICH	31
GRUPA ZIELONYCH	25
EUROPEJSKI SOJUSZ RADYKAŁNY	19
EUROPA NARODÓW	19
NIE ZRZESZENI	31

³⁴ J. Ruszkowski, E. Górnicz, *Leksykon integracji europejskiej*, Warszawa 2002, s. 417.

³⁵ D. Lasok, *Zarys prawa Unii Europejskiej*, Toruń 1995, s. 71, oraz L. Ciamaga, E. Latoszek, *Unia Europejska*, Warszawa 1997, s. 75-76.

Z tych zestawień wynika, że przewaga, o której mówili i mówią socjaliści jest znaczna, jednak mimo tej większości deputowanych lewicowych na przełomie lat osiemdziesiątych i dziewięćdziesiątych, socjaldemokracja nie zamierzała opierać realizacji swoich koncepcji tylko i wyłącznie na podstawach ideologicznych. W 1984 roku, po drugich bezpośrednich wyborach, jako najsilniejsze frakcje wyłoniły się ugrupowania centrolewicowe, czyli socjalistyczne i chadeckie.

W połowie lat osiemdziesiątych XX wieku zrodziła się zatem idea budowania zjednoczonej Europy na podstawie kompromisu między tymi siłami, w celu stworzenie nowej większości oraz nadanie nowego ducha procesom politycznego jednoczenia Europy Zachodniej. Autorem tej koncepcji był Piet Dankert, który w 1984 roku zaproponował socjalistyczno-chadecki konsensus oraz stworzenie przez obie partie w łonie Parlamentu „nowej większości, celem nadania nowego ducha i nowej dynamiki politycznemu jednoczeniu się Europy”³⁶. Według Dankerta procesy integrowania Europy miały być inspirowane i rozwijane przez centrolewicę, przy dominującej roli socjaldemokracji. Zainicjowanie centrolewicowej koalicji w ramach Parlamentu Europejskiego miało zatem na celu polityczne jednoczenie Europy. Zbieżność poglądów socjalistów i chadeków miała w tej sprawie fundamentalne znaczenie. Współdziałanie to ujawniło się w pierwszej połowie 1984 roku i oznaczało przeforsowanie w Parlamencie Europejskim tzw. **Traktatu Strasburskiego o Unii Europejskiej**. Była to idea przekształcenia EWG w Unię Europejską cechującą się silnym zespoleniem państw członkowskich (choć nie miała być to federacja), oraz nadrzędną rolą Parlamentu Europejskiego. Dla Parlamentu przewidywano prawa ustawodawcze i budżetowe, a także prawo do zawierania traktatów międzynarodowych.

Koncepcja Stworzenia Unii Europejskiej nie znalazła się jednak w treści wspólnego Manifestu wyborczego Unii Partii Socjalistycznych EWG z 1984 roku. W zasadzie przyczyniła się do tego negatywna ocena labourzystów brytyjskich oraz duńskich socjaldemokratów. W tej sytuacji po raz kolejny ujawnił się zarysowany wcześniej sojusz socjaldemokratyczno-chadecki. Mitterand po dyskusji z Kohlem wrócił do forsowanej w latach siedemdziesiątych koncepcji budowania „Europy dwóch prędkości”³⁷. Koncepcja ta znalazła wsparcie w koalicyjnym (o dominacji chadecko-socjaldemokratycznej) rządzie Włoch, który zaproponowała budowanie zjednoczonej politycznie Europy wokół osi Paryż-Bonn-Rzym. Za tym kierunkiem rozwoju opowiadali się również socjaldemokraci hiszpańscy (przy władzy od 1982 roku). Socjaldemokratyczny premier Hiszpanii proponował nawet zbudowanie osi Paryż-Bonn-Rzym-Madryt. Twierdzili, że Unia polityczna Europy Zachodniej jest dla socjalistów hiszpańskich celem priorytetowym³⁸.

W latach dziewięćdziesiątych ubiegłego stulecia nastąpił wyraźny renesans myśli zjednoczeniowej (integracyjnej) jego inicjatorami stały się Francja i Niemcy.

³⁶ K. Kik, *Wizje...*, s. 16.

³⁷ Koncepcja wysunięta przez belgijskiego chadeka Leo Tindemansa i socjaldemokraty Willego Brandta. Pozwalała ona na przyspieszenie procesów integracyjnych przez te państwa, które są tym zainteresowane i które są do tej integracji bardziej przystosowane. W ten sposób doszło do ponownego sformułowania koncepcji budowy politycznej jedności wokół osi Paryż – Bonn.

³⁸ „El Socialista” 1990, nr 3 (czerwiec), s. 9, [w:] K. Kik, *Międzynarodówka...*, s. 109.

28 kwietnia 1990 roku w Dublinie kanclerz Kohl i prezydent Francji Mitterand wystąpili ze wspólną inicjatywą „przekształcenia całości stosunków między państwami członkowskimi w Unię Europejską”³⁹, czyli przyspieszenia politycznej budowy Europy 12, zgodnie z postanowieniami Jednolitego Aktu Europejskiego. Nadzór nad opracowaniem projektu stosownego traktat zlecono ministrom spraw zagranicznych, ustalając jednocześnie wstępny termin – 1 stycznia 1993 roku. Układ miał zwierać istotne postanowienia w sferze integracji ekonomicznej (utworzenie unii gospodarczej i walutowej), ale również miał stworzyć podstawy i zasady szeroko rozumianej unii politycznej (polityka zagraniczna, wspólna polityka w zakresie bezpieczeństwa, obywatelstwo unii). Spotkania międzyrządowe i kontakty dyplomatyczne pokazały szerokie rozbieżności zdań między państwami członkowskimi w odniesieniu do treści przygotowywanego projektu układu o Unii Europejskiej. Ostatecznie tekst układu został wynegocjowany 11 grudnia 1991 roku w Maastricht i podpisany również w Maastricht 7 lutego 1992 roku⁴⁰. Miał wejść w życie po zakończeniu stosownej procedury ratyfikacyjnej (ratyfikacja przez wszystkie państwa członkowskie)⁴¹.

Jeszcze przed podpisaniem traktatu w Maastricht odżył spór o charakter zjednoczonej Europy. Widoczne to było w uzewnętrznionym kryzysie socjaldemokratyczno-chadeckim. Same postanowienia Traktatu skupiły jak w soczewce wszystkie zasadnicze myśli socjaldemokracji, ale jednocześnie dodając do nich frustracje innych nurtów politycznych. I rządzona przez socjalistów Francja coraz wyraźniej obawiała się zdominowania Wspólnoty przez zjednoczone Niemcy, dlatego uznała, że kontrola powinna znajdować się w rękach rządów państw narodowych, czyli być kompetencją Rady Europejskiej.

³⁹ L. Ciamaga, E. Latoszek, *Unia...*, s. 369.

⁴⁰ Głównym celem traktatu było stworzenie Unii Europejskiej. Traktat połączył uregulowania dotyczące Unii Gospodarczo-Walutowej z traktatem ustanawiającym EWG. Główne osiągnięcia to: 1. ustanowienie konstytucyjnych oraz instytucjonalnych podstaw do wprowadzenia Unii Gospodarczo-Walutowej, jak również harmonogramu jej urzeczywistnienia, 2. prawne usankcjonowanie przestrzegania wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, 3. wprowadzenie obywatelstwa Unii Europejskiej, 4. wzmocnienie prerogatyw parlamentu europejskiego, 5. zacieśnienie współpracy w ramach polityki wewnętrznej i wymiaru sprawiedliwości, 6. W ramach traktatu przewidziano również możliwość jego rewizji, czego w istocie dokonał Traktat Amsterdamski w 1997 roku. Więcej na ten temat patrz: I. Kienzler, *Leksykon Unii Europejskiej*, Warszawa 2003.

⁴¹ Proces ratyfikacji został wyraźnie wydłużony na skutek trudności we Francji i Danii, które ratyfikowanie układu uzależniły od wyników ogólnonarodowego referendum (referendum przeprowadzono także w Irlandii). We Francji tylko 52% biorących udział w referendum opowiedziało się za ratyfikacją układu. Natomiast w Danii większość społeczeństwa – 50,7%, wypowiedziała się przeciwko ratyfikacji układu. Zmusiło to państwa członkowskie Wspólnoty Europejskiej do dokonania w czasie posiedzenia Rady Europejskiej w Edynburgu w dniach 11-12 grudnia 1992 roku stosownych ustępstw wobec tych państw, których rządy, w wyniku presji społeczeństwa, zostały zmuszone do weryfikacji swego stanowiska w odniesieniu do układu. Formalnym wyrazem tych ustępstw był specjalny protokół do układu z Maastricht. Alternatywą rewizja Traktatu – to rozwiązanie uznano za niebezpieczne i w zasadzie od razu odrzucono.

Ze szczególną uwagą potraktowano Danię. W efekcie – poprzez wyłączenie wobec niej postanowień traktatu – uzyskała zgodę na preferencyjne potraktowanie jej w ramach polityki walutowej, polityki socjalnej oraz wyłączenie jej ze współpracy militarnej Unii Europejskiej, jak również mogła odstąpić ze stosowania niektórych ustępstw od instytucji obywatelstwa Unii i tzw. Europolicii. W wyniku ponownego referendum, przeprowadzonego 18 maja 1993 r., Dania opowiedziała się większością głosów – 56,8% – opowiedziała się za przyjęciem Traktatu. Ostatnim państwem, które ratyfikowało Układ były Niemcy. Ostatecznie traktat z Maastricht wszedł w życie 1 listopada 1993 r.

François Mitterand lawirując niejako między swoją wizją Wielkiej Francji a wizją zjednoczonej Europy, z jednej strony godził się na zwiększenie kompetencji Parlamentu Europejskiego a z drugiej postulował utworzenie kolejnej izby tego Parlamentu, złożonej z przedstawicieli parlamentów narodowych, celem narodowej kontroli nad podejmowanymi przezeń uchwałami. W efekcie to stanowisko zbliżyło ją do stanowiska konserwatystów brytyjskich, którzy również nie dopuszczali możliwości przekazania części suwerennych praw Izby Gmin Brukseli. Socjaldemokracji nie udało się jednak przeforsować **federacji europejskiej**. Została ona nakreślona w preambule traktatu przyjętej w Hadze 24.09.1991 roku. Niewątpliwie była to zasługa Niemiec. A w szczególności kanclerza Kohla, który wyznaczył federalną drogę do zjednoczenia Europy. Ale poprzez ostry sprzeciw innych ugrupowań politycznych, mam tu na myśli przede wszystkim konserwatystów brytyjskich, wspieranych często przez konserwatystów duńskich i konserwatywnych liberałów portugalskich, którzy uważali, iż celem nadrzędnym jest przekształcenie Wspólnoty w jedną wielką Strefę Wolnego Handlu. Unia Europejska powinna według nich być niczym ciągle rozwijany proces, a nie jakiś konkretny cel.

Wobec takiej postawy partii, w Maastricht zmieniono **formułę federacyjną** na zapis, iż państwa będą tworzyć „jeszcze ściślejszą Unię, w której decyzje podejmowane będą w ścisłej konsultacji z obywatelami”⁴². To sformułowanie okazało się na tyle ogólne, że przyjęli je wszyscy, a jednocześnie nie zamykało ono drogi do budowania federalnej Europy.

Analizując przedstawioną myśl integracyjną, jako program partii politycznej, należy podkreślić, iż owe postulaty, będące fragmentem politycznej gry, wyabstrahowane z rzeczywistości historycznej, dały w zasadzie przejrzyste stanowisko, jakie zajmowała socjaldemokracja. Nie można oczywiście mówić o oryginalności jej pomysłów, czy też podkreślać zasadnicze różnice w programach poszczególnych nurtów. Trzeba mieć na uwadze fakt, że w zasadzie socjaldemokracja chętnie wchodziła w sojusze z innymi ugrupowaniami politycznymi, i w tym obszarze jej działalności zacierały się zasadnicze różnice między poszczególnymi nurtami. Wystarczy wspomnieć tu centrolewicowy sojusz socjaldemokracji i chadecji, który ujawnił się w na szczycie państw EWG w Madrycie (1989 rok), w czasie dyskusji nad przyjęciem Europejskiej Karty Socjalnej, czy też apel Mitteranda i Kohla o potrzebie utworzenia Unii Politycznej już w 1993 roku. Najwyraźniej jednak sojusz socjaldemokratyczno-chadeccki uwidocznił się w trakcie plenum Parlamentu Europejskiego, w kwietniu 1990 roku w Strasburgu. Socjaldemokraci i Chadecy, przy współudziale Liberalów, przeforsowali wówczas ideę przekształcenia Parlamentu Europejskiego w Zgromadzenie Konstytucyjne przyszłej Unii Politycznej, Gospodarczej i Walutowej.

Socjaldemokraci, chadecy i liberałowie uzupełniali się tworząc wspólny program, mówiący o potrzebie integracji Europy, potrzebie jej bezpieczeństwa zarówno w sferze socjalnej, jak i militarnej. Program ten uzyskał szeroki front

⁴² L. Ciamaga, E. Latoszek, *Unia...*, s. 371.

społecznego poparcia⁴³. W ten integracyjny program wciągnięty został nawet oddalony od pozostałych nurt konserwatywny.

W efekcie – to socjaldemokracja, liberałowie i chrześcijańska demokracja, mówiące jednym głosem stanowią rzeczywisty społeczny fundament europejskiego procesu integracyjnego. Ów fundament to nie tylko partie i wyłaniane przez te partie rządy. To również wielkie międzynarodówki, nadające postulatowi jednoczenia Europy wymiar ponadnarodowy, ogólnoeuropejski. Do tego grona należy zaliczyć także organizacje młodzieżowe, społeczne oraz związki zawodowe, które rozpropagowały idee integracyjne wśród wszystkich, nawet najniższych, grup społecznych.

Porównując ze sobą dwa zjawiska, czyli analizę założeń programowych poszczególnych partii oraz politykę zachodnioeuropejskich nurtów politycznych, a pomijając niejako sam proces integracyjny, można uznać, że koncepcje formułowane przez poszczególne partie i ruchy polityczne, zasadniczo wyprzedzały decyzje podejmowane przez rządy na szczytach EWG, a główne założenia i etapy rozwoju Wspólnoty rodziły się z inicjatywy i w wyniku polityki poszczególnych ugrupowań i nurtów politycznych. Należy zaznaczyć, że ich realizacja stała się możliwa dopiero w momencie przejmowania przez nie władzy we własnych państwach. Czynnikiem fundamentalnym, który przyspieszył w latach siedemdziesiątych i osiemdziesiątych procesy integracyjne, było stopniowe zbliżanie się do siebie integracyjnych koncepcji reprezentowanych przez główne siły polityczne państw Europy Zachodniej. W efekcie właśnie w latach osiemdziesiątych nastąpiło zespolenie działań najważniejszych nurtów politycznych w procesie integrowania Europy. Można powiedzieć, że oprócz stanowiska mówiącego o konieczności integracji jako takiej, reprezentowały one przede wszystkim wspólną **wizję zjednoczonej Europy**⁴⁴. Same natomiast skupiły się niejako w dwa obozy:

1) stanowisko dominujące w kontynentalnej części Wspólnoty i obejmujące partie i rządy socjaldemokratyczne, chrześcijańsko-demokratyczne oraz liberalne. Będące niejako rzecznikiem zbudowania Stanów Zjednoczonych Europy w formie ogólnoeuropejskiej federacji państw na zasadzie subsydiarności. Partie te wyraźnie opowiadały się za umocnieniem kompetencji instytucji wspólnotowych i uznaniem nadrzędności prawa stanowionego przez Wspólnotę nad prawem stanowionym przez parlamenty narodowe,

2) odmienne stanowisko prezentowały ugrupowania konserwatystów brytyjskich, duńskich, portugalskich i hiszpańskich. Odrzucali oni koncepcję budowania Stanów Zjednoczonych Europy, a jednoczący czy też nawet zjednoczony kontynent widzieli jako konfederację poszczególnych w pełni suwerennych państw. Czynnikiem, na którym należałoby oprzeć integrację miał być naturalnie czynnik narodowy, tym samym nurt ten odrzucał zasadę nadrzędności prawa wspólnotowego nad prawem narodowym.

Różnie też rozkładał się prezentowany przez nie proces na osi czasu: w latach osiemdziesiątych wystąpiło zjawisko zespolenia działań wszystkich nurtów. Ale

⁴³ K. Kik, *Wizje...*, s. 94.

⁴⁴ *Ibidem*, s. 95.

w latach pięćdziesiątych procesom integracyjnym patronowały zwłaszcza siły konserwatywno-liberalne, skoncentrowane głównie na aspektach ekonomicznych integracji. W latach siedemdziesiątych do ideologicznej walki integracyjnej wkroczyła socjaldemokracja. Natomiast lata osiemdziesiąte inspirowane były głównie przez współpracujące siły chadecji socjaldemokracji i liberałów. To współdziałanie zaowocowało poszerzeniem integracyjnego pola także na płaszczyznę polityczną i socjalną. Kolejne dziesięciolecie to kolejny przełom zapoczątkowany podpisaniem w grudniu 1991 roku Traktatu z Maastricht. Uzmystowił on oczywiście brak pełnej zgodności między politycznymi siłami, uwidaczniając jednak, że w zasadniczych kwestiach (oprócz naturalnie konserwatystów) dysponują one zbieżnymi pomysłami.

Rodzą się wobec tego pytania: jakie zmiany przyniesie kolejne poszerzenie Unii, jak w takiej sytuacji zachowają się stare i nowe (dopiero przyjęte) partie polityczne, w tym socjaldemokratyczne, oraz, jak dalekie będą różnice między nimi a na ile uda im się wypracować wspólne stanowisko.

Jerzy Marcinkowski

NEOKORPORACJONIZM W UNII EUROPEJSKIEJ*

Korporacjonizm, który rozwinął się w niektórych systemach faszystowskich i autorytarnych w pierwszej połowie XX w., w latach powojennych uznany został za związany z tymi systemami i jako taki zasadniczo stracił na znaczeniu w życiu politycznym, społecznym oraz gospodarczym Europy. Jednakże oprócz odrzuconej postaci autorytarnej, korporacjonizm nadal wpływał na kształt ustrojów państwowych, ale już jako demokratyczny czynnik znany w formie korporacjonizmu społecznego.

W latach siedemdziesiątych XX wieku badacze polityki zwrócili uwagę na demokratyczny paradygmat, który charakteryzuje się tym, że grupy interesów funkcjonują autonomicznie i wchodzą w kontakty z innymi organizacjami oraz państwem, tworząc pomost pomiędzy społeczeństwem a rządzącymi. Odrodzenie tej koncepcji jako neokorporacjonizm nastąpiło w państwach liberalno-demokratycznych. Została ona przyjęta w kontekście uczestnictwa grup interesów w polityce, a w szczególności w procesie decyzyjnym¹. Członkowie różnych organizacji zobowiązywali się do działania zgodnie z ich celami i istniejącym prawodawstwem. Charakterystyczne było to, że powstawały one zgodnie z uregulowaniami prawnymi, a państwo nie ingerowało w ich działalność. Stwarzało to takim organizacjom możliwość niezależnego uczestnictwa w decyzyjnych procesach politycznych. Obywatele mogą tworzyć wiele organizacji i być jednocześnie członkami wielu z nich, co stanowi istotną różnicę między takimi organizacjami a partiami politycznymi. Cechą rozróżniającą je w stosunku do partii jest również to, że ich celem nie jest zdobywanie władzy, lecz wpływ na nią². Neokorporacjonizm znalazł

*Artykuł wygłoszony podczas konferencji „Przemiany w Unii Europejskiej” zorganizowanej przez Krakowską Szkołę Wyższą im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego w październiku 2002.

¹ B. Bankowicz, *Zagadnienie neokorporacjonizmu*, „Ad Meritum” 1996 (jesień-zima), s. 10-18.

² Z. Maciąg, *Grupy interesu*, [w:] *Ustrój państwowy Republiki Federalnej Niemiec*, red. L. Janicki, Poznań 1986.

tak wielu zwolenników, iż został wprowadzony do ustrojów takich państw, jak Austria, Francja, Holandia, Hiszpania oraz do ustroju Unii Europejskiej.

W okresie kryzysu gospodarczego lat 1975-1987 dobre efekty ekonomiczne uzyskała Austria, co przypisuje się w literaturze rozwojowi neokorporacjonizmu. Uznano także, iż „przyjazne” pertraktacje dotyczące cen i wynagrodzeń pomiędzy partnerami socjalnymi korzystnie wpłynęły na stan gospodarczy tego kraju³. Neokorporacjonizm w Austrii wynika z polityki „partnerstwa socjalnego” (*Sozialpartnerschaft*), które miało zapobiegać konfliktom społeczno-klasowym lub łagodzić ich przebieg. Głównym założeniem stało się dążenie do tworzenia trwałej, makrospołecznej współpracy pomiędzy kapitałem a pracą. Wiązało się to z rozwinięciem zinstytucjonalizowanych form organizacji pracowników i pracodawców, co w końcowym efekcie sprawiło, że następował rozwój współpracy między klasami dążącymi do wspólnych celów i stopniowego zaniku walki klas. Dało to początek publicznym korporacjom, które były związkami interesów, jak na przykład Izba Rolnicza, Izba Gospodarcza i Austriacka Federacja Związków Zawodowych. W myśl założeń „partnerstwa socjalnego”, głównym celem korporacji jest wzrost gospodarczy i wprowadzenie lub ulepszenie funkcjonowania instytucji społecznych, zapobieganie kryzysowi społeczno-gospodarczemu, inflacji, bezrobociu, strajkom i stagnacji gospodarczej. Zakłada się jednocześnie solidaryzm, powiązania organistyczne i stosowanie zasady kompromisu i konsensusu. Ciągły dialog między związkami zawodowymi i związkami przedsiębiorców umożliwia zachowanie pokoju społecznego⁴.

System liberalnej demokracji sprzyja rozwojowi neokorporacjonizmu także w RFN. Wynika to z przesłanki, że w suwerennym państwie istnieją warunki na tworzenie autonomicznych związków o samodzielnych funkcjach. W Niemczech związki interesu (*Interessenverbände*) działają na różnych szczeblach podziału administracyjnego państwa. Ich zasięg jest zwykle lokalny lub regionalny. Mogą one przyjmować różne nazwy, na przykład takie jak: związek (*Verband, Bund*) stowarzyszenie (*Verein*), zrzeszenie lub zjednoczenie (*Vereinigung*), wspólnota (*Gemeinschaft*), izba (*Kammer*), konferencja (*Konferenz*), kongres (*Tag*), rada (*Rat*) itd. Dążenia grup interesów są bardzo różne, można do nich zaliczyć zarówno cele materialne, jak i ideologiczne. Liczba członków w poszczególnych organizacjach jest różna, niektóre zrzeszają kilka osób, ale są też wielomilionowe związki zawodowe, na przykład sportowe itd. Grupy interesu w Niemczech są ważnym czynnikiem w procesach decyzyjnych na wszystkich szczeblach władzy państwowej. A poprzez przedstawianie żądań i postulatów swoich członków wpływają pozytywnie na integrację społeczeństwa w sposób nie mniejszy niż partie polityczne a zarazem mają wpływ na kształtowanie opinii i nastrojów społecznych⁵.

Integracja europejska jest procesem nieuniknionym, o czym świadczy wyścig coraz większej liczby państw kandydackich do rychłego zakończenia negocja-

³ P. Gerlich, E. Frande, W. C. Müller, *Sozialpartnerschaft in der Krise*, Wien 1985, s. 14-15.

⁴ W. Kozub-Ciembroniewicz, *Socjaldemokracja w Austrii współczesnej 1945-1966*, Poznań 1982, s. 110-112.

⁵ Z. Maciąg, *Grupy interesu...*

cji i akcesji w 2004 r. Im więcej państw będzie tworzyło Unię Europejską, tym trudniej będzie zapewnić jej demokratyczny charakter i spełnić deklarację funkcjonowania blisko obywatela. W takiej sytuacji istotne jest istnienie mechanizmów pozwalających na kontakt decydentów na szczeblu europejskim z lokalnymi środowiskami.

Instytucje Unii Europejskiej chętnie nawiązują kontakty z wszelkiego typu organizacjami, co ułatwia optymalne rozwiązania legislacyjne. Taka interakcja wiąże się z obopólnymi korzyściami, przez co gwarantuje stałe i trwałe relacje. Wiedza fachowa jest konieczna w procesach decyzyjnych, ale ani pracownicy instytucji europejskich, ani też przedstawiciele administracji państw członkowskich nie znają realiów panujących na szczeblu lokalnym. Wskutek procesów integracyjnych następuje przeniesienie kompetencji i decyzje polityczne coraz częściej podejmowane są nie na narodowym, ale europejskim szczeblu, czyli jeszcze dalej od przeciętnego obywatela państwa członkowskiego. Taki proces osłabia demokratyczne wpływy i kontrolę elit rządzących w poszczególnych krajach i pojawia się potrzeba tworzenia struktur mających na celu zapewnienie demokratycznych procesów na szczeblu europejskim. Dlatego istotne jest angażowanie obywateli i grup interesów do partycypowania w procesach decyzyjnych i ich kontrolowania⁶.

Generalnie rozróżnić można trzy formy wpływu na procesy decyzyjne w instytucjach Unii Europejskiej. Pierwsza jest stosowana przez duże firmy, które mają środki na to, aby utworzyć swoje stałe przedstawicielstwa w Brukseli, co umożliwi im bezpośredni wpływ na działania polityków europejskich. Z kolei małe organizacje zmuszone są do łączenia się, aby zmniejszyć koszty takiej działalności. Trzecią formą współudziału w procesie decyzyjnym jest korzystanie z usług pośredników, co jest jednak mniej skutecznym rozwiązaniem. Oczywiście, istnieją instytucje, które korzystają z tych trzech możliwości w zależności od potrzeb. Za przykład posłużyć może *Deutsche Bank*, który korzysta ze wszystkich wspomnianych sposobów tak na szczeblu krajowym, jak i europejskim, aby osiągnąć efektywność. Ta ogromna instytucja prowadzi indywidualną politykę wpływów w Niemczech oraz przez swoje przedstawicielstwo w Brukseli. Działa także w połączeniu z innymi instytucjami jako członek *Bundesverband der Deutschen Banken* w Niemczech oraz jako członek *European Banking Federation* przez co ma wpływy w UE. Zdarza się także, że *Deutsche Bank* korzysta z usług organizacji pośredniczących⁷.

Gdy państwa europejskie zaczęły tworzyć struktury unijne, wiele kompetencji dotychczas przysługujących poszczególnym rządóm przeszło do ponadnarodowego Parlamentu, Rady i Komisji Europejskiej. Wiele instytucji rozpoczęło działania zmierzające do tworzenia sposobów umożliwiających wpływanie na decyzje podejmowane w Brukseli. Powołany został organ nazwany Komitetem Ekonomiczno-Społecznym (*Economic and Social Committee*), który jest jedynym apolitycznym zgromadzeniem działającym przy Unii Europejskiej i funkcjonuje jako

⁶ P. Bouwen, *Corporate Lobbying in the European Union: Towards a Theory of Access*, EUI Working Papers, s. 5-10.

⁷ *Ibidem*, s. 14.

organ doradczy, który powstał na mocy traktatów rzymskich ustanawiających Europejską Wspólnotę Gospodarczą (art. 193-198) i Europejską Wspólnotę Energii Atomowej (art. 165-170) w 1957 r. Jego głównym celem jest wydawanie opinii na temat zagadnień związanych z interesami zjednoczonej Europy, które przekazywane są do Rady Unii Europejskiej, Komisji Europejskiej i Parlamentu Europejskiego. Odgrywa zatem ważną rolę w procesie decyzyjnym struktur europejskich poprzez pełnienie funkcji wspierających i doradczych, gdyż wymienione organy są traktatowo zobowiązane do zasięgania opinii Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w wielu dziedzinach, na przykład w zagadnieniach związanych ze współpracą socjalną (art. 118, 121 Traktatu o WE), oświatą (art. 126, 127 Traktatu o WE), ochroną konsumenta (art. 129 Traktatu o WE) lub realizacją prawa do swobodnego przemieszczania się pracobiorców i swobody osiedlania się (art. 49, 54 Traktatu o WE)⁸.

Należy podkreślić fakt, że cele tej instytucji obejmują coraz większy zasięg działań, co odzwierciedla narastające potrzeby. Kolejne traktaty, tj. Jednolity Akt Europejski (1986), Traktat z Maastricht (1992) oraz Traktat Amsterdamski (1997) ugruntowały i podniosły pozycję Komitetu Ekonomiczno-Społecznego. Dwa pierwsze poszerzyły zakres zagadnień, które muszą być konsultowane z tą instytucją, przede wszystkim w sferze nowej polityki działania, na przykład w zakresie polityki regionalnej i ochrony środowiska. W ostatnim z wymienionych traktatów dodatkowo ustala się, że Komitet ma służyć nie tylko Komisji i Radzie Europejskiej, ale także Parlamentowi Europejskiemu. Traktat Amsterdamski także sprawił, że Komitet Ekonomiczno-Społeczny poszerzył swoje kompetencje o obligatoryjne opiniowanie kolejnych dziedzin. Są to: polityka zatrudnienia (nowe art. 125-130 Traktatu o WE), ustawodawstwo społeczne (nowy art. 136 Traktatu o WE), stosowanie zasady „równości szans mężczyzn i kobiet na rynku pracy i jednakowego traktowania w miejscu pracy” (nowy art. 137 Traktat o WE) i realizacja nowych celów polityki ochrony zdrowia (nowy art. 152 Traktatu o WE). Natomiast od 1992 r. Komitet Ekonomiczno-Społeczny (art. 192 Traktat o WE) może wychodzić z inicjatywą opiniowania zagadnień, które uważa za stosowne, bez zalecenia którejkolwiek z wyżej wymienionych instytucji europejskich. Każdego roku wydawanych jest w ten sposób około 150 opinii i ustalono, że 15% z nich przedstawianych jest z własnej inicjatywy Komitetu⁹.

Podpisany pod koniec ostatniej międzyrządowej konferencji w Nicei (26 lutego 2001 r.) traktat uwzględnia dotychczasowe osiągnięcia Komitetu, zwracając uwagę, że stał się on forum, na którym wypowiadać się mogą wszelkiego rodzaju organizacje społeczne. Obecny przewodniczący, Göke Frerichs, widzi funkcję tej instytucji jako pomostu łączącego Unię Europejską z organizacjami społecznymi oraz jako stałego ośrodka konsultacyjnego na szczeblu wspólnotowym¹⁰.

⁸ *Leksykon integracji europejskiej*, red. J. Ruszkowski i in., Warszawa 1998, s. 105-106; W. Weidenfeld, W. Wessels, *Podręcznik integracji europejskiej. Europa od A do Z*, wyd. 3, przeł. E. Ptaszyńska-Sadowska, Warszawa 1999, s. 117-120.

⁹ *Ibidem*.

¹⁰ *The ESC: a bridge between Europe and civil society*. Catalogue no. CES-2001-004-EN, Publication Department of European Economic and Social Committee, Brussels 2001.

Komitet Ekonomiczno-Społeczny powstał z potrzeby reprezentowania interesów różnych grup o charakterze społecznym i gospodarczym, które w ten sposób uzyskały możliwość uczestnictwa w procedurach współdecydowania¹¹. Jego istnienie wynika z przesłanki, że tworzenie wspólnej Europy jest zadaniem nie tylko Unii Europejskiej i polityków, ale także osób tworzących organizacje, które uczestniczą w życiu gospodarczym, społecznym i kulturalnym poszczególnych państw.

W skład Komitetu Ekonomiczno-Społecznego wchodzi 222 członków, którzy są mianowani według klucza narodowego przez Radę Unii Europejskiej spośród kandydatów proponowanych przez państwa członkowskie na czteroletnie kadencje. Liczba członków Komitetu z poszczególnych krajów odpowiada wielkości tych państw. Francja, Niemcy, Włochy, Wielka Brytania mają po 24 przedstawicieli, Hiszpania – 21, Austria, Belgia, Grecja, Holandia, Portugalia – 12, Dania, Finlandia, Irlandia – 9, Luksemburg – 6¹². Spośród członków co 2 lata wybierane jest Prezydium Komitetu składające się z 36 osób – każda grupa ma 12 przedstawicieli – przewodniczącego i dwóch wiceprzewodniczących wybieranych na zasadzie rotacji przez każdą z grup. Przewodniczący czuwa nad przebiegiem prac Komitetu, ustala kierunek działania, jest odpowiedzialny za kontakty z pozostałymi organami Unii Europejskiej i pełni rolę koordynatora prac w dziewięciu wyspecjalizowanych sekcjach (patrz załącznik). Do jego kompetencji, które dzieli z Prezydium, zalicza się także utrzymywanie kontaktów z krajami trzecimi. Administracją Komitetu kieruje Sekretariat Generalny z sekretarzem generalnym na czele – od roku 1998 funkcję tą pełni Patrick Venturini¹³. Osoby delegowane nie przerywają swojej dotychczasowej pracy. Do Brukseli udają się tylko, gdy wymaga tego zobowiązanie wobec Komitetu Ekonomiczno-Społecznego. Należy też wspomnieć, że członkowie za swoją działalność otrzymują jedynie diety, pokrywające koszty podróży i spotkań, a ich wysokość określa Rada Unii Europejskiej. Zasady te ustalone zostały w art. 194 Traktatu o Wspólnocie Europejskiej i art. 166 Traktatu o Wspólnocie Energii Atomowej¹⁴.

Także zgodnie z tymi postanowieniami wszyscy członkowie podzieleni są na trzy grupy, które tworzą przedstawiciele pracodawców, pracowników i różnych środowisk (jeden członek Komitetu Ekonomiczno-Społecznego nie należy do żadnej grupy). Grupę pracodawców tworzą osoby pochodzące z sektora przemysłu publicznego i prywatnego, małych przedsiębiorstw, izb handlowych, handlu hurtowego i detalicznego, bankowości, sektora ubezpieczeń, transportu i rolnictwa. Przez swoją działalność odzwierciedla dążenia europejskich federacji przemysłowych, zmierzając do popierania rozwoju gospodarki wolnorynkowej, wolnego handlu i przemieszczania się w granicach rynku wewnętrznego. Wynika to z przekonania, że jest to najlepszy sposób rozwoju i pomaga w osiągnięciu konkurencyjności oraz stworzeniu miejsc pracy. Grupa II jest reprezentowana przez pracowni-

¹¹ W. Weidenfeld, W. Wessels, *Podręcznik integracji europejskiej...*

¹² *Leksykon integracji europejskiej...*, s. 105-106.

¹³ W. Weidenfeld, W. Wessels, *Podręcznik integracji europejskiej...*, s. 117-120.

¹⁴ *Ibidem*.

ków wszystkich szczebli począwszy od pracowników fizycznych, a skończywszy na pracownikach zajmujących stanowiska kierownicze. Ich zapleczem są narodowe związki zawodowe, które tworzą Europejską Konfederację Związków Zawodowych (ETUC). Niektórzy członkowie należą do związków stowarzyszonych z Europejską Konfederacją Menadżerów (EMC). Celem tej grupy jest dążenie do poprawy warunków życia i pracy tych środowisk, które reprezentuje oraz stanie na straży interesów obywateli Unii Europejskiej. Grupa pracowników odgrywa także ważną rolę w procesie integracji europejskiej oraz partnerstwie z państwami Euro-med i innych kontynentów. Ta działalność obejmuje pomoc przy tworzeniu organizacji społecznych oraz organizacji o podobnych funkcjach jak Komitet Ekonomiczno-Społeczny. Grupa III reprezentuje następujące dziedziny działalności społecznej: organizacje rolników, małe przedsiębiorstwa, rzemieślników, spółdzielnie, wolne zawody, stowarzyszenia typu *non-profit*, organizacje konsumenckie, organizacje działające na rzecz ochrony środowiska, stowarzyszenia rodzin, kobiet i niepełnosprawnych, organizacje pozarządowe oraz środowiska naukowe i akademickie¹⁵.

Trójczłonowa struktura zapewnia ciągły dialog pomiędzy fachowcami reprezentującymi różne sfery życia społeczno-gospodarczego, co podnosi znaczenie Komitetu w demokratyzacji Unii Europejskiej, umożliwia przejrzyste funkcjonowanie jej organów decyzyjnych oraz stwarza możliwości owocnej współpracy¹⁶.

Procedura opiniowania jest zwykle taka sama. Przewodniczący Komitetu Ekonomiczno-Społecznego otrzymuje zlecenie przedstawienia opinii od Rady, Parlamentu lub Komisji. Następuje analiza zagadnienia i na tej podstawie zadanie jest zlecane odpowiedniej wyspecjalizowanej sekcji, która zwołuje grupę studyjną (zwykle dziewięciosobową), powołuje sprawozdawcę (*rapporteur*), którego wspierają eksperci (zazwyczaj czterech). W skład grup dyskusyjnych wchodzi osoby reprezentujące trzy wspomniane grupy. Na ich wybór ma wpływ kraj pochodzenia, gdyż zachowana musi być „równowaga geograficzna”. Liczba osób w grupach różni się w zależności od ważności podejmowanego problemu. Istnieje także możliwość konsultowania się z fachowcami spoza Komitetu, którzy mogą uczestniczyć w pracach grup dyskusyjnych. Jeżeli opinie wydawane są w ważnych kwestiach, to Komitet może przeprowadzać publiczne debaty, aby poznać poglądy zainteresowanych stron.

Po gruntownych dyskusjach w grupach studyjnych, a następnie w wyspecjalizowanych sekcjach, następuje głosowanie i opinie przyjęte zwykłą większością głosów przedstawiane są Przewodniczącemu. Po rozpatrzeniu materiału Komitet Ekonomiczno-Społeczny analogicznie zatwierdza opinię podczas sesji plenarnych. W ciągu roku dochodzi do mniej więcej dziesięciu zjazdów. W celu przedstawienia opinii na dane zagadnienie instytucje wnioskujące wyznaczają termin nie krótszy niż cztery tygodnie na ich przygotowanie. Opracowania, które nie są przedstawione w terminie mogą być nie uwzględniane. Opinie są przyjmowane zwykłą większością głosów. Następnie trafiają do Komisji, Rady i Parlamentu

¹⁵ *The ESC: a bridge between Europe and civil society...*

¹⁶ *Ibidem*.

Europejskiego oraz publikowane są w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej. Najnowsze z nich dostępne są także w internecie (<http://www.esc.eu.int>)¹⁷.

Wkład Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w kształtowanie wizerunku demokratycznej Europy jest nieoceniony. Instytucja ta jest zaangażowana w szereg inicjatyw mających za zadanie wspieranie integracji europejskiej. Oprócz doradztwa, instytucja ta zaczęła pełnić także inne funkcje. Przede wszystkim Komitet Ekonomiczno-Społeczny zmierza do zaangażowania organizacji społecznych na rzecz jednoczenia Europy, wzmocnienia ich roli w państwach nie należących do Unii Europejskiej, a nawet spoza starego kontynentu, bo także w krajach Afryki, Karaibów i regionu Pacyfiku oraz Maghrebu. Komitet nawiązuje kontakty z przedstawicielami tych instytucji w celu zachęcenia ich do tworzenia struktur konsultacyjnych w ich krajach¹⁸. Na polecenie Rady i Komisji Europejskiej KES utworzył *Single Market Observatory* w 1994 r. Ten organ zajmuje się obserwacją jednolitego rynku na najniższych szczeblach, co umożliwia dostrzeganie wszelkich niedociągnięć i znajdowanie rozwiązań. KES jako orędownik poszerzenia Unii wspiera państwa Europy środkowej i wschodniej w ich dążeniu do akcesji. Dowodem na to są liczne opinie na temat państw kandydackich, w których uwzględniono wyzwania stojące przed tymi państwami na drodze do zjednoczenia, na przykład kwestie dotyczące rynku wewnętrznego, ochrony środowiska, gospodarki, rolnictwa, współpracy między regionami. W niektórych państwach, także i w Polsce, powstały z inicjatywy KES instytucje o nazwie *Joint Consultative Committee*, które są pomostami pomiędzy organizacjami społecznymi w krajach kandydackich i członkowskich. Aby rozwinąć oraz koordynować działalność zmierzającą do rozszerzenia Unii, KES powołał ponadto *Enlargement Steering Committee*¹⁹.

Korporacjonizm demokratyczny jest bardzo istotnym czynnikiem wpływającym na tworzenie społeczeństwa mającego wpływ na rządzących. Nawet w takich państwach, jak Niemcy, Austria czy Włochy, które, po pierwszej wojnie światowej i w okresie drugiej wojny światowej, usankcjonowały istnienie autokratycznej wersji tej doktryny, nie zrezygnowano z wprowadzenia drugiej demokratycznej odmiany. Jest to zjawisko na tyle istotne, że Unia Europejska, krytykowana za brak demokracji, powołała KES, który ma służyć jako forum łączące organy decyzyjne z obywatelami poszczególnych państw i realizować w pewnym stopniu założenie, że Unia Europejska jest blisko obywatela. Komitet jest potrzebny, rozwija się i przystosowuje do wymogów oraz powoli zwiększa zakres swoich kompetencji. Opinie wydawane z własnej inicjatywy sprawiają, że organizacja ta funkcjonuje na podobnych zasadach jak grupy nacisku zintegrowane z istniejącym systemem ustrojowym.

Na tym tle z pewnym zdziwieniem należy przyjąć pominięcie w projekcie konstytucji Unii Europejskiej z 1994 r. bliższych regulacji dotyczących Komitetu Ekonomiczno-Społecznego. Wprawdzie w art.13 tego projektu został on wymieniony jako strukturalny element instytucji Unii Europejskiej, jednakże w przeci-

¹⁷ *European Economic and Social Committee in Ten Points*. Catalogue no. CES 2001-003 EN.

¹⁸ *Ibidem*.

¹⁹ *The ESC: a bridge between Europe and civil society...*

wieństwie do innych organów, których składy i kompetencje zasadniczo określono, Komitet Ekonomiczno-Społeczny nie ma ani przewidywanego składu, ani też sposobu jego powoływania, ani też powierzonych zadań. Dlatego też, pomimo złożoności tej problematyki, należy postulować wprowadzenie do przyszłej konstytucji Unii takich postanowień, które, czyniąc z Komitetu Ekonomiczno-Społecznego znaczący czynnik demokratyzacji struktur unijnych, zapewnią możliwość partycypacji w ponadnarodowych procesach decyzyjnych odpowiedniej reprezentacji najsilniejszych organizacji społecznych.

Załącznik 1. Struktura Komitetu Ekonomiczno-Społecznego²⁰

1. Przewodnictwo	1. Presidency
2. Sekretariat Generalny	2. General Secretariat
a) Sekretariat Przewodniczącego	a) President's Secretariat
b) Sekretarz Generalny	b) Secretary General
c) Sekretariat Grup	c) Group Secretariat (I-IV)
d) Dyrekcja A: <i>Działalność konsultacyjna</i>	d) Directorate A: <i>Consultative Work</i>
e) Dyrekcja B: <i>Działalność konsultacyjna</i>	e) Directorate B: <i>Consultative Work</i>
f) Dyrekcja ds. Komunikowania	f) Directorate for Communications
g) Wydział Prasy i Mediów	g) Press and Media Division
h) Wyspecjalizowany Departament ds. Informacji i Wizyt	h) Specialized Department for Information and Visits
i) Wyspecjalizowany Departament ds. Konferencji i Wydarzeń Publicznych	i) Specialized Department for Conferences and Public Events
j) Dyrekcja ds. Personelu	j) Directorate for Personnel
k) Wyspecjalizowany Departament ds. Zagadnień Prawnych	k) Specialized Department for Legal Questions
l) Wydział Naboru, Kariery i Aplikacji	l) Division for Recruitment, Careers and Induction
3. Członkowie Grup	3. Groups Members
a) Grupa I: Pracodawcy	a) Group I: Employers
b) Grupa II: Pracownicy	b) Group II: Workers
c) Grupa III: Interesy Różne	c) Group III: Various Interests
d) Grupa IV: Niezrzeszeni	d) Group IV: No Group Affiliation
4. Sekcje Wyspecjalizowane	4. Specialised Sections
a) Zagadnienia Gospodarcze, Finansowe i Walutowe	a) Economic, Financial and Monetary Questions
b) Stosunki Zewnętrzne, Handel i Polityka Rozwojowa	b) External Relations, Trade and Development Policy
c) Sprawy Społeczne, Rodzinne, Edukacyjne i Kulturalne	c) Social, Family, Educational and Cultural Affairs
d) Ochrona Środowiska, Zdrowie Publiczne i Sprawy Konsumentów	d) Protection of the Environment, Public Health and Consumer Affairs
e) Rolnictwo i Rybołówstwo	e) Agriculture and Fisheries
f) Rozwój Regionalny oraz Planowanie Terenów Miejskich i Wiejskich	f) Regional Development and Town and Country Planning
g) Przemysł, Handel, Rzemiosło i Usługi	g) Industry, Commerce, Craft and Services
h) Transport i Telekomunikacja	h) Transport and Telecommunications

²⁰ *Vademecum organizacji europejskich*, red. U. Burda i in., Warszawa 1998, s. 54-57.

<p>i) Energia, Problemy Nuklearne i Badania</p> <p>5. Grupy Studyjne</p> <p>6. Podkomisje</p> <p>7. Wspólna struktura organizacyjna Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów (w styczniu 1995 r. utworzono wspólne departamenty dla obydwu komitetów, należące w większości do sekretariatu Komitetu Ekonomiczno-Społecznego)</p> <p>a) Dyrekcja Wspólnej Struktury Organizacyjnej</p> <p>b) Wydział Planowania</p> <p>c) Wypczalizowany Departament Druku i Dystrybucji</p> <p>d) Wypczalizowany Department Informatyki i Telekomunikacji</p> <p>e) Wypczalizowany Departament Praw i Obowiązków</p> <p>f) Department Kształcenia Zawodowego, Wpółzawodnictwa, Szkolenia, Wewnętrzznego, Aktywności Społecznej i Komunikowania</p> <p>g) Wypczalizowany Wydział ds. Wewnętrznych</p> <p>h) Wydział Kontroli Finansowej</p> <p>i) Dyrekcja Tłumaczeń i Maszynopisania</p>	<p>i) Energy, Nuclear Questions and Research</p> <p>5. Study Groups</p> <p>6. Sub-Committees</p> <p>7. Common Organisational Structure of the Economic and Social Committee and the Committee of the Regions (in January 1995 common departments were established for the Economic and Social Committee and the Committee of Regions, which mostly are members of the ESC secretariat)</p> <p>a) Directorate for the Common Organisational Structure</p> <p>b) Planning Division</p> <p>c) Specialized Department for Printing and Distribution</p> <p>d) Specialized Department for Informatics and Telecommunications</p> <p>e) Specialized Department for Right and Duties</p> <p>f) Department for Vocational Training Competitions, in-service training, social activities and communication</p> <p>g) Specialized Division for Internal Affairs</p> <p>h) Financial Control Division</p> <p>i) Directorate for Translation and Typing</p>
---	---

Załącznik 2. Skład osobowy KES

1. Przewodniczący – Göke Frehrichs (Niemcy, grupa I).
2. Zastępcy przewodniczącego – John Simpson (Wielka Brytania, grupa III) i Gianni Vinay (Włochy, grupa II).
3. Sekretarz generalny – Patrick Venturini.
4. Grupa I, pracodawcy:
 - a) przewodniczący – John Little (Wielka Brytania),
 - b) zastępcy przewodniczącego – Manuel Cavaleiro (Portugalia), Filip Hamrodrotz (Finlandia), Renate Hornung-Draus (Niemcy, Jorge Stecher Navarra (Hiszpania), Gruno Vever (Francja).
5. Grupa II, pracownicy:
 - a) przewodniczący: Roger Briesch (Francja),
 - b) zastępcy przewodniczącego: Heinz Putzhammer (Niemcy), Uno Westerlund (Szwecja), George Wright (Wielka Brytania).
6. Grupa III, interesy różne:
 - a) przewodniczący – Anne-Marie Sigmund (Austria),
 - b) zastępcy przewodniczącego – Dario Mengozzi (Włochy), Staffan Nilsson (Szwecja).

Zbigniew Pucek

IDEA SPOŁECZEŃSTWA EUROPEJSKIEGO W KONCEPCJACH INTEGRACJI

Tożsamość zbiorowa zdolna jest rzucić wyzwanie tożsamościom narodowym.
Gerard Delanty

Punktem wyjścia każdego dążenia zjednoczeniowego jest sytuacja mniej lub bardziej zróżnicowanej wielości. Proces zjednoczeniowy, o ile nie jest wynikiem skrajnie hegemonicznej pozycji integrującego ośrodka władzy (jak to miało np. miejsce w przypadku budowania Europy rzymskiej czy karolińskiej), wymaga zazwyczaj założenia, że różnice, dystanse, rozbieżność interesów równoważone są przez podobieństwa, poczucie bliskości i wspólnotę celów, nadrzędnych idei bądź interesów i że istnieje szansa oraz motywacja podporządkowania tych pierwszych drugim. Kolejne historyczne dzieło jednoczenia Europy, jakim jest współczesny proces integracji europejskiej, ewokuje, podobnie jak wcześniejsze próby, pytanie o sposób istnienia i charakter postulowanego, możliwego czy rzeczywistego tworu, do którego powstania integracja taka miałaby się przyczyniać a który skądinąd uznać można za przesłankę tej integracji. Również w tym przypadku pojawia się pytanie, czy na obszarze odwiecznych i konfliktogennych podziałów, różnic i antagonizmów istnieje dostateczny potencjał więziotwórczy zdolny te podziały przewyciężyć w zinstytucjonalizowanych ramach europejskiej tożsamości. Dochodzimy tu do kwestii, w jakim sensie można mówić i mówi się o Europie.

Europa jest pojęciem zarazem geograficznym, politycznym, społecznym i kulturowym, a raczej, by pozostać w zgodzie z ugruntowaną tradycją pojęciową, cywilizacyjnym. Jej fundament stanowi, rzecz jasna, względna integralność terytorialna. Rola pozostałych wymiarów w budowaniu europejskiej tożsamości jest his-

torycznie zmienna, a współcześnie postrzegana jako dość problematyczna¹. Dzisiaj w faktycznej hierarchii ważności na plan pierwszy wysuwają się zdecydowanie kwestie gospodarcze procesu integracji; wszak proces ten przebiega i zyskuje akceptację przede wszystkim w planie gospodarczym, przy dość silnej niechęci większości państw członkowskich do perspektywy ograniczenia ich suwerennych prerogatyw. Nowoczesną podstawę kształtowania Europy stanowi nadal w większym stopniu gospodarka niż instytucjonalizacja polityczna tej wylaniającej się całości. Jedność europejską po II wojnie światowej od początku pomyślano jako jedność minimalną, której celem byłoby skuteczne dążenie do realizowania przede wszystkim interesów narodowych; państwo narodowe nie zostało nigdy zakwestionowane, gdyż uważa się je za podstawę nowej, pokojowej współpracy w Europie. Idea Europy jest więc, jak się wydaje, tolerowana zasadniczo tylko w takim stopniu, w jakim umożliwiła niezbędną realizację projektów narodowych, przy czym jako idea kulturowa została tak zinstrumentalizowana, by służyć za mechanizm polityczny integracji².

Świadczą o tym główne scenariusze procesu integracji. Warto przypomnieć, że dopiero od lat osiemdziesiątych ubiegłego wieku europejska współpraca gospodarcza i polityczna na ponadnarodowym poziomie przybrała postać integracji. Mamy przy tym do czynienia z trzema zasadniczymi stanowiskami, które określają charakter toczącego się dzisiaj sporu o polityczny projekt Europy. Dominujący, podzielany przez większość krajów i polityków pogląd, to tzw. realistyczny paradygmat współpracy, w ramach którego integracja europejska pojmowana jest jako czynnik nie osłabiający, lecz wzmacniający suwerenność państw narodowych. Integracja ma tu charakter czysto instrumentalny. Według tego stanowiska realne są tylko struktury państwowe i dlatego ponadnarodowa polityka nie może być niczym innym jak po prostu stosunkami międzypaństwowymi. Główny nacisk pada na współpracę gospodarczą, której idea historycznie wywodziła się z zimnowojennych okoliczności wymagających zbliżenia wojskowo-politycznego oraz z dążenia do zapewnienia Europie pokoju przez gospodarcze związanie Niemiec i Francji. Z biegiem czasu cele wojskowo polityczne zeszły na plan dalszy, a częściowo zostały zinstytucjonalizowane w ramach NATO, natomiast na plan pierwszy wybiły się kwestie kooperacji gospodarczej.

Druga wizja europejskiej integracji to federacyjny paradygmat unifikacji, której czołowym ideologiem i rzecznikiem był Denis de Rougemont, szwajcarski intelektualista przywiązany do idei, że Europa jest cywilizacyjną i polityczną jednością o głębokich, starożytnych korzeniach. Zakładał on, że w tworzeniu europejskiej federacji to poczucie jedności będzie dominować nad duchem narodowym. Przy tym zjednoczona Europa będzie Europą zjednoczonych regionów, a nie państw³. Ta wizja integracji europejskiej powtarza na wyższym, ponadnarodowym poziomie późno dziewiętnastowieczny projekt budowy państwa narodowego. Rysuje się w jej ramach coś w rodzaju wizji zjednoczonego narodu europejskiego. Idea ta nie znalazła jednak

¹ Por. T. Judt, *Wielkie złudzenie? Esej o Europie*, Warszawa-Kraków 1998.

² G. Delanty, *Odkrywanie Europy. Idea, tożsamość, rzeczywistość*, Warszawa-Kraków 1999, s. 186.

³ D. de Rougemont, *The Idea of Europe*, New York 1966.

odzwierciedlenia w realnej polityce, aczkolwiek dostarczyła pewnego ideowego zaplecza cierpiącemu na niedobór kulturowej motywacji faktycznemu procesowi integracji. Świadomość tego braku wyraża często cytowane powiedzenie Jeana Moneta, że gdyby mógł zacząć wszystko od nowa, to zacząłby od kultury.

Trzeci, funkcjonalistyczny, regulatywny paradygmat, który powstał dopiero w latach osiemdziesiątych, ma charakter pośredni, sytuując się między stanowiskiem skrajnego realizmu a ideą narodu europejskiego. Paradygmat ten wychodzi od koncepcji zjednoczonej Europy jako swoistego, transnarodowego ładu o funkcji regulatywnej wobec całego zjednoczonego obszaru. Przeciwstawia się go zarówno stanowisku czysto kooperacjonistycznemu, jak i programowi skrajnie unifikacyjnemu⁴. Model funkcjonalistyczny zakłada oddanie przez zjednoczone państwa części ich suwerenności na rzecz zintegrowanej Europy w celu sprostania wyzwaniom ery globalizacji. Wyrasta on ze świadomości końca ery państw narodowych, lecz nie do końca akceptuje wizję europejskiego federalizmu. Jak zauważa G. Delanty, kultura polityczna państwa narodowego stanowi, jak dotąd, jedyną faktyczną podstawę legitymizacji politycznych struktur ponadnarodowych⁵. Ten regulatywny model, jak się dzisiaj przyznaje, powinien jednak znaleźć uzupełnienie w niezbędnym stopniu integracji społecznej i kulturowej jedności. Widoczna staje się bowiem niewydolność społecznego aspektu europejskiej integracji przekładająca się na słabość jej demokratycznej legitymizacji⁶. Niewydolność ta, stanowiąc dość powszechnie rozpoznawany fakt, nie jest, podobnie jak w modelu współpracy, przypadkowa, lecz założona; żaden z tych dwóch paradygmatów w swej klasycznej formie nie zakłada integracji jako procesu konstruującego ponadnarodową strukturę w postaci społeczeństwa europejskiego, chociaż praktyczne kwestie związane z ewolucją europejskiej rzeczywistości osłabiają stanowczość tego założenia. Natomiast paradygmat unifikacyjny de Rougemonta, bardziej otwarty na problem tworzenia, a raczej odtworzenia europejskich więzi społeczno-kulturowych, pozostaje projektem jedynie hipotetycznym, sytuującym się poza praktyką polityczną.

Przedstawione integracyjne paradygmaty są oczywiście w różnym stopniu otwarte, czy może raczej należałoby powiedzieć zamknięte na ideę społeczeństwa europejskiego. Najbardziej dystansuje się wobec tej koncepcji paradygmat współpracy, podczas gdy paradygmat regulatywny, stanowiący doktrynalną podstawę aktualnego procesu integracyjnego, stwarza pewne możliwości wygenerowania namiastki społeczeństwa, opartej na mechanizmach głównie ekonomicznej natury. Paradygmat Rougemontowski jest tej idei najbliższy, lecz odwołuje się do wysokich i dość abstrakcyjnych regionów europejskiej kultury, rozumianych i podzielanych wprawdzie przez część środowisk intelektualnych, ale nieatrakcyjnych dla masy społecznej. Nie przynosi też zadowalającej odpowiedzi na pytanie o miejsce wielokulturowości w zjednoczonej Europie. Tendencje dominujące w procesie europejskiego zjednoczenia odzwierciedlają strukturę oraz kulturę polityczną tego zakątka świata. Podstawowymi autonomicznymi jednostkami nadal pozostają pań-

⁴ G. Majone, *Regulating Europe*, London 1996.

⁵ G. Delanty, op. cit.

⁶ Por. S. Hoffmann, R. Keohane (red.), *The New European Community*, Boulder 1991.

stwa narodowe. Nie jest to oczywiście niczym niezwykłym. Pod tym względem obszar Europy nie odbiega od powszechnie dominującego dzisiaj standardu. Choć w następstwie rozpadu komunizmu proces zmierzający do integracji nabrał w Europie przyspieszenia, odnieść można wrażenie, że perspektywa powszechnej integracji europejskiej w tym planie raczej się oddala niż przybliża. O ile w 1989 roku Europa liczyła 34 państwa, to w 1992 – już 54 w zestawieniu ze 170 państwami na świecie. W Europie Zachodniej następował bowiem proces jednoczenia nie zmieniający (z wyjątkiem integracji niemieckiej) jej struktury państwowej, natomiast Europa Wschodnia weszła w fazę gwałtownego rozpadu, z którego wyłonił się szereg nowych państw. Dało to nawet powód do spekulacji na temat nowego średniowiecza⁷.

Niewydolność społecznej więzi w integrującej się Europie ma rozmaite przyczyny. Przede wszystkim minimalistyczne projekty zjednoczeniowe, szkicowane w poczuciu silnego niepokoju o losy autonomicznego, suwerennego bytu państwowego i narodowego, nie zakładają, poza czysto teoretycznym projektem unifikacyjnym, głębszej integracji. Dalej, sam proces jednoczenia z punktu widzenia dynamiki społecznej znajduje się w fazie wstępnej, po której może nastąpić etap bardziej intensywnego konstruowania więzi społeczno-kulturowej, prawdopodobny zwłaszcza w ramach modelu regulatywnego. Trudno zatem już teraz oceniać jego ostateczne rezultaty. Być może wytworzenie takiej więzi musi poczekać na radykalne zmiany generacyjne. Nie do pominięcia jest tu zatem czynnik czasu. Ostateczny wynik integracji nie jest do końca przewidywalny, przy czym należy liczyć się z ograniczoną sterownością procesów społecznych, których rzeczywisty przebieg często odbiega od przyjętych założeń i wizji.

Niemale znaczenie ma także ocena, czy zachodzący proces postrzegany jest i kontrolowany jako integracja czy jako reintegracja Europy. Integracja nie zakłada istnienia gotowych fundamentów, lecz polega na budowaniu nowej rzeczywistości od podstaw. Reintegracja wykorzystuje i odświeża gotowy materiał; teoretycznie możliwe jest na jego podstawie zrekonstruowanie zerwanej tradycji wraz ze stanowiącymi jej projekcję strukturami, instytucjami, stosunkami, przedstawieniami i systemem wartości, jednym słowem elementami więzi społeczno-kulturowej.

W europejskim dyskursie zjednoczeniowym mamy do czynienia z konfrontacją, a także częściowym przenikaniem się perspektywy integracyjnej z reintegracyjną. Retoryka reintegracyjna sięga chętnie do argumentu cywilizacyjnego, wspólnych historycznych korzeni, chrześcijańskiego uniwersalizmu oraz aksjologicznego kanonu, ekumenizmu, itd. Taka jest na przykład europejska koncepcja Kościoła katolickiego. Retoryka integracyjna skupia się na gospodarczych i politycznych korzyściach współpracy, możliwościach współdziałania w warunkach wielorakich podziałów neutralizowanych ideami demokracji, praw człowieka i społeczeństwa obywatelskiego, minimalizacji ewentualnych procesów unifikacyjnych, opiera argumentem pokoju europejskiego i konkurencyjności w erze globalizacji. Reto-

⁷ Ibidem.

ryka reintegracyjna jest retoryką wspólnoty i ma charakter etosowy, integracyjna – konsumpcyjnego zrzeszenia obywatelskiego i gospodarczo-politycznych korzyści i ma charakter raczej adaptacyjny: uzasadnia zjednoczenie europejskie wymogami czasu, a nie bardziej czy mniej mitycznym braterstwem narodów. Wydaje się, że pierwsza bardziej sprzyja idei społeczeństwa europejskiego niż druga, która sterowana z foteli europejskich i unijnych polityków na ogół się bez niej obywa. Retoryka integracji wyraża interesy zachodnioeuropejskiej twierdzy, bo pozwala jej odrzucać argument o naturalnej przynależności europejskiego Wschodu do europejskiej całości i jego pragnienie „powrotu do Europy” traktować z rezerwą. Dla Wschodu argument powrotu jest sposobem legitymizacji europejskich aspiracji uzasadnianych w kategoriach historycznych i cywilizacyjnych, czyli właśnie etosowych. Aktualne procesy zdominowane są przez filozofię integracji i to integracji okrojonej, pomijającej projekt społeczno-kulturowej konwergencji Europy.

Jednak dla procesów integracji, dokonujących się dzisiaj w ramach formuły Unii Europejskiej, rozstrzygające znaczenie mają pozostałe europejskie wymiary. Nie interesuje nas przy tym łatwo rozpoznawalny i opisany w różnych kontekstach aspekt polityczny czy gospodarczy, ale społeczny i kulturowy plan istnienia Europy. W tym kontekście powraca stary problem klasycznej socjologii: problem społecznego ładu i konstytuujących go więzi. Innymi słowy powstaje pytanie, w jakim stopniu Europa ma cechy struktury społecznej oraz jaka jest jej zbiorowa świadomość i tożsamość, jeśli ona istnieje. Na uwagę zasługuje tu przede wszystkim kwestia, czy projekty europejskiej integracji wiążą się ze specyficznym europejskim poczuciem wspólnoty, które mogłoby stać się podstawą integracji społecznej. W ten sposób dochodzimy do kluczowego pytania o istnienie społeczeństwa europejskiego i charakter więzi, która go konstytuuje bądź mogłaby konstytuować. Ma ono aspekt teoretyczny i praktyczny. Rozpatrywane w perspektywie teoretycznej przekształca się w pytanie o warunki i czynniki rozstrzygające o możliwości transformacji zbioru luźno powiązanych społeczeństw czy państw narodowych we względnie jednolity, zintegrowany organizm społeczny.

Praktyczny aspekt tego zagadnienia jest do pewnego stopnia dyskusyjny. Wobec imperatywnego charakteru współczesnych identyfikacji narodowych i państwowych można oczywiście pytać, czy istnienie takiego ponadnarodowego społeczeństwa jest możliwe, a zwłaszcza, czy jest w ogóle potrzebne i pożądane. Istnieje, jak się wydaje, pewien argument przemawiający za obecnością więzi społeczno-cywilizacyjnej w zintegrowanej Europie. Otóż, o ile integracja ma być procesem w swych skutkach trwałym i nieodwracalnym, a nie jedynie stanem przejściowym o cechach warunkowego, historycznego, czysto strategicznego sojuszu pewnej liczby państw (od czego faktycznie zaczęła się W.E. jak produkt zimnej wojny), powinna ona stać się także procesem społecznej amalgamacji, by użyć terminu zapożyczonego z socjologii L. Gumplowicza, czyli procesem prowadzącym do wygenerowania realnej więzi społeczno-kulturowej na obszarze zdominowanym dotychczas przez mnogie, odrębne i często skonfliktowane między sobą związki państwowo-społeczne. Chodzi tu, bowiem o społeczeństwo europejskie jako cel integracji.

Proces tworzenia się społeczeństwa europejskiego, rozumiany jednak jako proces bardziej spontaniczny niż sterowany, był rozpatrywany z umiarkowanym optymizmem, już na początku dwudziestego wieku przez Emila Durkheima, który nawiązując do ideału braterstwa między ludźmi, pisał w książce *O podziale pracy społecznej* co następuje:

Nie jesteśmy bynajmniej w przededniu urzeczywistnienia tego ideału; między różnymi typami społecznymi jest bowiem zbyt wiele różnic umysłowych i moralnych, by mogły one zbratać się w ramach tego samego społeczeństwa. Ale możliwe jest to, że społeczeństwa tego samego gatunku połączą się ze sobą i właśnie w tym kierunku wydaje się zmierzać nasza ewolucja. [...] Ponad narodami europejskimi usiłuje powstać w sposób spontaniczny społeczeństwo europejskie, które już obecnie ma pewną samoświadomość i zaczyna się organizować. Jeżeli, co wprawdzie nie zostało dowiedzione, powstanie jednego społeczeństwa ludzkiego jest niemożliwe, to przynajmniej zbliża nas do tego celu tworzenie się społeczeństw coraz większych⁸.

Dostrzegając proces wyłaniania się nowego, europejskiego społeczeństwa jako realizację ideału braterstwa i pokoju w złożonych, nowoczesnych formach społecznych, Durkheim określał dwa jego specyficzne wymiary. Pierwszym z nich jest wzrost podziału pracy, zdolny wytworzyć między ludźmi i grupami społecznymi odpowiednio mocną i rozwiniętą więź społeczną typu organicznego, przeciwstawianą przez niego formom solidarności mechanicznej, właściwej epoce przedindustrialnej. Drugi wymiar tworzy więź kulturowa, wyartykułowanie jednolitych kulturowych „przedstawień” wyrażających zbiorową świadomość, a zwłaszcza samoświadomość tego społeczeństwa. Durkheim miał na myśli proces odpowiadający nowoczesności, złożoności i rozmiarom tego społeczeństwa, oparty na systemie edukacji generującej jedność kulturową skupioną wokół wspólnych wartości. Charakteryzując więź organiczną Durkheim podkreślał, że

Ludzie potrzebują pokoju o tyle tylko, o ile są już połączeni więzami współzycia w grupie. [...] Jeżeli wydaje się, że obecnie tego rodzaju solidarność jest silniejsza między ludźmi cywilizowanymi, jeżeli ta część prawa międzynarodowego, która reguluje prawa rzeczowe społeczeństw europejskich, ma być może większe znaczenie niż dawniej, to jest tak dlatego, że narody europejskie są dziś dużo mniej niezależne od siebie; że pod pewnymi względami są wszystkie częścią tego samego, jeszcze co prawda niezbyt spójnego społeczeństwa, mającego jednak coraz większą świadomość siebie. To, co nazywamy równowagą europejską stanowi początek organizacji takiego właśnie społeczeństwa⁹.

Trzeba przyznać, że myśl Durkheima, rozpatrywaną w perspektywie zjednoczenia Europy, charakteryzują szersze i śmielsze horyzonty niż te, które wyznaczają bieg współczesnych procesów integracyjnych. Oczywiście, Durkheim nie był politykiem, który musi się liczyć z realiami praktycznego działania, lecz opisującym świat uczonym, niezupełnie zresztą przekonanym o tym, że wyłaniająca się europejska świadomość zbiorowa potrafi skutecznie przezwyciężyć agresywny nacjonalizm charakterystyczny dla Europy państw narodowych. Jego obawy w tym względzie potwierdziły obie wojny światowe. Klęska, jaką cywilizacja europejska poniosła w ich toku, stała się ostatecznie przesłanką do podjęcia mimo wszystko najbardziej poważnego w dziejach nowożytnej Europy dyskursu integracyjnego. W końcowym więc rozrachunku Durkheim nie mylił się, być może, głosząc świt nowego społeczeństwa europejskiego.

⁸ E. Durkheim, *O podziale pracy społecznej*, Warszawa 1999, s. 510.

⁹ Ibidem, s. 154-155.

Realna więź europejska w pewnym, bardzo skromnym zresztą, zakresie istnieje nie od dzisiaj, a prawdę powiedziawszy jest tradycyjnym składnikiem rzeczywistości europejskiej. Przejawia się ona w dwóch płaszczyznach. Jedna z nich to pewne społeczne związki i organizacje transnarodowe i ponadpaństwowe, charakterystyczne dla europejskich środowisk akademickich, artystycznych, zawodowych, sportowych czy wyznaniowych, a także związki i współzależności wiążące się z działalnością gospodarczą. Wiele z nich w naturalny sposób koncentruje się na terenie europejskim. Druga, to szeroka sfera cywilizacyjnych wyróżników Europy zakorzenionych głęboko w jej tradycji, a obecnych w kulturach poszczególnych narodów¹⁰. Europa postrzegana bywa, zwłaszcza przez dawniejszych autorów, jako obszar nasycony określoną cywilizacją.

Narody europejskie – pisał José Ortega y Gasset – już od dawna stanowią społeczeństwo, zbiorowość [...]. Istnieją europejskie zwyczaje, europejskie obyczaje, europejska opinia publiczna, prawo europejskie, europejska władza. [...] Wszystkie te zjawiska występują w formie odpowiedniej do szczybla ewolucji, na jakim znajduje się społeczeństwo europejskie, który jest, rzecz jasna, równie wysoki jak szczybel rozwoju jego elementów składowych czyli narodów¹¹.

Tendencje do rozpoznawania się w tożsamości europejskiej miały i mają jednak zawsze ograniczony zasięg społeczny. Stanowią element raczej świadomości elitarniej niż powszechnej, która zdradza skłonność do zamykania się w trybalnych bądź lokalnych strukturach społeczno-kulturowych. W świadomości tej nie uczestniczą więc szersze kręgi społeczne, nawet jeśli obiektywnie w system podziału pracy są uwikłane. Można powiedzieć, że Europa, podobnie jak narody, jest wspólnotą wyobrażoną, istnieje o tyle, o ile jest przedmiotem przeświadczeń zbiorowych i indywidualnych oraz o ile jej podstawowy, wspólny zasób kulturowy jest reprodukowany w zachowaniach ludzi. Świetnie rozumiał to Florian Znaniecki, twierdząc, że podtrzymanie wyższych form cywilizacyjnych wymaga nieustannego nacisku na ich przestrzeganie, wywieranego na masy przez elity przywódcze¹². Od czasów Znanieckiego Europa zmieniła się jednak i współczesne standardy demokracji pozbawiły elity tej ich dawnej funkcji. Zmienił się zresztą charakter samych elit, które konstytuują się dzisiaj na podstawie nowych, zupełnie innych, o wiele bardziej demokratycznych i pragmatycznych kryteriów, słabo podbudowanych cywilizacyjnym etosem. Demokratyczne standardy współczesnej Europy, nie przerywając dyskursu toczącego się między „Europejczykami” i „eurosceptykami”, pozbawiają tę elitarną świadomość europejską jej potencjalnej siły sprawczej. Nie dziwi więc, że przyzwolenie na europejski kierunek ewolucji unijnych struktur społecznych jest dzisiaj stosunkowo niewielkie¹³.

Dochodzimy tu do zagadnienia, jaki rodzaj zbiorowej świadomości europejskiej wytwarza się, względnie może się wytworzyć, w warunkach masowej demokracji, dekonstrukcji tradycyjnych struktur przywódczych i autorytetów

¹⁰ Zob. np.: A. Flis, *Cechy konstytutywne kultury europejskiej*, „Kwartalnik Filozoficzny” 1993, t. 21, z. 2.

¹¹ J. Ortega y Gasset, *Rozważania o Europie*, [w:] *Bunt mas i inne pisma socjologiczne*, Warszawa 1981, s. 663.

¹² F. Znaniecki, *Upadek cywilizacji zachodniej. Szkic z pogranicza filozofii kultury i socjologii*, Poznań 1921.

¹³ G. Delanty, op. cit.

w kontekście zdobywającego dzisiaj przewagę regulatywnego paradygmatu integracji. Czy bardziej lub mniej zintegrowana Europa ukonstytuuje się jako obszar współistnienia odrębnych, swoistych społeczności i kultur, czy też przekształcać się będzie w tak czy inaczej określoną całościową jednostkę, opartą na wspólnych i względnie powszechnie na tym, terenie zrozumiałych założeniach społeczno-organizacyjnych i kulturowych. W tym kontekście mówi się zwykle o cywilizacji europejskiej. Dla socjologa jest to pytanie o obecność i zasięg więzi scalających europejską zbiorowość oraz o ich naturę.

Na postawione pytanie trudno jest w istniejącej sytuacji dać jednoznaczną odpowiedź. Zamiast więc rozwijać futurologiczne wizje spróbujmy przedstawić pewne przesłanki i prefiguracje europejskiego społeczeństwa opierając się na socjologicznej teorii więzi społeczno-kulturowej. Ograniczając się do doświadczenia współczesnych społeczności europejskich możemy wskazać tutaj na cztery główne typy więzi stanowiących podstawę integracji społecznej, cztery zasadnicze wymiary realnych społeczności ludzkich, a mianowicie więź społeczną, polityczną, etniczną (narodową) i więź kosmopolityczną, ponadnarodową¹⁴.

Więź polityczna jest w krajach zachodnich podstawą organizacji społeczności politycznej i ujmuje się ją w kontekście obywatelstwa jako więź pozostającą w relacji do instytucji państwa. Dyskurs polityczny kształtujący tę więź koncentruje się dzisiaj przede wszystkim na prawach¹⁵ (ich klasycznym przykładem jest prawo do życia, wolności i własności) lub na partycypacji. Obywatelstwo jako polityczny wymiar życia społecznego jest zatem kwestią praw biernych formalnych lub aktywnego prawa partycypacji w procesie decyzji politycznych. I stanowi niezmiernie istotny aspekt integracji społeczeństw narodowych. Czy jednak ten składnik politycznej kultury odgrywa podobnie więziotwórczą rolę w Unii Europejskiej, czy staje się podstawą poczucia zbiorowej europejskiej tożsamości? Delanty odpowiada na to pytanie przecząco wykazując, że europejski demos charakteryzuje się niskim stopniem obywatelskiej partycypacji, poważnym deficytem demokracji i nierozwiązanym problemem suwerenności¹⁶.

Jest to wynik zarówno rozmiaru zintegrowanej Europy, który utrudnia czy wprost uniemożliwia obywatelom faktyczną partycypację w procesie politycznym i sprowadza ich obywatelstwo do kwestii biernych, formalnych praw, jak i zróżnicowanej struktury państw członkowskich, uniemożliwiającej przekształcenie tego tworu w federację. Ten ostatni fakt powoduje paradoksalnie wzmocnienie państwa w wyniku integracji, wyznaczając jej tym samym określone granice.

Społeczno-kulturowy aspekt społeczeństw narodowych kształtuje się niezależnie lub częściowo niezależnie od instytucji politycznych i wyraża się przede wszystkim w nacjonalistycznej i konserwatywnej ideologii. Przynależność do tej kulturowej wspólnoty stanowi podstawowy czynnik określający jednostkę i zbiorowość społeczną. W państwach narodowych panuje przemożna tendencja do traktowa-

¹⁴ Por. G. Delanty, *Social Theory and European Transformation: Is there a European Society?*, "Sociological Research Online", vol. 3, no. 1 (<http://www.socresonline.org.uk/socresonline/3/1/1/1.html>).

¹⁵ Por. T. H. Marshall, *Citizenship and Social Class*, London 1992.

¹⁶ G. Delanty, *Social Theory...*

nia demosu (czyli więzi politycznej) jako pochodnej od więzi narodowej. W dyskursie nacjonalistycznym naród traktowany jest przy tym jako grupa kulturowa, co rodzi specyficzne zjawisko ekskluzywizmu i tendencje do wykluczania obcych. W ten sposób kwestie obywatelstwa, praw obywatelskich i partycypacji zostają podporządkowane tak czy inaczej pojmowanym kryteriom narodowym. Integracji europejskiej brakuje wyraźnie tego wymiaru kulturowego, charakterystycznego dla państw narodowych. Europa nie posiada zasadniczych składników tworzących kulturę narodową: wspólnoty dziejów i doświadczenia historycznych losów, wspólnoty językowej i religijnej, a także jednolitego systemu edukacyjnego czy medialnego. Język stanowi, z nielicznymi wyjątkami, główny warunek i instrument kształtowania kultur narodowych. Jak zauważa Delanty, trudno będzie budować podobną jedność i więź kulturową Europy na bazie elity poliglotów. Pod tym względem dzisiaj jest gorzej, niż w czasach europejskiej kariery łaciny jako międzynarodowego języka kontynentu (zresztą też elitarnego). Także próby budowania tożsamości europejskiej przez odwoływanie się do wartości kultury wysokiej i kulturowego dziedzictwa nie przemawiają do szerszej publiczności. „Duch Europy” nie budzi szerszego zainteresowania jako podstawa zbiorowej tożsamości Europejczyków. Idee, które nadały Europie tożsamość – ideały chrześcijańsko-humanistycznego Zachodu i liberalnej demokracji – nie zdołały zjednoczyć Europy, a przynajmniej jesteśmy mniej skłonni wierzyć, że stanowią one cywilizującą siłę europejskiej nowoczesności. Jeśli zintegrowana Europa jest jednością kulturową, to przede wszystkim w duchu i stylu konsumpcji oraz w ekskluzywizmie.

Wspomniany autor dostrzega właściwie jedno tylko żywe źródło europejskiego etnosu. W Unii Europejskiej narasta tożsamość ekskluzywności, której punktem odniesienia jest zawsze obcy: nie-Europejczyk czy nawet Europejczyk ze Wschodu¹⁷.

Trzeci wymiar zbiorowości społecznych to więź społeczna, związana z pojęciem społeczeństwa, kluczowym dla socjologii a jednocześnie niezwykle zagmatwanym i niejednoznacznym. Pojęcie to kojarzone jest ze społeczeństwem narodowym, charakterystycznym dla Europy, ze swoistym łańcem instytucjonalnym, z państwem narodowym, terytorialną strukturą opartą na więzi organizacyjnej związanej z podziałem pracy czy funkcji. U podstaw idei narodu tkwi pojęcie konsensusu, który uchodzi za warunek kulturowej integracji i zwartości. Specyficznie społeczny wymiar integracji europejskiej zredukowany jest praktycznie do kategorii rynkowych zarówno w aspekcie towarów konsumpcyjnych, jak i pracy. Integracja europejska zwiększyła strumień towarów i upłynniła zasoby siły roboczej. Spójność społeczna osiągnana jest dzięki metodom rynkowym i dynamice akumulacji kapitału dając w miejsce więzi homogenizację. Poza konsumpcją i pracą Unia Europejska zdaje się niewiele oferować w tym zakresie w porównaniu ze społeczeństwami narodowymi. W społeczeństwach tych najważniejszym przejawem konsensu społecznego stało się w okresie powojennym utworzenie państwa opiekuńczego. Zinstytucjonalizowana opiekuńczość w porównywalnym stopniu nie istnieje na poziomie europejskim, na którym zresztą nie wprowadzono instytucji obywatelstwa społecznego.

¹⁷ G. Delanty, *Odkrywanie Europy...*

Wreszcie ostatni rozpatrywany tu wymiar więzi społecznej ma charakter ponadnarodowy, kosmopolityczny. Określają go trzy pojęcia funkcjonujące w naukach społecznych, a w ograniczonym stopniu także w świadomości społeczeństw, wyrażające realne procesy uniwersalizacji, internacjonalizacji i globalizacji, które przekraczają granice tradycyjnych i wciąż jeszcze podstawowych układów społeczno-kulturowych. Są to pojęcia cywilizacji, państwa federacyjnego i społeczności światowej czy powszechnej. Cywilizacja jest kategorią z wielką tradycją w refleksji społecznej, historycznej, politycznej i wyraża poczucie tożsamości i jedności Europejczyków wobec świata zewnętrznego. Współczesną ideę ponadnarodowej struktury politycznej w postaci zintegrowanej Europy wiązać można z europejskim poczuciem zagrożenia dominacją Stanów Zjednoczonych i Związku Radzieckiego. Wreszcie idea społeczności światowej jest wyrazem dążenia do deklaracji powszechnych praw człowieka, powszechnego pokoju i przeciwstawienia się przemocy. Na poziomie europejskim występuje, rzecz jasna, określona cywilizacyjna retoryka. Istnieją jednak poważne argumenty na rzecz tezy, że ideał jedności europejskiej nigdy nie był w gruncie rzeczy alternatywą państwa narodowego ani w teorii, ani w praktyce.

Jak dowodzi Delanty, po okresie renesansu idea Europy została oderwana od uniwersalistycznego światopoglądu chrześcijańskiego i weszła w ścisłe związki z rodzącym się ideałem państwa narodowego. Od tej pory, pomijając pewne utopijne idee, dominowało pojmowanie Europy jako kontynentu państw narodowych¹⁸. Tradycja ta utrudnia przekształcenie UE w strukturę federacyjną. Tym bardziej zintegrowana Europa, choć przyczyniła się do utworzenia postnarodowego obywatelstwa dla imigrantów, nie przejawia zainteresowania ideą społeczności powszechnej w sensie kosmopolitycznej etyki obywatelstwa globalnego. Przeciwnie, coraz wyraźniej dochodzi do głosu strategia obrony ekskluzywnego charakteru Unii oraz kształtowanie i upowszechnianie mentalności „fortecy” wobec świata zewnętrznego, która przejawia się m.in. w zaostrzaniu kontroli granicznej i walki z nielegalną imigracją.

Wiele wskazuje na to, że integracja europejska nie wygenerowała, przynajmniej jak dotąd, europejskiego społeczeństwa. Nie wytworzyła żadnego ze strukturalnych składników więzi charakterystycznych dla realnych systemów społeczno-kulturowych opisywanych przez nauki społeczne. Nie stała się ani superpaństwem, ani supernarodem, ani superspołeczeństwem. Nie jest nawet wyrazista jako cywilizacja. Pozostaje wielopaństwowym, wielonarodowym tworem, który mimo przejawów konwergencji społecznej w pewnych dziedzinach, przykładowo w pewnych zakresach prawa, standardów technicznych czy infrastruktury, pozostaje raczej agregatem gospodarczym, od którego cały proces się zaczynał, niż organizmem społecznym.

Wspominaliśmy już o czynniku czasu. Upływ czasu może, teoretycznie, zmienić naszkicowany tu stan rzeczy. Musiałoby to prowadzić do budowania się zbiorowej tożsamości europejskiej wokół idei europejskiej skupionej nie na etno-

¹⁸ Ibidem.

sach narodowych, lecz na hipotetycznym jednolitym etosie europejskim, który na razie istnieje tylko w formie elitarnej idei cywilizacji europejskiej. Tymczasem idea ta w czasach masowej demokracji znajduje się w stanie głębokiego kryzysu i raczej traci wpływ na dążenia i zachowania ludzi, odzyskując go ewentualnie tam, gdzie może okazać się przydatna we wspomnianej roli symbolu i instrumentu uniijnego ekskluzywizmu. W tym kontekście wysuwana jest oryginalna koncepcja alternatywna, koncepcja odrzucająca komunitarystyczną tradycję pojmowania społeczeństwa jako połączenia idei jedności politycznej z ideą jedności etniczno-narodowej i traktująca je jako „wspólnotę bez jedności”, przestrzeń dyskursu, otwartą na obywatelsko kompetentne komunikowanie się. Chodzi o społeczność poza tradycją, negocjującą w procesie komunikacji swoje kolejne stany i przemiany.

Koncepcja ta, zarysowana przez niemieckiego socjologa Jürgena Habermasa, stanowi odpowiedź na występujące dzisiaj procesy pogłębiania się, z różnych przyczyn (między innymi z powodu naporu na Europę kolejnych imigracyjnych fal, napływających z odmiennych kulturowo i rasowo, biedniejszych obszarów świata) podziałów i konfliktów kulturowych. Europa staje przed trudnym zadaniem budowania społeczeństwa w warunkach, gdy na jej własne wewnętrzne podziały nakładają się nowe i obce problemy o podobnym charakterze. Oddalenie tradycji i redukcja konfliktorodnego potencjału kulturowych różnic i dystansów przy równoczesnej zgodzie na te różnice i ich pielęgnowanie ma się dokonać na drodze dyskursu i zinstytucjonalizowanych intensywnych procesów komunikowania. Chodzi tu o nową kulturę polityczną i nową polityczną socjalizację opartą na idei postnarodowego obywatelstwa. Model obywatelstwa w tak ukształtowanym społeczeństwie europejskim centralną wartością czyni nie partycypację, która zresztą w warunkach zintegrowanej Europy jest postulatem mało realistycznym, ale komunikację. Analogicznie idea demokracji partycypacyjnej ustępuje miejsca postulatowi demokracji komunikacyjnej, dyskursywnej. W świetle tej koncepcji integracja europejska powinna więc kreować nie tradycyjną więź państwową, ani nie narodową jedność kulturową, ale przestrzeń dyskursu, respekt dla publicznej debaty. Tego rodzaju publiczna sfera „musi być usytuowana w kontekście politycznej kultury waloryzującej wolność i znajdować oparcie w liberalnej, stowarzyszeniowej strukturze społeczeństwa obywatelskiego”¹⁹.

Jeszcze dalej w teoretycznych, a jak sam przyznaje, postmodernistycznych postulatach, posuwa się wielokrotnie tu przytaczany G. Delanty, który przyszłe społeczeństwo europejskie postrzega jako „społeczeństwo wiedzy”²⁰. Wiedza w tym kontekście to „instytucja wyobraźni społecznej”. Odnosi się ona nie tylko do sfery technologicznej, ale przede wszystkim do szerszej, poznawczej w swej istocie, zdolności społeczeństwa do samointerpretacji oraz wyobrażania sobie i konstruowania alternatyw. Problem polega na tym czy istnieje taki imaginacyjny wymiar europejskiej integracji, który byłby w stanie wykorzystać wiedzę do kontestowania aktualnych form rzeczywistości w takich kwestiach, jak granice grup społecznych i fun-

¹⁹ J. Habermas, *Replay to Grimm*, [w:] *The Question of Europe*, red. P. Gowan, P. Anderson, London 1997, s. 263.

²⁰ G. Delanty, *Social Theory...*

damentalne kody przynależności grupowej. Inaczej mówiąc chodzi o budowanie społeczeństwa europejskiego zakładające dekonstrukcję i o odbudowanie na innych zasadach podstaw więzi społecznej. Fundamentem tej więzi powinno stać się – jak uważają zwolennicy tej radykalnie postmodernistycznej, lewicującej i kosmopolitycznej orientacji – postnarodowe obywatelstwo uwolnione od narodowych i państwowych uwarunkowań, przy jednoczesnym odrzuceniu wszystkich, tradycyjnych wyznaczników uczestnictwa społecznego. Argumentem jest przedstawiona w tym tekście teza, że aktualnie Europa nie jest ani wspólnotą polityczną, ani wspólnotą kulturową, ani społeczeństwem w konwencjonalnym sensie tego terminu, zakładającym zasadę konsensusu. Prowadzi to do konkluzji, że Europa nie może być realną społecznością, lecz może rozwijać się tylko jako społeczeństwo „wirtualne”, jak to ujmuje np. Delanty. To wirtualne społeczeństwo nie jest bytem ukonstytuowanym jako system wartości, ale jako pewna rama publicznego dyskursu pozbawionego zinstytucjonalizowanych struktur hierarchicznych. Dotyczy to także idei wspólnoty kulturowej. Dla Europy bazowanie na takiej kulturowej wspólnocie mogłoby się okazać bardzo groźne z powodu jej multikulturalizmu i kulturowej różnorodności. W tym kontekście centralnym zagadnieniem staje się status i rola wiedzy.

Oddzielnie etnokulturowej idei Europy od idei obywatelstwa posiada w tym kontekście kluczowe znaczenie. Rozróżnienie opiera się na różnicy między normami uniwersalnymi i wartościami kulturowymi, które są relatywistyczne. Postnarodowe obywatelstwo jest koncepcją normatywną, podczas gdy Europa to idea kulturowa. Zakładając, że idea europejska może stanowić normatywny fundament tożsamości zbiorowej tylko wtedy, gdy będzie się koncentrować na nowym wyobrażeniu istoty obywatelstwa, można jednak postawić pytanie, czy wielokulturowe społeczeństwo europejskie będzie zdolne do zaakceptowania zbiorowej tożsamości pozbawionej korzeni²¹. Pytanie to uprzytamnia nam, że przedstawiony projekt przeciwstawia raczej woluntarystyczne założenia twardym realiom społeczno-kulturowych mechanizmów, których funkcjonowanie może być odporne na progresywny perswazje. Tego rodzaju koncepcje mogą mieć jednak zastosowanie w warunkach daleko posuniętej erozji tradycyjnych aksjonormatywnych systemów, sterujących dotychczas procesami zachodzącymi w społeczeństwach Europy.

Przedstawione koncepcje europejskiego społeczeństwa kwestionują ideę tożsamości europejskiej rozumianej jako pewien projekt totalny podszyty etnokulturalizmem. Zbiorowa tożsamość Europy powinna raczej wspierać się na autonomii i poczuciu odpowiedzialności jednostek i wspólnot niż na chimerycznej koncepcji ponadpaństwowości.

Nasuwa się więc – pisze Delanty – podstawowe pytanie, czy z tożsamości europejskiej może się wyłonić tożsamość zbiorowa, zdolna przeciwstawić się zwartej sile nacjonalizmu i rasizmu oraz nie dać się przy tym sparaliżować ani konsumeryzmem, ani oficjalną kulturą nierozwiązywalnych instytucji. Poszukiwanie nowych zasad legitymizacji Europy jest nierozzerwalnie związane z próbą stworzenia przestrzeni, w której mogłyby się kształtować tożsamości zbiorowe. Może się okazać, że rozbitcie jedności będzie warunkiem stworzenia tożsamości europejskiej²².

²¹ G. Delanty, *Odkrywanie Europy...*

²² *Ibidem*, s. 2.

Ta koncepcja europejskiego społeczeństwa wchodzi w otwarty konflikt z koncepcjami operującymi paradygmatem cywilizacyjnym, traktujących Europę jako zbiorowość opartą na wspólnocie określonych tradycyjnych wartości kulturowych. Idea cywilizacyjna jest mocno zakorzeniona w europejskiej retoryce, która dzisiaj mocno utrwała przekonanie, zdaniem niektórych badaczy iluzoryczne, że Europa jest Unią Europejską ze względu na charakterystyczne dla niej wartości. Mimo krytyki, z jaką się ona spotyka, zachowuje swą atrakcyjność dla tych kręgów, które w etosowej formule cywilizacji europejskiej widzą szansę na reintegrację i rozkwit społeczeństwa europejskiego, utrwalenie jego cywilizacyjnej tożsamości i zachowanie kierowniczej i dominującej pozycji w dzisiejszym i nadchodzącym czasie, będąc przy tym w takim stanie rzeczy z rozmaitych względów zainteresowane. Nie wszyscy jednak jasno widzą rzeczywistość Europy. „Jeśli [...] spoglądamy na narody, by tak rzec, pod światło— pisał José Ortega y Gasset, dostrzegamy w nich społeczeństwo europejskie niczym znak wodny na papierze. Są jednak tacy, którym nie udaje się go dostrzec”²³.

²³ J. Ortega y Gasset, *Rozważania o Europie*, [w:] *Bunt mas i inne pisma socjologiczne...*, s. 663.

Marianna Księżyk

KONIECZNOŚĆ I KIERUNKI ZMIAN POLITYKI PIENIĘŻNEJ NBP U PROGU WEJŚCIA POLSKI DO UNII EUROPEJSKIEJ

Polska u progu wejścia do UE znajduje się w trudnej sytuacji finansowej. Przed wejściem do strefy euro, zarówno rząd, jak i bank centralny, mają wiele do zrobienia, gdyż kryteria konwergencji z Maastricht w tym zakresie są następujące:

- 1) inflacja przez cały rok nie może być wyższa o więcej niż 1,5% ponad średnią trzech najlepszych państw UE,
- 2) długoterminowa stopa procentowa nie może być wyższa o więcej niż 2% ponad średnią trzech najlepszych państw UE,
- 3) deficyt budżetowy nie może przekroczyć 3% PKB,
- 4) dług publiczny nie może przekroczyć 60% PKB,
- 5) kurs walutowy pieniądza krajowego powinien być co najmniej przez dwa lata stabilny względem innych walut,
- 6) bank centralny musi być niezależny od rządu.

Z podanych kryteriów wynika, że powinna nastąpić istotna korekta polityki finansowej, w tym duża obniżka stóp procentowych i realnych cen kredytów dla podmiotów gospodarczych. Dotychczasowe zachowania RPP i NBP stanowią ewenement w skali światowej. NBP stwierdza, że jest odpowiedzialny tylko za poziom inflacji, mimo zapisu w ustawie, że powinien także wspierać politykę gospodarczą rządu. W przeciwieństwie do Polski na przykład w USA rada i System Rezerwy Federalnej dysponują – jak to stwierdza J. Stiglitz (w wywiadzie w „Die Zeit” z 18 X 2001) – mandatem w kwestii wzrostu gospodarczego, zatrudnienia i inflacji.

Ponadto NBP inaczej rozumie i realizuje w praktyce swoją niezależność niż banki centralne w krajach gospodarki rynkowej. W Polsce ta niezależność, po roku 1989, w praktyce oznacza alienację z polityki gospodarczej państwa, a powinna polegać na nieuleganiu naciskom rządu dotyczącym druku tzw. pustego pieniądza, celem sfinansowania deficytu budżetowego państwa.

Banki centralne w krajach gospodarki rynkowej, z racji że są bankami państwowymi, mają obowiązek oddziaływania zarówno na pieniężne, jak i na realne procesy zachodzące w gospodarkach swoich krajów. W okresach dekoniunktury rządy i banki centralne wspólnie wypracowują i realizują zasady polityki ekspansywnej, co uwidaczniają m.in. zachowania amerykańskiego FED-u. Natomiast w Polsce RPP i NBP w okresach recesji i najwyższego w Europie bezrobocia realizują własną politykę pieniężną, niespójną z polityką gospodarczą rządu.

Ponadto, do wsparcia tej polityki niesłusznie wykorzystują stary argument monetarystów o twardej walucie, próbujący udowodnić, że w długim okresie czasu polityka monetarna wpływa wyłącznie na poziom inflacji. Argument ten – jak słusznie stwierdził M. Levinson – już na początku lat osiemdziesiątych uznano za nieprzekonywujący, gdyż „wydarzenia z ostatnich lat wykazały, że korelacja między podażą pieniądza i inflacją nie jest tak stała, jak to zakładali monetarzyści” (M. Levinson 1992, s. 30). Badania wykazały, że polityka monetarna wpływa na inflację „... tylko wtedy, kiedy wszystkie ceny reagują natychmiast na zmianę popytu” (M. Levinson 1992, s. 183). Sytuacja taka w Polsce nie występuje. W Polsce inflacja ma ciągle charakter kosztowo-podażowy, a nie popytowy. W takiej sytuacji nawet bardzo wysokie stopy procentowe nie mają większego wpływu na poziomu inflacji. Dotychczasowe zachowania RPP i NBP pokazały, że instytucje te nie potrafią skutecznie wpływać na poziom inflacji, skoro dotychczas nie udało się im zarówno zaplanować inflacji, jak i utrzymać jej na zaplanowanym przez siebie poziomie.

Dotychczasowa polityka RPP i NBP nie sprzyja osiągnięciu wzrostu i rozwoju gospodarczego. Doświadczenia światowe pokazują, że długookresowy wzrost gospodarczy, przekładający się na wzrost poziomu życia społeczeństwa, osiągnęły te kraje, w których polityka pieniężna banków centralnych stanowiła spójny element prorozwojowej polityki gospodarczej kraju.

Wychodząc z założenia, że polityka pieniężna banku centralnego powinna stanowić spójny element prorozwojowej polityki gospodarczej kraju treścią opracowania jest wykazanie, że w Polsce istnieje konieczność zmiany dotychczasowej restrykcyjnej polityki NBP na politykę ekspansywną. Udowadniając tę tezę wskazuje się na błędność założeń stanowiących podstawę polityki finansowej realizowanej w Polsce po roku 1989, a także makro- i mikroekonomiczne skutki wysokich stóp procentowych, ze wskazaniem pożądanych kierunków zmian obecnych rozwiązań.

1. Podstawowe błędy popełnione w procesie transformacji gospodarki polskiej

Reformujący (po roku 1989) gospodarkę polską politycy i ekonomiści nurtu liberalizmu doktrynerskiego (liberalizm doktrynerski i etyczny wyróżnia W. Skarżyński, 1998) zakładali, że celem transformacji jest budowa demokracji i gospodarki rynkowej, w drodze szybkiej prywatyzacji przy dominującym udziale kapitału zagranicznego.

Realizację tych celów miał zapewnić program MFW, opracowany przez J. Sachsa i nazwany w Polsce planem Balcerowicza. Wdrażając ten program oparto się na tak zwanym konsensusie waszyngtońskim z 1989 roku. Zawartych w nim zaleceń nie realizowano jednak konsekwentnie. Zrealizowano jedynie zalecenia tzw. pierwszego dekalogu zawarte w punktach 1, 2, 6, 8, 9, 10. Natomiast zalecenia zawarte w punktach 3, 4, 5, 7 bądź zignorowano, bądź też wdrożono odwrotnie niż to wynikało z dekalogu (dyrektywy zawarte w pierwszej wersji dekalogu podaje Grzegorz Kołodko 1999, s. 119-120).

I tak: w punkcie 3 dekalogu zalecano poszerzenie bazy podatkowej i obniżenie stóp marginalnych. W Polsce w odniesieniu do przedsiębiorstw państwowych postąpiono odwrotnie, a mianowicie podniesiono stopy podatkowe oraz wprowadzono dodatkowe podatki (tzw. dywidendę od majątku i podatek od ponadnormalnych wynagrodzeń). Podatki nałożone na przedsiębiorstwa państwowe były trzykrotnie wyższe od ich zysków. Spowodowało to ogromne zadłużenie przedsiębiorstw państwowych. Tę trudną sytuację przedsiębiorstw pogarszały dodatkowo wysokie, w stosunku do możliwości płatniczych, czynsze za wynajmowanie lokali.

W punkcie 4 dekalogu zalecano określanie stóp procentowych przez rynek, ale nakazano też, aby przez to działanie nie spowodować zagrożenia wypłacalności przedsiębiorstw i budżetu. Tego zalecenia dekalogu również w Polsce nie wykonano. Na początku roku 1990 obowiązywała stopa procentowa w wysokości 120%. Tę stopę zbyt powoli i z dużym opóźnieniem obniżano. Nie wprowadzono przy tym żadnych zwolnień od sum zainwestowanych. Poza tym przeliczono dotychczasowe zadłużenie przedsiębiorstw państwowych według nowej stopy procentowej, co spowodowało dodatkowy ogromny wzrost zadłużenia przedsiębiorstw państwowych. W ten sposób zamiast polityki prorozwojowej zastosowano antyrozwojową politykę kredytowo-inwestycyjną i zniszczono duże przedsiębiorstwa, które przy odpowiedniej polityce mogły funkcjonować i stawać się konkurencyjnymi, nawet na rynkach międzynarodowych.

W punkcie 5 dekalogu zalecano ustalanie kursów walutowych na poziomie zapewniającym rozwój nowych dziedzin eksportu oraz trwałą konkurencyjność. Tego założenia dotychczas również nie zrealizowano. Nadwartościowa złotówka w dalszym ciągu hamuje eksport i zachęca do importu konsumpcyjnego.

Punkt 7 dekalogu dotyczył zniesienia przeszkód dla inwestycji zagranicznych oraz stworzenia warunków umożliwiających konkurencję, na równych zasadach, z krajowymi inwestycjami. W Polsce i tego rozwiązania nie wprowadzono. Dla inwestorów zagranicznych zastosowano szereg preferencji, a w stosunku do polskich przedsiębiorstw wprowadzono wielce dyskryminujące je rozwiązania fiskalno-monetarne. Wprowadzając takie rozwiązania kierowano się założeniem, że upadek polskich przedsiębiorstw nie spowoduje negatywnych skutków dla gospodarki, a wręcz przeciwnie przyczyni się do przyspieszenia transformacji własnościowej, wzrostu efektywności gospodarowania i szybkiego wyjścia gospodarki z recesji.

W Polsce nie wykonano także wniesionych w roku 1990 poprawek do dekalogu z roku 1989. Utworzono jedynie niezależny bank centralny, swoiście rozu-

miejący swoją niezależność. Zastosowana w Polsce tzw. terapia szokowa wynikała z nieznajomości rzeczywistej sytuacji, w jakiej znajdowała się gospodarka polska oraz nieznajomości zewnętrznych uwarunkowań współczesnych procesów gospodarowania.

Przebieg procesów transformacji gospodarki polskiej wykazuje, że zalecenia deklaracji MFV z września 1996 roku (IMF 1996) również nie są realizowane. Odnosi się to głównie do następujących zaleceń:

- 1) reformy strukturalne muszą być prowadzone z uwzględnieniem rynku pracy,
 - 2) niezbędne jest dobre rynkowe zarządzanie przedsiębiorstwami,
 - 3) zwalczanie korupcji i prania pieniędzy w bankach,
 - 4) wzmocnienie monitoringu i nadzoru instytucji pośrednictwa finansowego,
 - 5) unikanie protekcjonizmu,
 - 6) zwiększanie dostosowań fiskalnych, przez redukcję nieprodukcyjnych wydatków, z równoczesnym zapewnieniem odpowiednich inwestycji w infrastrukturę.
- W reformowaniu gospodarki polskiej obowiązuje nadal ta sama podstawowa zasada, to znaczy twarda polityka finansowa podporządkowana zwalczaniu inflacji, której już nie ma oraz antyrozwojowa polityka kredytowo-inwestycyjna.

Oceny przebiegu procesu transformacji gospodarki polskiej wykazały, że popełniono wiele błędów, mających wielorakie negatywne skutki (G. Kołodko 1999, W. Szymański 2001, K. Z. Poznański 2001).

Poważnym błędem był wybór, z proponowanych do realizacji przez MFV trzech wariantów rozwiązań, tzw. terapii szokowej, utrzymywanie jej przez cały okres transformacji oraz kierowanie się w zarządzaniu gospodarką zasadą „najlepsza polityka to brak polityki” – jak to wyraził były minister przemysłu. Konsekwencją tego stanowiska był brak programu rozwoju społeczno – gospodarczego kraju, a taki program powinien powstać już na początku procesu transformacji. Program ten, jako obligatoryjny, powinny konsekwentnie realizować kolejne rządy. Za poważny błąd należy uznać brak wsparcia dla nowoczesnych dziedzin gospodarki, eksportu oraz powstawania nowych przedsiębiorstw prywatnych, w tym małych i średnich, wykorzystujących krajowe zasoby. W krajach gospodarki rynkowej stosowane są różne systemy zachęt inwestycyjnych. Na przykład w Estonii obowiązuje 26% podatek od zysków wyprowadzanych z przedsiębiorstwa, natomiast zyski pozostawione w firmie nie podlegają żadnemu opodatkowaniu. Estonia uzyskała zgodę UE na kontynuowanie tej praktyki po przystąpieniu do UE (art. pt. *Konsekwencje poszerzenia Unii Finlandia – Estonia*, „Rynki Zagraniczne” nr 16 z 8-10 II 2003). Transformatorzy gospodarki polskiej nie chcieli zauważyć, że skrajnie liberalna polityka ekonomiczna stanowi ewenement w skali światowej, oraz że przewycięzaniu opóźnień cywilizacyjnych, kierowaniu gospodarki na ścieżkę rozwoju i konkurencyjności nie służy dogmat państwa minimum w zakresie funkcji gospodarczych. Restrykcyjna polityka finansowa nie służyła też minimalizacji społecznych kosztów tego procesu. Aby zapewnić rozwój i konkurencyjność gospodarce polskiej należało, po szybkim doprowadzeniu inflacji do dwucyfrowego niskiego poziomu, zrezygnować z polityki restrykcyjnej i wprowadzić politykę ekspansywną.

Kardynalnym błędem popełnianym w całym okresie transformacji gospodarki polskiej był brak odpowiedniej polityki w stosunku do kapitału zagranicznego, a mianowicie polityki odpowiadającej strategii modernizacji i wzrostu konkurencyjności gospodarki polskiej. Oczekiwanie, że dopływ kapitału zagranicznego, bez znaczącego udziału kapitału krajowego, zapewni Polsce wzrost i rozwój gospodarczy jest błędnym założeniem, gdyż to założenie nie sprawdziło się dotychczas w żadnym kraju. Kapitał zagraniczny odpowiednio alokowany może jedynie pomóc w realizacji wyznaczonych celów procesu gospodarowania. Dopływ kapitału zagranicznego do gospodarki polskiej cechowała żywołość i brak ukierunkowania do działów wysokiego przetwórstwa i nowoczesnej techniki.

Tylko 4% stanowiły inwestycje w nowoczesne gałęzie przemysłu (W. Szymański 2001). W dużej części sprywatyzowanych, z udziałem kapitału zagranicznego polskich przedsiębiorstw, zlikwidowano zaplecze naukowo-badawcze, przez co wypycha się je z nurtów konkurencji globalnej. Firmy zagraniczne we własnych krajach a nie w Polsce rozwijają badania naukowe i inwestują w kapitał ludzki, także stamtąd pochodzi kierownictwo firm i tam realizuje się nadwyżkę ekonomiczną. Wzrost i rozwój gospodarki polskiej, przekładający się na wzrost poziomu życia obywateli, należało osiągać nie drogą szybkiej wysprzedaży majątku narodowego kapitałowi zagranicznemu, ale przez tworzenie odpowiednich zachęt dla nowych inwestycji, budowanych od podstaw przez kapitał zagraniczny. Inwestycje zagraniczne w Polsce, w zdecydowanej większości, były nastawione nie na produkcję eksportową i rozwój produkcji krajowej, ale przede wszystkim na sprzedaż produktów zagranicznych na polskim rynku.

Poważnym błędem, o długookresowych negatywnych skutkach dla finansów państwa, było niedocenianie przez liberalnych reformatorów roli kapitału narodowego w rozwoju gospodarczym kraju. Obojętny stosunek do kapitału rodzimego jest wyrazem braku zrozumienia prawidłowości procesów gospodarowania i biernego podporządkowania się zachodzącym procesom globalizacji. Wiadomo, że w głównym nurcie konkurencji międzynarodowej uczestniczą i odnoszą sukcesy te kraje, które posiadają – w odpowiedniej wielkości i dziedzinach gospodarki – własność narodową. W przeciwieństwie do takich krajów w Polsce, w kolejnych latach transformacji pogłębiają się niekorzystne relacje między PKB (czyli produktem ustalonym według miejsca wytworzenia) a PNB (produktem ustalonym według kryterium własności majątku, w rozumieniu obywatel, jakiego kraju jest właścicielem majątku). Takiemu wzrostowi, z reguły, towarzyszy wysoki deficyt handlowy i deficyt obrotów bieżących, a także kreuje on zadłużenie zewnętrzne i poprzez transfer zysków zwiększa obciążenia płatnicze kraju, ogranicza przyrost zatrudnienia i dochodów ludności (W. Szymański 2001).

Do istotnych błędów należy zaliczyć sprzedaż polskich banków kapitałowi zagranicznemu, w warunkach występowania w Polsce wysokiej stopy dyskontowej i bardzo wysokich realnych cen kredytów. Najpierw należało ograniczyć inflację, obniżyć stopy procentowe i wskaźnik rezerw obowiązkowych, dokonać konsolidacji polskich banków, a następnie godzić się w pierwszej kolejności na filie banków zagranicznych w Polsce, a dopiero później decydować się na ewentualną sprzedaż

tylko niektórych bardzo słabych banków. Sprzedaż polskich banków nie znajduje uzasadnienia, gdyż operacja ta nie przyczyniła się do wzrostu zasilania polskich przedsiębiorstw w kapitał pieniężny. Banki zagraniczne funkcjonujące w Polsce nie są zainteresowane kredytowaniem polskich przedsiębiorstw, utrzymują zbyt wysokie realne ceny kredytów dla podmiotów gospodarczych (przez cały okres transformacji na poziomie ok. 15%). Polska należy do krajów o relatywnie najwyższym udziale zagranicznym w sektorze bankowym.

Problemy do rozwiązania obecne są w wielu elementach gospodarki, w tym w polityce pieniężnej. Aby prawidłowo funkcjonowała gospodarka, muszą prawidłowo funkcjonować wszystkie jej elementy. Nieprawidłowości w funkcjonowaniu poszczególnych rynków, brak odpowiedniej strategii rozwoju społeczno-gospodarczego oraz niesprawność instytucji, tworzących właściwe ramy dla prawidłowego przebiegu procesu gospodarowania, prowadzą do powstawania negatywnych skutków w całej gospodarce. Dlatego też RPP i NBP powinny wypracowywać wspólnie z parlamentem i rządem zasady polityki gospodarczej, w tym polityki pieniężnej. Dotychczasowa, wyalienowana z polityki gospodarczej państwa, polityka pieniężna rady i banku centralnego – ze zbyt wysokimi realnymi cenami kredytów dla podmiotów gospodarczych – nie służy w długim okresie czasu ani gospodarce polskiej, ani też polskiemu rynkowi kapitału pieniężnego.

2. Negatywne skutki wynikające z błędów transformacji i restrykcyjnej polityki banku centralnego

Narodowy Bank Polski i Rada Polityki Pieniężnej, pod hasłem walki z inflacją, prowadzą – w całym okresie transformacji gospodarki polskiej – politykę wysokich stóp procentowych. Na przykład w grudniu 2001 roku, kiedy inflacja w Polsce już ukształtowała się na niskim jednocyfrowym poziomie, stopa dyskontowa w Polsce w porównaniu z krajami rozwiniętymi, krajami UE i dokonującymi transformacji ustrojowej, należała do najwyższych. W Polsce wynosiła ona 14%, Estonii – 3,7%, Finlandii – 3,3%, Francji – 3,3%, Grecji – 3,3%, Hiszpanii – 3,2%, Chinach – 3,2%, Danii – 3,3%, Irlandii – 3,3%, Japonii – 0,1%, Malcie – 4,3%, Niemczech – 3,3%, Republice Czeskiej – 4,8%, USA – 1,3%, Szwecji – 2% („Kwartalnik Statystyki Międzynarodowej” R. XI, GUS, Warszawa 2002, grudzień, s. 59-60).

W Polsce, mimo bardzo niskiej inflacji, stopy dyskontowe pozostają nadal na relatywnie do innych krajów wysokim poziomie, a realne ceny kredytów dla podmiotów gospodarczych (w bankach komercyjnych) wciąż kształtują się na niespotykane wysokim w świecie poziomie.

Ta polityka NBP i RPP wywołuje liczne negatywne skutki, a mianowicie: obniżanie się tempa wzrostu gospodarczego, osłabienie skłonności do inwestycji, wzrost bezrobocia, wzrost deficytu obrotów bieżących, pogarszanie się salda bilansu płatniczego; wzrost zadłużenia, w tym zadłużenia wewnętrznego na skutek szybkiego wzrostu kosztów obsługi długu publicznego.

Aby osiągnąć znaczący wzrost poziomu życia, Polska potrzebuje dużych inwestycji. Wysokie, wręcz lichwiarskie ceny kredytów, nie zachęcają do inwestycji. Obecnie ponad 70% małych i średnich polskich przedsiębiorstw w ogóle nie korzysta z kredytów, co stanowi ewenement w krajach europejskich. Niektóre przedsiębiorstwa korzystają z tańszych kredytów zagranicznych, co niewątpliwie pogarsza saldo bilansu płatniczego. Powszechnie wiadomo, że im większa różnica między stopą procentową a wskaźnikiem wzrostu cen wewnętrznych, tym silniej negatywnie stopy procentowe wpływają na dynamikę wzrostu gospodarczego.

Utrzymywanie w Polsce stóp procentowych na wysokim poziomie jest wyrazem całkowitego pomijania kosztów alternatywnych dla lokowania kapitału. Z istoty tej kategorii rachunku ekonomicznego wynika, że polskie podmioty gospodarcze, angażując się w działalność gospodarczą, marnotrawią kapitał, gdyż uzyskują wyraźnie niższy wskaźnik zwrotu kapitału niż wynosi koszt jego pozyskania z kredytu bankowego i niższy od możliwości uzyskania oprocentowania z bezpiecznych lokat kapitału (depozytów i obligacji). Przy tej cenie kapitału pieniężnego polskie przedsiębiorstwa nie mogą być innowacyjne i rozwijać się.

Wysokie stopy procentowe hamują popyt krajowy i przyczyniają się do wzrostu bezrobocia, a także wmontowania Polski w rynek europejski. Polska notuje deficyt handlowy z UE w dziesiątkach miliardów euro. Tylko Francja odnotowała nadwyżkę w I półroczu 2002 roku w wysokości 728 mln euro („Przegląd Ekonomiczny” nr 317 z 10 I 2003, s. 25). Wysokie stopy procentowe sprzyjają przyciąganiu kapitału spekulacyjnego oraz przynoszą korzyści kapitałowi zagranicznemu, w tym bankom, realizującym w Polsce najwyższą w Europie rentowność.

Wysokie stopy procentowe są także przyczyną napięć w budżecie państwa, gdyż powodują wzrost kosztów obsługi długu publicznego. Powszechnie uważa się, że deficyt budżetowy wynoszący 3% PKB, w sytuacji występowania niskich stóp procentowych, nie ma znaczenia dla procesów inflacyjnych. Wiele krajów rozwiniętych osiąga swój rozwój przez zadłużenie publiczne. Właściwa polityka finansowa nie polega na doprowadzeniu budżetu państwa do równowagi, ale głównie na dostosowaniu wydatków publicznych do tempa przyszłego wzrostu i rozwoju. Obecny dług publiczny Polski nie przekracza ustaleń z Maastricht i kształtuje się poniżej stanów krajów UE (J. Kaleta 2000). Problemem Polski nie jest obecnie wysokość długu publicznego, ale szybkie jego narastanie na skutek występowania wysokich stóp procentowych. Rosnący udział odsetek od długu publicznego w wydatkach budżetu państwa wymusza liczne ograniczenia wydatków. W Polsce te ograniczenia na ogół dotyczą wydatków na B+R, inwestycje w kapitał ludzki i na cele społeczne. Natomiast nie ogranicza się kosztów, zbyt rozbudowanej i nadmiernie wysoko wynagradzanej, administracji centralnej i terenowej. Państwo polskie jest zbyt drogie, a instytucje wciąż zbyt mało sprawne.

Wysokie ceny kredytów i silny złoty (nadwartościowy) są niekorzystne dla rozwoju eksportu. Wysoka stopa procentowa przyciąga do Polski zagraniczny kapitał spekulacyjny. Sprzedaż majątku narodowego kapitałowi zagranicznemu zwiększa podaż walut. Skutkiem tego następuje oderwanie kursu złotego od zmian cen wewnętrznych i aprecjacja złotego w stosunku do innych walut. Utrzymywanie

w długim okresie nadwartościowej złotówki, w stosunku do realnej sytuacji płatniczej (kurs jest wyższy od kursu równowagi), musi prowadzić do wzrostu deficytu handlowego, a utrzymywanie nadwartościowego kursu pieniądza krajowego podtrzymuje niebezpieczeństwo destabilizacji i kryzysu finansowego, a w konsekwencji załamanie produkcji i dalszy wzrost bezrobocia.

Dla Polski poważne ostrzeżenie powinien stanowić kryzys meksykański z roku 1994, a mianowicie, mimo że przed wybuchem kryzysu inflacja roczna wynosiła w Meksyku 7%, budżet państwa był zrównoważony, wprowadzono liberalną gospodarkę i przeprowadzono prywatyzację, gospodarkę Meksyku cechowały liczne słabości. Wśród nich do istotnych zalicza się: zawyżoną wartość peso; deficyt na rachunku obrotów bieżących, zdominowany przez wydatki na cele konsumpcyjne, a także finansowanie tego deficytu krótkoterminowymi przepływami kapitału spekulacyjnego, a nie długoterminowymi inwestycjami bezpośrednimi. W grudniu 1994 roku rezerwy obcych walut gwałtownie spadły i rząd Meksyku był zmuszony przeprowadzić dewaluację peso. Jej skutkiem był masowy odpływ kapitału spekulacyjnego (W. Caban 2001). Podobne słabości są charakterystyczne gospodarce polskiej.

W Polsce stopy procentowe są mało skutecznym narzędziem poprawy bilansu obrotów bieżących, gdyż 2/3 deficytu powstaje w firmach z udziałem kapitału zagranicznego. Tym firmom finansowanie zapewniają zewnętrzne instytucje finansowe. Nastawiają się one na sprzedaż towarów na polski rynek, natomiast działalność zaopatrzeniowo-kooperacyjną prowadzą za granicą. Taka strategia firm z kapitałem zagranicznym powoduje wysoką importochłonność gospodarki polskiej, niedostosowaną do poziomu eksportu, oraz deficyt handlowy i deficyt obrotów bieżących. U progu wejścia do UE Polska nie powinna odrywać kursu złotego od rzeczywistej konkurencyjności gospodarki. W obecnej polskiej sytuacji wysoka stopa procentowa służy przyciąganiu kapitału zewnętrznego.

Mając na uwadze negatywne skutki prowadzenia restrykcyjnej polityki finansowej oraz świadomość, że trwałą poprawę finansów państwa można osiągnąć przez poprawę realnej sfery gospodarki, istnieje potrzeba opracowania i realizacji wieloletniego Narodowego Planu Rozwoju, prowadzenie ekspansywnej polityki finansowej oraz dostosowania polityki pieniężnej do realiów gospodarki.

Bibliografia

Caban W. (red.), *Ekonomia*, Warszawa 2001.

„Die Zeit” 2001, 18 X.

Kaleta J., *Władzy grzech zaniechania*, „Trybuna” 2000, nr 133 (8 VI).

Kołodko G., *Od szoku do terapii. Ekonomia i polityka gospodarcza*, Warszawa 1999.

Konsekwencje poszerzenia Finlandia – Estonia, „Rynki Zagraniczne” 2003, nr 16 (8-10 II).

„Kwartalnik Statystyki Międzynarodowej” 2002, R. XI (grudzień).

- Levinson M., *Nie tylko wolny rynek. Odrodzenie aktywnej polityki gospodarczej*, Warszawa 1992.
- Poznański K., *Obłęd reform. Wyprzedaż Polski*, Warszawa 2001.
- „Przegląd Ekonomiczny” 2003, nr 317 (10 I).
- Skarżyski W., *Od liberalizmu do totalitaryzmu*, Warszawa 1998.
- Szamański W., *Globalizacja – wyzwania i zagrożenia*, Warszawa 2001.

Piotr Dziwiński

**BANKOWOŚĆ POLSKA
W PERSPEKTYWIE CZŁONKOSTWA
W UNII EUROPEJSKIEJ**

Wprowadzenie

Uczestnictwo Polski w procesie integracyjnym z Unią Europejską jest zjawiskiem złożonym i dynamicznym. Ważną rolę odgrywają w nim banki. Powodzenie integrowania się Polski ze strukturami zachodnioeuropejskimi w znacznym stopniu zależy również od przygotowania banków do funkcjonowania w warunkach jednolitego rynku europejskiego. Oznacza to, przyjęcie przez Polskę wspólnotowego dorobku prawnego (*acquis communautaire*). Ze względu na konieczność przedstawienia tematu w syntetycznej formie, zostaną tu poruszone jedynie wybrane zagadnienia odnoszące się do omawianej materii.

Źródła europejskich regulacji bankowych

Unia Europejska jest strukturą międzynarodową, tworzącą samodzielny porządek prawny odrębny zarówno od porządku prawnego państw członkowskich, jak i od porządku międzynarodowego, co oznacza, że prawo Unii Europejskiej stanowi połączenie prawa krajowego z prawem międzynarodowym. W państwach członkowskich obowiązują zarówno przepisy mające swe źródło w aktach prawnych Unii Europejskiej, jak również przepisy prawa krajowego. Dotyczy to także prawa bankowego.

Prawo bankowe, podobnie jak i inne obszary krajowych porządków prawnych, objęte jest obowiązkiem harmonizacji z prawem Unii Europejskiej. Nie oznacza to jednak dążenia Unii do pełnej unifikacji w działaniu banków. W Unii

obowiązuje zasada pomocniczości (subsydiarności) oznaczająca, że regulacje na poziomie unijnym wydawane są tylko wówczas, gdy jest to konieczne z uwagi na ochronę jednolitego rynku a działania poszczególnych władz krajowych ze względu na istotę danego problemu są nieskuteczne. Warto podkreślić, że proces harmonizacji nie został jeszcze w Unii zakończony, zaś w jego wyniku nie nastąpiło i nie nastąpi ujednoczenie narodowych systemów bankowych.

W Unii Europejskiej z równym powodzeniem działają różne narodowe systemy bankowe oparte zarówno na reńskim, jak i anglosaskim modelu systemu finansowego. Fakt harmonizacji prawa nie pozbawia ani państw członkowskich, ani państw aspirujących do członkostwa prawa do modelu finansowego, najbardziej odpowiadającego własnym systemom narodowym¹. Pozostawiono więc prawo bankowe poszczególnych państw członkowskich i jednocześnie postanowiono ustalić w formie dyrektyw zasady, wedle których w pewnych obszarach ma nastąpić harmonizacja krajowego prawa bankowego. Zasady te odnoszą się głównie do publicznego prawa bankowego². Z uwagi na przyjętą w Unii konstrukcję prawną dyrektyw uznano, że są one wystarczającą formą określenia niezbędnych wymagań co do harmonizacji prawa bankowego³. Dyrektywy formułują cel i przedmiot harmonizacji, pozostawiając jednak państwom członkowskim swobodę co do sposobu i formy ich realizacji.

Pierwsze próby regulacji prawa bankowego podjęto dopiero w latach siedemdziesiątych, starając się stworzyć „europejskie prawo bankowe”. W roku 1973 wydano pierwszą dyrektywę Rady z konsekwencjami dla banków. Była to dyrektywa z 28 czerwca, nr 73/183/EWG o zniesieniu ograniczeń w licencjonowaniu instytucji finansowych i świadczeniu przez nie usług poza granicami. Dyrektywa ta wprowadziła zakaz dyskryminacji cudzoziemców, określiła również zasady używania nazwy banku, bankiera, banku oszczędnościowego. Trzon konstytucji bankowości europejskiej tworzą jednak postanowienia innych dyrektyw⁴. Podstawowe znaczenie mają tzw. Pierwsza i Druga Dyrektywa Bankowa. Pierwsza Dyrektywa Bankowa z 12 grudnia 1977 roku, nr 77/780/EWG w sprawie koordynacji przepisów prawa, zarządzeń i postanowień administracyjnych dotyczących podejmowania i prowadzenia działalności przez instytucje kredytowe zawierała postanowienia dotyczące następujących tematów:

- 1) udzielanie i cofanie zezwoleń na zakładanie banków lub oddziałów,
- 2) zasady nadzoru bankowego ze strony kraju, który wydał takie zezwolenie,
- 3) zasady współpracy odpowiednich instytucji w kwestii nadzoru nad bankami, posiadającymi oddziały w innych państwach członkowskich,
- 4) podstawowe przesłanki obliczania relacji między aktywami i pasywami w odniesieniu do zdolności płatniczej banku.

¹ Por. J. K. Solarz, [w:] *Bankowość na świecie i w Polsce. Stan obecny i tendencje rozwojowe*, red. L. Oręziak, B. Pietrzak, Warszawa 2000/2001, s. 181.

² Zob. C. Kosikowski, *Publiczne prawo bankowe*, Warszawa 1999, s. 69.

³ Zob. A. Kawulski, *Dostosowanie prawa bankowego do standardów Unii Europejskiej*, cz. 1, „Glosa” 1997, nr 11.

⁴ Zob. J. Węćławski, *Harmonizacja norm prawa bankowego w krajach EWG*, „Bank i Kredyt” 1991, nr 12.

⁵ Por. C. Kosikowski, op. cit., s. 70.

Druga Dyrektywa Bankowa wydana została 15 grudnia 1989 roku nr 89/646/EWG. Miała ona przełomowe znaczenie dla budowy jednolitego rynku usług bankowych⁶. Do najistotniejszych postanowień tej dyrektywy zaliczyć należy:

- 1) ustalenie minimalnego kapitału założycielskiego banku, nie mniejszego niż 5 milionów EURO,
- 2) określenie nadzorczych regulacji ostrożnościowych,
- 3) opracowanie listy usług finansowych, w tym bankowych,
- 4) powołanie Doradczego Komitetu Bankowego oraz Grupy Kontaktowej Władz Nadzorczych.

Najszerzą grupą dyrektyw bankowych są dyrektywy wydane w sprawie tworzenia i nadzorowania banków w Unii Europejskiej. Znajdują się tutaj następujące akty prawne:

- 1) dyrektywa Rady nr 89/647/EWG z 18 grudnia 1989 roku o współczynniku wypłacalności instytucji kredytowych,
- 2) dyrektywa Rady nr 89/299/EWG z 17 kwietnia 1989 roku w sprawie funduszy własnych instytucji kredytowych,
- 3) dyrektywa Rady nr 92/30/EWG z 6 kwietnia 1992 roku w sprawie nadzoru nad instytucjami kredytowymi na bazie skonsolidowanej,
- 4) dyrektywa Rady nr 93/6/EWG z 15 marca 1993 roku w sprawie odpowiedniego wyposażenia w kapitał własny firm inwestycyjnych i banków,
- 5) dyrektywa Rady nr 93/122/EWG z 10 maja 1993 roku w sprawie usług inwestycyjnych w obrocie papierami wartościowymi,
- 6) dyrektywa Rady nr 95/26/EWG z 29 czerwca 1995 roku w sprawie umacniania nadzoru ostrożnościowego.

Kolejna grupa dyrektyw dotyczy takich dziedzin jak: **rachunkowość bankowa** (dyrektywy Rady nr 78/660/EWG z 25 lipca 1978, nr 83/349/EWG z 13 marca 1983, nr 84/253/EWG z 10 kwietnia 1984, nr 86/635/EWG z 8 grudnia 1986, nr 89/117/EWG z 13 lutego 1989), **nadzór nad dużymi kredytami** (dyrektywa Rady nr 92/121/EWG z 21 grudnia 1992), **gwarantowanie depozytów bankowych** (dyrektywa Parlamentu i Rady nr 94/19/WE z 30 maja 1994), **zwalczanie procederu prania brudnych pieniędzy** (dyrektywa Rady nr 91/308/EWG z 10 czerwca 1991).

Regulacje wspólnotowe dotyczące prywatnoprawnych aspektów bankowości, czyli usług bankowych mają znacznie skromniejszy zasięg niż regulacje dotyczące zagadnień publicznoprawnych. Zasługują jednak na uwagę nie tylko jako ciekawy wyjątek od zasady, że treścią prawa bankowego Unii Europejskiej są publicznoprawne zagadnienia bankowości wymagające harmonizacji; są one także interesującym przykładem osiągniętego w państwach Unii stadium rozwoju usług bankowych. Zalicza się do nich:

- 1) dyrektywę Rady nr 86/102/EWG z 22 grudnia 1986 roku w sprawie zbliżania przepisów prawa, zarządzeń i postanowień administracyjnych państw członkowskich dotyczących kredytu konsumpcyjnego,

⁶ Zob. P. Modrzyński, *Polskie prawo bankowe a standardy Unii Europejskiej*, Toruń 2003, s. 33.

- 2) projekt dyrektywy Rady nr COM/87/730 z 1987 roku o wolności ustanawiania instytucji wolnym świadczeniu usług kredytu hipotecznego,
 - 3) zalecenie Komisji nr 88/590/EWG z 17 czerwca 1988 roku w sprawie systemów płatniczych a w szczególności relacji między posiadaczami a emitentami kart,
 - 4) zalecenie Komisji nr 87/598/EWG z 8 grudnia 1987 roku w sprawie Europejskiego Kodeksu Postępowania w odniesieniu do płatności elektronicznych,
 - 5) zalecenie Komisji nr 90/109/EWG z 14 lutego 1990 roku o przejrzystości warunków bankowych w finansowych transakcjach ponadgranicznych.
- Powyższe akty prawne znalazły szczegółowe omówienie w licznych pracach polskich autorów⁷.

Oprócz źródeł wspólnotowego prawa bankowego na uwagę zasługują również tzw. *standardy bazylejskie*. Są to zalecenia a także inne dokumenty Bazylejskiego Komitetu Nadzoru Bankowego, funkcjonującego od końca lat osiemdziesiątych pod nazwą Bazylejskiego Komitetu do spraw Przepisów Bankowych i Praktyk Nadzorczych. Obszary objęte regulacją Komitetu to:

- 1) definicja kapitału banku i określenie jego adekwatności do skali i ryzyka prowadzonej działalności,
- 2) licencjonowanie banków,
- 3) nadzór skonsolidowany,
- 4) zarządzanie ryzykiem kredytowym,
- 5) zarządzanie innymi ryzykami bankowymi,
- 6) współpraca między władzami nadzoru bankowego oraz innymi agendami nadzoru nad rynkami finansowymi,
- 7) relacje między władzami nadzoru i biegłymi rewidentami,
- 8) instrumenty pochodne.

Chociaż standardy bazylejskie nie mają mocy wiążącej, wyznaczają jednak kierunki rozwoju prawa bankowego Unii Europejskiej, przez co oddziałują także na kształt krajowego prawa bankowego. Standardy bazylejskie są przejawem coraz mocniejszego oddziaływania standardów międzynarodowych na działania regulacyjne władz poszczególnych krajów. Ma to ścisły związek z postępującą internacjonalizacją działalności banków, zjawiskiem globalizacji, standaryzacją usług i produktów, stopniowym zanikaniem barier prawnych. Dlatego też można mówić o dwóch najważniejszych ośrodkach normotwórczych europejskiego prawa bankowego; organach Unii Europejskiej oraz Bazylejskim Komitecie Nadzoru Bankowego. Pomimo pewnych różnic dotyczących norm prawnych wydawanych przez te ośrodki, są one w praktyce wyznacznikiem działań także dla władz polskich⁸.

⁷ Zob. J. Węclawski, *Harmonizacja norm prawa bankowego w krajach EWG*, „Bank i Kredyt” 1991, nr 12; J. K. Solarz, *Dostosowanie banków do standardów europejskich*, Warszawa 1993; E. Fojeik-Mastalska, *Prawo bankowe Unii Europejskiej. Mechanizmy i zakres harmonizacji*, Wrocław 1995; E. Piontek, S. Szeremeta, *Konkurencja a regulacja w bankowości i finansach*, Warszawa 1995; S. Jerzak, R. Tupin, *Modelowy charakter regulacji prawnych Unii Europejskiej w zakresie bankowości*, „PUG” 1997, nr 9; *Polskie banki w drodze do Unii Europejskiej*, red. W. L. Jaworski, Warszawa 1997; W. Szpringer, *Europejskie regulacje bankowe*, Warszawa 1997.

⁸ Por. J. K. Solarz, op. cit., s. 181 i n.

Polskie prawo bankowe w świetle regulacji prawnych Unii Europejskiej

Wymóg dostosowania polskiego prawa bankowego do standardów Unii Europejskiej wynika z postanowień Układu Europejskiego, który Polska podpisała 16 grudnia 1991 roku. Układ ten zobowiązał Polskę do dostosowania prawa w ciągu dziesięciu lat od jego wejścia w życie tj. od 1 lutego 1994 roku. W 1995 roku Komisja Europejska przyjęła tzw. Białą Księgę, która stać się miała swoistym przewodnikiem dla krajów stowarzyszonych w dostosowaniu prawa do wymagań wspólnego rynku. Dla sektora bankowego przewidziano dwa etapy działań dostosowawczych, którym przypisano konkretne dyrektywy podlegające wdrożeniu.

Pierwszy etap odnosi się generalnie do spraw związanych z tworzeniem banków i zapewnieniem stabilności systemu bankowego. W ramach tego obszaru wymienia się pięć podstawowych zagadnień, które wymagają jednolitego podejścia i uregulowania w krajach członkowskich. Zalicza się do nich:

- 1) ustanowienie zasad podejmowania działalności bankowej oraz swobodne świadczenie usług a także ustanawianie właściwych władz nadzorczych,
- 2) zdefiniowanie kapitału banku służące za podstawę wyliczenia nadzorczych norm ostrożnościowych,
- 3) wprowadzenie współczynnika wypłacalności,
- 4) utworzenie systemu gwarantowania depozytów bankowych,
- 5) uregulowanie problematyki przeciwdziałania praniu pieniędzy.

Etap drugi koncentruje się na regulacjach, które mają zwiększyć bezpieczeństwo systemu bankowego⁹. W ramach tego etapu również określono pięć obszarów, które wymagają jednolitego uregulowania:

- 1) ujednoczenie zasad sporządzania i publikacji sprawozdań finansowych banków i innych instytucji finansowych,
- 2) uszczegółowienie warunków licencjonowania banków przez określenie minimalnego kapitału założycielskiego, doprecyzowanie zasad sprawowania państwowego nadzoru bankowego, wprowadzenie przejrzystych procedur rachunkowych oraz kontroli wewnętrznej w bankach,
- 3) regulacja adekwatności kapitału banku do innych rodzajów ryzyka niż ryzyko kredytowe,
- 4) regulacja limitów koncentracji kredytów i innych wierzYTELNOŚCI,
- 5) regulacja w zakresie nadzoru skonsolidowanego nad bankami i grupami kapitałowymi.

Wyrazem procesów dostosowawczych polskiego prawa bankowego do standardów Unii Europejskiej jest w pierwszej kolejności ustawa Prawo bankowe z 29 sierpnia 1997 roku. Przy projektowaniu ustawy wykorzystano zarówno dyrektywy, jak i zalecenia wspólnotowe, oraz ustawodawstwo bankowe przyjęte w takich krajach jak: Niemcy, Austria, Wielka Brytania, Francja, Dania, Szwajcaria a także opracowanie

⁹ Zob. D. Daniluk, S. Niemierka, *Nowe prawo bankowe na tle regulacji ostrożnościowych Unii Europejskiej*, „Prawo Bankowe” 1998, nr 1.

Bazyjskiego Komitetu Nadzoru Bankowego w sprawie kapitału banków i wagi ryzyka. Wykorzystano również orzecznictwo Sądu Najwyższego¹⁰.

Oprócz ustawy Prawo bankowe należy także wskazać na ustawę o Narodowym Banku Polskim z 29 sierpnia 1997 roku oraz ustawę o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym z 14 grudnia 1994 roku.

Do prac nad ustawami – Prawo bankowe oraz o Narodowym Banku Polskim powołano komisję, której projekty były poddane ekspertyzom naukowym, zaś projekt ustawy Prawo bankowe poddano także ekspertyzie zagranicznej w celu zbadania zgodności rozwiązań z dyrektywami bankowymi.

Poniżej zostaną przedstawione wybrane zagadnienia dotyczące przystosowania polskiego prawa bankowego do wymogów unijnych.

Zasady licencjonowania działalności bankowej

Przepisy Pierwszej i Drugiej Dyrektywy Bankowej tworzą minimalne standardy, niezbędne do prowadzenia działalności bankowej na terenie UE. Państwa członkowskie mogą na swoim obszarze stosować bardziej rygorystyczne kryteria. Regulacje prawne polskiej ustawy bankowej są w pełni zgodne z postanowieniami obydwu dyrektyw a swoją szczegółowością oraz rygoryzmem znacznie wykraczają poza minimalne wymagania" (art. 30-42 Prawa bankowego). Spełnione zostały wymogi zarówno co do:

- 1) wysokości funduszy własnych banku (5 milionów EURO a dla banków spółdzielczych 1 milion EURO),
- 2) posiadania przez bank co najmniej dwóch osób legitymujących się wykształceniem i doświadczeniem zawodowym koniecznym do kierowania bankiem,
- 3) obowiązku przedłożenia planu przyszłej działalności zawierającego m.in. listę przewidywanych usług bankowych i proponowaną strukturę organizacyjną banku,
- 4) ujawnienia akcjonariuszy posiadających bezpośrednio lub pośrednio udziały kwalifikowane (ponad 10% kapitału lub głosów).

Zezwolenie na podjęcie działalności bankowej wydawane jest przez Komisję Nadzoru Bankowego. Zezwolenie KNB podlega zasadzie tzw. jednolitej licencji. Zgodnie z nią jednorazowe otrzymanie licencji bankowej uprawnia do prowadzenia działalności bankowej na terenie całej UE. Ponadto, w kwestii nadzoru bankowego obowiązywać będzie zasada tzw. nadzoru państwa macierzystego, powierzającą nadzór nad działalnością banków organom nadzorczym państwa, które wydało licencje bankową. Są to rozwiązania niezbędne dla sprawnego funkcjonowania jednolitego rynku usług finansowych.

¹⁰ Por. C. Kosikowski, W. Pyziol, *Uzasadnienie do projektu nowego prawa bankowego z komentarzem*, „PUG” 1995, nr 4.

¹¹ Por. D. Daniluk, S. Niemierka, *op. cit.*, s. 110.

Standardy nadzoru bankowego

1. Fundusze własne

Problematykę funduszy własnych banków reguluje dyrektywa Rady 89/299/EWG + 91/633/EWG + 92/16/EWG. Przepisy powyższej dyrektywy definiują pojęcie funduszy własnych oraz wymieniają elementy tworzące te fundusze. W odniesieniu do zasad i elementów, na których opiera się konstrukcja funduszy własnych UE, definicja zawarta w polskim prawie jest zgodna ze standardami unijnymi¹² (art. 126 i 127 Prawa bankowego). Istotą funduszy własnych jest zapewnienie bezpieczeństwa ekonomicznego banku, który nie może ograniczać się jedynie do spełnienia wymogów dotyczących kapitału założycielskiego, ale ma również utworzyć fundusze własne, które w polskim prawie bankowym podzielono na fundusze podstawowe oraz fundusze uzupełniające.

2. Współczynnik wypłacalności

Kwestia współczynnika wypłacalności została uregulowana dyrektywą 89/647/EWG + 91/31/EWG. Współczynnik wypłacalności jest relacją pomiędzy kapitałem banku a jego aktywami bilansowymi oraz pozycjami pozabilansowymi, którym przyporządkowano pewne kategorie ryzyka. Dyrektywa nakłada na banki obowiązek stałego utrzymywania wymagalnej, minimalnej wysokości współczynnika (8%). Zapisy ustawy w tej materii zgodne są z zaleceniami dyrektywy (art. 128 Prawa bankowego).

3. Koncentracja kredytów i innych wierzytelności

Model przyjęty przez UE w sprawie koncentracji kredytów i innych wierzytelności jest zbieżny zarówno z oficjalnymi zaleceniami Bazylejskiego Komitetu Nadzoru Bankowego, jak i wytycznymi Banku Światowego¹³. Zagadnienie to uregulowane jest dyrektywą 92/121/EWG, która dotyczy czterech kwestii funkcjonowania sektora bankowego w krajach UE; mowa tu o limitach koncentracji kredytowej, monitorowaniu dużego zaangażowania kredytowego, nadzorze nad koncentracją kredytową na bazie skonsolidowanej, zasadach dochodzenia do limitów określonych w dyrektywie. Uregulowania polskiej ustawy dotyczące tej materii zasadniczo nie odbiegają od standardów unijnych (art. 71 Prawa bankowego).

4. Koncentracja inwestycji kapitałowych

Problematyka ta uregulowana została Drugą Dyrektywą Bankową, która zawiera odpowiednie wzorce co do limitów inwestycji kapitałowych dla instytucji kredytowych. Przepisy polskiej ustawy są w tej materii zgodne z postanowieniami dyrektywy.

¹² Por. *ibidem*.

¹³ Por. J. K. Solarz, D. Daniluk, J. Zombirt, *Integracja Europejska a krajowe banki komercyjne*, Warszawa 1999, s. 58.

5. Biegli rewidenci

Polskie prawo bankowe odpowiada wymogom wobec biegłych rewidentów określonym w regulacjach UE. Wyrazem dostosowania regulacji prawnych w tym zakresie są przepisy art. 134-136 Prawa bankowego. Zgodnie z nimi biegli rewidenci zostali włączeni w system nadzoru nad bankami.

Przeciwdziałanie praniu brudnych pieniędzy

Podstawowym aktem prawnym poświęconym temu zagadnieniu jest dyrektywa 91/308/EWG. Dyrektywa ma dwa zasadnicze cele: podwyższenie skuteczności działań państw członkowskich wymierzonej przeciwko zorganizowanej przestępczości oraz ochronę wiarygodności i stabilności systemu bankowego. Władze państw członkowskich zobowiązane zostały do kryminalizacji zjawiska prania pieniędzy, zaś banki do wykonania szeregu działań, wśród których należy wymienić; identyfikację tożsamości klientów, gdy wartość transakcji przekracza równowartość 15000 EURO, przechowywanie dokumentów związanych z transakcjami co najmniej przez 5 lat, zagwarantowanie współpracy z organami powołanymi do walki z procederem prania pieniędzy, powstrzymywanie się od przeprowadzenia transakcji, co do których zachodzi podejrzenie „czyszczenia” środków finansowych.

Zgodnie z prawem polskim banki zobowiązane są do przeciwdziałania wykorzystywaniu swej działalności do celów mających związek z przestępstwem prania pieniędzy z artykułu 299 Kodeksu karnego. Obowiązki banku polegają na:

- 1) powiadomieniu prokuratora w przypadku uzasadnionego podejrzenia zaistnienia okoliczności mających związek z przestępstwem,
- 2) prowadzeniu rejestru wpłat gotówkowych powyżej określonej przez KNB kwoty oraz danych o osobach dokonujących wpłat jak i tych, na rzecz których wpłaty zostają dokonane.

Ustawa zobowiązuje Komisję Nadzoru Bankowego do ustalenia trybu postępowania banków w przypadkach określonych w art. 299 KK. Ustawa przewiduje także odpowiedzialność pracowników banku, którzy wbrew swoim obowiązkom nie zawiadomią o popełnieniu przestępstwa oraz odpowiedzialność Skarbu Państwa za szkodę, wynikłą ze wstrzymania czynności bankowych w przypadku, gdy zaistniałe okoliczności nie miały związku z przestępstwem. W omawianej materii polskie przepisy w pełni realizują wymogi dyrektywy (art. 106-108 Prawa bankowego).

Nadzór skonsolidowany

W związku z obowiązywaniem zasad jednolitej licencji bankowej oraz nadzoru kraju macierzystego, jak również z uwagi na dynamiczny proces powstawania skomplikowanych struktur, konieczne stało się stworzenie władzom nadzoru od-

powiednich warunków do prowadzenia tzw. nadzoru skonsolidowanego. Podstawową rolę w tej materii spełnia dyrektywa 92/30/EWG, która mówi że, jeżeli instytucja kredytowa należy do holdingu, to struktura wewnątrz tej grupy musi być na tyle jasna i przejrzysta, aby umożliwić sprawowanie nadzoru nad jej działalnością. Wyrazem dostosowania tej materii do standardów UE jest dodatkowo wprowadzony rozdział Prawa bankowego dotyczący w całości nadzoru skonsolidowanego (rozdział 11b). W rozdziale tym zdefiniowano zarówno podmioty podlegające nadzorowi, jak i ich obowiązki w tym zakresie.

Ochrona konsumenta na rynku usług bankowych

Przepisy UE zapewniają bardzo wysoki poziom ochrony konsumentów, w tym także klientów banków. Jednym z istotniejszych obowiązków, jakie nakładają na państwa członkowskie przepisy wspólnotowe jest wprowadzenie przynajmniej jednego obligatoryjnego systemu gwarantowania wkładów bankowych. Podstawą prawną tworzenia instytucji gwarantowania wkładów w UE jest dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady nr 94/19/EWG. Ze względu na ten wymóg powołany został w 1994 roku Bankowy Fundusz Gwarancyjny. Stworzony system chroni deponentów w sytuacji, gdy podlegające zwrotowi depozyty stają się niedostępne. Przyjęta w UE suma gwarancyjna wynosi 20000 EURO. Taką sumę przyjęto także w Polsce. Ochronę klientów zapewnia też wdrożenie dyrektywy o kredycie konsumenckim nr 87/102/EWG. Jej celem jest szeroka ochrona klientów przed nadużyciami ze strony banków. Dyrektywa nakłada na banki m.in. obowiązek zapewnienia klientom pełnej i rzetelnej informacji dotyczącej świadczonych usług kredytowych, zaś wszelkie zmiany, które zajdą w okresie kredytowania nie mogą pogarszać sytuacji klienta, mogą ją natomiast polepszać, np. w przypadku wcześniejszej spłaty kredytu klient może zażądać od banku obniżenia całkowitego kosztu kredytu. Przepisy dyrektywy transponowane są w polskim ustawodawstwie w ustawie o kredycie konsumenckim.

Korzyści i zagrożenia integracji europejskiej dla polskiej bankowości

Członkostwo Polski w Unii Europejskiej wymaga sprawnie funkcjonującej gospodarki rynkowej oraz możliwości sprostania konkurencji. W przypadku bankowości oznacza to istnienie sektora bankowego funkcjonującego według rynkowych zasad i opartego na prywatnej własności. Z tego względu na uwagę zasługują dwa zjawiska: prywatyzacja i konsolidacja banków, które niosą istotne konsekwencje dla sektora bankowego.

Prywatyzacja jest istotnym rozwiązaniem dostosowania polskiego systemu bankowego do standardów unijnych. Proces ten doprowadził jednak do sytuacji, w której udział banków zagranicznych w aktywach sektora bankowego osiągnął rząd ok.

70%¹⁴. Zjawisko to budzi uzasadnione obawy, czy nie jest to stan zagrażający gospodarczym interesom Polski. Z drugiej jednak strony proces prywatyzacji oznacza wiele korzyści takich jak: zastąpienie administracyjnego nadzoru ze strony Skarbu Państwa przez publiczną kontrolę banków (giełdowy akcjonariat), poprawienie efektywności funkcjonowania banków, zastosowanie nowych technologii, poprawę jakości obsługi klientów, czy wpływy z prywatyzacji, stanowiące istotny dochód budżetu państwa¹⁵.

Także procesy konsolidacyjne oznaczają istotne konsekwencje dla polskiej bankowości. Generalnie zjawisko konsolidacji należy ocenić pozytywnie. W porównaniu z bankami zachodnimi, banki polskie charakteryzują się dużym rozdrobnieniem i słabością kapitałową, dlatego potrzebne są działania na rzecz wzmocnień kapitałowych czy organizacyjnych. Konsolidacja zapewnia liczne korzyści a przede wszystkim perspektywę sprostania konkurencji innych banków.

Podsumowanie

Reasumując, generalnie obecny stan prawny polskiego prawa bankowego wobec standardów Unii Europejskiej można uznać za zadowalający. Jednakże proces harmonizacji prawa bankowego po uzyskaniu przez Polskę członkostwa w Unii Europejskiej nie ulegnie zakończeniu. Zarówno w Unii, jak i w Bazylei istniejące regulacje poddaje się ciągłej modyfikacji i dalszym weryfikacjom, starając się nadążyć za zmianami zachodzącymi we współczesnej bankowości. Na Polsce ciąży obowiązek aktywnego angażowania się w te procesy, określenia własnej misji i tożsamości wobec globalizacji rynków finansowych i integracji gospodarczo-walutowej.

¹⁴ Por. K. Szełąg, *Korzyści i koszty integracji europejskiej dla polskiego systemu bankowego*, „Bank i Kredyt” 2001, nr 1-2.

¹⁵ Zob. W. Fabrycki, R. Załewski, *Prywatyzacja i konsolidacja banków. Aspekty prawne*, Warszawa 1995, s. 105.

Małgorzata Czerwińska

WYBRANE ASPEKTY WŁĄCZENIA POLSKI DO WSPÓLNEGO RYNKU UNII EUROPEJSKIEJ¹

Wprowadzenie

Wspólny rynek powstał na mocy Traktatu Rzymskiego o utworzeniu Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej¹, który przewidywał m.in.:

- 1) zniesienie między państwami członkowskimi ceł i ograniczeń ilościowych w przywozie i wywozie towarów, oraz wszelkich innych środków wywierających podobny skutek,
- 2) ustanowienie wspólnej taryfy celnej i wspólnej polityki handlowej wobec państw trzecich,
- 3) usuwanie między państwami członkowskimi wszelkich przeszkód w swobodnym przepływie osób, usług i kapitału.

Zgodnie z postanowieniami Traktatu wspólny rynek miał być tworzony stopniowo w trzech etapach podczas dwunastoletniego okresu przejściowego, czyli do końca 1969 r. Cel ten nie został całkowicie osiągnięty. Tylko w zakresie wolnego przepływu towarów udało się stworzyć możliwość wolnego handlu wewnątrz Wspólnoty². Większość ograniczeń ilościowych w handlu wzajemnym została zniesiona już w 1961 r. Proces znoszenia ceł w obrocie wewnętrznym został zakończony w lipcu 1968 r. 1 lipca 1968 r. ustalono również wspólną taryfę celną wobec krajów nie należących do Wspólnoty; oznaczało to utworzenie unii celnej między krajami Wspólnoty. 1 stycznia 1970 r., a więc po upływie okresu przejściowego, państwa członkowskie rozpoczęły realizację wspólnej polityki handlo-

¹ Artykuł przygotowany na III Międzynarodową Konferencję KSW, 1-3 czerwca 2003.

² 25 marca 1957 r. Traktat podpisało 6 państw: Belgia, Francja, Holandia, Luksemburg, Niemcy i Włochy.

³ Państwa członkowskie mogą, mimo formalnego zniesienia barier w handlu wzajemnym, wprowadzać w szczególnych przypadkach (konieczność ochrony zdrowia i życia ludzi, zwierząt, roślin, ochrony dóbr rzadkich – np. dóbr kultury, dzieł sztuki – ochrony moralności publicznej, bezpieczeństwa publicznego) restrykcje na szczeblu narodowym w formie ograniczeń, zakazów w imporcie czy eksporcie towarów.

wej. Wspólna polityka handlowa obejmuje m.in.: ustalenie wspólnej taryfy celnej, stosowanie innych środków ochrony rynku wewnętrznego, ujednoczenie narzędzi polityki eksportowej, zawieranie umów celnych i handlowych z krajami trzecimi.

Pomimo sukcesu, ani do wolnego przepływu towarów, ani do współpracy walutowej nie udało się wprowadzić swobody przepływu usług, kapitału, osób. Bariery techniczne (zróżnicowane normy, standardy, przepisy), fiskalne (różne systemy podatkowe) i fizyczne (kontrole graniczne) nadal istniały. Postanowienia traktatu o EWG były niewystarczające do stworzenia prawdziwego wspólnego rynku. Traktat ustalił harmonogram dochodzenia do unii celnej, natomiast o swobodzie przepływu towarów, usług, kapitału i siły roboczej mówił bardzo ogólnie, bowiem nie określał środków ich realizacji.

W 1985 r. przewodniczący Komisji Europejskiej Jacques Delors przedstawił program wprowadzenia europejskiego rynku wewnętrznego. Strategia dojścia do jednolitego rynku została określona przez Komisję w tzw. Białej Księdze. 17 lutego 1986 w Luksemburgu został podpisany Jednolity Akt Europejski, który wszedł w życie 1 lipca 1987 r. W traktacie tym określono, że Wspólnota podejmie działania konieczne do utworzenia rynku wewnętrznego, do 31 grudnia 1992 r. Jednolity rynek wewnętrzny został zdefiniowany jako obszar bez granic wewnętrznych, na którym zostaje zapewniony swobodny przepływ towarów, osób, usług i kapitału.

Swoboda przepływu towarów

Wyróżnić można trzy typy barier (poza cłami, ograniczeniami ilościowymi, które – jak wspomniano – zostały zniesione w tzw. okresie przejściowym), które utrudniają swobodny przepływ towarów we Wspólnocie. Są to: bariery fizyczne (kontrole graniczne oraz różnorodne dokumenty stosowane przy przekraczaniu towaru przez granicę między krajami członkowskimi), bariery techniczne (zróżnicowane normy, standardy dotyczące wymogów jakości, bezpieczeństwa, znakowania wyrobów, dopuszczania towarów do obrotu itp.) oraz bariery fiskalne, dotyczące wysokości, sposobu pobierania podatków pośrednich tj. głównie podatku VAT i akcyzy³.

Najprostsze okazało się zniesienie **barier fizycznych** w przepływie towarów. 1 stycznia 1988 roku wprowadzono, w miejsce ok. siedemdziesięciu różnych narodowych formularzy celnych i transportowych, jeden dokument, tzw. Jednolity Dokument Administracyjny – SAD (*Single Administrative Document*). Od 1 stycznia 1993 roku dokument ten jest stosowany wyłącznie w handlu z krajami trzecimi⁴.

W zakresie **barier technicznych** przez pierwsze ćwierćwiecze istnienia Wspólnot Europejskich działała zasada koegzystencji narodowych systemów standardów produkcji i reguł kwalifikowania towaru do obrotu. Szczegółowe normy i przepisy techniczne tworzone przez narodowe instytucje normalizacyjne różniły się między

³ *Unia Europejska. Przygotowania Polski do członkostwa*, red. E. Kawecka-Wyrzykowska i E. Synowiec, Warszawa 2001, s. 122.

⁴ Od 1 stycznia 1993 roku handel między krajami członkowskimi nie jest rejestrowany przy przekraczaniu towaru przez granice, ze względu na ich wyeliminowanie. Informacje o obrotach handlowych w ramach UE pochodzą z deklaracji podatkowych przedsiębiorstw. Ibidem, s. 123.

poszczególnymi krajami członkowskimi, a ich wzajemne uznawanie było procedurą uciążliwą. Punktem zwrotnym było orzeczenie Trybunału Sprawiedliwości z 1979 r. w sprawie znanej jako *Cassis de Dijon*: produkt wytworzony i raz wprowadzony na rynek zgodnie z prawem jednego z krajów WE winien w zasadzie być dopuszczony na rynek każdego innego kraju członkowskiego – zasada wzajemnego uznawania, oparta na zaufaniu między władzami poszczególnych państw UE. Uzupelnienie orzeczenia stanowi dyrektywa 83/189 w sprawie obligatoryjnej procedury notyfikowania informacji o normach i przepisach technicznych, przygotowanych na szczeblu narodowym (obecnie obejmuje ok. 25% produkcji UE).

Zasada wzajemnego uznawania nie zawsze mogła mieć zastosowanie, dotyczy to zwłaszcza przypadków istnienia dużych rozbieżności w prawie narodowym. Doprowadziło to do obligatoryjnej harmonizacji technicznej na szczeblu wspólnotowym.

Możemy mieć do czynienia z harmonizacją w formie tzw. „starego podejścia” oraz „nowego podejścia”. Stare podejście reprezentują dyrektywy sektorowe szczegółowo określające wymogi techniczne towarów (ok. 30% produkcji UE). Dotyczą one m.in.: artykułów spożywczych, wyrobów chemicznych, farmaceutyków, pojazdów samochodowych, ciągników.

Rezolucja Rady z 7 maja 1985 r. wprowadziła nowe podejście do harmonizacji technicznej i normalizacji. Wydawane odtąd przepisy standaryzacyjne nie zawierają już szczegółowych wymagań technicznych, a tylko ogólne normy dotyczące ochrony zdrowia, środowiska. Szczegółowe rozwiązania zostaną zawarte w normach i przepisach technicznych niemających charakteru obligatoryjnego. W przypadku niezgodności między normami narodowymi a obligatoryjnymi wymaganiami wprowadzono zasadę harmonizacji przepisów narodowych, tak by zapewniały one osiągnięcie wspólnie uzgodnionych celów bezpieczeństwa. Ponieważ wymagania bezpieczeństwa są obligatoryjne oraz jednolicie interpretowane i stosowane w każdym kraju Unii, podczas gdy normy zharmonizowane nie mają charakteru obligatoryjnego, producent nie stosujący tych norm może użyć dowolnej metody projektowania i wytwarzania wyrobu pod warunkiem, że jego produkt zostanie poddany stosowanej procedurze weryfikacyjnej przez niezależną instytucję certyfikującą i uzyska potwierdzenie zgodności z wymaganiami stosownej dyrektywy¹.

Zastosowanie tych norm do wytworzenia produktu stwarza domniemanie, że wyrób odpowiada wymaganiom stosownej dyrektywy, wobec czego władze krajów członkowskich są zobowiązane respektować zasadę, że produkty wytwarzane zgodnie z normami zharmonizowanymi będą automatycznie uznawane za spełniające obligatoryjne wymogi bezpieczeństwa i zostaną swobodnie dopuszczone do obrotu na całym obszarze Jednolitego Rynku. Normy te obejmują m.in. (ok. 17% produkcji UE) i dotyczą m.in. takich produktów jak: proste zbiorniki ciśnieniowe, bezpieczeństwo zabawek, wyroby budowlane, sprzęt niskonapięciowy, maszyny, środki ochrony indywidualnej, nieautomatyczne urządzenia wagowe, implanty

¹ <http://www.exporter/zarzadzanie>

medyczne, urządzenia spalające paliwa gazowe, urządzenia telekomunikacyjne, opakowania, materiały wybuchowe stosowane dla celów niewojskowych, urządzenia medyczne, łodzie rekreacyjne, sprzęt ciśnieniowy, urządzenia niskonapięciowe czyli np. sprzęt AGD, dźwigi, kolejki linowe. Symbolem zgodności wyrobu z normami wyznaczonymi w dyrektywach Unii Europejskiej jest znak CE. Potwierdza on także, iż producent lub importer przeprowadził wymaganą procedurę oceny swojego towaru i może go wprowadzić do obrotu bez restrykcji. Znak umieszcza się z zasady na wyrobie oraz na opakowaniu lub towarzyszącej dokumentacji.

Usuwanie **barier fiskalnych** w przepływie towarów w obrębie wspólnego rynku oznacza harmonizację przepisów podatkowych, głównie podatków pośrednich, czyli podatku VAT i podatku akcyzowego. Najważniejszym unijnym aktem prawnym regulującym kwestię podatków jest tzw. VI Dyrektywa VAT⁶. Wprowadziła ona minimalny pułap dla stawki podstawowej na poziomie 15 procent, ponadto kraje mogą stosować dwie stawki obniżone, z których niższa powinna wynosić 5 procent lub więcej. Towary i usługi, które w świetle VI Dyrektywy VAT mogą być objęte stawką obniżoną, to: artykuły spożywcze (z wyjątkiem alkoholi), dostawy wody, produkty farmaceutyczne, książki i czasopisma, niektóre usługi pracochłonne (np. fryzjerskie) oraz usługi świadczone w ramach tzw. socjalnego budownictwa mieszkaniowego. Zgodnie z rozwiązaniami przejściowymi w obrocie wewnętrznym VAT jest pobierany w kraju przeznaczenia według obowiązujących tam stawek⁷.

Harmonizacja podatku akcyzowego przebiegała we Wspólnocie powoli, z uwagi na duże różnice w strukturze i poziomie stawek w poszczególnych krajach. Wspólny system opodatkowania podatkiem akcyzowym zaczął obowiązywać wraz z ustanowieniem jednolitego rynku wewnętrznego, tj. od 1 stycznia 1993 roku. Akcyzę zastosowano do trzech grup towarów: wyrobów alkoholowych, olejów mineralnych (m.in. benzyna, olej napędowy). Ustalono także minimalne stawki akcyzy dla poszczególnych grup towarowych.

Swoboda przepływu osób

Swoboda przepływu osób znajduje swój najpełniejszy wyraz w zapisach traktatu o Unii Europejskiej (TWE) dotyczących praw obywateli UE. W art. 8 tego traktatu ustanowiono obywatelstwo Unii, zgodnie z którym każda osoba posiadająca obywatelstwo jednego z państw członkowskich jest jednocześnie obywatelem Unii. Swoboda przepływu osób w ramach wspólnego rynku oznacza, że mieszkańcy wspólnoty mają zapewnione prawo do pracy, osiedlenia się, życia, korzystania ze świadczeń socjalnych w wybranym przez siebie kraju bez względu na przynależność państwową.

Swoboda poruszania się pracowników obejmuje prawo do: przyjmowania zaofertowanej pracy, swobodnego przenoszenia się w tym celu w obrębie terytoriów

⁶ Por. Dyrektywa Rady 77/388/EWG z 17 maja 1977 (OJ L145/77), weszła w życie w 1979 r.

⁷ Wyjątek od tej zasady stanowią zakupy dokonywane przez turystów w czasie podróży po innych krajach członkowskich i sprzedaż wysyłkowa. Wówczas VAT jest naliczany w kraju zakupu/pochodzenia towaru. Jedynie w przypadku zakupu samochodów podatek jest naliczany w kraju przeznaczenia. Docelowo zakłada się opodatkowanie całego obrotu w kraju pochodzenia towaru – jak na razie zasady tej nie udało się wprowadzić.

państw członkowskich Wspólnoty, przebywania w jednym z państw członkowskich Wspólnoty w celu podjęcia tam zatrudnienia, zamieszkania po podjęciu zatrudnienia na terytorium jednego z państw członkowskich Wspólnoty. Prawo pobytu mają nie tylko osoby aktywne ekonomicznie (pracujący lub poszukujący pracy) i ich rodziny, ale także studenci, emeryci i pozostali obywatele państw członkowskich, pod warunkiem, że posiadają oni wystarczające środki na utrzymanie oraz ubezpieczenie zdrowotne. Dokonano również koordynacji przepisów dotyczących ubezpieczeń społecznych. Migrującym pracownikom zapewniono m.in. zaliczenie wszystkich okresów zatrudnienia w państwach członkowskich na potrzeby nabycia i zachowania prawa do świadczeń i obliczania ich wysokości oraz wypłatę tych świadczeń pod warunkiem zamieszkania na terytorium państw członkowskich⁸.

Obywatele z innego kraju członkowskiego mają prawo do takiego samego traktowania jak pracownicy krajowi, prawo do równego wynagrodzenia i do korzystania z instytucji kształcenia. Unijne regulacje gwarantują także prawo do udziału we wszystkich świadczeniach socjalnych, także w dziedzinie edukacji i ochrony zdrowia (ulgi, zasiłki, stypendia itp.) oraz wzajemne uznawanie dyplomów.

Drogę do otwarcia granic wewnętrznych otworzył Układ z Schengen (1985), który zniósł kontrolę graniczną wewnątrz UE, również dla turystów podróżujących po UE po przekroczeniu granicy zewnętrznej Wspólnoty. W związku z tym Układ z Schengen przewidział także znaczne wzmocnienie granic wszystkich państw, które stają się granicami zewnętrznymi UE. Do obszaru Schengen nie przystąpiły do dziś Wielka Brytania i Irlandia, mimo że należą do Unii Europejskiej.

Swobodny przepływ kapitału

Kolejną „wolnością” rynku wewnętrznego jest swobodny przepływ kapitału. Dotyczy ona transakcji finansowych, które nie mają bezpośredniego związku z przemieszczaniem się ludzi, towarów i usług. Chodzi tu na przykład o obrót papierami wartościowymi, depozyty bankowe, przekazy zysków i oprocentowania, przepływy kapitału krótkoterminowego itd. Ze swobody przepływu kapitału korzystają obywatele państw członkowskich oraz osoby i firmy zamieszkujące lub mające siedzibę na ich terenie. Wprowadzenie swobodnego przepływu kapitału w Unii Europejskiej miało przede wszystkim duży wpływ na dokonywanie bezpośrednich inwestycji przez przedsiębiorstwa.

Zintegrowanie rynków kapitałowych, czyli swoboda przemieszczania się kapitału we Wspólnocie umożliwiła wyrównywanie warunków produkcji. Inwestorzy mogą sobie wybrać najbardziej korzystne warunki do inwestowania. Kapitał w Unii Europejskiej przepływa przede wszystkim w kierunku mniej rozwiniętych krajów, takich jak Portugalia i Hiszpania. Oznacza to, że w tych krajach lokowane są inwestycje i tworzone różnego rodzaju przedsiębiorstwa, a to z kolei oznacza tworzenie nowych miejsc pracy.

⁸ Por. T. Bińczowska-Majewska, *Koordinacja systemów zabezpieczenia społecznego w Unii Europejskiej*, Kraków 1999.

Swoboda przepływu usług

Swobodny przepływ usług to czwarta z „wolności” składających się na wspólny rynek Wspólnoty. Do usług w rozumieniu prawa WE zaliczamy: handel hurtowy i detaliczny, naprawę pojazdów mechanicznych i artykułów użytku osobistego, hotelarstwo, usługi gastronomiczne transport, łączność, usługi finansowe i ubezpieczeniowe, usługi dla biznesu i w zakresie obrotu nieruchomościami, administrację publiczną, obronę narodową, edukację, opiekę zdrowotną i socjalną.

Swoboda przepływu usług obejmuje trzy przypadki: usługodawca udaje się na pewien czas do kraju usługobiorcy, aby wykonać usługę w innym kraju członkowskim (np. usługi budowlane, świadczone w innym kraju), usługobiorca udaje się do kraju usługodawcy i tam przyjmuje świadczenie (np. turyści) i wreszcie usługodawca i usługobiorca pozostają w swoich krajach, a tylko usługa przekracza granicę (np. program telewizyjny, Internet).

Swoboda świadczenia usług oznacza możliwość przemieszczania się usługodawcy czy usługobiorcy w celu świadczenia/przyjmowania usługi, liberalizowanie transgranicznego handlu usługami. Oznacza to m.in., że każdy, kto chce świadczyć usługi na terenie innego państwa członkowskiego UE, niż to, w którym znajduje się siedziba jego przedsiębiorstwa ma do tego prawo i nie mogą być wobec niego stosowane ograniczenia wynikające z wymogu posiadania obywatelstwa, zameldowania czy członkostwa w organizacji zawodowej.

Podejście WE do rozwoju jednolitego rynku wewnętrznego usług polegało na ujednocnianiu, tam gdzie to możliwe, standardów świadczenia usług, ustalaniu minimalnych wspólnych parametrów, harmonizacji zasadniczych przepisów, wprowadzaniu i interpretacji reguł wzajemnego uznawania⁹.

Włączenie Polski do wspólnego rynku – okresy przejściowe

Konsekwencje włączenia Polski do wspólnego rynku towarów oznaczać będzie zniesienie ceł i ograniczeń ilościowych na artykuły rolne w handlu wzajemnym z krajami Unii Europejskiej (cła na towary przemysłowe zostały zniesione na mocy Układu Europejskiego z dniem 1 stycznia 2002 roku). W handlu z krajami trzecimi zostanie wprowadzona Zintegrowana Taryfa Celna Wspólnot Europejskich – TARIC. Przystępując do Unii Polska przyjmie więc wspólną taryfę celną, która jest najważniejszym środkiem ochrony rynku wewnętrznego¹⁰. Przyjęcie wspólnotowej taryfy celnej oznacza przyjęcie poziomu wspólnotowych stawek konwencyjnych i autonomicznych, a w szczególności: obniżenie średniego poziomu stawek celnych KNU na wyroby przemysłowe importowane z Polski. Dla większości wyrobów przemysłowych cła w Polsce są wyższe niż w Unii. Największe różnice ceł (20-35 punktów procentowych) występują na takie grupy towarów jak: samochody

⁹ *Unia Europejska. Przygotowania Polski do członkostwa...*, s. 137.

¹⁰ Polska taryfa celna już od 1991 roku jest oparta – podobnie jak taryfa wspólnotowa – na HS i na CN.

osobowe i towarowe, ciągniki, zegarki ręczne, skóry, len, mikrofony. Kolejna zmiana warunków dostępu do polskiego rynku będzie polegać na związaniu wszystkich cel na wyroby przemysłowe (dotyczy to niektórych wyrobów przemysłu petrochemicznego, samochodów i części do samochodów, przędzy i tkanin lnianych, szkła, ciągników rolniczych i ryb). Cła na artykuły rolne zostały, zgodnie z postanowieniami Rundy Urugwajskiej, związane.

Polska musi też przyjąć rozbudowany system preferencji celnych stosowanych przez Wspólnotę. Zarówno Polska, jak i Wspólnota stosują wspomniany system preferencji GSP w odniesieniu do importu z krajów rozwijających się. System ten jest odmienny w Polsce i w Unii zarówno pod względem liczby krajów beneficjentów preferencji, jak i marży preferencji i zakresu towarów¹¹. System wspólnotowy obejmuje większą liczbę krajów (łącznie 110 krajów, nie licząc najbiedniejszych, w tym kraje WNP i Albanii), w Polsce tylko te kraje pozaeuropejskie, dla których PKB *per capita* jest niższy niż w Polsce (ok. 48 krajów). Lista krajów najbiedniejszych (stawki LDC) korzystających z bezcłowego dostępu do rynku (niektóre towary są wyłączone z tej listy) jest prawie identyczna dla Polski i Unii (48 krajów). Zakres towarowy (towary przemysłowe) jest w UE szerszy niż w Polsce. Marża preferencji jest dla większości towarów również wyższa w Unii niż w Polsce. W Polsce stawka preferencyjna (DEV) stanowi ok. 70% stawki podstawowej, a w Unii 75, 35 lub nawet 0%.

Mają status KNU i utrzymają go – Australia, Hongkong, Japonia, Kanada, Republika Korei, Nowa Zelandia, Singapur, USA, Tajwan. Kraje te mają ok. 10% udziału w polskim imporcie przemysłowym. Natomiast mają obecnie w polskiej taryfie celnej status KNU a będą korzystać z GSP niektóre kraje rozwijające się oraz WNP, Albania – kraje te mają ok. 12% udziału w polskim imporcie. Obecnie w polskiej taryfie celnej mają status KNU a będą korzystać z importu bezcłowego – Algieria, Cypr, Egipt, Jordania, Liban, Malta, Maroko, Syria, Tunezja. Kraje te stanowią 0,5% polskiego importu. Niższe cła w Polsce niż w Unii są stosowane jedynie w przypadku gazu ziemnego, kineskopów, rowerów i w tym obszarze nastąpi niewielki wzrost cel.

Wszystkie produkty dostępne na unijnym rynku podlegają wspólnej **standaryzacji i certyfikacji**.

Polska uzyskała okres przejściowy do 31 grudnia 2008 r. w odniesieniu do terminu zakończenia procedury rejestracji leków. Dopuszczenie do obrotu wszystkich produktów farmaceutycznych na rynku polskim w dniu 31 grudnia 2008 r. będzie odbywać się zgodnie z wymogami dorobku prawnego UE. Po upływie tego terminu, produkty farmaceutyczne nie spełniające tego warunku zostaną wycofane z rynku. Szacuje się, że po wejściu Polski do Unii 2 tys. z ponad 3 tys. leków wytwarzanych przez krajowy przemysł farmaceutyczny będzie musiało zostać ponownie zarejestrowanych. Unia wymaga bowiem – jak wspomniano – aby leki sprzedawane na wspólnym rynku, a więc także po akcesji na polskim, były zarejestrowane zgodnie z prawodawstwem wspólnotowym. Szacuje się, że tylko mniej

¹¹ E. Kawecka-Wyrzykowska, *Polska w drodze do Unii Europejskiej*, Warszawa 1999, s. 215.

więcej połowa leków wymagających ponownej rejestracji (czyli ok. 1 tys.) zostanie zarejestrowana. Leki sprzedawane przez niewielkie firmy nie zostaną ponownie zarejestrowane z uwagi na wysokie koszty takiej procedury (zgromadzenie stosownych dokumentów, przeprowadzenie niezbędnych badań) – ok. 100-150 tys. dolarów¹².

Sprawą kolejną związaną z farmaceutykami jest produkcja leków w Polsce. Dwie trzecie naszej produkcji to tzw. leki pochodne (generyki), wytwarzane na podstawie cudzych pomysłów, po wygaśnięciu okresu ochrony patentowej. Tymczasem Unia chroni patenty na lekarstwa przez 25 lat (standardowy 20-letni okres ochrony patentowej leków plus 5-letni certyfikat ochronny – SPC). Wynegocjowaliśmy jednak, że jeśli wejdziemy do UE, czas SPC (a zatem dłuższy okres ochrony patentowej) zacznie się liczyć od 1 stycznia 2000 roku. Leki dopuszczone do obrotu po tej dacie będą korzystać z dłuższego o 5 lat okresu ochrony patentowej.

Obecnie w Polsce obowiązuje znakowanie wyrobów znakiem bezpieczeństwa B, zastrzeżonym przez Centrum Badań i Certyfikacji, którym powinny być oznaczone wyroby, mogące stanowić zagrożenie dla środowiska, zdrowia lub życia ludzi¹³.

Znak bezpieczeństwa musi być umieszczony na opakowaniu produktu przez dostawcę, producenta lub importera. Znak bezpieczeństwa B nie jest zgodny z wymogami unijnymi, ponieważ w państwach Unii stosowany jest symbol CE (dyrektywy nowego podejścia), który odpowiedzialność za wyrób nakłada na producenta. Niezbędne jest stworzenie polskiego wykazu towarów (urządzeń, maszyn, środków ochrony, materiałów budowlanych), które muszą posiadać certyfikat. Obecnie wykaz ten posiada ok. 300 grup towarów. Trwają prace nad przejściem od obowiązującej w Polsce certyfikacji na znak bezpieczeństwa „B” do formuły wspólnotowej zgodności wyrobów z dyrektywami nowego podejścia – CE. Znak „B” pozostanie krajowym znakiem bezpieczeństwa wydawanym w trybie dobrowolnym, analogicznie np. do znaku bezpieczeństwa GS w Niemczech. Pierwszy krok ku tej zmianie został dokonany już w 1995 r., gdy postanowiono o nadawaniu znaku bezpieczeństwa „B” także w trybie dobrowolnym.

Z dniem akcesji Polski do Wspólnot Europejskich omawiane przepisy będą musiały być w pełni respektowane przez wszystkich dostawców. Dotyczyć to będzie również przedsiębiorców obsługujących tylko lokalny polski rynek. Jako integralna część Jednolitego Rynku będzie on bowiem podlegał wszystkim jego regulacjom.

Jednym z najważniejszych certyfikatów, które potrzebne będą polskim firmom po przystąpieniu do Unii, jest HACCP, każda firma sprzedająca żywność na europejskim rynku musi posiadać ten certyfikat¹⁴. Określa to Dyrektywa

¹² M. Piskorski, J. Bielecki, *Nasza farmacja w Europie*, „Nasza Europa”, dodatek do „Rzeczpospolitej” z 10 lutego 2003.

¹³ Szczegółowy wykaz produktów, które podlegają obowiązkowej certyfikacji opublikowany został w „Monitorze Polskim”, nr 28 z 9 maja 1996, poz. 295.

¹⁴ System HACCP (Hazard Analysis and Critical Control Point – Analiza Zagrożeń i Krytyczny Punkt Kontrolny) został opracowany w latach 60. z myślą o amerykańskich kosmonautach. Współpracująca z NASA firma Pillsbury stworzyła katalog reguł obowiązujących na wszystkich etapach produkcji żywności, by mieć pew-

93/43/EEC z 10 czerwca 1993 r. Wprowadzie dotyczy to tylko jednej branży – spożywczej – ale w przeciwieństwie do innych systemów zarządzania jakością wdrożenie HACCP dla wszystkich firm zatrudniających powyżej 50 osób od 1 stycznia 2004 r. będzie obowiązkowe¹⁵. Jeśli chodzi o **bariery fiskalne** w przepływie towarów, to Polska uzyskała kilka okresów przejściowych dotyczących stosowania podatku VAT i podatku akcyzowego:

- okres przejściowy do 31 grudnia 2007 r. na stosowanie obniżonej stawki VAT w wysokości 7% w budownictwie mieszkaniowym na dostawę nowych mieszkań, usługi budowlane i remontowe;
- 4-letni okres przejściowy na stosowanie super obniżonej stawki VAT w wysokości 3% na środki do produkcji rolnej, produkty i usługi;
- okres przejściowy do 31 grudnia 2007 r. na stosowanie stawki VAT w wysokości 0% na niektóre książki i czasopisma specjalistyczne;
- okres przejściowy do 31 grudnia 2007 r. na stosowanie zredukowanej stawki VAT w wysokości 7% na usługi gastronomiczne;
- roczny techniczny okres przejściowy na stosowanie obniżek w podatku akcyzowym na paliwa ekologiczne;
- okres przejściowy do 31 grudnia 2008 r. na dojście do minimalnego poziomu akcyzy na papierosy. Poczynając od 2002 roku Polska zobowiązała się do stopniowego podnoszenia stawek podatku akcyzowego na papierosy w latach 2002-2008¹⁶;
- w zakresie podatku VAT akceptację wniosku o ustalenie limitu obrotów uprawniającego do korzystania ze zwolnień podmiotowych w wysokości 10000 EURO.

Polska otrzymała zgodę na stałe stosowanie stawki VAT w wysokości 0% na międzynarodowe przewozy pasażerskie.

W zakresie **swobodnego przepływu usług** Polska uzyskała okres przejściowy do 31 grudnia 2007 r. dla wdrożenia art. 5 dyrektywy 2000/12/EC, który ustala minimalny poziom funduszy własnych banków spółdzielczych w wysokości 1 mln EURO.

Ustalono harmonogram dochodzenia do wymaganego poziomu funduszy własnych, zgodnie z którym banki spółdzielcze zobowiązane są do osiągnięcia następującego poziomu funduszy własnych:

- do 31 grudnia 2000 r. równowartość 300 000 EURO;
- do 31 grudnia 2005 r. równowartość 500 000 EURO;
- do 31 grudnia 2007 r. równowartość 1 000 000 EURO.

ność, że jest ona w 100 proc. bezpieczna i wolna od niepożądanych mikroorganizmów. Określone przez Pillsbury zasady postępowania przyjęli wkrótce wytwórcy artykułów spożywczych w Stanach Zjednoczonych i w Europie Zachodniej. HACCP jest systemem prewencyjnym, który polega na identyfikacji potencjalnych zagrożeń biologicznych, chemicznych i fizycznych, na które narażona jest żywność w drodze od producenta do konsumenta.

¹⁵ Polskie prawo nakłada obowiązek stosowania procedur HACCP przez producentów dietetycznych środków spożywczych i odżywek (Rozporządzenie MZiOS z 22 sierpnia 1996) oraz przez przedsiębiorstwa działające w branży spożywczej zatrudniające powyżej 250 osób (ustawa o warunkach zdrowotnych żywności i żywienia, nowelizacja z 11 maja 2001).

¹⁶ Docelowo akcyza na papierosy ma wynosić 64 EUR/1000 sztuk, co wiązać się będzie z prawie dwukrotnym wzrostem cen papierosów po zakończeniu okresu przejściowego.

Polska zobowiązała się, że poziom funduszy własnych banków spółdzielczych po przystąpieniu do UE nie będzie niższy od najwyższego poziomu osiągniętego przed datą uzyskania członkostwa.

Największe zmiany sektora usług w Polsce będą dotyczyły przede wszystkim tzw. usług rynkowych, czyli takich jak: transport, turystyka, bankowość, dystrybucja itd. Pojawi się tu silna konkurencja, zwłaszcza w dziedzinach takich jak telekomunikacja czy transport lotniczy, której sprostać będą musiały polskie firmy. Z drugiej jednak strony niższe koszty pracy w Polsce, szczególnie w zakresie usług profesjonalnych, będą atutem dla przedsiębiorstw polskich, które zechcą rozwijać działalność usługową na terenie innych państw UE.

Swobodę przepływów kapitałowych z krajami UE (a także z krajami Europejskiego obszaru Gospodarczego oraz należącymi do OECD) wprowadziła ostatecznie Ustawa Prawo dewizowe z dnia 27 lipca 2002 r.¹⁷ Zniesione zostały wcześniej obowiązujące ograniczenia dotyczące m.in. przepływu kapitału krótkoterminowego czy depozytowego między tymi krajami.

Swoboda przepływu kapitału obejmuje również nabywanie nieruchomości, w tym przypadku Polska uzyskała okresy przejściowe. Ostatecznie przez 12 lat od przystąpienia do UE obywatele krajów członkowskich nie będą mogli swobodnie kupować w Polsce ziemi – będą musieli uzyskiwać pozwolenie MSWiA. Dopiero od 2016 roku kupią bez ograniczeń ziemię rolną i lasy. Będą jednak dwa wyjątki: farmerzy z UE, którzy przeprowadzili się do Polski i przed końcem negocjacji w sprawie obrotu ziemią wydzierżawili grunt, żeby go samodzielnie uprawiać, będą mogli kupić na własność tę ziemię po siedmiu (w województwach: dolnośląskim, kujawsko-pomorskim, lubuskim, opolskim, pomorskim, warmińsko-mazurskim, wielkopolskim i zachodniopomorskim) lub po trzech (pozostałe regiony) latach dzierżawy. Dzierżawa będzie liczona od dnia podpisania umowy – farmerzy, którzy przeprowadzą się po zakończeniu negocjacji, żeby samemu uprawiać ziemię, kupią ją również po trzech lub siedmiu latach dzierżawy, ale będzie ona liczona dopiero od pierwszego dnia w UE. Okres sprzed członkostwa nie zostanie im zaliczony.

Wynegocjowany został pięcioletni okres przejściowy na zakup tzw. drugich domów (czyli nieruchomości rekreacyjnych, w których obywatele UE nie będą mieszkać na stałe). Wyjątek stanowią ci obcokrajowcy z UE, którzy po przystąpieniu naszego kraju do Unii będą przynajmniej przez cztery lata mieszkali w Polsce; oni nieruchomości rekreacyjne będą mogli kupować swobodnie. Od pierwszego dnia członkostwa będzie pełna swoboda w zakupie ziemi pod inwestycje przez unijne przedsiębiorstwa. Kraje UE zrezygnowały natomiast z zasady wzajemności przy wprowadzaniu restrykcji. Natomiast Polacy, których na to stać mogą nabywać od maja 2004 roku „drugie domy” w krajach UE¹⁸.

¹⁷ Ustawa z dnia 27 lipca 2002 – Prawo dewizowe, Dz. U., nr 141, poz. 1178; weszła w życie 1 października 2002 r.

¹⁸ Zainteresowanie podmiotów zagranicznych nabywaniem nieruchomości w Polsce w latach dziewięćdziesiątych stale rosło, najbardziej dynamiczny wzrost nastąpił po 1996 roku – 1575 zezwoleń (nowelizacja przepisów dotyczących zakupu ziemi przez cudzoziemców), w 1999 r. 2756 takich zezwoleń. Stronami wnioskującymi o zakup nieruchomości w Polsce były w dużej mierze osoby prawne, prowadzące w Polsce działalność inwestycyjną. W 1999 r. liczba i obszar nieruchomości rolnych w Polsce nie przekroczyły 10% liczby oraz powierzchni

Ograniczenia dotyczą również czwartej „wolności” związanej z funkcjonowaniem wspólnego rynku, a mianowicie **swobody przepływu osób**. W trakcie negocjacji ustalono, że każdy kraj UE sam zdecyduje, na jak długo chce zamknąć swój rynek pracy dla obywateli z państw kandydujących; przy czym okres ten nie może być dłuższy niż 7 lat (według formuły 2+3+2). Najpóźniej pod koniec drugiego roku członkostwa Polski, obecne państwa członkowskie UE będą miały prawo zgłoszenia Komisji Europejskiej zamiaru przedłużenia obowiązywania okresu przejściowego o kolejne trzy lata. Jeżeli po upływie tego okresu zagrożenie destabilizacji rynku pracy nie zmieni się, państwa członkowskie będą mogły wystąpić do Komisji o utrzymanie regulacji ograniczających dostęp do rynków pracy o kolejne dwa lata. Niektóre kraje UE zapowiedziały otwarcie rynku pracy dla obywateli polskich z dniem akcesji Polski: m.in. Dania, Szwecja, Holandia, Hiszpania, Irlandia; najdłużej będą z tym zwlekać – jak się wydaje – Niemcy i Austria.

Włączenie Polski do wspólnego rynku nie nastąpi 1 maja 2004 roku, jest to zresztą jak się wydaje – niemożliwe i niewskazane. Polska, podobnie jak inne kraje przystępujące do Wspólnoty, jest zobowiązana do przyjęcia *acquis communautaire*. Proces dostosowywania prawodawstwa w Polsce do regulacji unijnych trwa od lat dziewięćdziesiątych, od wejścia w życie Układu Europejskiego. Pełne włączenie Polski do wspólnego rynku towarów, osób, usług, kapitału nastąpi po kilku (kilkunastu) latach od akcesji. Należy spodziewać się zarówno pozytywnych, jak i negatywnych skutków tego procesu. Dla przeciętnego obywatela oznaczać będzie swobodę przekraczania granic, wyboru miejsca zamieszkania, nauki, podejmowania pracy (po zakończeniu okresów przejściowych), dokonywania lokat kapitałowych. Może jednak również oznaczać wzrost cen niektórych towarów czy usług z powodu wzrostu stawek akcyzy, czy VAT, większej konkurencji unijnych towarów rolnych, po zniesieniu barier celnych (zjawisko korzystne dla konsumentów, ale niekorzystne dla rolników), narażenie na konkurencję ze strony przedsiębiorstw wspólnotowych itp. Włączenie do wspólnego rynku stanowi dla Polski historyczną szansę, którą należy wykorzystać jak najlepiej.

wszystkich zezwoleń, jakie otrzymali cudzoziemcy na zakup nieruchomości. Najwięcej zezwoleń, obejmujących największą powierzchnię nieruchomości wydano rezydentom z Niemiec, Holandii i Francji. Por. *Okresy przejściowe w traktacie o przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej*, red. E. Kawecka-Wyrzykowska, Warszawa 2003, s. 80-81.

Elżbieta Zębala

EWOLUCJA POLITYKI CELNEJ W UNII EUROPEJSKIEJ – IMPLIKACJE DLA POLSKI

18 kwietnia 1951 r. podpisany został Traktat Paryski powołujący z dniem 23 lipca 1952 r. Europejską Wspólnotę Węgla i Stali – EWWiS (*European Coal and Steel Community*). Traktaty o powołaniu Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej – EWG (*European Economic Community*), zwanej obecnie Wspólnotą Europejską – WE (*European Community*) oraz Europejskiej Wspólnoty Energii Atomowej – EURATOM (*European Atomic Energy Community*) zawarte zostały w Rzymie 25 marca 1957 r. Traktaty te, w przeciwieństwie do Traktatu o EWWiS, który obowiązywał do połowy 2002 r., zawarte zostały na czas nieograniczony i weszły w życie z dniem 1 stycznia 1958 r.¹

W skład Unii Europejskiej wchodzi obecnie piętnaście państw, przy czym kraje założycielskie to Belgia, Francja, Holandia, Luksemburg, RFN, Włochy. W 1973 roku przystąpiły Wielka Brytania, Dania i Irlandia, w 1981 roku – Grecja, w 1986 roku – Portugalia i Hiszpania, a w 1995 Austria, Finlandia i Szwecja.

Istotą traktatów rzymskich z marca 1957 r. powołujących do życia nową strukturę integracyjną było stopniowe utworzenie unii celnej i znoszenie kontyngentów handlowych między państwami członkowskimi, zachowując jednak cła zewnętrzne. Jako długofalową perspektywę przyjęto ustanowienie całkowicie wolnego rynku ze swobodnym przepływem towarów, kapitału, usług, siły roboczej oraz prawem do swobody osiedlania się w poszczególnych krajach członkowskich².

Traktat Rzymski EWG nie precyzuje pojęcia wspólnej polityki handlowej. Znamienne jest natomiast, że już we wstępie Traktatu jego sygnatariusze deklarują, iż pragną przyczynić się dzięki wspólnej polityce handlowej do stopniowego usuwania ograniczeń w wymianie międzynarodowej. Artykuły 110-116 zawierają

¹ U. Płowiec, *Polska i Unia Europejska*, Warszawa 2000, s. 31.

² E. Cziomer, L. W. Zyblikiewicz, *Zarys współczesnych stosunków międzynarodowych*, Warszawa-Kraków 2001, s. 249.

pewne elementy tejże polityki. Kraje członkowskie Wspólnoty zobowiązały się do koordynacji swych stosunków z krajami trzecimi, tak aby po upływie okresu przejściowego móc wprowadzić w życie wspólną politykę w dziedzinie handlu zagranicznego. Zgodnie z art. 113 ma ona się opierać na jednolitych zasadach, w szczególności w zakresie:

- zagadnień celnych,
- zawierania układów celnych i handlowych,
- ujednolicania przedsięwzięć liberalizacyjnych i posunięć w polityce eksportowej
- środków mających na celu ochronę handlu, w tym również dotyczących dumpingu i subwencji³.

Jednocześnie art. 115 Traktatu pozwalał krajom członkowskim na stosowanie środków ochronnych wobec importu towarów pochodzących spoza ugrupowania i zaimportowanych wcześniej przez inny kraj członkowski, jeżeli powodowało to zakłócenia rynkowe, nawet po upływie okresu przejściowego. Państwa członkowskie mogły więc same podjąć niezbędne środki i zawiadomić o nich inne państwa członkowskie, jak również Komisję, która może zdecydować, czy środki te powinny być zniesione lub zmienione. Jednakże z chwilą utworzenia jednolitego rynku wewnętrznego we Wspólnocie (tj. po 01.01.1993) wyeliminowano możliwość wprowadzania restrykcji importowych.

Kolejne akty prawne i decyzje dotyczące wspólnej polityki handlowej były rozwinięciem i konkretyzacją Traktatu Rzymskiego EWG. Po analizie dokumentów EWG można stwierdzić, iż wspólna polityka handlowa wprowadzona 1 stycznia 1970 r., czyli z upływem okresu przejściowego, stanowi konsekwencję unii celnej. Jej celem jest zapewnienie swobodnej wymiany towarów i usług wewnątrz Wspólnoty a także regulowanie wielkości i struktury obrotów towarowych z krajami spoza ugrupowania.

Zgodnie z postanowieniami art. 9 ust.1 Traktatu o Wspólnotach Europejskich „podstawą Wspólnoty (jest) **unia celna** dotycząca całej wymiany towarowej; opiera się ona na zakazie pobierania wśród państw członkowskich ceł wwozowych, wywozowych i opłat o podobnym skutku, jak również na wprowadzeniu wspólnej taryfy celnej wobec państw trzecich”⁴.

Traktat Rzymski przewidywał realizację unii celnej w trzech okresach, tzn. dwunastoletniego etapu przejściowego (tj. w latach 1958-1962, 1962-1966, 1966-1970). Tymczasem ograniczenia ilościowe w handlu wewnątrz Wspólnoty zostały formalnie zniesione już w 1961 r., a półtora roku przed upływem owego dwunastoletniego terminu, tzn. 1 lipca 1968 r., utworzono unię celną. Oznaczało to, iż zniesiono cła w handlu wzajemnym między członkami Wspólnoty i ustanowiono wspólną taryfę zewnętrzną.

Zgodnie z postanowieniami Traktatu WE, cła w obrocie między państwami WE miały być znoszone według następującego harmonogramu: 1 stycznia 1959 r. do 90% stanu ceł na 1 stycznia 1957 r., 1 lipca 1960 r. do 80%, 31 października 1961 r. do 70%, 1 lipca 1963 r. do 60%, 31 grudnia 1964 r. do 50%, 31 grudnia

³ *Wspólnoty Europejskie. Stowarzyszenie Polski ze Wspólnotami Europejskimi*, Warszawa 1992, s. 25.

⁴ *Ibidem*, s. 162.

1965 r. do 40%. Pozostałe 40% miało być zniesione w terminach ustalonych przez Radę do 31 grudnia 1968 r.⁵ Jednocześnie klauzula *standstill* zobowiązywała państwa członkowskie do nie wprowadzania we wzajemnych stosunkach ceł importowych, eksportowych i opłat o podobnym skutku oraz do nie podnoszenia już istniejących opłat i ceł. W praktyce znoszenie ceł na artykuły tak przemysłowe, jak i rolne następowało o wiele szybciej niż przewidywał to Traktat WE, przy czym bardziej korzystnie wyglądało to w odniesieniu do artykułów przemysłowych niż rolnych, w przypadku których skala znoszenia cła była nieco niższa niż wobec artykułów przemysłowych, a jednocześnie znoszeniem ceł nie zawsze były obejmowane artykuły rolne⁶.

Przedterminowa realizacja unii celnej była możliwa dzięki dwóm dodatkowym redukcjom stawek celnych. W latach 1959-1966 przeprowadzonych było 8 redukcji stawek celnych po 10% każda – w tym dwie w roku 1962 i żadnej – w 1964 roku, w roku 1967 zredukowano stawki celne o dalsze 5% i 1 lipca 1968 roku ostatnia 15% redukcja zakończyła proces znoszenia ceł⁷.

Proces przyspieszania znoszenia ceł nastąpił od 1 stycznia 1960 r., tak że 1 lipca 1963 r. wyprzedzenie w stosunku do harmonogramu wynosiło 2,5 roku. Kolejne przyspieszenie nastąpiło 1 lipca 1965 r. W rezultacie od 1 lipca 1968 r. zostały zniesione cła między państwami członkowskimi na niemal wszystkie artykuły. Zostały jedynie utrzymane do 3 lipca 1969 r. cła (w wysokości nie przekraczającej poziomu 25% ceł z 1958 r.) na około 40 produktów rolnych, a po tym terminie tylko w odniesieniu do niektórych produktów rolnych. Znoszenie ceł w całym powyższym okresie następowało wśród różnego typu napięć i konfliktów między państwami członkowskimi na tle rozbieżności interesów między nimi w tym zakresie. RFN i kraje Beneluksu dążyły do szybkiego znoszenia ceł na artykuły przemysłowe, były natomiast niechętne, a nawet hamowały znoszenie ceł na artykuły rolne. Natomiast Francja, przy poparciu Włoch, których koszty produkcji artykułów rolnych były istotnie niższe, a artykułów przemysłowych wyższe od wymienionych powyższych państw, uzależniały znoszenie ceł na artykuły przemysłowe od znoszenia ceł na artykuły rolne.

Cła eksportowe zostały natomiast zniesione między państwami członkowskimi WE do 31 grudnia 1961 r., chociaż w praktyce na niektóre produkty były utrzymane jeszcze przez kilka lat po tej dacie⁸.

Dania, Irlandia i Wielka Brytania znosiły cła w obrocie handlowym z pozostałymi państwami członkowskimi WE od 1 kwietnia 1973 r. do 1 lipca 1977 r. W przypadku zaś Grecji cła były znoszone od 1 stycznia 1981 r. do 1 stycznia 1986 r., a Hiszpanii i Portugalii od 1 stycznia 1986 r. do 1 stycznia 1993 r. Z dniem 1 stycznia 1993 zostały zniesione formalności celne w obrocie towarowym w ramach UE⁹.

⁵ Z. M. Doliwa-Klepaczki, *Europejska integracja gospodarcza*, Białystok 1996, s. 141-142.

⁶ M. A. Dausés, *Prawo gospodarcze Unii Europejskiej*, Warszawa 1999, s. 164.

⁷ Z. M. Doliwa-Klepaczki, *Europejska integracja gospodarcza...*, s. 142.

⁸ M. Ciepielewska, B. Mucha-Leszko, *Integracja europejska*, Lublin 1994, s. 18.

⁹ *Ibidem*, s. 142.

¹⁰ *Ibidem*, s. 143.

Wraz z tworzeniem unii celnej ujednociono w EWG niektóre przepisy regulujące wymianę towarową tj. dotyczące stref i składów wolnocłowych, kalkulacji wartości celnej towarów i reguł ich pochodzenia, obrotu uszlachetniającego itp.¹¹

Wspólna polityka handlowa wobec krajów trzecich (będąca uzupełnieniem unii celnej) prowadzona jest przez władze Wspólnoty od 1 stycznia 1970 r. Obejmuje ona wspólną taryfę celną, zawieranie układów celnych i handlowych, wspólny system liberalizacji handlu i stosowanie środków ochrony handlowej (z postępowaniem antidumpingowym i antysubwencyjnym włącznie), a także harmonizację środków polityki eksportowej. Od tego więc czasu państwa członkowskie WE przekazały bezpośrednie kompetencje w zakresie ustalania zasad polityki handlowej wobec swych partnerów zewnętrznych organom Wspólnoty¹².

Wspólna taryfa celna WE została ustalona na zasadzie średniej arytmetycznej narodowych taryf celnych. Różnica między taryfami międzynarodowymi a wspólną taryfą celną była zmniejszana w trzech etapach: w dwóch pierwszych po 30%, a w ostatnim o 40%. Pierwsze dwa etapy w odniesieniu do artykułów przemysłowych nastąpiły 1 stycznia 1961 i 1963 r., tj. w pierwszym przypadku szybciej o jeden rok, w drugim zaś dwa i pół roku w porównaniu z postanowieniami Traktatu WE. Natomiast w odniesieniu do artykułów rolnych, nie objętych wspólną polityką rolną, zmniejszenie powyższej różnicy następowało zgodnie z planem tj. 1 stycznia 1962r. i 1 stycznia 1966 r. W przypadku artykułów rolnych objętych branżową organizacją rynkową w ramach wspólnej polityki rolnej, cła zostały zniesione z chwilą utworzenia tych organizacji i zastąpione ruchomymi opłatami wyrównawczymi. 1 lipca 1968 r. rozpoczął się trzeci etap – została ustalona wspólna taryfa celna na artykuły rolne nie objęte wspólną polityką rolną, przy czym artykuły rolne nie objęte branżowymi organizacjami rynkowymi stanowiły około 10% ogółu artykułów rolnych. Przeciętne opłaty celne w ramach wspólnej taryfy celnej wynosiły 12,5%. W wyniku obniżki ceł w ramach tzw. Rundy Kennedy'ego została ona zmniejszona o 35% i od 1 stycznia 1972 r. wynosi 8,1% (w USA 12 %)¹³.

Mniejszy był natomiast zakres obniżek ceł w Rundzie Tokijskiej (1973-1979)¹⁴ i w porównaniu do poprzedniej rundy GATT był w znacznym stopniu spowodowany recesją gospodarczą w krajach wysoko rozwiniętych i związanym z nią wzrostem tendencji protekcyjnych. Przeciętny poziom ceł w najwyższej rozwiniętych państwach świata po Rundzie Tokijskiej (jej ostatnie rezultaty weszły w życie w 1987 r.) wynosi 3,6%. Wspólnota Europejska, w której stawka celna w imporcie z krajów trzecich wyniosła wówczas 2,4% znalazła się na pierwszej pozycji wśród państw rozwiniętych jeśli chodzi o najmniejszy stopień protekcji taryfowej. Dane GATT z 1988 r. dotyczące poziomu ceł dla importu ówczesnej Dwunastki z krajów stosujących KNU, dodatkowo potwierdzają ten fakt, jako że

¹¹ *Wspólnoty Europejskie. Stowarzyszenie Polski ze Wspólnotami Europejskimi...*, s. 28.

¹² U. Płowiec, *Polska i Unia Europejska...*, s. 35.

¹³ Z. M. Doliwa-Klepacki, *Europejska integracja gospodarcza...*, s. 143.

¹⁴ Ponad 20% obniżka ceł.

zgodnie z nimi średnia arytmetyczna stawka celna wyniosła wtedy 7,3%, a odpowiednio średnia ważona – 5,1%¹⁵.

Strukturę importu Wspólnoty przedstawia tabela 1.

Tabela 1. Struktura importu WE z krajów objętych KNU wg stawek z 1988 r.

Przedział stawek celnych	Produkty rolne	Produkty przemysłowe	Wszystkie produkty
Import bez cła	38,4	29,3	30,0
0 - 5,0 %	12,7	25,6	24,8
5,1 – 10,0 %	16,3	35,0	33,7
10,1 – 15,0 %	6,7	9,0	8,8
15,1 – 20,0 %	7,6	0,6	1,1
Ponad 20,1 %	2,9	0,0	0,2
Inne obciążenia*	15,4	0,5	1,4
Ogółem	100,0	100,0	100,0

* W przypadku produktów rolnych tzw. opłaty wyrównawcze często zastępują stawki celne lub są stosowane obok nich.

Źródło: *Wspólnoty Europejskie. Stowarzyszenie Polski ze Wspólnotami Europejskimi*, IkiCHZ Warszawa 1992, s. 30.

W 1988 r. średnia arytmetyczna stawka celna w imporcie wyrobów przemysłowych do Wspólnoty wyniosła 6,4%, zaś w przypadku artykułów rolnych 12,4% (bez uwzględnienia opłat wyrównawczych a jedynie stawek *ad valorem*). Około 29% towarów przemysłowych i 38% produktów rolnych zwolnione było z opłat celnych. Szeroki asortyment surowców objęty był bardzo niskimi lub wręcz zerowymi stawkami celnymi (średnie cło dla tej grupy wynosiło nieco ponad 1%). Ponad 5% cło stosowane było natomiast dla półproduktów i wyrobów końcowych. W niektórych grupach wyrobów obowiązują stosunkowo wysokie stawki celne. Szczególnym przykładem są wyroby tytoniowe, gdzie dla papierosów stosuje się we Wspólnocie 90% cło, zaś dla cygar 52%. Natomiast opłaty wyrównawcze dla produktów rolnych oznaczone są w taryfie celnej Wspólnoty symbolem AGR i stanowią one różnicę między ustaloną w WE ceną progą a najniższą oferowaną ceną na bazie CIF w imporcie. Stosowane są one zamiast cel lub łącznie z cłami. W 1988 r. obejmowały one około 33% pozycji taryfowych i 12% wartości importu rolnego do Wspólnoty.

Dania, Irlandia i Wielka Brytania od 1 stycznia 1974 r. ujednoliciły ze wspólną taryfą państw WE swe cła na towary, w przypadku których różnica między ich cłami a wspólną taryfą nie wynosiła więcej niż 15%. W odniesieniu do innych towarów Dania, Irlandia i Wielka Brytania zmniejszyły różnice między cłami narodowymi a wspólną taryfą celną następująco: 1 stycznia 1974 r. do 60%, 1 stycznia 1975 r. – 40%, 1 stycznia 1976 r. – 20%, a 1 lipca 1977 r. – 0%. Nato-

¹⁵ Por. *Wspólnoty Europejskie. Stowarzyszenie Polski ze Wspólnotami Europejskimi...*, s. 30.

miast Grecja likwidowała różnice między jej cłami narodowymi, a wspólną taryfą celną w czasie pięciu lat, tj. do 1 stycznia 1986 r.¹⁶

Ponieważ poziom protekcji celnej był w różnych krajach członkowskich zróżnicowany, to jego uśrednienie spowodowało pogorszenie warunków dostępu do rynków krajów o niższych stawkach celnych, czyli RFN i krajów Beneluksu. Wspólnota przyznała członkom GATT koncesje taryfowe, które częściowo wyrównały te straty. Wspólnota udzielała takich rekompensat przy okazji każdego rozszerzenia o nowych członków (ostatnio dotyczyło to skutków przyjęcia do WE Austrii, Finlandii i Szwecji). Nowi członkowie Wspólnoty nie musieli przyjmować wspólnej taryfy w momencie akcesji, lecz mogli to czynić stopniowo. W przypadku Hiszpanii i Portugalii proces adaptacji stawek celnych do poziomu zewnętrznej taryfy WE trwał siedem lat (do 1992 r.). Szwecja i Austria przyjęły zewnętrzną taryfę WE w momencie akcesji, czyli 1 stycznia 1995 r. Finlandia zastrzegła sobie, że stawki celne na niektóre towary wrażliwe dostosuje do końca 1997 r.¹⁷

Wejście w życie Wspólnej Taryfy Celnej (*Common Customs Tariff*) oznaczało, że polityka celna (wszelkie zmiany stawek celnych, negocjacje taryfowe) została wyjęta spod autonomicznej gestii krajów członkowskich WE i przekazana Radzie i Komisji Europejskiej. Od 1975 r. również dochody z ceł przekazywane są przez kraje członkowskie do budżetu wspólnotowego.

Wspólną Taryfę Celną zbudowano najpierw według zasad Nomenklatury Brukselskiej z 1950 roku. W kwietniu 1987 r. Rada podjęła decyzję o przystąpieniu Wspólnoty do Zharmonizowanego Systemu Opisu i Kodowania Towarów (*Harmonized Commodity Description and Coding System*). Sześciocyfrowa Nomenklatura Zharmonizowana (HS) uzupełniona o 8-cyfrowe podpozycje CN (*Combined Nomenclature*) jest stosowana we wspólnotowej taryfie celnej od 1988 r. Składa się z 21 Sekcji, 99 rozdziałów i około 15 tys. pozycji towarowych¹⁸.

W wyniku wieloletnich zmian, udoskonalień i dostosowań do potrzeb obrotów zagranicznych, przybrała ona formę Zintegrowanej Taryfy Wspólnot Europejskich – TARIC (*Integrated Tariff of the European Communities*). Oparta jest na zharmonizowanym systemie (HS – *Harmonised System*), scalonej nomenklaturze (CN – *Combined Nomenclature*) i wymienionych niżej specyficznych postanowieniach. Zawiera około 10 tys. tytułów zakodowanych w ośmiu cyfrach. Dalszy podział zakodowany w dwóch dodatkowych cyfrach, spowodowany jest potrzebami uwzględnienia specyficznych postanowień odnośnie do¹⁹:

- 1) zawieszenia taryf,
- 2) kwot taryfowych,
- 3) preferencji taryfowych (łącznie z kwotami i pułapami),
- 4) Powszechnego Systemu Preferencji stosowanych do krajów rozwijających się,
- 5) ceł antidumpingowych i antysubwencyjnych,

¹⁶ Z. M. Doliwa-Klepacki, *Europejska integracja gospodarcza...*, s. 144.

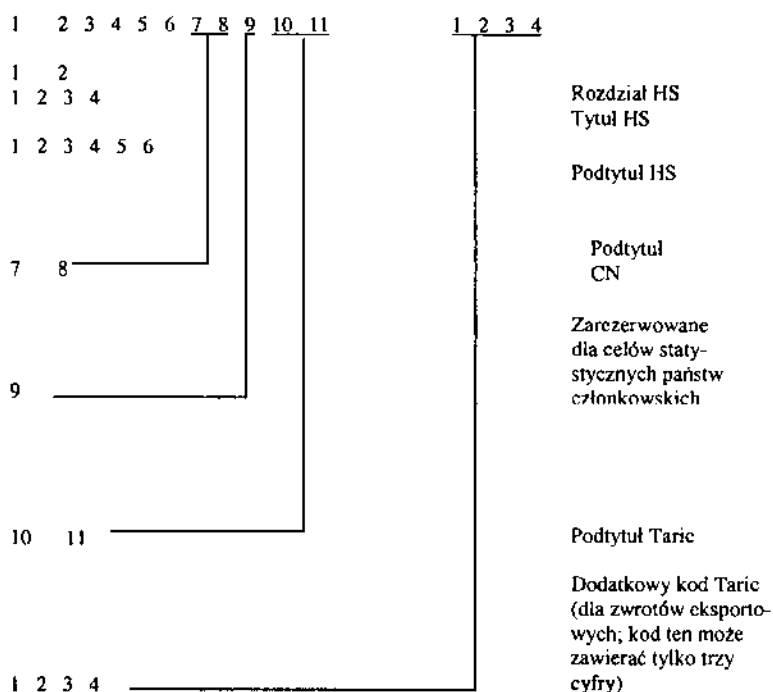
¹⁷ U. Płowiec, *Polska i Unia Europejska...*, s. 106-107.

¹⁸ E. Kawecka-Wyrzykowska, E. Synowiec, *Unia Europejska. Integracja Polski z Unią Europejską*, Warszawa 1997, s. 93.

¹⁹ L. Ciamaga, E. Latoszek, K. Michałowska-Gorywoda, L. Oręziak, E. Teichman, *Unia Europejska. Podręcznik akademicki*, Warszawa 1997, s. 120-121.

- 6) opłat wyrównawczych,
- 7) obciążeń wyrównawczych,
- 8) zmiennych komponentów,
- 9) dostępu do kwot kompensacyjnych i ceł rezydualnych,
- 10) wartości jednostkowej,
- 11) cen odniesienia (referencyjnych) i minimalnych,
- 12) zakazów importu,
- 13) restrykcji importowych,
- 14) nadzoru importu,
- 15) dodatkowego mechanizmu handlowego,
- 16) zakazów eksportu,
- 17) ograniczeń eksportu
- 18) nadzoru eksportu,
- 19) zwrotów eksportowych.

Strukturę kodów Taric i kodów dodatkowych przedstawia rysunek nr 1.



Rys. 1. Struktura kodów Taric i kodów dodatkowych

Źródło: L. Ciamaga, E. Latoszek, K. Michałowska-Gorywoda, L. Oręziak, E. Teichman, *Unia Europejska. Podręcznik akademicki...*, s. 122.

„Taryfa” publikowana jest corocznie, natomiast co tydzień kraje członkowskie otrzymują jej uaktualnienie. Wspólna Taryfa Celna zawierała dwie kolumny stawek celnych: autonomiczne oraz konwencyjne. Stawki konwencyjne stosowane były w imporcie z krajów trzecich należących do WTO (dawniej GATT) oraz wobec państw, którym Wspólnota przyznała bilateralnie **klauzulę największego uprzywilejowania**²⁰ w kwestiach taryfowych, na mocy zawartych porozumień²¹. W praktyce stawki konwencyjne były stosowane przez WE w imporcie z każdego kraju trzeciego. Stawki autonomiczne miały natomiast zastosowanie bardzo rzadko, tj. kiedy były niższe od konwencyjnych lub wtedy, gdy nie było stawki konwencyjnej, co występowało w przypadku niektórych towarów rolnych.

Od zakończenia liberalizacji stawek celnych wynikającej z ustaleń Rundy Urugwajskiej, tj. od 2001 r. Wspólna Taryfa Celna zawiera jedną kolumnę stawek celnych, tj. stawki konwencyjne²². Ponadto TARIC zawiera wykaz państw korzystających z preferencji celnych w wymianie ze Wspólnotą.

Wspólna taryfa celna nie zawiera wszystkich stawek będących w użyciu, bowiem cła specjalne oraz preferencyjne określone są w odrębnych zarządzeniach czy umowach handlowych²³.

Stawki celne ustalane są przeważnie *ad valorem*, ale oprócz tego mogą mieć zastosowanie stawki specyficzne²⁴ oraz tzw. alternatywne (np. dla jabłek, dywanów, niektórych wyrobów szklanych czy zegarków) polegające na tym, że cło *ad valorem* ustalane jest w wielkości nie mniejszej lub nie większej od pewnej stawki specyficznej. Cła sezonowe nakładane są na wiele owoców i warzyw oraz na kwiaty cięte²⁵. Występują także cła mieszane – ustalane jednocześnie od wartości i ilości danego towaru.

Oprócz stawek celnych wspólna taryfa celna wymienia jeszcze dwa rodzaje opłat. Są to tzw. zmienne opłaty wyrównawcze dla artykułów rolnych (*levies* – AGR) oraz opłata dodatkowa do przetworów rolno-spożywczych tzw. ruchomy element (*mobile element* – MOB) obciążający zawartość cukru, mąki i mleka w przetworach²⁶.

Pod wpływem międzynarodowych procesów liberalizacyjnych, cła jako instrument ochrony rynku UE straciły na znaczeniu w przypadku większości towarów przemysłowych. Chodzi tu nie tylko o malejący poziom stawek (z ok. 40% do ok. 4% po zakończeniu Rundy Urugwajskiej), ale też o ograniczenie swobody ich

²⁰ KNU oznacza zobowiązanie się partnera do traktowania nie gorzej niż jakiegokolwiek najbardziej uprzywilejowanego kraju, lecz nie w sensie absolutnym tylko względnym, tzn. w porównaniu z traktowaniem innych krajów.

²¹ E. Kawecka-Wyrzykowska, E. Synowiec, *Unia Europejska. Integracja Polski z Unią Europejską...*, s. 93.

²² Por. Wspólna Taryfa Celna na rok 2003 (Rozporządzenie Komisji (WE) nr 1832/2002 z 1 sierpnia 2002 r. zmieniające Załącznik I do Rozporządzenia Rady (EWG) nr 2657/87 w sprawie taryfy i nomenklatury statystycznej oraz Wspólnej Taryfy Celnej).

²³ *Wspólnoty Europejskie. Stowarzyszenie Polski ze Wspólnotami Europejskimi...*, s. 29.

²⁴ Około 12% wszystkich stawek stanowią stawki specyficzne. Dominują one w imporcie artykułów rolnych.

²⁵ E. Kawecka-Wyrzykowska, E. Synowiec, *Unia Europejska. Integracja Polski z Unią Europejską...*, s. 94.

²⁶ *Wspólnoty Europejskie. Stowarzyszenie Polski ze Wspólnotami Europejskimi...*, s. 29.

podnoszenia, czyli tzw. **związanie cel**²⁷. Zgodnie ze zobowiązaniami podjętymi w Rundzie Urugwajskiej, wszystkie cła we Wspólnocie zostały związane²⁸.

Pierwszą transzę obniżek cel w imporcie towarów przemysłowych Wspólnota wprowadziła 1 stycznia 1995 r., zaś dla produktów rolnych 1 lipca tegoż roku²⁹. Od roku 1999 do 2000 stawki celne KNU zostały zredukowane o średnio 36% w przypadku produktów rolnych i o 37% jeśli chodzi o przemysłowe. Ponadto Wspólnota zobowiązała się do całkowitej eliminacji cel w imporcie materiałów budowlanych, sprzętu medycznego, mebli, wyrobów stalowych, sprzętu rolniczego, papieru, piwa i wyrobów spirytusowych (towary te stanowią około 10% wartości wspólnotowego importu przemysłowego). W efekcie więc, po wprowadzeniu w życie uzgodnień Rundy Urugwajskiej prawie 40% importu przemysłowego do UE odbywa się na zasadach bezcłowych. Większość z nich waha się między 3 i 10%. Stawki powyżej 10% są stosowane w imporcie niektórych tekstyliów i odzieży, obuwia i ryb.

Tabela 2. Wdrażanie zobowiązań celnych podjętych w Rundzie Urugwajskiej przez Wspólnotę Europejską

Grupa towarowa	Średnia stawka celna (ważona importem) po pierwszej redukcji RU (%)	Finalna stawka celna po wdrożeniu zobowiązań RU (%)	Procent redukcji cel w RU
Produkty rolne	26,11	18,39	-36
Produkty rybołówstwa	13,59	12,04	-18
Wyroby przemysłowe	5,98	3,73	-37

Źródło: E. Kawecka-Wyrzykowska i E. Synowiec, *Unia Europejska. Integracja Polski z Unią Europejską...*, s. 95.

Docelowe stawki celne na towary uznane przez Unię za najbardziej wrażliwe pozostaną relatywnie wysokie (np. w przypadku odzieży wyniosą one średnio 12%, w przypadku obuwia – 10,2%. W przypadku tekstyliów – 8,3%). Średnia nieważona stawka celna dla wszystkich produktów przemysłowych w imporcie do UE ma wynosić niespełna 3%. Jest to mniej niż wynikałoby ze zobowiązań podjętych w ramach Rundy Urugwajskiej (3,7%), dzięki dodatkowym obniżkom cel na mocy Porozumienia w sprawie handlu produktami technologii informatycznej (porozumienie ITA – *Information Technology Agreement*). Dotyczy ono takich towarów, jak: komputery, półprzewodniki, oprogramowanie, sprzęt telekomunikacyjny i przyrządy naukowe³⁰.

²⁷ Związanie cel oznacza, że nie mogą one zostać podniesione ponad określony poziom, jeśli nie zostanie udzielona rekompensata partnerom w WTO.

²⁸ E. Kawecka-Wyrzykowska, E. Synowiec, *Unia Europejska. Integracja Polski z Unią Europejską...*, s. 94.

²⁹ Ibidem.

³⁰ U. Płowiec, *Polska i Unia Europejska...*, s. 109.

Należy dodać, że poziom stawek celnych na artykuły rolne bardzo wzrósł w 1995 r. w wyniku **taryfikacji**³¹ środków pozataryfowych obowiązujących w imporcie rolnym przed wejściem w życie WTO. Podwyżka ceł na artykuły rolne spowodowała wzrost średniej nieważonej stawki celnej w całym imporcie (z 7,3% w 1993 r. do 9,6% 1 lipca 1995 r.). Stawka nieważona oznacza stawkę obliczoną jako średnią arytmetyczną³².

Na podstawie Artykułu 28 Traktatu o WE Rada może podejmować decyzje w sprawie zmian lub czasowych zawiesznień ceł. Zawieszenia te, zazwyczaj w ramach kwot taryfowych, dotyczą głównie surowców i półproduktów, które nie występują lub nie są produkowane w wystarczającej ilości na obszarze Unii. Dla produktów finalnych czy wyżej przetworzonych zawiesznienia stosowane są jedynie wyjątkowo.

Na stopień protekcji celnej, oprócz zawiesznień, wpływają też preferencje przyznawane partnerom handlowym. Wprawdzie preferencje udzielone przez UE w ramach umów dwustronnych lub jednostronnie mają szeroki zasięg geograficzny i towarowy, jednak ponad 60% importu do UE realizowane jest na zasadzie KNU. Wpływa na to znaczący udział USA i Japonii – państw nie objętych preferencjami – w imporcie zewnętrznym UE (blisko 30% w 1996 r.) oraz ponad 30% udział importu o stawkach zerowych na warunkach KNU w globalnej wartości importu zewnętrznego UE³³.

Należy też wspomnieć, że kraje rozwijające się są objęte tzw. Powszechnym Systemem Preferencji. Jest to system wspierania krajów rozwijających się przez kraje rozwinięte poprzez przyznawanie im jednostronnych preferencji handlowych. Przyznanie GSP jest wynikiem autonomicznej decyzji UE i nie podlega negocjacjom z krajami zainteresowanymi. Podstawowym narzędziem GSP są preferencje celne, co oznacza, że towary importowane w jego ramach do UE albo w ogóle są zwolnione z ceł, albo stawki celne są obniżone. Jednakże zakres produktów objętych GSP jest ograniczony i dotyczy głównie produktów przemysłowych.

W 1990 r. EWG objęła systemem GSP Polskę i Węgry, zaś w 1991 r. Bułgarię i d. Czechosłowację w ramach wspierania dokonujących się w tych krajach reform zmierzających do urynkwienia ich gospodarek i demokratyzacji życia publicznego. Od chwili wejścia w życie umów o stowarzyszeniu Wspólnot Europejskich z Polską, Węgrami i d. Czechosłowacją, Wspólnoty stosowały wobec tych krajów preferencyjne stawki celne³⁴.

Realizacja jednolitego rynku wewnętrznego, i związane z nią zniesienie punktów kontrolnych na granicach wewnętrznych Wspólnoty, wymagało również ujednoczenia i harmonizacji zasad dotyczących odpraw celnych na granicach zewnętrznych oraz innych zasad i procedur stosowanych w handlu zagranicznym

³¹ Taryfikacja polegała na zastąpieniu większości barier pozataryfowych (w przypadku UE były to głównie opłaty wyrównawcze stosowane w imporcie 1/3 artykułów rolnych i opłaty zmienne) w handlu artykułami rolnymi ekwiwalentem celnym, bez prawa ponownego wprowadzania ograniczeń pozataryfowych.

³² U. Płowiec, *Polska i Unia...*, s. 108.

³³ *Ibidem*, s. 109.

³⁴ E. Kawecka-Wyrzykowska, E. Synowiec, *Unia Europejska. Integracja Polski z Unią Europejską...*, s. 29.

z partnerami Wspólnoty. Aby ograniczyć mnogość dokumentów i informacji wymaganych przez kraje członkowskie przy przekraczaniu granic (mimo zniesienia cel) i ominąć bariery językowe, 1 stycznia 1988 r. Wspólnota Europejska wprowadziła Jednolity Dokument Administracyjny, w skrócie SAD od angielskiej nazwy **Single Administrative Document**. Zastąpił on 130 różnych dokumentów celnych dla przesyłek towarowych, stosowanych przez poszczególne państwa członkowskie.

W obrocie towarowym między państwami członkowskimi WE od 1 stycznia 1993 zostały zniesione wszelkie formalności celne³⁵. SAD zachowany został jedynie w relacjach z państwami trzecimi.

Od 1 stycznia 1994 r. obowiązuje Wspólnotowy Kodeks Celny (*Community Customs Code*) wraz z aktami wykonawczymi w których zebrano rozproszone dotychczas przepisy dotyczące systemu celnego, w szczególności odpraw na zewnętrznych granicach celnych Piętnastki. Warto podkreślić, że Kodeks ten jest przykładem największej konsolidacji legislacji wspólnotowej. Głównym impulsem do jego utworzenia była budowa rynku wewnętrznego i związana z tym konieczność usprawnienia pewnych mechanizmów, wypełnienia luk i wyeliminowania niedociągnięć prawnych³⁶. Jednak Wspólnotowy Kodeks celny reguluje tylko handel między Wspólnotą a krajami spoza ugrupowania. Przepływ towarów na obszarze Wspólnoty pozostaje poza jego zakresem.

Przepisy polskiego Kodeksu celnego są wzorowane na przepisach Kodeksu celnego Wspólnot Europejskich i razem z ustawami okołocelnymi tworzą podstawy prawne polskiej polityki celnej. Ustawa z 23 kwietnia 2003 r. o zmianie ustawy – Kodeks celny oraz o zmianie ustawy o służbie celnej stanowi najprawdopodobniej ostatni etap dostosowania polskiego prawa celnego do *acquis communautaire*. Podstawą zmian wprowadzanych nowelizacją jest uwzględnienie aktualnych przesłatek w unijnym prawie celnym.

Warto wspomnieć, że z dniem akcesji do Unii Europejskiej Polskę zacznie obowiązywać Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską. Związane z tym będzie przeniesienie uprawnień w zakresie kształtowania stosunków handlowych z krajami trzecimi z polskiej administracji rządowej na odpowiednie organy wspólnotowe. Rozporządzenia i decyzje Komisji lub Rady UE wejdą w życie do polskiego systemu prawnego.

Zgodnie z zasadami ustanawiającymi unię celną Polska, wstępując do UE, przejmie Wspólną Taryfę Celną i jej rozszerzoną wersję, czyli Zintegrowaną Taryfę Celną Wspólnot Europejskich – TARIC. W związku z tym z dniem akcesji do UE zniesione zostaną stawki celne oraz formalności celne w kontaktach z państwami członkowskimi oraz zmieniają się warunki importu na polski rynek z większości państw trzecich, ponieważ generalnie obniży się poziom ochrony taryfowej³⁷. Również zakres preferencji udzielanych przez Polskę (czy to w ramach

³⁵ Z. M. Doliwa-Klepacki, *Europejska integracja gospodarcza...*, s. 144.

³⁶ E. Kawecka-Wyrzykowska, E. Synowiec, *Unia Europejska. Integracja Polski z Unią Europejską...*, s. 96.

³⁷ Średni poziom stawek celnych (stan po Rundzie Jrugwajskiej) wynosi w UE 4,1% na towary przemysłowe oraz 19,5% na rolne, a w Polsce odpowiednio 10,4% i 52,8%.

zawartych umów o wolnym handlu, czy też w związku z powszechnym systemem preferencji celnych – GSP) ulegnie zmianie, gdyż jest znikomy w relacji do tego, jaki realizuje Wspólnota.

Natomiast w przypadku, gdyby efektowi liberalizacji stawek celnych, jaki będzie miał miejsce w związku ze zmianą polskiej taryfy celnej na wspólnotową, towarzyszyło pogorszenie warunków dostępu do polskiego rynku dla niektórych towarów (wzrost stawki celnej) to dane państwo trzecie otrzyma, zgodnie z zasadami ustanowionymi na mocy art. XXIV GATT/WTO, rekompensatę w postaci redukcji stawek celnych na inne towary w eksporcie do Unii Europejskiej.

Poruszając natomiast kwestię eksportu Polski po dniu członkostwa w UE warto wspomnieć, iż uzyskamy poprawę dostępu do rynku państw trzecich, zwłaszcza tych, którym Wspólnota udzieliła preferencji na zasadzie wzajemności. Trzeba również pamiętać, iż zmiany stopnia protekcji taryfowej polskiego rynku będą odnosić się w głównej mierze do kontaktów handlowych z krajami trzecimi, gdyż Polska utworzyła z UE strefę wolnego handlu artykułami przemysłowymi oraz dokonała znaczącej liberalizacji obrotów artykułami rolno-spożywczymi.

Należy mieć na uwadze, że uczestnictwo Polski w unii celnej będzie miało konsekwencje dla budżetu krajowego. Dochody z poboru należności celnych będą wpływały do budżetu Wspólnot, a jedynie 25% zebranych opłat z tego tytułu pozostanie w Polsce na pokrycie kosztów manipulacyjnych.

Obowiązujące obecnie w Polsce przepisy regulujące zagadnienia celne w dużej mierze są zgodne z prawem wspólnotowym, co wynika między innymi z członkostwa Polski w Światowej Organizacji Handlu i Światowej Organizacji Celnej oraz zawartego wcześniej Układu Europejskiego, na mocy którego rozpoczęły się dostosowania polskiego prawa do *acquis communautaire*.

Katarzyna Nowacka

TURYSTYKA A MIĘDZYNARODOWA INTEGRACJA GOSPODARCZA NA PRZYKŁADZIE UNII EUROPEJSKIEJ

Unia Europejska jest największym rynkiem turystycznym świata – na jej obszarze koncentruje się aż 40,5% międzynarodowego ruchu turystycznego (rys. 1). Turystyka wspólnotowa jest w dużej części wewnątrzspółnotowa: 87% zarejestrowanego ruchu turystycznego przypada na obywateli unijnych, a pozostałe 13% – na przyjezdnych spoza Unii¹.

Unia Europejska jest nie tylko potęgą gospodarczą i największym rynkiem na świecie, ale także najbardziej zaawansowaną formą integracji gospodarczej. Pojawia się pytanie, czy jednoczenie się krajów Europy Zachodniej wywiera wpływ na rozwój turystyki w tym regionie.

W części pierwszej przedstawiono czynniki wpływające na rozwój ruchu turystycznego. Następnie opisano związki integracji z turystyką na przykładzie Unii Europejskiej.

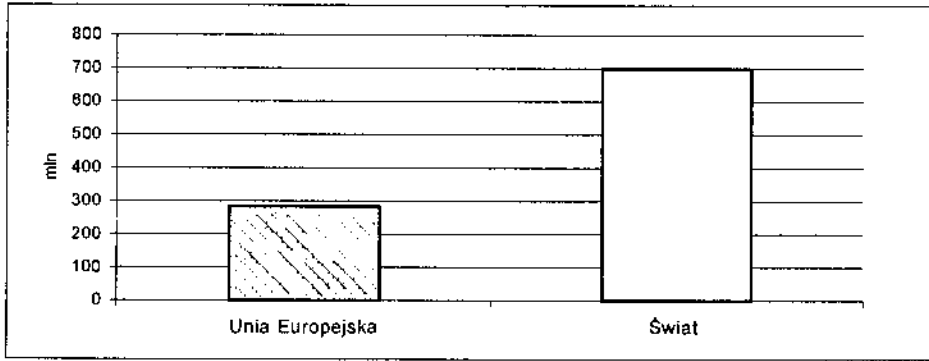
I

Współczesny rynek turystyki międzynarodowej ukształtował się pod wpływem wielu uwarunkowań. Są one bogato opisywane w literaturze przedmiotu² oraz porządkowane według różnorodnych kryteriów. Jedną z klasyfikacji wyszczególnia czynniki, które:

¹ Komisja Wspólnot Europejskich, Bruksela 13.11.2001 COM (2001) 665 final: *Wspólnie pracując dla przyszłości turystyki europejskiej*; www.pot.gov.pl

² Niżej wymienione czynniki zebrano na podstawie: W. Alejzak, *Turystyka w obliczu XXI wieku*, Kraków 1999, s. 78-83; H. Borne, *Organizacja turystyki*, Warszawa 1998, s. 47; R. Łazarek, *Ekonomika turystyki*, Warszawa 1999, s. 69-80.

- 1) ukształtowały popyt na dobra i usługi turystyczne,
- 2) wpłynęły na rozwój podaży turystycznej,
- 3) uwarunkowania związane z polityką turystyczną.



Rys. 1. Przyjazdy turystów zagranicznych w 2000 r.

Źródło: World Tourism Organization (sierpień 2001)

W pierwszej grupie wymienia się następujące uwarunkowania wzrostu światowego popytu na usługi turystyczne, m.in.: wzrost stopy życiowej ludności, wzrost ilości czasu wolnego, czynniki demograficzne (tj.: wzrost liczby ludności, spadek liczby osób w wieku produkcyjnym, na korzyść ludzi w wieku przed i po produkcyjnym i in.), procesy urbanizacyjne, rozwój nauki i oświaty, rozszerzanie się geograficznego zasięgu kontaktów handlowych (co sprzyjało rozwojowi turystyki biznesowej i kongresowej), zmiany w sferze potrzeb, preferencji i motywów uprawiania turystyki, rozwój podaży turystycznej.

W drugiej grupie wyszczególnia się czynniki, które ukształtowały współczesny rynek turystyki międzynarodowej od strony podażowej, czyli: rozwój środków transportu, modernizacja infrastruktury turystycznej, wzrost konkurencji pomiędzy organizatorami obsługi turystycznej, powstawanie nowych ośrodków turystycznych, szybki rozwój różnych dróg informacji (np. prasa turystyczna), ułatwienia w obrocie pieniężnym (czeki, rozwój banków).

W trzeciej grupie zebrano przesłanki natury gospodarczo-politycznej, które zdeteminowały jednocześnie rozwój popytu i podaży turystycznej, a więc: względne ustabilizowanie sytuacji politycznej na świecie (po kryzysie gospodarczym w latach 30., okresie II wojny światowej, a następnie tzw. zimnej wojnie); liberalizacja zasad przekraczania granic w Europie Zachodniej; dostrzeganie coraz większych korzyści ekonomicznych z rozwoju turystyki i związane z tym działania państwa, i in.

Ogólne czynniki rozwoju współczesnej turystyki wymagają rozszerzenia o względy, które trzeba mieć na uwadze, gdy analizujemy konkretny kraj czy region. W tabeli 1 przedstawiono najczęściej wymieniane w literaturze czynniki, które wpływają na wybór konkretnego miejsca wypoczynku. Wśród nich wyszcze-

gólnia się tzw. warunki *sine qua non* rozwoju turystyki w danym regionie, czyli: pokój międzynarodowy, spokój; bezpieczeństwo i stabilizacja; stosunki dobrosąsiedzkie i współpraca międzynarodowa; stały rozwój gospodarczy danego regionu i wzrost zamożności społeczeństwa; postęp techniczny (zwłaszcza rozwój środków komunikacji pasażerskiej); proturystyczna polityka rządów i in³.

Tabela 1. Czynniki wpływające na rozwój ruchu turystycznego

I. Czynniki wpływające na popyt turystyczny	
Czynniki ekonomiczne	<ul style="list-style-type: none"> - ogólny rozwój gospodarczy kraju, - stosunki handlowe, - ceny i kursy walutowe, - miejsce pracy i warunki produkcji, - koszty transportu, - kształtowanie się dochodów realnych
Otoczenie	<ul style="list-style-type: none"> - klimat, - środowisko geograficzne, - ekologia, - urbanizacja, - otoczenie miejsca zamieszkania
Spółeczeństwo	<ul style="list-style-type: none"> - opinie i „normy” społeczne dyktujące zachowanie jednostek, - cechy demograficzne (np. miejsce zamieszkania, zatrudnienie, wykonywany zawód), - płatny wolny czas którym dysponuje społeczeństwo, - poziom wykształcenia społeczeństwa, <li style="padding-left: 20px;">struktura zawodowa decydująca o statusie społecznym
Osobowość	<ul style="list-style-type: none"> - niektóre cechy demograficzne (płeć, wiek, stan cywilny i wielkość rodziny) - cechy osobiste np. ciekawość świata, potrzeba podróży, wypoczynku i rekreacji, hobby) - motywy podróży
Państwo	<ul style="list-style-type: none"> - stosunki polityczne, - regulacji rządowe w zakresie ochrony konkurencji, - ochrony prawnej konsumenta, - ochrony środowiska naturalnego, - regulacje podatkowe, - rozwój turystyki socjalnej oraz turystyki dzieci i młodzieży, - polityka turystyczna, - wymagane formalności graniczne, - profesjonalne poparcie turystyki przyjazdowej
Podaż i media	<ul style="list-style-type: none"> - wielkość i struktura podaży (transport, baza noclegowa, organizatorzy podróży, - ceny i ich dostosowanie do różnych grup dochodowych, - środki masowego przekazu
II. Czynniki determinujące podaż turystyczną	
Czynniki ekonomiczne	<ul style="list-style-type: none"> - np. ceny i kursy walutowe, - i in. Ww. czynniki popytowe
Otoczenie	<ul style="list-style-type: none"> - np. klimat, środowisko geograficzne miejsca docelowego, - infrastruktura i usługi miejsca docelowego,

³ Por. R. Łazarek, *Ekonomika turystyki...*, s. 69-70.

	<ul style="list-style-type: none"> - dostępność miejsca docelowego, - i in. ww. czynniki popytowe
Społeczeństwo.	- ww. czynniki popytowe
Konsumenci-nahywy	<ul style="list-style-type: none"> - motyw i cele podróży, - moda, - udział „turystyki narodowej” oraz zagranicznej turystyki przyjazdowej w popycie turystycznym
Przedsiębiorstwo	<ul style="list-style-type: none"> - udział małych, średnich i dużych firm w podaży turystycznej, - system obciążeń podatkowych, - alternatywne możliwości inwestycyjne, - koszty produkcji, - rynek siły roboczej,
Państwo	<ul style="list-style-type: none"> - międzynarodowe stosunki polityczne i gospodarcze, - programy rozwoju turystyki na szczeblu krajowym, regionalnym i lokalnym, - wykorzystanie instrumentów polityki turystycznej, np. koncesje, subwencje, dotacje, ulgi inwestycyjne, system podatkowy, - wpływ na zagospodarowanie turystyczne (rozwój bazy noclegowej i gastronomicznej, transportu pasażerskiego i działalności biur podróży i in.) - kształcenie zawodowe, - podnoszenie świadomości turystycznej społeczeństwa, - tworzenie i egzekwowanie prawa turystycznego, - a wobec turystyki zagranicznej – dodatkowo – formalności graniczne (przepisy paszportowe, wizowe, celne, dewizowe, sanitarne)

Opracowano na podstawie: R. Lazarek, *Ekonomika turystyki...*, s. 69-80; S. Wodejki, *Ekonomiczne zagadnienia turystyki*, Warszawa 1998, s. 62-70; W. W. Gawronecki, *Turystyka*, Warszawa 2000, s. 165-187; W. Alejzak, *Turystyka w obliczu XXI wieku*, Kraków 1999, s. 114.

Przegląd czynników wpływających na rozmiary międzynarodowego ruchu turystycznego pozwala zauważyć, że o sukcesie danego regionu decydują zarówno uwarunkowania obecne w kraju/regionie recepcji turystycznej, jak i emisji turystycznej oraz na obszarze łączącym kraje emisji i recepcji turystycznej, czyli związane z transportem.

II.

Z punktu widzenia poszukiwań związków między Unią Europejską a rozwojem turystyki w tym regionie można zauważyć, że pewne płaszczyzny rozwoju turystyki wykazują szczególną współzależność z przejawianiem się międzynarodowej integracji gospodarczej. Jest to proces eliminacji granic ekonomicznych między krajami, przez usuwanie ograniczeń w przepływie towarów, usług i czynników wytwórczych oraz tworzenie podobnych warunków konkurencji między krajami⁴.

Artykuł 3u traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską określa, iż działania wspólnotowe powinny obejmować środki w obszarze turystyki zmierzające do osiągnięcia celów przedstawionych w artykule 2 traktatu. Obejmują one zwłaszcza

⁴ E. Jantoń-Drozdowska, *Regionalna integracja gospodarcza*, Warszawa-Poznań 1998, s. 9.

trwały rozwój i wzrost, zwiększenie zatrudnienia, spójność gospodarcza i społeczną oraz konwergencje wyników gospodarczych, a także poprawę jakości życia i zwiększenie integracji⁵.

Można znaleźć następujące przykłady realizacji celów integracji, sprzyjające rozwojowi turystyki:

- pomoc finansowa dla słabiej rozwiniętych sektorów gospodarczych i regionów udzielana ze środków Funduszy Strukturalnych przeznaczonych na cele związane z turystyką (np. w latach 2000–2006 zaleca się m.in. modernizację infrastruktury turystycznej oraz poprawę kwalifikacji kadr turystycznych⁶). Nakłady przeznaczone na turystykę ze wspólnotowej polityki regionalnej rosną od 1984⁷;
- jednoczenie obywateli Europy, którzy poprzez rozwój turystyki odkrywają, iż łączą ich te same wartości europejskie i wspólne problemy – w związku z czym turystyka korzysta ze źródeł finansowania dotyczących: ochrony dziedzictwa kulturalnego, edukacji a także – ochrony środowiska⁸,
- ochrona interesów konsumentów usług turystycznych⁹,
- wykorzystanie turystyki do osiągania celów polityki wobec przedsiębiorstw¹⁰ – wobec faktu, że w sektorze turystycznym działa ok. 2 mln firm, z czego większość to małe i średnie przedsiębiorstwa (tzw. SME)¹¹,
- wykorzystanie turystyki do osiągania celów związanych ze wzrostem gospodarczym i zatrudnieniem – np. Komunikat Komisji dla Rady, Parlamentu Europejskiego, Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów – Zwiększenie potencjału turystyki w celu zwiększenia zatrudnienia, COM (1999) 205 final, Dz.U. WE 178-03, z 23.06.1999¹²,
- realizacja polityk wspólnotowych dotyczących m.in. transportu, konkurencji, rynku wewnętrznego, na przykład proces liberalizacji transportu lotniczego¹³,
- zacieśnienie współpracy między państwami członkowskimi UE na podstawie Układu z Schengen, w myśl którego po przekroczeniu granic jednego z sygnatariuszy można podróżować po Europie tak, jak po jednym wielkim kraju¹⁴. W literaturze¹⁵ wymienia się także korzystne przesłanki integracji krajów UE dla dalszego rozwoju turystyki:

⁵ Komisja Wspólnot Europejskich...

⁶ A. Hutyra, *Co czeka przedsiębiorcę po wejściu Polski do Unii Europejskiej?*, Gdańsk, <http://www.pot.gov.pl>.

⁷ W początkowym okresie wspólnotowej polityki regionalnej turystyka odgrywała niewielką rolę. Zainteresowanie turystyką pojawiło się dopiero w 1984. Por. *Gospodarka turystyczna u progu XXI wieku*, red. S. Bosiacki, Poznań 2000, s. 39-41 oraz J. Drużyńska, *Turystyka w UE – szansa na nowe miejsca pracy*, „BOSS” 1999, nr 4, s. 44.

⁸ A. Hutyra, op. cit.

⁹ Szczegółowe akty prawne datowane są od roku 1986 por. H. Zawistowska, *Ochrona prawna konsumenta usług turystycznych w prawie Wspólnotowym*, [w:] *Ochrona interesów konsumentów usług turystycznych w Polsce i w Unii Europejskiej (materiały poseminaryjne)*, Warszawa 2002.

¹⁰ Komisja Wspólnot Europejskich...

¹¹ „Defining, Measuring and Evaluating Carrying Capacity in European Tourism destinations” Athens 2002 <http://europa.eu.int/comm/environment>.

¹² Komisja Wspólnot Europejskich...

¹³ J. Drużyńska, op. cit.

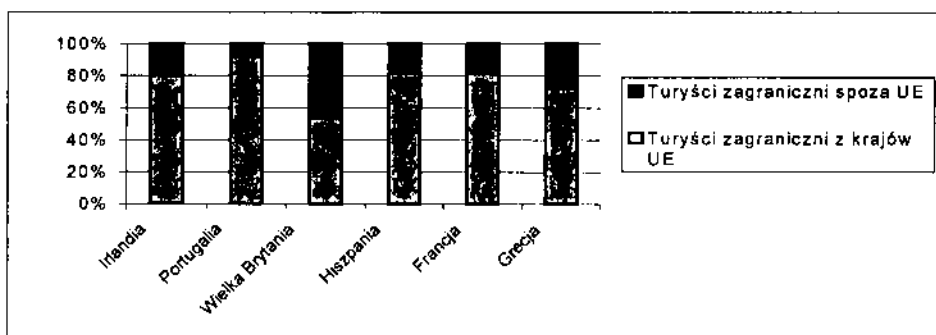
¹⁴ Por. Układ z Schengen. Przedstawicielstwo Komisji Europejskiej w Polsce, www.europa.delpol.pl oraz W. Alejszak, op. cit., s. 194.

¹⁵ Komisja Wspólnot Europejskich...

- uwolnienie usług spod kontroli państwa i rozwój sieci transportowych,
- rosnącą efektywność wspólnego rynku,
- wprowadzenie wspólnej waluty, która eliminuje uciążliwości oraz koszty związane z wymianą walut, zwiększa przejrzystość cen i itd.

III.

Turystyka w Unii Europejskiej jest w dużej części, o czym już wzmiankowano, turystyką wewnątrz wspólnotową. Średnio 87% zarejestrowanego ruchu turystycznego przypada na obywateli unijnych. W poszczególnych krajach członkowskich udział ten może być jeszcze większy (np. w Portugalii wynosił on 92%) lub mniejszy (np. w Wielkiej Brytanii 53%; rys. 2).



Rys. 2. Struktura ruchu turystycznego przyjazdowego w wybranych krajach Unii Europejskiej, tj. w Irlandii, Portugalii i Wielkiej Brytanii w 2001, Hiszpanii w 2000, Francji i Grecji w 1999.

Źródło: TourMIS, <http://tourmis.wu-wien.ac.at>.

Na turystów z krajów członkowskich przypada istotna część rynku turystyki w Unii Europejskiej. Jest to ważna informacja z punktu widzenia poszukiwań związków między jednoczeniem się krajów Europy Zachodniej a turystyką, która pozwoli osiągać cele integracji, takie jak: trwały rozwój, wzrost gospodarczy i zatrudnienie oraz spójność gospodarcza i społeczna.

Jan Staszaków

SUWERENNOŚĆ A PRZYSTĘPOWANIE PAŃSTW DO WSPÓLNOT

Druga połowa dwudziestego wieku to okres, kiedy w różnych regionach świata powstają „wspólnoty” państw¹. Tendencja ta nie jest zatem specjalnością „europejską”. Procesy te związane są z tendencją do wspólnego regulowania początkowo spraw z zakresu szeroko pojętej gospodarki każdego z krajów, a w końcu i problemów z zakresu polityki zagranicznej i bezpieczeństwa. W okresie tym powstają dwojakiego rodzaju wspólnoty: typu amerykańskiego i typu europejskiego. Wspólnoty te różnią się od siebie w sposób zasadniczy. O ile wspólnoty typu amerykańskiego nie tworzą wspólnych organów o charakterze ponadpaństwowym i swego wewnętrznego prawa², o tyle wspólnoty typu europejskiego tworzą cały „alembik” administracyjny. Powołują wiele organów wewnętrznych o charakterze ponadnarodowym i tworzą swe wewnętrzne prawo, które wyprzedza w stosowaniu prawo krajów państw członkowskich³. Podział na te dwa rodzaje wspólnot jest pewnym uproszczeniem, ponieważ powstawały i powstają wspólnoty, można powiedzieć „pośrednie” – które cechują się jakimiś typowymi rozwiązaniami i dla amerykańskiego i dla europejskiego wzorca wspólnoty. Wszystkie wspólnoty w dokumentach kreacyjnych podkreślają swe poszanowanie dla prawa międzynarodowego

¹ Np. Unia Celna i Gospodarcza Afryki Środkowej (UDEAC), Stowarzyszenie Narodów Azji Południowo-Wschodniej (ASEAN), Andyjskie Stowarzyszenie Rozwoju (Pakt Andyjski), Północnoamerykańska Strefa Wolnego Handlu (NAFTA). Szerokie potraktowanie tematu znajdujemy w pracy A. Nowak, *Organizacje gospodarcze krajów rozwijających się*, [w:] *Organizacje w stosunkach międzynarodowych. Istota, mechanizmy działania, zasięg*, red. T. Łoś-Nowak, Wrocław 1997.

² Państwa wchodzące w skład takiej wspólnoty zachowują wiele swobody w swym działaniu nawet w sprawach objętych współpracą. Wspólnoty takie przedkładają logikę „wolnego handlu” nad bardziej lub mniej ścisłą reglamentacją swojej współpracy.

³ Cechą charakterystyczną takich wspólnot jest rozbudowany aparat administracyjny, w tym w organy o charakterze ponadnarodowym oraz tworzenie wewnętrznego prawa, które wyprzedza prawo krajowe.

poprzez odwoływanie się do Karty Narodów Zjednoczonych lub do powszechnie obowiązujących zasad i prawa tego systemu prawa⁴.

Problematyka suwerenności państwa podnoszona jest ostatnio w wielu pracach o charakterze naukowym, publicystycznym. Szeroko jest komentowana w prasie, radiu i telewizji. Związane to jest z procesem przystępowania nowych państw do Wspólnot Europejskich⁵ oraz dyskusją na temat, czy to przystępowanie łączy się z utratą suwerenności państwa – dotychczas traktowanej jako jeden z podstawowych atrybutów państwa, państwa jako podmiotu prawa międzynarodowego publicznego⁶.

Wyczerpujące przedstawienie problematyki „suwerenności” nie jest możliwe w ramach krótkiego artykułu ani nawet większego opracowania, skoro tylko niektóre wątki omawiane w niniejszym opracowaniu stały się podstawą do opracowania odrębnych monografii⁷. Praca ta zatem stanowi miejscami prawie encyklopedyczny zarys zagadnienia⁸.

Suwerenność należy do trudno definiowalnych sformułowań⁹, istniejące w doktrynie prawa międzynarodowego definicje nie da się wprost porównywać ze sobą ze względu na inny czas ich powstania, zatem inne okoliczności, które towarzyszyły ich powstaniu, ale też ze względu na różnych autorów, którzy kładli nacisk; w swych opracowaniach; na inne aspekty „suwerenności”. Określenie „suwerenność” jest stosowane w podstawowych dokumentach prawa międzynarodowego publicznego o zasięgu globalnym niezwykle oszczędnie lub wcale. Karta Narodów Zjednoczonych nic nie mówi bowiem o suwerennym państwie, mówi natomiast o zasadzie „suwerennej równości państw”¹⁰; z kolei konwencja wiedeńska o prawie

⁴ Przykładowo czyni tak Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską z Maastricht (który dawną wspólnotę o nazwie EWG zmienił w nazwie na Wspólnotę Europejską) w swym wstępie mówiąc: „mając zamiar wzmocnić powiązania Europy z krajami zamorskimi oraz pragnąc wspierać dobrobyt krajów zamorskich, zgodnie z podstawowymi zasadami Karty Narodów Zjednoczonych...”. Ten sam traktat w swej treści odwołuje się też do innych postanowień prawa międzynarodowego publicznego traktując je jako obowiązujące w ramach wspólnot europejskich. Czyni tak art. 63 wskazując, że Rada Wspólnot Europejskich uchwali „środki dotyczące azylu pozostające w zgodzie z postanowieniami Konwencji genewskiej z dnia 28 lipca 1951 roku i Protokołu z dnia 31 stycznia 1967 roku o statusie prawnym uchodźców, jak również innych odnośnych traktatów...”

⁵ To jest do EWEA oraz do Unii Europejskiej, która to nazwa mocą traktatu z Maastricht zastąpiła, w sensie nazwy, wcześniejszą wspólnotę o nazwie EWG (Europejska Współpraca Gospodarcza).

⁶ W tradycyjnej nauce prawa międzynarodowego za podstawowe atrybuty „przynależne” państwu uważano prawo do wszczynania wojny (*ius ad bellum*), prawo do zawierania traktatów (*ius tractatum*), zdolność do utrzymywania stosunków z innymi państwami (*ius legatum*) i własnie suwerenność. Z suwerenności państwa wywodzi się tzw. prawa podstawowe państwa. Pośród nich m.in. prawo państwa do istnienia, prawo państwa do uczestniczenia w działalności społeczności międzynarodowej, prawo państwa do zaciągania zobowiązań członkowskich w organizacjach międzynarodowych międzyrządowych (często po spełnieniu różnych warunków), prawo państwa do czci.

⁷ Np. wydanie zbiorowe prac na temat suwerenności pod red. W. Wołpiuka, *Spór o suwerenność*, Warszawa 2000; M. Gulczyński, J. Wawrzyniak, *Suwerenne prawa narodu do sprawowania władzy zwierzchniej we współczesnych warunkach*; J. Kranz, *Suwerenność państwa i prawo międzynarodowe*; K. Wójtowicz, *Suwerenność w procesie integracji europejskiej*; I. Popiuk-Rysińska, *Suwerenność w rozwoju stosunków międzynarodowych*, Warszawa 1993.

⁸ W związku z tym niniejszy tekst opatrzony jest wieloma przypisami odsyłającymi do tych monografii czy też do zagadnień potraktowanych tu „encyklopedycznie”, ale także do prac, które wedle Autora nie są bezpośrednio powiązane z tematyką „suwerenności” a problem dalej rozwijają.

⁹ Na gruncie prawa międzynarodowego publicznego do takich należą przykładowo także: „zwyczaj”, „prawa powszechnie obowiązujące” (tzw.: *ius cogens*), „prawa człowieka”.

¹⁰ Karta Narodów Zjednoczonych nie stosuje określenia „suwerenność” w odniesieniu do państwa a miała po temu wiele okazji mówiąc o: „państwach” (w art. 3: „Pierwotnymi członkami Organizacji Narodów Zjedno-

traktatów¹¹ czy też Statut Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości¹² w ogóle tego określenia nie używają. Użycie tego określenia rodziłoby konieczność podania jego definicji – a tego wszyscy autorzy (to jest państwa, które zawierają umowy międzynarodowe, sporządzają konwencje międzynarodowe) dokumentów o charakterze „twardego prawa” międzynarodowego¹³ starają się unikać. Jest też i inna przyczyna, dla której unika się w różnych dokumentach z zakresu prawa międzynarodowego publicznego określenia państwa jako „suwerennego”. Rodziłoby to bowiem domniemanie istnienia państw innych niż suwerenne¹⁴ a tak przecież nie jest. Nie jest, ponieważ immanentnym atrybutem państwa jest jego suwerenność. Zatem, jeśli jakiś „twór” uznany zostanie przez społeczność międzynarodową za państwo, jest to zarazem domniemanie, że jest państwem suwerennym¹⁵, staje się też praktycznie automatycznie, członkiem społeczności międzynarodowej. Trudno też jednoznacznie określić, co składa się na suwerenność. Zapewne jest to prawo państwa do wyłącznej jurysdykcji wewnętrznej w stosunku do swych obywateli i swego terytorium, równocześnie wyłączna jurysdykcja w sprawach zagranicznych (bez ingerencji innych państw), czynne i bierne prawo legacji¹⁶, prawo do uznawania innych

czonych są państwa...”), „krajach” (w art. 78: „System powiernictwa nie stosuje się do krajów...”), „obszarach” (w art. 75: „Organizacja Narodów Zjednoczonych tworzy pod swoim kierownictwem międzynarodowy system powiernictwa w celu administracji i kontroli obszarów...”), „członkach” (art. 2.5: „Członkowie Organizacji okazać jej...”). Karta Narodów Zjednoczonych w artykule 2 mówi o „suwerennej równości” członków organizacji stwierdzając, że organizacja opiera się na zasadzie suwerennej równości wszystkich członków. Zasada suwerennej równości państw rozwinięta została w deklaracji zasad prawa międzynarodowego (dokument jest Rezolucją Narodów Zjednoczonych z 24 października 1970 r.), gdzie opisano, że m.in. składają się na nią następujące reguły: państwa są równe pod względem prawnym, każdemu państwu przysługują prawa wynikające z pełnej suwerenności (dalej nie podano co to jest ta suwerenność), każde państwo ma obowiązek szanować podmiotowość innych państw, integralność terytorialną i niepodległość polityczną państwa są nietykalne, każde państwo ma prawo swobodnie wybrać i rozwijać swój system polityczny, społeczny, gospodarczy i kulturalny, każde państwo ma obowiązek stosować się w pełni i w dobrej wierze do swoich zobowiązań międzynarodowych i pokoju współżyć z innymi państwami.

¹¹ Konwencja wiedeńska o prawie traktatów mówi (w art. 6 zatytułowanym: „Zdolność traktatowa państw”), że „Każde państwo ma zdolność do zawierania traktatów”, bez określenia, jakie to „państwo” jest.

¹² Statut Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości stosuje określenia: „państwo” (np. w art. 34: „Tylko państwa mogą być stronami w sprawach przed Trybunałem” lub w art. 35: „Trybunał dostępny jest dla państw...”), „strona” (w art. 36: „Państwa będące stronami...”), podobnie jak Karta NZ bez odnoszenia się, czy jest to państwo lub strona suwerenna.

¹³ To jest prawa, które może podlegać egzekucji (oczywiście do egzekucji w rozumieniu prawa międzynarodowego publicznego, które w sposób zasadniczy różni się od egzekucji spotykanej w prawach wewnętrznych państw) w odróżnieniu od „prawa miękkiego”, które nie nadaje się do egzekucji i jej nie podlega.

¹⁴ Nie we wszystkich tekstach obowiązujących dokumentów międzynarodowych o charakterze globalnym udało się ominąć sformułowań kontrowersyjnych. I tak na przykład art. 38 Statutu Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości, (który wobec braku katalogu źródeł prawa międzynarodowego jest traktowany jako *quasi* katalog tych źródeł) wyliczając źródła, jakie będzie stosować ten Trybunał przy rozstrzygnięciu przedłożonych sporów w ust. 1, pkt c podaje: „ogólne zasady prawa, uznane przez narody cywilizowane” [podkreślenie – JS]; które to narody są cywilizowane, które nimi nie są było i jest przedmiotem dociekań wielu autorów zajmujących się prawem międzynarodowym publicznym.

¹⁵ Ale i to „uznanie”, i to „domniemanie” jakiegось „tworu” za państwo jest na gruncie różnych nauk dyskusyjne. Leszek Kołakowski w książce *Mini wykłady o maxi-sprawach* (Kraków 2003), na stronie 70 pisze m.in.: „...bo wedle jakich kryteriów decydujemy o prawomocności państwa? W sensie prawa międzynarodowego prawomocne jest każde państwo, które jest uznane przez tzw. społeczność międzynarodową, tj. ONZ, a są wśród nich najohydniejsze tyranie, państwa ludobójcze...”

¹⁶ Czyli prawo do wysyłania przedstawicieli dyplomatycznych (czynne prawo legacji) i prawo do przyjmowania przedstawicieli dyplomatycznych (bierne prawo legacji).

państw za podmioty prawa międzynarodowego publicznego¹⁷. Nie ma jednak powszechnej zgody co do zupełności tego katalogu.

Zazwyczaj próby budowania definicji suwerenności, autorzy piszący o niej, początkują w pierwszych dziesiątkach lat siedemnastego wieku. Na okres ten przypada działalność Hugo Grocjusza uważanego za ojca prawa narodów¹⁸ (dzisiejszego prawa międzynarodowego publicznego). W tym czasie trwa wojna „trzydziestoletnia” zakończona pokojem westfalskim. Powstaje w Europie wiele małych państw i stąd rodzi się pytanie, czy wszystkie one są suwerenne i mają prawo do typowych atrybutów wiązanych z państwem a przede wszystkim z prawem do prowadzenia wojny.

Praktycznie od Soboru w Konstancji w wieku XIV do początku XX wieku (do powstania Ligi Narodów) jednym z podstawowych atrybutów państwowości jest suwerenne prawo do wszczynania wojny (wojny sprawiedliwej jak ją czasem określano). Wraz z prawem do wszczynania wojny, z prawem suwerennym państwa łączono jego prawo do samodzielnego regulowania spraw wewnętrznych i spraw zagranicznych. Niezmiennie wszystkie określenia suwerenności odnoszą się do stosunków pomiędzy państwami. Czyli suwerenność, to niezależność od innych podmiotów prawa międzynarodowego.

Wzrost liczby państw przynosi nam definicję odnoszącą się do „całowładności” i „samowładności”. Suwerenność wedle autorów reprezentujących tę definicję, to prawo do regulowania wszystkich spraw wewnętrznych i zewnętrznych państwa („całowładność”) bez ingerencji z zewnątrz („samowładność”).

Trzeba powiedzieć, że „czysta” postać suwerenności państwa w sensie jego niezależności od czynników zewnętrznych oraz samodzielności w sprawach wewnętrznych była i jest mitem. Państwo funkcjonując w ramach społeczności międzynarodowej, na którą składa się wiele innych podmiotów prawa międzynarodowego i wchodząc z nimi w różnego rodzaju stosunki prawne regulowane, czy to umowami międzynarodowymi, czy to zwyczajem międzynarodowym – musi się liczyć w swym postępowaniu z tymi innymi podmiotami. Państwo w końcu, aby

¹⁷ *Nowa encyklopedia powszechna PWN* wydana w 1998 roku, w tomie 6, na stronie 127, podaje pod hasłem „suwerenność”: „...niezależność państwa (od momentu jego powstania) od wszelkiej władzy w stosunkach z innymi państwami i organizacjami międzynarodowymi (suwerenność zewnętrzna) oraz samodzielność w regulowaniu spraw wewnętrznych (suwerenność wewnętrzna)...”. Na stronach internetowych w ramach encyklopedii „WIEM” desygnałem suwerenności jest: „Suwerenność (dosłownie zwierzchnictwo), 1. cecha władzy państwowej nieograniczonej, najwyższej, niezbywalnej i bezwarunkowo niezależnej. Suwerenność zewnętrzna oznacza niezależność od wszelkiej władzy w stosunkach z innymi państwami, a wewnętrzna – władzę samodzielną i najwyższą na własnym terytorium. Początkowo suwerenność przypisywano władzy monarchy, później związana była z procesem kształtowania się państwa narodowego. Współcześnie nadawana jest jej nowa treść łączona z tzw. legitymizmem władzy państwa (legitymizacja władzy), oznaczającym, że naród sprawuje nieograniczoną, najwyższą władzę w państwie...”.

¹⁸ Odmienne zdanie w tej materii ma Ludwik Ehrlich (wykładał prawo narodów do wybuchu II wojny światowej we Lwowie w Uniwersytecie Jana Kazimierza, a po 1945 roku w Uniwersytecie Jagiellońskim), który w swym podręczniku *Prawo międzynarodowe* wydanie z 1958 roku, na stronach 52-53 podaje: „...Dzielo to [chodzi o *De iure belli ac pacis libri tres* – JS] niesłusznie uważano dawniej za rozpoczynające historię nauki prawa narodów, a Grocjusza za ojca tej nauki. [...] Grocjusz korzystał z Gentiliisa o wiele szerzej, niż przyznaje. Doktryny swe popiera cytatami z historii starożytnej i nowszej, z pism filozofów, z Pisma Świętego [...] obficie cytuje Sylwestrynę, z 60 paragrafów odczytu Vitorii o prawie wojny cytuje 50. Z nowoczesnych historyków powołuje się prawie dwadzieścia razy na Kromera. [...] Dzielo Grocjusza nie jest początkiem, lecz zamknięciem okresu rozwoju nauki prawa narodów...”.

być akceptowane jako członek społeczności międzynarodowej, musi szanować powszechnie obowiązujące zasady prawa międzynarodowego¹⁹.

Dwudziesty wiek, powstanie pierwszych globalnych organizacji międzynarodowych²⁰ – podmiotów prawa międzynarodowego publicznego – tworzenie się prawa międzynarodowego, które zaczyna zajmować miejsce przed prawem krajowym a zarazem nakazuje tworzenie prawa krajowego niesprzecznego z nim²¹ – owocuje definicją suwerenności odnoszącą się właśnie do tego prawa. Oprócz „całowładności” i „samowładności”²² definicje suwerenności mówią o niesprzecznosci z prawem międzynarodowym publicznym. Tym samym o niesprzecznosci z Kartą NZ, ogólnymi zasadami tego prawa i przyjętymi zwyczajami międzynarodowymi.

Schyłek dwudziestego wieku owocuje w definicje mówiące o suwerenności jako o prawie „nie nadanym”, „pierwotnym”, prawie do podejmowania „w zasadzie” ostatecznych decyzji w sprawach wewnętrznych i zewnętrznych, ale w zgodzie z prawem międzynarodowym publicznym²³.

Takie definicje suwerenności odnoszą się do stosunków państwo – państwo. Wynika z nich zatem, że suwerenność można stracić na rzecz innego państwa. W takim razie na pytanie, czy przystępowanie państw do wspólnot jest utratą ich suwerenności, należy zdecydowanie odpowiedzieć, że nie. Nie, bowiem wspólnoty nie są państwami, nie posiadają żadnych uznanych w prawie międzynarodowym publicznym atrybutów państwowości. Wszystkie wspólnoty, które posiadają podmiotowość prawnomiędzynarodowo-publiczną – posiadają ją z woli państw. Państwa tworząc wspólnotę w dokumencie kreującym nadają jej podmiotowość²⁴. Skoro mogą ją „nadać”, mogą też ją odebrać, wycofać. Stąd powstała teoria, czy też zasada „kompetencji powierzonych”²⁵. Podstawą dla niej jest np. nowelizacja prawa pierwotnego²⁶ Wspólnot

¹⁹ Brak jest w pozytywnym prawie międzynarodowym katalogu zasad prawa międzynarodowego. Powszechnie dokonuje się interpretacji Karty Narodów Zjednoczonych, jej artykułu 2, który uważany jest za *quasi* katalog takich zasad. Artykuł ten pośród celów, dla jakich powołano ONZ (bo artykuł ten mówi o celach Organizacji) wymienia: suwerenną równość, wykonywanie w dobrej wierze zobowiązań rozstrzyganie sporów tylko drogami pokojowymi, zakaz użycia siły, pomoc Organizacji w wykonywaniu jej funkcji, zobowiązanie państw, które nie są członkami Organizacji do dochowania zasad wymienionych w Kartie NZ oraz zakaz interwencji w sprawy wewnętrzne członków Organizacji.

²⁰ Zwyczaj powszechnie ma się tu na myśli Ligę Narodów powstałą po I wojnie światowej oraz Organizację Narodów Zjednoczonych powstałą po II wojnie światowej. Przy czym chyba jedynie o tej drugiej można mówić, że jest naprawdę organizacją globalną (bo obejmująca swym działaniem całą kulę ziemską), powszechną (bo należą do niej w zasadzie wszystkie państwa świata, por. przypis 33 do niniejszego artykułu) i uniwersalną (bo zajmującą się praktycznie wszystkimi problemami współczesnego świata).

²¹ Wprost mówi o tym art. 108 Karty Narodów Zjednoczonych: „W razie sprzeczności między zobowiązaniami członków Organizacji Narodów Zjednoczonych wynikającymi z niniejszej Karty a ich zobowiązaniami wynikającymi z jakiegokolwiek innego porozumienia międzynarodowego przeważają zobowiązania wynikające z niniejszej Karty.”

²² Czasem w literaturze przedmiotu spotyka się określenie suwerenności wewnętrznej i zewnętrznej, tak w pracy: P. Winczorek, *Wstęp do nauki o państwie*. Warszawa 2000, wyd. 4, *passim*.

²³ Tak np.: C. Mik, *Europejskie prawo wspólnotowe. Zagadnienia teorii i praktyki*, t. I, Warszawa 2000, s. 268 i n.

²⁴ Przykładem takiego postanowienia będzie art. 281 (numeracja wg jednolitego tekstu traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską uwzględniającego zmiany wynikające z postanowień traktatu amsterdamskiego) traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, mówiący, że: „Wspólnota posiada osobowość prawną”.

²⁵ C. Mik, *op. cit.*, s. 271 i n.

²⁶ W ramach systemu prawa Wspólnot Europejskich, w ślad za doktryną, różniemy prawo pierwotne (m.in. traktaty ustanawiające Wspólnoty, dokonujące ich nowelizacji, zmian) oraz prawo wtórne (m.in. akty prawne wydane przez różne organy wspólnot w wykonaniu prawa pierwotnego (m.in. rozporządzenia, dyrektywy i decyzje).

Europejskich przeprowadzona traktatem w Maastricht i potwierdzona traktatem w Amsterdamie, gdzie powiedziano, że „Wspólnota działa w granicach kompetencji jej powierzonych przez niniejszy Traktat i celów jej w nim wyznaczonych...”. Zasada ta doczekała się interpretacji dokonanej przez Trybunał Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich, który w opinii z 1996 roku a dotyczącej przystąpienia Wspólnoty Europejskiej do europejskiej konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności²⁷ opracowanej pod egidą Rady Europy. Interpretacja ta sprowadza się do następującego stwierdzenia: Wspólnoty Europejskie mają tylko takie uprawnienia, które zostały im przekazane przez państwa założycielskie. Wynika z tego, że Wspólnoty Europejskie nie posiadają kompetencji podobnych jak państwa, ich działania wynikają z uprawnień czasowo lub bezterminowo przekazanych przez państwa założycielskie. Zatem władza wspólnoty – będzie ograniczona²⁸, szczegółowa²⁹, nie domniemana a wymagająca udowodnienia³⁰. Kompetencje do tworzenia prawa nie będą wynikać z domniemania i każdorazowo wymagać będą udowodnienia czyli wskazania podstawy prawnej³¹; jest to kompetencja zupełnie inna niż kompetencja państwa do tworzenia prawa.

Zawieranie umów międzynarodowych przez państwa³², tworzenie wspólnot państw nie będzie zatem uszczupleniem suwerenności państwa a przekazywaniem, zlecaniem wykonywania części tej suwerenności w jakimś segmencie gospodarczym czy też politycznym. W imieniu państwa zlecającego wykonywanie tej części suwerenności zajmować się będzie wspólnota, czy też organ wspólnoty. Istotne w sprawie jest, że państwo zlecając, czy też przekazując wykonywanie części swej suwerenności w dalszym ciągu poprzez swoich przedstawicieli ma kontrolę nad wykonywaniem tej części suwerenności przez wspólnie powołaną wspólnotę, czy organ tej wspólnoty.

²⁷ Europejska konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, podpisana w Rzymie w dniu 4 listopada 1950 roku. Polska jest stroną konwencji. Do konwencji opracowano wiele protokołów dodatkowych, do niektórych Polska przystąpiła.

²⁸ Ograniczona do powierzonych czasowo czy bezterminowo spraw i problemów.

²⁹ Zazwyczaj spraw enumeratywnie w dokumencie wymienionych.

³⁰ Czyli wskazania aktu prawnego, z którego ta kompetencja wynika.

³¹ Szerzej na ten temat: C. Mik, *op. cit.*, *passim*.

³² Zawieranie umów międzynarodowych przez państwa jest obecnie uregulowane w konwencji wiedeńskiej o prawie traktatów z dnia 22 maja 1969 roku. Polska jest stroną konwencji i w stosunku do Polski konwencja weszła w życie w dniu 1 sierpnia 1990 roku, tekst konwencji jest opublikowany w Dz.U. z 1990 roku, nr 74, poz. 439. W wykonaniu tej konwencji w Polsce ukazały się dwa dokumenty – pierwszy to ustawa o umowach międzynarodowych z dnia 14 kwietnia 2000 roku (Dz.U. z 2000 roku, nr 39, poz. 443), która „...określa zasady oraz tryb zawierania, ratyfikowania, zatwierdzania, ogłaszania, wykonywania, wypowiedzania i zmian zakresu obowiązywania umów międzynarodowych”; drugi to rozporządzenie Rady Ministrów w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy o umowach międzynarodowych z dnia 28 sierpnia 2000 roku (Dz.U. z 2000 roku, nr 79, poz. 891) które określa m.in. tryb opracowywania projektu umowy międzynarodowej i instrukcji negocjacyjnej, sposoby uzasadniania projektów umów między-narodowych, wzory wniosku o udzielenie zgody na podpisanie na rozpoczęcie negocjacji i podpisanie umowy międzynarodowej, wzór wniosku w sprawie sprzeciwu wobec zastrzeżenia innej umawiającej się strony, wzór wniosku o wypowiedzenie umowy międzynarodowej, przedłużenie jej obowiązywania, zmiany, która nie polega na zawarciu nowej umowy oraz zawieszeniu lub przywróceniu stosowania umowy międzynarodowej.

Suwerenność jest kategorią niepodzielną, nie można bowiem mówić na gruncie prawa międzynarodowego publicznego o suwerenności częściowej, czy też ograniczonej. Państwo albo suwerenność ma pełną albo jej nie posiada wcale i wtedy twór taki nie może być traktowany jako państwo³⁵. W tej kwestii nadal zachowuje aktualność wyrok Stałego Trybunału Sprawiedliwości Międzynarodowej³⁴ z 1923 roku, który w sprawie statku Wimbledon orzekł, że:

[...] Trybunał odmawia dopatrywania się w zawarciu jakiegokolwiek traktatu, którym państwo zobowiązuje się do czynienia lub nieczynienia czegoś, wyrzeczenia się suwerenności. Bez wątpienia każda umowa tworząca tego rodzaju zobowiązanie nakłada ograniczenie na wykonywanie praw suwerennych państwa w tym znaczeniu, że nadaje temu wykonywaniu określony kierunek. Jednakże możliwość zawierania układów międzynarodowych jest właśnie jednym z atrybutów suwerenności państwa...³⁵

Schyłek XX wieku to **po pierwsze** nabierająca tempa ewolucja prawa międzynarodowego publicznego. O ile prawo to do tego momentu regulowało stosunki pomiędzy państwami, to właśnie schyłek XX wieku przynosi nam regulacje prawa międzynarodowego publicznego odnoszące się do dziedzin dla tego prawa dotychczas nieznanych. Przede wszystkim spotykamy umowy międzynarodowe (które dotychczas regulowały stosunki pomiędzy państwami i innymi podmiotami prawa międzynarodowego), które w swej treści skierowane są bezpośrednio do osób fizycznych i osoby fizyczne wprost z postanowień tych umów wywodzą swe prawa³⁶. Zarazem przyznawane zostaje jednostkom prawo skargi na państwo do organu ponadnarodowego³⁷, co dotychczas nie miało miejsca. Prawo to zaczyna regulować kwestie (za zgodą i przyzwoleniem państw wyrażoną w umowach międzynarodowych), takie jak:

- a) ochrona podstawowych praw człowieka³⁸,

³⁴ Wedle stanu na koniec czerwca 2003 roku, członkami Organizacji Narodów Zjednoczonych było 191 państw wobec około 210 wszystkich „tworów”, które mogłyby – a nie są – uznane za państwa. Listę państw członkowskich (wraz z datami przystąpienia do organizacji) ONZ w układzie alfabetycznym i układzie chronologicznym (obrazującym wzrost liczby państw w poszczególnych latach) zamieszczono w pracy: *Karta Narodów Zjednoczonych, Statut Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości, Konwencja Wiedeńska o prawie Traktatów. Z aneksem i przepisami*, oprac. J. Staszków, Kraków 2003, s. 59-68.

³⁵ Stały Trybunał Sprawiedliwości Międzynarodowej był jednym z organów głównych Ligi Narodów, jego rolę spełnia od czasu powstania Organizacji Narodów Zjednoczonych Międzynarodowy Trybunał Sprawiedliwości – również jeden z organów głównych, tym razem ONZ. Podobnie jak w okresie międzywojennym STSM tak teraz MTS swą siedzibę ma w Hadze (Holandia).

³⁶ Cytat orzeczenia za: L. Ehrlich, *Prawo międzynarodowe*, Warszawa 1958, wyd. 4, s. 124.

³⁷ Przykładem będzie tu Europejska Konwencja Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, podpisana w Rzymie 4 listopada 1950 (weszła w życie w dniu 8 września 1953) z późniejszymi zmianami wynikającymi z protokołów dodatkowych, Polska jest stroną konwencji, tekst konwencji opublikowano w Dz. U. z 1993 roku, nr 61, poz. 284. Jednolity tekst konwencji uwzględniający przyjęte przez Polskę protokoły dodatkowe nie został opublikowany.

³⁸ Ibidem, art. 34: „Skargi indywidualne. Trybunał może przyjmować skargi *każdej osoby* [podkreślenie – JS], organizacji pozarządowej lub grupy jednostek, która uważa, że stała się ofiarą naruszenia przez jedną z Wysokich Układających się Stron praw zawartych w Konwencji lub jej Protokołach. Wysokie Układające się Strony zobowiązują się nie przeszkadzać w żaden sposób skutecznemu wykonywaniu tego prawa”.

³⁹ Na forum globalnym takimi dokumentami są przykładowo: Międzynarodowy Pakt Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych oraz Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych, oba podpisane w Nowym Jorku w dniu 16 grudnia 1966 roku. Polska jest stroną obu traktatów. Rola Paktów w chwili ich uchwalania była duża,

- b) ochrona mniejszości³⁹,
- c) dziecka⁴⁰,
- d) kobiet⁴¹.

Tworzy się cały system międzynarodowej ochrony praw człowieka w sensie globalnym pod egidą Organizacji Narodów Zjednoczonych⁴² i w sensie regionalnym w regionach świata, na przykład w Europie będzie to Rada Europy⁴³, w Afryce – Organizacja Jedności Afrykańskiej⁴⁴, w Ameryce Łacińskiej – Karta Organizacji Państw Ameryki Łacińskiej⁴⁵. Podobne regulacje przyjęto też w innych regionach świata.

Schyłek XX wieku to **po drugie** nowe zjawiska w stosunkach pomiędzy państwami, takie jak działalność wielkich korporacji międzynarodowych, nierzadko wymykających się spod kontroli państw, ale jak wydaje się też wahania kursu waluty narodowej, „który niczyjej regulacji nie podlega” i na które to wahania władze państwa wpływu nie mają lub mają niewielki.

Najpotężniejszym zaś zjawiskiem, wykraczającym poza wszelkie wewnętrzpaństwowe regulacje, jest sieć internetowa, wymykająca się kontroli zarówno pod względem udostępnianej informacji, jak i pod względem zawieranych za jej pośrednictwem transakcji handlowych⁴⁶.

ponieważ były to pierwsze dokumenty tak wielkiej rangi o charakterze „twardego” prawa międzynarodowego od czasu Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka z 1948 roku, który to dokument jest i był „miękkim” prawem międzynarodowym i to m.in. z woli państw nad nim pracujących (delegacja Polska nawet wobec takiej jedynie deklaracji, intencji, zawartej w tym dokumencie ... wstrzymała się od głosowania mimo aktywnych prac nad jej tekstem). Trzeba jednak powiedzieć, że i skuteczność, i rola obu wspomnianych Paktów jest osłabiona przez bardzo wiele zastrzeżeń zgłoszonych bądź to przy podpisywaniu, bądź to przy przystępowaniu do tych umów. Wedle stanu na dzień 31 grudnia 1995 roku (za „Multilateral Treaties Deposited with the Secretary – General, United Nations”, ST/LEG/SER.E/14) do Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych złożono w sumie ponad 150 zastrzeżeń, deklaracji, sprzeciwów, oświadczeń (na 136 państw stron tych Paktów na dzień 31 grudnia 1995 roku), co znacznie utrudnia ustalenie węzła prawnego pomiędzy państwami stronami tych Paktów, ale też osłabia ich skuteczność.

³⁹ Np.: Konwencja ramowa o ochronie mniejszości narodowych podpisana w Strasburgu w dniu 1 lutego 1995 roku. Polska nie jest stroną tej konwencji.

⁴⁰ Np.: Konwencja Praw Dziecka podpisana w Nowym Jorku w dniu 20 listopada 1989 roku. Polska ratyfikowała konwencję 30 września 1991 roku z wieloma zastrzeżeniami.

⁴¹ Np. Konwencja w sprawie Likwidacji Wszelkich Form Dyskryminacji Kobiet podpisana w Nowym Jorku w dniu 18 grudnia 1979 roku. Polska jest stroną konwencji ze zgłoszonym zastrzeżeniem wykluczającym kompetencje arbitrażu i Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości co do rozstrzygnięcia sporów w związku z tą konwencją.

⁴² Na temat tego systemu pisze Z. Kędzia, *Program praw człowieka ONZ w procesie zmian*, [w:] *Międzynarodowe Pakty Praw Człowieka, standard prawa i jego realizacja a przyszłe wyzwania*, red. R. Wieruszewski, R. Hliwa, Poznań 2002.

⁴³ R. Szaferz, *Dorobek traktatowy Rady Europy*, [w:] *Valeat aequitas. Księga ofiarowana Księdzu Profesorowi Remigiuszowi Sobańskiemu*, Katowice 2000.

⁴⁴ Kartę Organizacji Jedności Afrykańskiej podpisało 25 maja 1963 roku 30 przedstawicieli państw afrykańskich. Karta weszła w życie w dniu 13 września 1963 roku. Organizacja ta w latach 90. XX wieku została przekształcona w Unię Afrykańską z siedzibą w Addis Abebie, w Federalnej Demokratycznej Republice Etiopii.

⁴⁵ Ochrona praw człowieka na kontynencie Ameryki Łacińskiej opiera się na następujących dokumentach: Karcie Organizacji Państw Amerykańskich z 30 kwietnia 1948 roku, Deklaracji Praw i Obowiązków Człowieka z 2 maja 1948 roku, Amerykańskiej Konwencji Praw Człowieka z 22 listopada 1969 roku i Protokołu dodatkowego do Amerykańskiej Konwencji Praw Człowieka a dotyczącego Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych z 17 listopada 1988 roku.

⁴⁶ H. Gronkiewicz-Waltz, *Pieniądz i suwerenność państwa w dobie euro*, [w:] *Europa – drogi integracji*, red. A. Dylus, Warszawa 1999, s. 139-140. Przypis za: Z. Najder, *Suwerenność państwa: współczesne dylematy*, Kraków, <http://www.omp.org.pl/najder3.htm>.

Taki stan rzeczy powoduje „nadszarpnięcie” jednej z podstawowych zasad prawa międzynarodowego publicznego – zasady nieingerencji w sprawy wewnętrzne państw⁴⁷. Zatem w sprawy należące bezdyskusyjnie do suwerennej kompetencji państwa. Pojawiają się zjawiska dotychczas w stosunkach międzynarodowych nieznane, na które administracja państwowa ma żaden lub niewielki wpływ, a to powoduje, że definicja suwerenności, odnosząca się do samowładności i całości władności przestaje być w niektórych sytuacjach aktualna.

Oprócz przytoczonych tutaj zjawisk, które swe źródło biorą w postępie technicznym, drugą połowę dwudziestego wieku charakteryzują zjawiska związane z interwencjami państw na terytorium innych państw w związku z łamaniem praw człowieka lub z egzekwowaniem prawa międzynarodowego publicznego. Oba te zjawiska kolidują z pojęciem suwerennego państwa, z jego prawem do samodzielnego regulowania swych spraw wewnętrznych i zewnętrznych. Problemy te jako zupełnie nowe nie mają żadnych regulacji prawnych. W przypadku łamania praw człowieka⁴⁸ przez administrację państwa, nie wiadomo, w jakim momencie tego łamania (czy jest to jakiś okres czasu, czy też jakieś fakty) społeczność międzynarodowa ma prawo interweniowania i złamania zasady nieinterwencji w sprawy wewnętrzne innego państwa. Nie wiadomo, w jakim momencie sprawy dotychczas uznawane za „wewnętrzne” mogą się stać takimi, które usprawiedliwiają humanitarną interwencję z zewnątrz⁴⁹. Nie wiadomo też ostatecznie kto takiej interwencji ma się podjąć – jakieś państwo czy grupa państw, organizacja międzynarodowa czy też państwo z upoważnienia organizacji międzynarodowej. Z dotychczasowej praktyki społeczności międzynarodowej wynika jednak, że do interwencji takich dochodzi i że społeczność międzynarodowa z faktami takimi się godzi.

Podobnie diskutowana jest sprawa egzekwowania prawa międzynarodowego publicznego w obliczu jego łamania czy nie stosowania przez jakieś państwo. Przykładem powszechnie w takiej sytuacji przywoływanym jest przypadek Haiti z 1992 roku, kiedy to Rada Bezpieczeństwa ONZ dała upoważnienie państwom do użycia siły w celu wyegzekwowania prawa⁵⁰, czyli do złamania zasady nieinterwencji w wewnętrzne sprawy suwerennego państwa (Haiti, „członek pierwotny ONZ”, czyli taki, który podpisał Kartę Narodów Zjednoczonych w San Francisco, 26 czerwca 1945 roku).

⁴⁷ Art. 2, ust. 4 Karty Narodów Zjednoczonych mówi, że „Wszyscy członkowie powstrzymają się w swych stosunkach międzynarodowych od stosowania groźby lub użycia siły przeciwko całości terytorialnej lub niepodległości któregośkolwiek państwa, lub w jakikolwiek inny sposób niezgodny z celami Narodów Zjednoczonych”.

⁴⁸ Pamiętać trzeba, że nie ma prawnie uregulowanej definicji praw człowieka, w różnych regionach świata problem jest regulowany odmiennie, do globalnych konwencji o ochronie praw człowieka zgłoszono bardzo wiele zastrzeżeń, sprzeciwów do nich i deklaracji.

⁴⁹ Literatura tego zagadnienia rozróżnia dwie sytuacje: pierwsza to interwencja państwa w celu ochrony praw lub wręcz obrony swych obywateli na terytorium państwa obcego (Belgii w Kongo w 1963 roku, Stanów Zjednoczonych w Dominikanie w 1965 roku, czy też Francji w Zairze w 1978 roku) oraz interwencja państwa w innym państwie w celu obrony naruszanych praw człowieka (Indie w Bangladeszu w 1971 roku, Francja w Afryce Środkowej w 1979 roku, wojsk pod sztandarami ONZ w Somalii w 1992 roku).

⁵⁰ Rezolucja 875 (1993) Rady Bezpieczeństwa ONZ z dnia 16 października 1993 roku.

Tendencja nadrzędności „praw człowieka” wobec zasady nieingerencji w wewnętrzne sprawy państw zauważana jest od chwili pierwszych interwencji społeczności międzynarodowej, jakie miały miejsce pod koniec XX wieku. Ugruntowanie się tej tendencji jest, jak wydaje się, w obecnym stanie rozwoju prawa międzynarodowego publicznego wątpliwe. Wymagałoby to przebudowy praktycznie całego systemu prawa międzynarodowego publicznego ze zmianą tekstu Karty Narodów Zjednoczonych włącznie a na to społeczność międzynarodowa jeszcze nie jest przygotowana.

Z problemem naruszenia suwerenności państwa wiąże się też problem zaniechania, z jakim się spotykamy w przypadku organizacji międzynarodowych. Zaniechania, polegającego na tym, że organizacja z racji pełnionych funkcji winna reagować w jakimś rejonie świata (reagować w sposób przewidziany w swoim statucie, dokumencie kreującym) a takiej reakcji nie ma. Czy w związku z takim zaniechaniem interwencja państw, zmierzająca do wyegzekwowania prawa będzie w tym przypadku legalna czy też nie. Brak jest jednoznacznej odpowiedzi na tak postawione pytanie. Wydaje się, że w niektórych przypadkach sytuacje te należy traktować jako początek drogi zmiany prawa pozytywnego (pisanego) przez prawo zwyczajowe.

Wracając do początkowego wątku: suwerenność państwa a problem przystępowania państw do wspólnot (a w domyśle ewentualna utrata lub ograniczenie tej suwerenności) trzeba powiedzieć, że w aktualnym stanie prawnym i aktualnym stanie współpracy międzynarodowej tworzenie przez państwa wspólnot w celu wspólnego prowadzenia spraw gospodarczych, politycznych nie będzie naruszeniem suwerenności. Nie jest to bowiem przeniesienie suwerennych praw do wykonywania ich przez inne państwo a przez organ wspólnie stworzony, obdarzony ściśle opisanymi uprawnieniami i opisanymi zasadami funkcjonowania. Zazwyczaj przez organ w którym każde państwo ma swego przedstawiciela i w końcu przez organ na funkcjonowanie którego państwo ma wpływ. Suwerennym bowiem prawem każdego państwa jest drogą umowy międzynarodowej tworzyć różne organy i wspólnoty, które ułatwiają wymianę międzynarodową. Suwerennym też prawem każdego państwa jest zrezygnowanie z pracy w takim organie czy też wystąpienie ze wspólnoty.

Irena Głuszyńska

UWARUNKOWANIA FORMALNO-PRAWNE PROCESU ROZSZERZANIA UNII EUROPEJSKIEJ*

Unia Europejska stoi w obliczu kolejnego, piątego rozszerzenia¹. Przystąpienie do struktury unijnej nowego państwa oznacza jego podporządkowanie się regułom elitarnego i wymagającego klubu państw. Podporządkowanie się polega na dostosowaniu własnego prawodawstwa do standardów wspólnie wypracowanych przez kraje członkowskie, od momentu podpisania pierwszego traktatu ustanawiającego Europejską Wspólnotę Węgla i Stali do momentu wejścia w życie umowy przystąpienia. Zasadniczym skutkiem przystąpienia państwa do Unii Europejskiej jest uzyskanie przez takie państwo pełni praw państwa członkowskiego i konieczność wypełnienia zobowiązań wynikających z członkostwa.

Państwo decydując się na przystąpienie do UE, musi przystąpić do Unii jako całości, to znaczy do wszystkich trzech filarów. Jest zobowiązane przyjąć cały dorobek prawny UE, tzn. prawo pierwotne, prawo stanowione, łącznie z *acquis communautaire*. Przedmiotem negocjacji akcesyjnych są zasady stosowania i harmonogram wprowadzania wspólnotowego dorobku prawnego. Zasady negocjacji zostały ustalone podczas pierwszego rozszerzenia Wspólnot Europejskich, które objęło Wielką Brytanię, Irlandię i Danię². Podczas szczytu w Hadze w grudniu 1969 roku uzgodniono procedurę negocjowania akcesji. Przyjęty wtedy komunikat sześciu krajów członkowskich Wspólnot Europejskich stwierdzał, że kandydaci

* Artykuł napisany na konferencję pt. „Przemiany w Unii Europejskiej” zorganizowaną przez Krakowską Szkołę Wyższą im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego w 2002 roku.

¹ W rozszerzeniu czwartym, które rozpoczęło się złożeniem wniosku o przyjęcie do Wspólnot przez Austrię, Finlandię, Szwecję i – ponownie – Norwegię. Po raz pierwszy rozszerzenie dokonywało się na nowych zasadach, określonych w artykule O Traktatu o Unii Europejskiej. Artykuł ten, wprowadzając jednolite członkostwo w Unii, zamiast członkostwa w poszczególnych Wspólnotach, wpłynął na zmiany w procedurze negocjacji: w stosunku do państwa kandydującego toczyło się bowiem jedno postępowanie, a nie, jak dotychczas, oddzielne postępowania w sprawie członkostwa w EWG i EURATOM-ie oraz w EWWiS. Drugą nowością był wymóg uzyskania zgody Parlamentu Europejskiego.

² Negocjacje akcesyjne prowadziła również Norwegia, jednak Traktat Akcesyjny w referendum ogólnonarodowym został odrzucony.

powinni wyrazić zgodę na postanowienia Traktatu EWG oraz tzw. *finalite politique*, czyli całość polityki integracyjnej, która obejmowała deklaracje polityczne dotyczące kierunków integracji oraz *acquis*³. Ostatecznie zdecydowano wówczas, że wspólnotowy dorobek prawny i kształt polityki Wspólnot Europejskich jest nienegocjowalny. Wpływ na to miała Francja, która zaproponowała, żeby kraj kandydujący przystępował do Wspólnot Europejskich przygotowany. Oznaczało to, że powinien spełniać kryteria zdrowej gospodarki oraz zakończyć dostosowanie do członkostwa we Wspólnotach. Negocjacje dotyczyć miały jedynie tych fragmentów *acquis*, które nie mogły być dostosowane do momentu akcesji i dlatego państwa negocjujące mogą wnioskować o przedłużone okresy przejściowe. Podczas obecnego rozszerzenia charakter okresów przejściowych został określony w ogólnym stanowisku negocjacyjnym Unii Europejskiej wobec kandydatów. Unia potwierdziła, że okresy przejściowe są wyjątkowe, ograniczone co do zakresu i czasu trwania oraz określone przez plan wdrażania *acquis*, nie mogą powodować zmian zasad działania i polityki UE, ani zakłócenia jej właściwego działania lub prowadzić do zakłócenia konkurencji⁴.

Przyjęcie praw i obowiązków przez nowe państwo członkowskie może spowodować wprowadzenie adaptacji technicznych oraz w wyjątkowych przypadkach czasowych derogacji (nie stałych) i okresów dostosowawczych, które są określone w trakcie negocjacji akcesyjnych, ale które w żaden sposób nie mogą oznaczać wprowadzenia zmian w prawie Wspólnoty⁵.

Przystąpienie jest procesem dobrowolnym. Podjętym zarówno przez Unię, jak i przez kraj przystępujący. Proces ten jest inicjowany przez zainteresowane państwo. Do tej pory nie zdarzyło się, by Wspólnota sama uruchomiła proces rozszerzenia lub zachęcała jakieś państwo do przyłączenia się do niej. Państwo pragnące zostać członkiem Unii, po ocenie korzyści i kosztów związanych z tą decyzją, uruchamia proces przyjęcia – jest to pierwszy warunek proceduralny⁶.

Najbliższe poszerzenie Unii Europejskiej będzie miało charakter odmienny od poprzednich, bowiem w jego wyniku nastąpi prawie podwojenie członków Unii Europejskiej. Dopiero ono będzie stanowiło realizację głównego i nadrzędnego celu, jaki mieli przed sobą ojcowie założyciele Wspólnot Europejskich, mianowicie przewyższenie skutków najtragiczniejszego rozdziału europejskiej historii, to jest II wojny światowej⁷.

Wraz z przyjęciem do Unii Europejskiej państw Europy Środkowo-Wschodniej, Unia przestanie być swoistego rodzaju elitarnym klubem zamożnych państw zachodnioeuropejskich, a stanie się naturalnym i powszechnym systemem organizującym ład polityczny i społeczno-gospodarczy w Europie.

³ Zob. A. Michoński, *Aspekty proceduralne negocjacji akcesyjnych*, [w:] *Prawo Unii Europejskiej, prawo materialne i polityki*, red. J. Barcz, Warszawa 2003, s. 653.

⁴ *Ibidem*, s. 654.

⁵ Za: V. M. Reyes, *Reguły gry czyli o negocjacjach akcesyjnych i łączeniu się Europy*, Warszawa 2000, s. 27.

⁶ *Ibidem*, s. 28.

⁷ Zob. D. Huebner, *Polska w rozszerzonej Unii Europejskiej*, [w:] *Modernizacja i wiara. Rola Kościoła katolickiego w procesie integracji europejskiej*, Gliwice 2002, s. 28.

Podstawa prawna przyjęcia

Jednolitą podstawę prawną przyjęcia państwa do Unii Europejskiej stanowi artykuł 49 Traktatu o Unii Europejskiej⁸. Poprzednio warunki przyjęcia nowego państwa członkowskiego były określone w poszczególnych traktatach ustanawiających Wspólnotę Europejską. Artykuł 98 Traktatu ustanawiającego Europejską Wspólnotę Węgla i Stali, art. 237 Traktatu Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej oraz art. 205 Traktatu Europejskiej Agencji Energii Atomowej. Przy czym poszczególne regulacje różniły się między sobą.

Podstawą prawną przyjęcia państwa do EWWiS była jednogłośnie decyzja Rady, natomiast podstawą uzyskania członkostwa w EWG i EWEA była umowa międzynarodowa. W myśl art. 49 TUE

Każde państwo europejskie, które szanuje zasady określone w artykule 6 ustęp 7, może ubiegać się o członkostwo w Unii. Składa ono swój wniosek do Rady, która podejmuje decyzje jednomyślnie po zasięgnięciu opinii Komisji oraz po otrzymaniu zgody Parlamentu Europejskiego, podjętej bezwzględną większością głosów jego członków.

Warunki przyjęcia i niezbędne w związku z tym przyjęciem dostosowania do traktatów, na których zasadza się Unia, są przedmiotem umowy między Państwami Członkowskimi a państwem ubiegającym się o członkostwo. Umowa ta podlega ratyfikacji przez wszystkie umawiające się strony zgodnie z ich wymogami konstytucyjnymi.

Artykuł 49 TUE określa po pierwsze ogólne przesłanki, które warunkują przystąpienie państwa do Unii Europejskiej. Po drugie wewnętrzną procedurę w Unii Europejskiej, która określa sposób przyjmowania nowego państwa. Po trzecie obszar regulacji traktatu akcesyjnego, który jest podstawą członkostwa w Unii i który reguluje warunki przyjęcia oraz niezbędne w związku z tym przyjęciem dostosowania do traktatów tworzących Unię. Po czwarte procedurę związania się traktatem akcesyjnym, która jest realizacją wymogów konstytucyjnych ratyfikacji w „umawiających się państwach”⁹.

Warunki przyjęcia państwa do UE

Zostały ogólnie określone w zdaniu pierwszym art. 49 TUE, ponadto dodatkowo precyzuje je Rada Europejska w innych dokumentach Unii Europejskiej. Szczególne znaczenie ma deklaracja, przyjęta podczas posiedzenia Rady Europejskiej w Kopenhadze w dniach 21-22 czerwca 1993 r. Szefowie państw i rządów po raz pierwszy wyrazili zgodę na przystąpienie do Unii Europejskiej państw stowarzyszonych tak szybko, jak będą mogły wziąć na siebie obowiązki wynikające z członkostwa poprzez spełnienie wymaganych warunków gospodarczych i politycznych.

⁸ Jest to dawny art. O Traktatu o Unii Europejskiej, zob. *Dokumenty europejskie*, t. 3, s. 91.

⁹ Zob. J. Barcz, *Aspekty prawne procesu rozszerzenia UE*. [w:] *Prawo Unii Europejskiej...*, Warszawa 2002, s. 395.

W dokumencie tym zostały sprecyzowane tzw. kryteria kopenhaskie warunkujące członkostwo w Unii Europejskiej. W wyżej wymienionym dokumencie stwierdzono między innymi:

Państwa stowarzyszone Europy Środkowej i Wschodniej, które wyrażą taką chęć, zostaną członkami Unii. Państwa te zostaną przyjęte do Unii, gdy tylko będą w stanie wypełnić obowiązki wynikające z członkostwa, poprzez spełnienie odpowiednich warunków politycznych i gospodarczych. Członkostwo w Unii wymaga:

- * osiągnięcia przez państwo kandydujące stabilności w dziedzinie instytucji gwarantujących demokrację, rządy prawa, przestrzeganie praw człowieka oraz poszanowanie i ochronę mniejszości narodowych,
- * istnienie sprawnej gospodarki rynkowej oraz posiadanie zdolności pozwalających sprostać presji konkurencji i siłom rynkowym wewnątrz Unii,
- * zdolności do przyjęcia obowiązków wynikających z członkostwa, łącznie z przestrzeganiem celów unii politycznej, gospodarczej oraz monetarnej.

Zdolność Unii do przyjęcia nowych członków, przy jednoczesnym zachowaniu tempa integracji europejskiej jest również ważnym czynnikiem, leżącym w ogólnie pojętym interesie zarówno Unii, jak i państw kandydujących do członkostwa.

Podczas szczytu w Kopenhadze określone zostało jeszcze jedno kryterium, ale ono odnosiło się do sytuacji wewnętrznej w Unii. Zwrócono uwagę na konieczność wypracowania zdolności instytucjonalnej Unii, aby mogła przyjąć nowych członków nie ograniczając tempa integracji, czyli możliwość rozszerzenia Unii uzależniono od przeprowadzenia reform instytucjonalnych wewnątrz Unii. Natomiast niewątpliwie deklaracja ta otworzyła drogę i spowodowała, że zaczęły napływać wnioski kolejnych państw ubiegających się o członkostwo w Unii Europejskiej. Podczas kolejnego spotkania Rady Europejskiej w grudniu 1994 r. w Essen Unia podtrzymując możliwość przyjęcia państw, które tego pragną, opracowała strategię rozszerzania, która podkreślała znaczenie nowych form współpracy ze stowarzyszonymi państwami z Europy Środkowej i Wschodniej oraz wspomagania ich wysiłków zmierzających do przystąpienia do UE. Współpraca ta polegała na dialogu strukturalnym, który był oparty na postanowieniach Układu Europejskiego z wykorzystaniem instytucji na jego podstawie utworzonych¹⁰. Miała ona zapewnić państwom kandydującym szybki i bezpośredni dostęp do informacji na temat ich przygotowań do członkostwa w Unii oraz zapewnić stałe monitorowanie tego procesu przez Komisję Europejską. Dzięki temu państwa stowarzyszone mogły uczestniczyć w posiedzeniach organów decyzyjnych UE, obradujących na poziomie ministrów oraz głów państw i szefów rządów. Rozwiązanie to istotnie poszerzyło zakres kontaktów politycznych między krajami kandydującymi a UE.

Dotychczas podstawowym forum współpracy były konsultacje na najwyższym szczeblu¹¹ oraz Rada Stowarzyszenia na szczeblu ministerialnym. Podczas szczytu w Madrycie 15-16 grudnia 1995 r., który dotyczył rozpoczęcia przygoto-

¹⁰ Szerzej nt. temat zob.: A. Nowak-Far, *Droga Polski do Unii Europejskiej*, [w:] *Prawo Unii Europejskiej...*, s. 441; J. Barcz, *Prawne aspekty procesu rozszerzenia Unii Europejskiej*, [w:] *Prawo Unii Europejskiej...*, s. 396.

¹¹ Były to spotkania prezydenta państwa z przewodniczącym Rady Europejskiej i KE. Po stronie kandydujących państw były oceniane krytycznie, ponieważ nie tworzyły ram dla rzeczywistego dialogu. Niewątpliwym osiągnięciem tego spotkania było wyznaczenie daty rozpoczęcia procesu negocjacji na 30 marca 1996 r., zob. A. Nowak-Far, *Droga Polski...*, s. 443.

wań do negocjacji akcesyjnych z państwami Europy Środkowej i Wschodniej, stwierdzono, że ich przyjęcie staje się możliwe dzięki:

- 1) zmianom systemów polityczno-gospodarczych oraz rozwojowi gospodarki rynkowej,
- 2) przystosowaniu ich struktury administracyjnej,
- 3) stworzeniu stabilnego środowiska gospodarczego i pieniężnego¹³.

Podczas tego spotkania Rada Europejska zaleciła Komisji Europejskiej, aby przedstawiła ona swoją opinię (*avis*) na temat wniosków złożonych przez państwa Europy Środkowej i Wschodniej, oraz żeby opracowała sprawozdanie najbardziej prawdopodobnych skutków rozszerzenia Unii, ze szczególnym uwzględnieniem wspólnej polityki rolnej i polityki strukturalnej, miało ono zawierać również informacje na temat przyszłego finansowania działalności Unii po przyjęciu nowych państw¹⁴.

Biorąc pod uwagę art. 49 TUE i wymienione dokumenty, można określić następującą listę warunków, jakie powinno spełniać państwo kandydujące, aby uzyskać członkostwo w Unii:

- 1) na pierwszym miejscu wymóg „europejskości”. Pojęcie to nie zostało nigdzie dokładnie określone, a w praktyce jest traktowane dość elastycznie, jeśli uwzględni się, że Turcja ma status państwa kandydującego do członkostwa; realistyczna jest też perspektywa ubiegania się o członkostwo w UE państw nie leżących „w Europie”, np. z Basenu Morza Śródziemnego, czy niektórych państw azjatyckich¹⁵,
- 2) wymóg „funkcjonującej demokracji”: nastąpiła w tej dziedzinie znacząca ewolucja – w poprzednim brzmieniu art. 49 (dawny art. 0) TUE nie zawierał wyraźnego nawiązania do art. F (obecny art. 6) TUE. Dopiero Traktat Amsterdamski, precyzując art. 6 wprowadził jednocześnie do art. 49 bezpośrednie nawiązanie do art. 6 ust. 1 („Unia opiera się na zasadach wolności, demokracji, szanowania praw człowieka, podstawowych wolności oraz państwa prawnego. Zasady te są wspólne dla wszystkich Państw Członkowskich”). Tym samym dokonano „uwspólnotwienia” pierwszego kryterium kopenhaskiego, które obecnie jest zaliczane do prawa pierwotnego¹⁶,
- 3) wymóg funkcjonującej gospodarki rynkowej, oznacza w praktyce nabycie przez państwa takiej zdolności, aby mogły one wywiązywać się z zobowiązań przynależących do unii gospodarczej, politycznej i pieniężnej oraz powinny uzyskać zdolność sprostania konkurencji i wymogom rynkowym wewnątrz Unii,
- 4) warunkiem koniecznym jest zdolność przyjęcia nowych członków przez Unię Europejską: fala obecnego rozszerzenia będzie całkowicie odmienna od poprzednich, zarówno pod względem ilościowym, jak i jakościowym. Po raz pierwszy państwa członkowskie prowadzą negocjacje z tak dużą liczbą kandy-

¹³ Zob. V. M. Reyes, *Reguły...*, s. 27.

¹⁴ KE realizując owo zalecenie 26 IV 1996 r. wystosowała do państw ubiegających się o członkostwo w UE specjalny kwestionariusz, który zawierał pytania do 23 obszarów. Na podstawie uzyskanych informacji KE opracowała swoją opinię, którą przedłożyła 16 IV 1997 r. (zob. A. Nowak-Far., *Druga Polski do Unii...*, s. 444).

¹⁵ Zob. J. Barcz, *Prawne aspekty procesu rozszerzenia Unii Europejskiej...*, s. 397.

¹⁶ *Ibidem*, s. 398.

datów – obecnie jest ich 12, dotychczas prowadzono rokowania równoległe najwyżej z 4 państwami. Ponadto kraje kandydujące wywodzą się z części Europy leżącej niegdyś po drugiej stronie żelaznej kurtyny. Fakt ten nadaje kolejnemu rozszerzeniu Unii Europejskiej niezwykle istotny wymiar polityczny i sprawia, że będzie ono przełomowym krokiem na drodze do zjednoczenia całego kontynentu.

Wymienione wymogi, warunkujące uzyskanie członkostwa są w odniesieniu do państw kandydujących na bieżąco kontrolowane. Podczas posiedzenia w grudniu 1997 r. w Luksemburgu, Rada Europejska zdecydowała na wniosek Komisji Europejskiej, iż począwszy od 1998 r. Komisja Europejska przedkładać jej będzie okresowe raporty na temat postępów poszczególnych państw kandydujących na drodze do Unii Europejskiej. Pierwsze takie raporty zostały przedłożone przez Komisję Europejską w listopadzie 1998 r., kolejne są przedkładane co roku zwykle na przełomie października i listopada. Oceniają one stopień wypełniania przez państwa kandydujące warunków.

Szczegółne dodatkowe wymogi sformułowała Rada Europejska w odniesieniu do państw, którym podczas posiedzenia w Helsinkach 10-11 XII 1999 r. przyznano status kandydatów. W grupie tej znalazły się następujące państwa: Bułgaria, Litwa, Łotwa, Malta, Rumunia, Słowacja i Turcja. Rada Europejska zwróciła się do tych państw o załatwienie otwartych jeszcze sporów terytorialnych i innych związanych z tym kwestii oraz zapowiedziała monitorowanie sytuacji i wyraziła oczekiwanie, że sprawy te zostaną załatwione najpóźniej do końca 2000 r.

Osiągnięcie przez Unię zdolności do przyjęcia nowych państw członkowskich przebiegało w dwóch etapach:

- pierwszy etap obejmował reformę budżetu UE, która koncentrowała się na sfinansowaniu zbliżającego się rozszerzenia. Stosowną reformę przeprowadzono w ramach programu Agenda 2000, przedłożonego przez Komisję Europejską w VII 1997 r. i zaakceptowanego przez Radę Europejską podczas posiedzenia w Berlinie w marcu 1998 r.,
- drugi etap obejmował przygotowanie instytucjonalne Unii Europejskiej do działania w warunkach prawie podwojenia liczby państw członkowskich. Problemy te były przedmiotem obrad Konferencji Międzyrządowej 2000, a zatwierdzone na szczeblu politycznym przez Radę Europejską podczas posiedzenia w Nicei 7-11 XII 2001 r.

Poza kryterium formalnym, służącym ocenie stanu przygotowań państwa kandydującego do członkostwa w Unii Europejskiej, istnieją kryteria proceduralne, które szczegółowo określają działania, jakie obie zainteresowane strony muszą podejmować krok po kroku w całym procesie dostosowania państwa kandydującego do wymogów Unii. Obejmują one również wzajemną wymianę informacji. Są to warunki określające sposób dochodzenia do członkostwa w Unii, ale nie są warunkiem członkostwa jako takiego.

Procedura przyjęcia nowego państwa

Artykuł 49 określa procedurę przyjęcia nowego państwa członkowskiego. Obejmuje ona trzy obszary, które się wzajemnie nakładają i uzupełniają:

- 1) procedura wewnętrzna, czyli powiązanie procesu przyjęcia nowego państwa ze spełnieniem pewnych wymogów po stronie Unii Europejskiej,
- 2) negocjacje akcesyjne, które prowadzą do uzgodnienia tekstu traktatu akcesyjnego; prowadzone są między państwem kandydującym a państwami członkowskimi,
- 3) procedura prawnomiędzynarodowa, która prowadzi do związania się traktatem akcesyjnym przez wszystkie umawiające się państwa¹⁶.

Zainteresowane państwo składa wniosek o członkostwo do Rady Europejskiej na ręce przewodniczącego¹⁷. Rada Europejska decyduje o rozpoczęciu procedury i zwraca się do Komisji Europejskiej o opinię wstępną dotyczącą stopnia spełnienia przez państwo przedkładające wniosek wymogów członkostwa. Komisja Europejska przedkłada Radzie Europejskiej opinię wstępną o państwie zgłaszającym wniosek.

Rada Europejska podejmuje decyzję jednogłośnie w sprawie przyznania danemu państwu statusu kandydata i decyduje o rozpoczęciu negocjacji akcesyjnych.

Podczas posiedzenia w Luksemburgu w grudniu 1997 r. Rada Europejska przyznała status kandydatów i postanowiła rozpocząć negocjacje akcesyjne z Czechami, Cyprzem, Estonią, Polską, Słowenią i Węgrami. Określano tę grupę państw mianem pierwszej grupy kandydatów lub grupą luksemburską, a negocjacje akcesyjne z tymi państwami rozpoczęły się 31 marca 1998 r.

W Helsinkach w grudniu 1999 r. Rada Europejska przyznała status kandydatów i rozpoczęła negocjacje akcesyjne z Bułgarią, Litwą, Łotwą, Malcią, Rumunią i Słowacją. Turcji przyznano status kandydata, lecz postanowiono nie rozpoczynać z nią jeszcze negocjacji akcesyjnych. Grupę tę określono jako drugą grupę państw kandydujących lub jako grupę helsińską, a negocjacje akcesyjne z nią rozpoczęły się 14 lutego 2000 r.

Negocjacje dotyczące rozszerzenia Unii Europejskiej odbywają się podczas Międzyrządowej Konferencji Akcesyjnej. Jest to instrument instytucjonalny powołany na czas trwania negocjacji jako forum spotkań pomiędzy państwami członkowskimi a krajami kandydującymi. Negocjatorami ze strony Unii Europejskiej w czasie Międzyrządowej Konferencji Akcesyjnej są wszystkie państwa członkowskie. Ich stanowiska negocjacyjne reprezentuje kraj aktualnie sprawujący prezydencję Unii.

Zgodnie z zasadami przyjętymi przez Radę Unii Europejskiej w 1997 roku, spotkania w ramach Międzyrządowej Konferencji Akcesyjnej odbywają się na szczeblu szefów delegacji (ministrów spraw zagranicznych państwa kandydującego oraz państw członkowskich) lub na szczeblu zastępców szefów delegacji (głównie

¹⁶ Ibidem, s. 398.

¹⁷ Następujące państwa kandydujące przedłożyły wnioski o członkostwo: Turcja 14 IV 1987, Cypr 4 VII 1990, Malta 14 VII 1990, Węgry 1 IV 1994, Polska 8 IV 1994, Rumunia 22 VI 1995, Słowacja 27 VI 1995, Łotwa 13 X 1995, Estonia 24 XI 1995, Litwa 8 XII 1995, Bułgaria 14 XII 1995, Czechy 17 I 1996, Słowenia 10 VI 1996.

nego negocjatora i członków COREPER-u). Każda z sesji Konferencji obejmuje oddzielny zakres zagadnień o zróżnicowanym stopniu złożoności.

Zasady leżące u podstaw negocjacji o członkostwo Polski w UE obowiązywały także podczas wcześniejszych rozszerzeń Unii Europejskiej. Zostały one szczegółowo przedstawione delegacji polskiej podczas sesji Międzyrządowej Konferencji Akcesyjnej Polska – Unia Europejska w dniu 23 kwietnia 1998 roku w Brukseli. Unia Europejska sformułowała podstawowe zasady, według których prowadzone są negocjacje:

- 1) stanowiska stron wobec problemu negocjacyjnego w jednym obszarze nie wpływają na stanowiska stron w innych obszarach negocjacyjnych,
- 2) uzgodnienia częściowe osiągnięte podczas negocjacji nie są traktowane jako ostateczne, dopóki umowa nie zostanie zawarta w całości, czyli do momentu uzgodnienia tekstu Traktatu Akcesyjnego,
- 3) państwo kandydujące na wstępie negocjacji deklaruje wolę przyjęcia całego dorobku prawnego UE,
- 4) propozycje okresów przejściowych może zgłosić zarówno państwo kandydujące, jak i Unia Europejska; pozwalają one w pełni przystosować się obu stronom do sytuacji wynikającej z rozszerzenia.

Negocjacje akcesyjne, ze względu na specyfikę przedmiotu rokowań, różnią się od tradycyjnych negocjacji handlowych następującymi elementami: 1) obydwie strony biorące udział w negocjacjach łączy wspólny cel: wzmocnienie państwa kandydującego, tak aby mogło ono jak najlepiej korzystać z praw oraz wywiązywać się z obowiązków wynikających z członkostwa w Unii Europejskiej; 2) państwo kandydujące do Unii Europejskiej negocjuje z piętnastoma państwami członkowskimi, zaś Komisja Europejska spełnia tylko rolę pośrednika pomiędzy państwami kandydującymi a członkowskimi; należy podkreślić zatem ogromne znaczenie działalności dyplomatycznej i lobbingu, który jest prowadzony przez państwa kandydujące nie tylko w Brukseli, lecz również w stolicach państw członkowskich; 3) wdrożenie standardów unijnych wiąże się w niektórych dziedzinach z dużymi nakładami finansowymi; wynegocjowane okresy przejściowe umożliwiają całkowite przyjęcie *acquis communautaire* w ramach czasowych wybiegających poza datę przystąpienia kraju do UE; 4) negocjacje akcesyjne służą także ustaleniu wkładu kraju ubiegającego się o członkostwo w Unii Europejskiej do budżetu ogólnego Wspólnot; określeniu sposobu uczestnictwa nowego państwa członkowskiego w politykach unijnych, w tym w systemie funduszy strukturalnych, Funduszu Spójności i funduszy rolnych; zdefiniowaniu wyjątków od generalnych zasad zawartych w Traktatach Założycielskich Wspólnot i Unii, jeśli takie zostały uzgodnione podczas negocjacji.

Istotną rolę merytoryczną spełniają w toku negocjacji akcesyjnych po stronie UE Rada Europejska i Rada do Spraw Ogólnych – jako instytucje międzyrządowe – oraz Komisja Europejska. Odpowiedzialna jest ona za etap przeglądu prawa i spełnia funkcje koordynacyjno-merytoryczne podczas negocjacji merytorycznych. W ramach Komisji Europejskiej, wiodącą rolę odgrywa w zagadnieniach merytorycznych Dyrekcja Generalna do Spraw Rozszerzenia, w której skład wchodzi

zespoły do spraw poszczególnych krajów kandydujących. Odpowiada ona za: przeprowadzenie przeglądu prawa, przygotowuje wspólne stanowisko negocjacyjne państw członkowskich UE, przygotowuje projekty aktów prawnych dotyczących negocjacji akcesyjnych oraz koordynuje działania techniczne.

Zespołem do spraw Polski kieruje Françoise Gaudenzi, na czele DG ELARG stoi dyrektor Eneko Landaburu, a dyrekcja podlega komisarzowi do spraw rozszerzenia Günterowi Verheugenowi¹⁸. Negocjacje akcesyjne przebiegają w dwóch etapach.

I etap to tzw. przegląd prawa, który obejmuje: sesje wielostronne. Biorą w niej udział wszystkie państwa kandydujące, podczas takich sesji eksperci Komisji Europejskiej omawiają zasób prawny Unii Europejskiej w danym obszarze negocjacyjnym, zaś państwa kandydujące mogą się zwrócić o niezbędne wyjaśnienia.

Sesje dwustronne, które prowadzone są przez przedstawicieli Komisji Europejskiej indywidualnie z poszczególnymi państwami kandydującymi. Podczas tych sesji badany jest stopień zgodności prawa krajowego państwa kandydującego z prawem Unii Europejskiej, rozmowy są prowadzone na podstawie przedkładanych przez Komisję Europejską list przeglądu prawa. Lista A obejmuje wiążące akty prawne UE, a lista B różnego rodzaju istotne akty o charakterze niewiążącym. Etap ten kończy się po stronie Unii Europejskiej sporządzeniem stosownego raportu, natomiast po stronie państwa kandydującego zostaje określony stopień zgodności swego prawa krajowego z prawem Unii Europejskiej. Tutaj możliwe są trzy sytuacje:

- 1) państwo stwierdza, że w danym obszarze negocjacyjnym prawo krajowe odpowiada wymogom prawa UE,
- 2) istnieją problemy natury technicznej, ale w momencie uzyskania członkostwa prawo krajowe uzyska zgodność z prawem UE,
- 3) istnieją zasadnicze problemy wymagające negocjacji i uzgodnienia okresów przejściowych, w celu dostosowania własnego prawa do prawa UE.

Stanowisko negocjacyjne jest przekazywane w Brukseli ambasadorowi państwa członkowskiego przy WE, które sprawuje prezydencję.

Polska, podobnie jak inne państwa dążące do członkostwa w Unii Europejskiej, rozpoczęła negocjacje akcesyjne od przeglądu prawa krajowego pod kątem jego zgodności z dorobkiem prawnym Wspólnot. Spotkania dotyczące przeglądu prawa prowadzone były przez Komisję Europejską i odbywały się w Brukseli.

¹⁸ Günter Verheugen – Komisarz Unii Europejskiej do Spraw Rozszerzenia (ur. w 1948 r.) jest niemieckim politykiem pełniącym obecnie funkcję komisarza odpowiedzialnego za rozszerzenie Unii Europejskiej. Upřednio był on rzecznikiem Socjalistycznej Partii Niemiec oraz członkiem jej zarządu. Z wykształcenia jest historykiem i socjologiem.

Eneko Landaburu – Dyrektor Generalny Dyrekcji do Spraw Rozszerzenia (DG ELARG), Hiszpan, z wykształcenia prawnik i ekonomista, był profesorem na Wolnym Uniwersytecie Brukselskim oraz deputowanym do Parlamentu Kraju Basków.

Françoise Gaudenzi – Dyrektor Zespołu do Spraw Polski w Dyrekcji Generalnej Komisji Europejskiej do Spraw Rozszerzenia Główna Negocjator do Spraw Polski, Francuzka, jest prawnikiem, specjalistą z zakresu prawa międzynarodowego i politologiem. Podczas swej 30-letniej kariery w Komisji Europejskiej zajmowała szereg znaczących stanowisk, między innymi głównego doradcy w komisji zajmującej się przygotowaniem do procesu rozszerzenia Unii. Obecnie Françoise Gaudenzi stoi na czele Zespołu do Spraw Polski w strukturze DG ELARG i jest Główną Negocjator odpowiedzialną za negocjacje z Polską.

Sesje przeglądu prawa dotyczące działalności UE w drugim i trzecim filarze prowadzone były przez Komisję Europejską wraz z prezydencją i państwami członkowskimi. Zgodnie ze schematem sprawdzonym przy poprzednich rozszerzeniach Unii, prawodawstwo podzielono na trzydzieści jeden obszarów tematycznych. Dwadzieścia dziewięć obszarów zostało poddanych przeglądowi dwukrotnie: podczas wielostronnej i dwustronnej sesji przeglądu prawa.

Sesja wielostronna odbywała się z udziałem wszystkich delegacji państw kandydujących. Eksperti Komisji prezentowali podczas sesji kolejne akty prawne wchodzące w skład danego obszaru tematycznego.

Sesja dwustronna, na którą zapraszane były indywidualnie delegacje poszczególnych państw kandydujących, miała na celu zidentyfikowanie problemów wymagających dalszych rokowań. Dwustronne sesje przeglądu prawa poprzedzone były w Polsce spotkaniami, podczas których koordynowano polskie stanowiska odnośnie dat i trybu wdrożenia aktów prawa wspólnotowego w danym obszarze. W przypadku dziedzin, w których dorobek prawny jest bardzo rozbudowany, takich jak rolnictwo, ochrona środowiska oraz polityka transportowa, sesje przeglądu prawa – wielo- i dwustronne, odbywały się kilkakrotnie.

Sesje dwustronne przeglądu prawa rozpoczynały się przesłaniem przez Komisję Europejską listy przeglądu prawa, potocznie zwanej listą screeningową.

Po uzupełnianiu listy A o akty prawa narodowego odpowiadające aktom dorobku prawnego Wspólnot, sekretarz Zespołu Negocjacyjnego, w porozumieniu z przewodniczącym Zespołu, zwoływał spotkanie uzgodnieniowe z udziałem członka Zespołu, będącego jednocześnie przewodniczącym delegacji polskiej na sesje przeglądu prawa. Na podstawie ustaleń spotkania, opracowywane były wytyczne dla delegacji polskiej na sesje przeglądu prawa, zatwierdzane następnie przez przewodniczącego Zespołu Negocjacyjnego. Uzupełnione listy przeglądu prawa były przesyłane Komisji Europejskiej na dwa tygodnie przed planowaną sesją.

Gospodarzami sesji przeglądu prawa byli przedstawiciele Komisji Europejskiej. Delegacji unijnej przewodniczyła Główna Negocjator z Polską Françoise Gaudenzi. Za stołem negocjacyjnym zasiadali również urzędnicy z właściwych Dyrekcji Generalnych Komisji Europejskiej. W przypadku przeglądu prawa poza obszarem filaru I, sesjom współprzewodniczyła prezydencja (filar II) oraz państwa członkowskie (filar III). Po zakończeniu sesji przeglądu prawa przygotowywany był projekt raportu Komisji z odbytych spotkań, który podlegał akceptacji państwa kandydującego.

Po zakończeniu przeglądu prawa w konkretnym obszarze przewodniczący delegacji polskiej przysyłał przewodniczącemu Zespołu Negocjacyjnego autoryzowaną dokumentację z sesji przeglądu prawa: dossier, zatwierdzone listy przeglądu prawa, wytyczne na sesję przeglądu prawa, sprawozdanie sekretarza delegacji ze spotkania uzgodnieniowego, z sesji wielostronnej oraz dwustronnej przeglądu prawa. Dokumentacja jest gromadzona w zespole Głównego Negocjatora, gdzie stworzona została baza danych SCREENING, umożliwiająca wgląd do dokumentów. Z otrzymanych danych stworzono także bazę danych LISTA-A, zawierającą osta-

teczne wersje list przeglądu prawa. Dzięki temu możliwe jest sprawne wyszukiwanie aktów wspólnotowych, które powtarzają się w różnych obszarach¹⁹. Zgodnie z ustalonym harmonogramem, przegląd prawa z udziałem delegacji polskiej miał się zakończyć 1 lipca 1999 roku. Jednakże, ze względu na wyniki szczytu Rady Europejskiej w sprawie Agendy 2000 w marcu 1999 roku w Berlinie, Komisja zaproponowała dodatkowe sesje we wrześniu 1999 roku. Dotyczyły one obszarów negocjacyjnych „Rolnictwo” i „Polityka regionalna i koordynacja instrumentów strukturalnych”. Ostatnia, zaległa sesja odbyła się 5 listopada 1999 roku. Dwa obszary negocjacyjne: „Instytucje” i „Inne” nie podlegały przeglądowi prawa.

Od początku 2000 roku realizowany był przegląd prawa polskiego pod kątem zgodności z dorobkiem prawnym Wspólnot uchwalonym po roku 1998. Odbywał się on według uproszczonej formuły, z zasady w formie pisemnej. Sekretarz Zespołu Negocjacyjnego koordynował przygotowanie list A, które, po zatwierdzeniu przez Zespół Negocjacyjny, przesyłane były do UE.

II etap to negocjacje merytoryczne, o ich rozpoczęciu decyduje Rada do Spraw Ogólnych, czyli minister spraw zagranicznych. Rozpoczynają się oficjalnie z chwilą przekazania państwu kandydującemu podczas Międzyrządowej Konferencji Akcesyjnej wspólnego stanowiska państw członkowskich. Jest ono przygotowywane w dwu etapach:

- 1) projekt opracowuje DG ELARG w porozumieniu z dyrekcjami generalnymi Komisji Europejskiej,
- 2) kierowany jest następnie do Rady Grupy do Spraw Rozszerzania w Sekretariacie Rady. Wynik jest akceptowany przez COREPER i przez Radę Unii Europejskiej.

Rezultatem przeglądu prawa była lista rozbieżności pomiędzy prawem krajowym i prawem wspólnotowym, która stanowiła podstawę do opracowania stanowiska negocjacyjnego. Stanowisko negocjacyjne jest propozycją rozwiązania tych rozbieżności, która określa proponowany kalendarz wdrażania prawa wspólnotowego do prawa krajowego. Zawiera wnioski o rozwiązania specjalne dla danego kraju, bądź postulaty wprowadzenia odpowiednich klauzul w Traktacie Akcesyjnym.

Proces prowadzący do przyjęcia stanowiska negocjacyjnego obejmował kilka etapów. Pierwszym z nich było przygotowanie projektu stanowiska negocjacyjnego przez podzespół zadaniowy. Zwykle opracowanie pierwszego projektu stanowiska zajmowało od dwóch tygodni do kilku miesięcy w zależności od stopnia złożoności obszaru. Projekt stanowiska negocjacyjnego składał się z dwóch zasadniczych części: stanowiska właściwego (synteza i uwagi szczegółowe) oraz uzasadnienia. Należy podkreślić, iż tylko stanowisko właściwe było po ostatecznym zatwierdzeniu przez rząd przesyłane Unii Europejskiej. Uzasadnienie stanowiło informacje poufną przygotowaną wyłącznie na potrzeby rządu.

Następnie projekt był przekazywany pod obrady Zespołu Negocjacyjnego. Zespół Negocjacyjny rozpatrywał projekt pod kątem strategii i taktyki negocjacyjnej, wprowadzając niezbędne poprawki. Przyjęty przez Zespół Negocjacyjny pro-

¹⁹ J. Barcz, *Prawne aspekty...*, s. 406.

jekt stanowiska negocjacyjnego był kierowany do podzespołów zadaniowych nr 32 i 34, które miały za zadanie kolejno dokonanie oceny skutków społeczno-ekonomicznych oraz budżetowych zobowiązań zawartych w projekcie stanowiska. Po uwzględnieniu uwag podzespołów nr 32 i 34 Zespół Negocjacyjny ostatecznie przyjmował projekt stanowiska negocjacyjnego. Następnie było ono rozpatrywane przez Komitet Integracji Europejskiej, a w dalszej kolejności kierowane pod obrady Rady Ministrów. Rada Ministrów przyjmowała stanowisko negocjacyjne, które w ten sposób stawało się oficjalnym dokumentem rządowym. Na tym etapie treść stanowiska przedstawiana była opinii publicznej w formie skróconej (omówienie). Stanowisko negocjacyjne w wersji angielskiej było oficjalnie przekazywane prezydencji UE. W sumie procedura wypracowywania stanowiska negocjacyjnego zajmowała od dwóch miesięcy do około pół roku. Opisana procedura jest stosowana także w przypadku zmiany stanowiska negocjacyjnego.

Unia Europejska po zapoznaniu się ze stanowiskiem negocjacyjnym kraju kandydującego przygotowywała odpowiedź w formie stanowiska wspólnego (*common position*). Projekty stanowisk (*draft common position*) w sprawach związanych z kompetencjami Wspólnot były przygotowywane przez Dyрекję do Spraw Rozszerzenia przy współpracy z innymi Dyrekcjami Generalnymi Komisji Europejskiej. W przypadku stanowisk w obszarach „Wspólna polityka zagraniczna i bezpieczeństwa” oraz „Wymiar sprawiedliwości i sprawy wewnętrzne” projekty stanowisk przygotowywała prezydencja UE w ścisłej współpracy z państwami członkowskimi oraz Komisją Europejską. Projekt był następnie przedmiotem dyskusji na forum Grupy do Spraw Rozszerzenia Rady Unii Europejskiej. Dokument uzgodniony przez Grupę został zaakceptowany przez ambasadorów państw członkowskich przy UE na posiedzeniu COREPER-u, a następnie formalnie zatwierdzony przez Radę Unii Europejskiej.

Przyjęty tekst stanowiska UE był przedstawiany przez stronę unijną delegacjom krajów kandydujących na spotkaniu Międzyrządowej Konferencji Akcesyjnej na szczeblu szefów delegacji lub zastępców szefów delegacji, co stanowiło jednocześnie otwarcie negocjacji w danym obszarze.

Po otwarciu negocjacji państwo kandydujące przygotowuje i przedstawia stronie unijnej obszernie wyjaśnienie dotyczące kwestii poruszonych w stanowisku wspólnym UE oraz postępów w wypełnianiu zobowiązań negocjacyjnych – zwłaszcza postępów legislacyjnych oraz tych działań, które mają na celu stworzenie instytucjonalnych ram członkostwa. Projekt odpowiedzi na stanowisko wspólne UE przygotowuje członek Zespołu Negocjacyjnego odpowiedzialny za dany obszar we współpracy z właściwym podzespołem zadaniowym i zainteresowanymi resortami. Zespół porusza się przy tym w ramach mandatu, jakim jest stanowisko negocjacyjne. W przypadku konieczności wyjścia poza ustalenia zawarte wcześniej w stanowisku negocjacyjnym, nowe rozwiązanie przedstawia się Komitetowi Integracji Europejskiej jako projekt zmiany stanowiska negocjacyjnego zgodnie z procedurą opracowywania stanowiska negocjacyjnego. Po akceptacji Zespołu Negocjacyjnego odpowiedź na wspólne stanowisko UE jest przekazywana stronie unijnej przez przewodniczącego Zespołu Negocjacyjnego. Stanowi ona podstawę

do opracowania przez Komisję Europejską projektu zweryfikowanego stanowiska wspólnego UE (*revised common position*). Projekt ten zostaje przyjęty przez Radę UE jako aktualne wspólne stanowisko UE.

W momencie osiągnięcia przez strony zgodności stanowisk w danym obszarze, następuje tymczasowe zamknięcie negocjacji na ten temat. Oznacza to, że ustalenia zawarte w stanowiskach danego państwa i Unii Europejskiej uważane są za uzgodnione, choć mogą ulegać zmianom do momentu zamknięcia negocjacji we wszystkich innych obszarach negocjacyjnych. Całkowite zamknięcie negocjacji równocześnie we wszystkich obszarach nastąpi w końcowym etapie rokowań, po uzupełnieniu stanowisk o nowe akty dorobku prawnego UE, które powstają podczas negocjacji i po zweryfikowaniu pozycji przez obie strony.

Doświadczenia państw, które wcześniej przystąpiły do Unii Europejskiej pokazują, że jeszcze w czasie trwania procesu negocjacji Rada Unii Europejskiej rozpoczyna przygotowania projektu Traktatu Akcesyjnego wraz z właściwymi aneksami i protokołami. Projekt ten, odrębny dla każdego państwa ubiegającego się o członkostwo, jest następnie przedmiotem dyskusji na forum specjalnej grupy roboczej, w której skład wchodzi przedstawiciele państw członkowskich, krajów kandydujących, Komisji oraz Sekretariatu Rady. Ostateczny tekst Traktatu zostaje przyjęty podczas ostatniego spotkania Międzyrządowej Konferencji Akcesyjnej.

Ratyfikacja Traktatu Akcesyjnego przez wszystkie państwa członkowskie oraz państwo kandydujące jest ostatnim etapem procesu akcesyjnego. Według procedury określonej w Traktacie z Maastricht, wymagana jest także zgoda Parlamentu Europejskiego.

Negocjacje akcesyjne podzielone są na 31 następujących obszarów negocjacyjnych: „Nauka i badania”, „Telekomunikacja i technologie informacyjne”, „Edukacja, kształcenie i młodzież”, „Kultura i polityka audiowizualna”, „Polityka przemysłowa”, „Małe i średnie przedsiębiorstwa”, „Wspólna polityka zagraniczna i bezpieczeństwa”, „Ochrona konsumentów i zdrowia”, „Statystyka”, „Stosunki zewnętrzne”, „Unia celna”, „Unia gospodarcza i walutowa”, „Energia”, „Polityka społeczna i zatrudnienie”, „Swoboda świadczenia usług”, „Kontrola finansowa”, „Swobodny przepływ towarów”, „Środowisko”, „Prawo spółek”, „Swobodny przepływ osób”, „Swobodny przepływ kapitału”, „Podatki”, „Instytucje”, „Rybołówstwo” oraz „Polityka transportowa”, „Wymiar sprawiedliwości i sprawy wewnętrzne”, „Polityka regionalna i koordynacja instrumentów strukturalnych”, „Polityka konkurencji”, „Rolnictwo” oraz „Finanse i budżet”.

Niektóre obszary – ze względu na ich zakres – dzielone są zwykle na mniej obszerne działy (np. rolnictwo, ochrona środowiska, polityka regionalna i instrumenty strukturalne). W ostatnich dwóch obszarach – instytucje i sprawy inne, podczas dotychczasowych fal rozszerzenia negocjacje prowadzono na samym końcu. Nie były one skomplikowane i sprowadzały się do technicznego dopasowania postanowień traktatów ustanawiających Wspólnotę Europejską i Unię Europejską do nowej liczby państw członkowskich. Sytuacja zmieniła się zasadniczo podczas obecnego procesu rozszerzenia, m.in. ze względu na liczbę państw kandydujących. Stąd też – z jednej strony konieczne stało się „przygotowanie instytucjonalne” Unii

Europejskiej (co nastąpiło w Traktacie z Nicei), z drugiej zaś – deklaracja nr 20 Aktu końcowego dołączonego do Traktatu z Nicei (Deklaracja w sprawie rozszerzenia Unii Europejskiej), zawierająca propozycje alokacji miejsc w instytucjach i rozdziału głosów ważonych – z formalnego punktu widzenia jest wspólnym stanowiskiem państw członkowskich. W tej dziedzinie wspólne stanowisko zostało uzgodnione w sposób szczególny²⁰.

Przebieg postępów dostosowania odbywa się w ramach spotkań instytucji stowarzyszeniowych utworzonych na mocy Układów Europejskich – Rada, Komitet i Wspólna Komisja Parlamentarna. Natomiast przebieg procesu rozszerzania po stronie UE stosunkowo późno i to pod naciskiem państw kandydujących. Ramy jej określono szczegółowo podczas posiedzenia Rady Europejskiej w Helsinkach XII 1999 r. oprócz nadania statusu kandydata następnej grupie państw określono trzy wiodące reguły strategii negocjacji akcesyjnych:

- 1) proces akcesji ze wszystkimi odbywa się w tych samych ramach i wszystkie państwa kandydujące biorą udział w procesie akcesyjnym na tych samych prawach,
- 2) w toku negocjacji każdy z kandydatów będzie oceniany stosownie do indywidualnych postępów,
- 3) państwa kandydujące, które później rozpoczęły negocjacje akcesyjne mogą dołączyć z czasem do tych państw, które negocjacje prowadzą. Jest to zasada dyferencjacji w odniesieniu do państw kandydujących bądź zasada regat, kto lepszy ten pierwszy.

Istotne sprecyzowanie strategii rozszerzania zostało zawarte w propozycji Komisji Europejskiej przedłożonej 9 XI 2000 r. w dokumencie „Strategia rozszerzenia. Raport Komisji Europejskiej o postępach krajów kandydujących na drodze do członkostwa w Unii Europejskiej”. Proponowana strategia obejmowała następujące trzy zasadnicze elementy:

- 1) skoncentrowanie się w negocjacjach na konkretnych kwestiach związanych z postulowanymi okresami przejściowymi; w szczególności KE zapowiedziała, iż będzie – w przygotowaniu wspólnych stanowisk – dążyły do rozróżnienia czy postulowane okresy przejściowe są akceptowane, w których nadają się do negocjacji i w których są nie do przyjęcia,
- 2) określenie szczegółowej mapy drogowej w negocjacjach akcesyjnych,
- 3) ustalenia metody odłożenia na bok, polegającej na zamknięciu prowizorycznie danego obszaru negocjacyjnego przy wyłączeniu problemów szczególnie kontrowersyjnych propozycja wyszła od państw kandydujących /przejście od technicznej do politycznej fazy negocjacji.

Rada Europejska w Nicei zatwierdziła zaproponowaną przez KE strategię negocjacji akcesyjnych, nadając im charakter polityczny, o co zabiegały państwa kandydujące. Rozpoczynając realnie finalny etap procesu rozszerzania. Podczas spotkania w Laeken 14-15 XII 2001 r. RE podkreśliła następujące zasady finalnego etapu negocjacji akcesyjnych:

²⁰ Ibidem, s. 408.

- 1) skupieniu się na początku 2002 r na obszarach o znaczeniu finansowym, a KE została zobowiązana do przedłożenia propozycji wspólnych stanowisk w obszarach: rolnictwo, polityka regionalna i budżet,
- 2) podkreśliła znaczenie zasady dyferencjacji,
- 3) poszła o krok dalej niż KE w strategicznym dokumencie i określiła, że 10 państw (Cypr, Estonia, Węgry, Łotwa, Litwa, Malta, Polska, Słowacja Czechy, Słowenia mogą osiągnąć gotowość do uzyskania członkostwa I I 2004 r. ale decyzja zostanie podjęta pod koniec 2002 r.),
- 4) zobowiązała KE do sporządzenia specjalnego raportu w sprawie implementacji przez państwa planu działania na rzecz umacniania instytucji i przełożenia tego raportu RE podczas spotkania w Sewilli br. łącznie z raportami o postępie grupy państw, które będą mogły stać się członkami UE I I 2004 r.,
- 5) zapowiadała rozpoczęcie prac nad traktatem akcesyjnym w II poł. 2002 r.,
- 6) zobowiązała przedstawicieli greckiego i tureckiego Cypru do rozwiązania sporu w ramach określonych przez ONZ, jednocześnie KE zapowiedziała, że gdyby do rozwiązania problemu cypryjskiego nie doszło, Cypr grecki zostanie przyjęty do UE,
- 7) RE zapowiedziała możliwość rozpoczęcia negocjacji akcesyjnych z Turcją oraz konkretnej mapy drogowej dla negocjacji akcesyjnych z Bułgarią i Rumunią²¹.

Traktat akcesyjny

Traktat Akcesyjny jest umową międzynarodową zawieraną pomiędzy dotychczasowymi a nowymi państwami członkowskimi Unii Europejskiej. Zgodnie z Traktatem o Unii Europejskiej przedmiotem takiej umowy są warunki przyjęcia nowych członków i wynikające z tego przyjęcia dostosowania dotychczasowych traktatów, na których opiera się Unia. Dokument składa się z trzech zasadniczych części: Traktatu o przystąpieniu wskazanych państw do Unii Europejskiej (Traktatu), Aktu dotyczącego warunków przystąpienia tych państw (Akt akcesji) oraz Aktu końcowego. Traktat o przystąpieniu jest umową międzynarodową wielostronną, ponieważ po stronie unijnej stroną są wszystkie państwa członkowskie, jest to traktat sensu *stricto*.

Częścią składową Traktatu o przystąpieniu jest Akt o warunkach przystąpienia wraz z załączonymi protokołami. Oba te dokumenty stanowią traktat o przystąpieniu sensu *largo*. Należą one do prawa pierwotnego. Natomiast Akt końcowy wraz z zawartymi w nim deklaracjami nie jest częścią składową traktatu, ma on charakter polityczny i nie należy do prawa pierwotnego UE. Znaczenie prawne dokumentów zawartych w Akcie końcowym wynika z art. 31 ust 2 KWPT, zgodnie z jego brzmieniem oświadczenia zawarte w Akcie będą miały znaczenie prawnomiędzynarodowe przy interpretacji traktatu akcesyjnego sensu *largo*.

²¹ Ibidem, s. 409.

Traktat akcesyjny jest zwięzłym dokumentem, składa się z preambuły oraz trzech art. Art. 1 reguluje trzy kwestie: ustanowienie członkostwa państwa w UE, odsyła do Aktu o warunkach przystąpienia, i potwierdza, że traktat należy do prawa pierwotnego. Art. 2 formułuje pewne wyjątki od generalnej zasady przynależności traktatu do prawa pierwotnego. Zgodnie z nim Traktat wejdzie w życie 1 maja 2004 r., pod warunkiem, że wszystkie państwa członkowskie i co najmniej jedno państwo kandydujące złożą depozytariuszowi, którym jest rząd Republiki Włoskiej, dokumenty ratyfikacyjne w terminie do 30 kwietnia 2004 r. W artykule 2 Traktatu przewidziana została specjalna procedura na wypadek, gdyby którekolwiek z państw nie złożyło wymaganych dokumentów ratyfikacyjnych w wyznaczonym terminie. Art. 3 zawiera typowe klauzule końcowe, m.in. określa języki autentyczne, depozytariusza. Zasadnicza treść merytoryczna projektu Traktatu akcesyjnego, czyli warunki przystąpienia oraz zmiany Traktatów, na których opiera się Unia, wynikające z przystąpienia, określone są w Akcie akcesji dołączonym do Traktatu, stanowiącym na podstawie art. 1.2 projektu Traktatu jego integralną część. Akt o warunkach przystąpienia jest bardzo obszerny. W przypadku Austrii, Szwecji i Finlandii składał się z 177 art. 19 załączników i 10 protokołów. Składa się z pięciu części:

- 1) zasad, warunków przystąpienia,
- 2) zmian w prawie pierwotnym w związku ze zmianami instytucjonalnymi,
- 3) zmian w prawie pochodnym,
- 4) postanowień końcowych,
- 5) postanowień dotyczących implementacji Aktu.

Akt końcowy składa się z licznych oświadczeń, wydanych wspólnie przez wszystkie państwa członkowskie i przystępujące ma znaczenie prawne przy interpretacji postanowień traktatu akcesyjnego. Należy do traktatu sensu *largo*.

Prace redakcyjne nad Traktatem akcesyjnym toczyły się od marca 2002 r. – równoległe do negocjacji. Dużo wcześniejsze rozpoczęcie prac miało m.in. na celu umożliwienie 10 państwom przystąpienie do Unii Europejskiej w maju 2004 r.

Prace toczyły się według ustalonej w 2001 roku procedury. Prezydencja hiszpańska powołała grupę roboczą, w której skład weszli przedstawiciele państw członkowskich, Komisji Europejskiej oraz Sekretariatu Rady. Po stronie polskiej odpowiedzialnym za całość prac był, zgodnie z rozporządzeniem Rady Ministrów z 25 czerwca 2002 r. w sprawie ustanowienia Pełnomocnika Rządu do Spraw Negocjacji o Członkostwo RP w Unii Europejskiej (§ 2 ust. 1), Główny Negocjator, minister Jan Truszczyński. W Ministerstwie Spraw Zagranicznych został powołany zespół roboczy ds. traktatu akcesyjnego, który koordynował prace poszczególnych resortów. Istotną rolę odgrywało również Przedstawicielstwo RP przy Unii Europejskiej, które pośredniczyło w kontaktach między Polską a instytucjami unijnymi. W Brukseli działa ponadto grupa konsultacyjna „korespondentów do spraw Traktatu” utworzona w wyniku porozumienia głównych negocjatorów z 10 państw przystępujących. Projekty zapisów były przygotowywane przez Sekretariat Rady UE i po uzgodnieniu z państwami członkowskimi, przekazywane państwom kandydującym. Po stronie polskiej propozycje zapisów były uzgadniane na szczeblu

podsekretarzy stanu odpowiedzialnych za sprawę integracji europejskiej. Projekty traktatowych zapisów wyników negocjacji były rozsyłane w wersji elektronicznej do wszystkich ministerstw oraz urzędów centralnych podlegających bezpośrednio Prezesowi Rady Ministrów. W prace zespołu roboczego ds. traktatu akcesyjnego był również włączony przedstawiciel Rządowego Centrum Legislacji. Po podpisaniu Traktatu została uruchomiona w państwach członkowskich i państwach przystępujących procedura ratyfikacyjna. We wszystkich krajach członkowskich obowiązuje parlamentarna procedura przyjmowania Traktatu Akcesyjnego. Projekt Traktatu został udostępniony do wiadomości Sejmu RP w marcu br., a jego oficjalne przekazanie nastąpiło po podpisaniu, czyli 16 kwietnia br. Ze względu na znaczenie Traktatu rząd podjął działania, które umożliwiły polskiemu społeczeństwu zapoznanie się z jego treścią przed referendum w sprawie przystąpienia Polski do Unii Europejskiej.

Traktat został przygotowany w języku angielskim – po zakończeniu procedury przygotowania tekstu został on sporządzony w 22 językach, czyli wszystkich językach urzędowych obecnych i nowych państw członkowskich. Po stronie polskiej – zgodnie z art. 6 ustawy z dnia 14 kwietnia 2000 r. o umowach międzynarodowych – zgodę na podpisanie Traktatu akcesyjnego wyraża, w drodze uchwały, Rada Ministrów. Podpisanie Traktatu po stronie polskiej musi być poprzedzone następującymi działaniami wynikającymi z ustawy o umowach międzynarodowych: opracowanie tekstu uzasadnienia projektu Traktatu – do końca lutego; uzgodnienia międzyresortowe projektu Traktatu: 3-17 marca; przekazanie Sekretarzowi Rady Ministrów wniosku o udzielenie przez Radę Ministrów zgody na podpisanie Traktatu: 24 marca; uchwała Rady Ministrów udzielająca zgody na podpisanie Traktatu: 8 kwietnia; podpisanie Traktatu: 16 kwietnia br. Po podpisaniu Traktatu zostanie uruchomiona w państwach członkowskich i państwach przystępujących procedura ratyfikacyjna.

Mariusz Heler

OCHRONA PRAW CZŁOWIEKA W JEDNOCZĄCEJ SIĘ EUROPIE*

Obecne prawo wspólnotowe układa się w hierarchiczny i spójny system, będący specyficznym porządkiem prawnym istniejącym obok prawa międzynarodowego i prawa krajowego, rządzący się własnym systemem zasad obowiązywania i stosowania¹.

Droga do utrwalenia autonomicznego porządku prawnego rozpoczęła się jednak od klasycznych umów prawnomiędzynarodowych skupiających się zasadniczo na kwestiach natury ekonomicznej². Dynamicznie rozwijająca się współpraca gospodarcza pociągała za sobą konieczność wypracowania stosowych gwarancji socjalnych i ekonomicznych, a dla harmonijnego rozwoju prawa europejskiego niezbędnym stało się jasne określenie wartości prawnopolitycznych na których miałyby opierać się ów porządek, w tym oczywiście rozwój praw człowieka³. Rzecz jasna prawa te nie pozostawały w Zachodniej Europie bez ochrony, lecz stosowne gwarancje wynikały bądź to z dokumentów ustawodawstwa wewnątrz krajowego, bądź z umów międzynarodowych.

Obok potrzeby rozwinięcia zamkniętego systemu prawnego przyczyną, dla której ochrona praw podstawowych znalazła odbicie w prawie traktatów, była ko-

* Komunikat przedstawiony w październiku 2002 r. podczas konferencji pt. „Przemiany w Unii Europejskiej” zorganizowanej przez Krakowską Szkołę Wyższą im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego.

¹ Por. H. G. Schermers, D. Waelbroek, *Judicial Protection in the European Communities*, Deventer 1992, s. 88.

² 18 kwietnia 1951 r. podpisano w Paryżu Układ o Utworzeniu Europejskiej Wspólnoty Węgla i Stali (EWWS), a 25 marca 1957 r. tzw. Traktaty Rzymskie, tj. Układ o Utworzeniu Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej (EWG) oraz Układ o Utworzeniu Europejskiej Wspólnoty Energii Atomowej (EWEA-Euroatom). Układy te weszły w życie 1 stycznia 1958 r. Obecnie umowa obowiązuje od dnia 1 września 1993 r., tj. od dnia wejścia w życie Traktatu Unii Europejskiej. Zob. *Prawo Wspólnot Europejskich. Dokumenty*, red. W. Czaplinski, R. Ostrihansky, A. Wyrozumska, Warszawa 1966, s. 11.

³ Bliżej: Z. Maciąg, *Idee państwa demokratycznego, prawnego i socjalnego w prawie międzynarodowym*, [w:] *Dziedzictwo prawne XX wieku*, red. A. Zoll, J. Stelmach, J. Halberda, Kraków 2001, s. 242.

nieczność pełnego uniezależnienia go od wewnętrznych porządków prawnych, co miało w efekcie doprowadzić do wypracowania jednolitego modelu ich ochrony dla wszystkich państw członkowskich.

Podwaliny pod regulacje ochronne w samym prawie traktatowym położył Europejski Trybunał Sprawiedliwości⁴ w szeregu orzeczeń z lat sześćdziesiątych i siedemdziesiątych, wypracowując „niepisane” reguły w postaci ogólnych zasad prawa⁵.

Oczywiście, brak jasno rozpoznawalnego – „pisanego” – katalogu praw człowieka w porządku wspólnotowym zaowocował powściągliwą postawą krajowych Trybunałów Konstytucyjnych wyrażających obawę przed zbyt dużą dowolnością w rozstrzygnięciach Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości, pozbawionych jakiegokolwiek kontroli. Wyrazem tych obaw było orzeczenie niemieckiego Federalnego Trybunału Konstytucyjnego z 29 maja 1974 r. w sprawie Solange I, „niemiecki Sąd Konstytucyjny zachowa uprawnienie do badania zgodności aktów prawa europejskiego z Konstytucją do czasu uchwalenia wiążącego katalogu praw podstawowych”.

Konsekwentna postawa Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości polegająca na stopniowym rozwijaniu „niepisanego” katalogu praw człowieka doprowadziła z czasem do złagodzenia postaw krajowych sądów konstytucyjnych, czego dobrym przykładem jest wyrok z 22 października 1989r. niemieckiego Federalnego Trybunału Konstytucyjnego w sprawie Solange II:

dopóki orzecznictwo Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości gwarantuje skuteczną ochronę podstawowych praw i wolności jednostki wobec suwerennej władzy Wspólnot, która to ochrona może być traktowana na równi z ochroną zapewnioną w konstytucji niemieckiej, dotąd Federalny Trybunał Konstytucyjny nie będzie kontrolował zgodności prawa wspólnotowego z konstytucją Republiki i nie będzie ingerował w kwestię stosowania prawa wspólnotowego.

Z drugiej zaś strony, pozwala na wnioskowanie o treści i zasięgu praw podstawowych, do których zaliczono m.in. prawo do własności, swobodnego wypowiadania poglądów, uczciwego procesu sądowego, rzetelnego działania administracji, wolnego zrzeszania się. Ten szeroki katalog praw gwarantowanych orzecznictwem Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości określa się często mianem „powszechnych zasad prawnych prawa wspólnotowego”.

Ujmując prawa podstawowe jako prawa człowieka przysługujące wszystkim ludziom, niezbywalne i nadrzędne, bądź też jako przysługujące jedynie oby-

⁴ Założyciele Wspólnot określili rolę Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości następująco: ma on znajdować prawne rozwiązania sporów, których nie zdołano uniknąć, w zgodzie z filozofią Traktatu. Zob.: A. Arnulf, *The European Union and its Court of Justice*, Oxford 1999, s. 77.

⁵ Fundamentalne znaczenie dla rozwoju regulacji ochronnych miały orzeczenia Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości z lat 60., a w szczególności wyrok z 5 lutego 1963 r., Sp. 26/62, van Gend v Loos, w którym Europejski Trybunał Sprawiedliwości uznał, że „Wspólnota jest nowym porządkiem prawnym w systemie prawa międzynarodowego”, a swoje kompetencje czerpie z przelanych nań praw zwierzchnich państw członkowskich. Trybunał uwzględnił podmiotowość nie tylko państw członkowskich, lecz także pojedynczych osób zaznaczając, iż normy prawa traktatowego są względem jednostek bezpośrednio stosowalne a ich implementacja nie wymaga żadnego aktu pośredniego. Kolejnym orzeczeniem Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości o ogromnym znaczeniu, dla rozwoju ogólnoeuropejskiego, jednolitego porządku prawnego był wyrok z 15 lipca 1964 r., Sp. 6/64, Costa/ENEL, w którym Trybunał wywiódł pierwszeństwo stosowania prawa EWG przed przepisami krajowymi.

watelom, tzw. prawa obywatelskie należy zauważyć, że w zasadzie do 1991 r. nie było w Traktatach ani jednego artykułu odwołującego się bezpośrednio do praw człowieka co nie oznacza, że prawu europejskiemu obce były regulacje dotyczące praw obywatelskich, na przykład politycznych, czy socjalnych⁶.

Koncentrując się na zagadnieniu ochrony praw człowieka w ścisłym tego słowa znaczeniu zauważyć trzeba, iż poza twórczą wykładnią Traktatu dokonywaną przez Europejski Trybunał Sprawiedliwości były przed 1993 rokiem próby wiążącego regulowania tej problematyki. Działalność Trybunału nie pozostała bez wpływu na „pisane” prawo traktatowe, czego konsekwencją było wspólne oświadczenie Rady, Komisji i Parlamentu Europejskiego z dnia 5 kwietnia 1977 r., w którym organy te akceptują wyznawany przez orzecznictwo Trybunału model ochrony praw podstawowych, podobnie zresztą jak preambuła Jednolitego Aktu Europejskiego podpisanego w 1986 roku. Co prawda ani wspólne oświadczenie z 1977 r., ani też zapisy, które znalazły się w preambule Jednolitego Aktu Europejskiego nie wiązały bezpośrednio państw ratyfikujących, jednak w obu przypadkach można uznać „pośrednie” zaaprobowanie orzecznictwa Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości przez krajowe porządki prawne⁷.

Kluczowe znaczenie dla pozytywnego uregulowania kwestii ochrony praw człowieka miał traktat o Unii Europejskiej podpisany w holenderskim Maastricht w 1991 r. Już w preambule umawiające się strony układów opowiadają się za „respektowaniem zasad wolności, praw człowieka, państwa prawa i podstawowych wolności”. Zawarte w preambule postulaty służą oczywiście wyłącznie interpretacji traktatu, lecz obok nich znalazły się również egzekwowalne regulacje wewnątrztraktatowe. W artykule 6 Traktatu o Unii Europejskiej znajdujemy odwołanie do wspólnych zasad dla wszystkich państw członkowskich w szczególności zasady wolności jednostki, demokracji. Regulacja ta wzmocniona została artykułem 7 wprowadzającym mechanizm sankcji wobec państw, które poważnie i uparcie łamią zasady wspomniane w artykule 6. Ponadto, z przestrzegania wyżej wymienionych zasad uczyniono warunek konieczny dla państw starających się o członkostwo w strukturach Unii.

Coraz bardziej dynamiczne wkraczanie autonomicznej władzy Wspólnot w obszar zarezerwowany dotychczas dla państw członkowskich, szczególnie silnie rysujące się po powstaniu Unii Europejskiej prowadzi do coraz powszechniejszego przekonania o potrzebie wprowadzania ogólnoeuropejskiej konstytucji, której podstawowym elementem byłby spójny system ochrony praw człowieka.

W projekcie ogólnoeuropejskiej Konstytucji⁸ wypracowanym przez Parlament Europejski w 1994 r. w preambule odwoływano się do podstawowych wartości uznawanych przez narody Unii Europejskiej a w szczególności wolności, równości, solidarności, ludzkiej godności, demokracji, poszanowania praw człowieka, zaś pośród celów tego aktu wymieniono potrzebę zagwarantowania w obowiązują-

⁶ Blżej: Z. Maciąg, *Probleme der Anpassung der polnischen Verfassungsordnung an europäische Standards*, Bamberg 1993, s. 185-186.

⁷ F. Emmert, M. Morawiecki, *Prawo europejskie*, wyd. 3 zm., Warszawa-Wrocław 2002, s. 259.

⁸ Zob. R. Arnold, *Perspektywy prawne powstania konstytucji europejskiej*, „Państwo i Prawo” 2000 nr 7; M. Safian, *Konstytucja a członkostwo Polski w Unii Europejskiej*, „Państwo i Prawo” 2001, nr 3.

cym prawie praw człowieka i fundamentalnych wolności. Obok preambuły cały rozdział VIII poświęcono gwarantowanym przez Unię Europejską podstawowym prawom i wolności człowieka w szczególności: prawu do życia, godności, równości wobec prawa, wolności myśli, sumienia i religii.

Ponadto, w projekcie szeroko ujęto zbiorowe prawa pracownicze i zagwarantowano ochronę socjalną. Istotną rolę przypisano również gwarancjom wynikającym z zasady państwa prawa, a w szczególności zapewniono jednostkom swobodny dostęp do niezawisłego i bezstronnego sądu rozpatrującego sprawy w odpowiednich terminach. Projekt zawiera także podstawowe gwarancje procesowe tj. zasadę nie działania prawa wstecz oraz domniemania niewinności. Z kolei, artykuły 14 i 15 zapewniają swobodny dostęp do informacji oraz prawo do nauki (wolność edukacji).

Kolejnym ważnym unijnym dokumentem, rozwijającym kwestię ochrony praw człowieka był Traktat Amsterdamski z 2 października 1997 r., który w artykule 1 określającym cele wspólnoty zaznacza, iż wszystkie decyzje powinny być podejmowane na szczeblu jak najbliższym obywatelowi. Choć sam Traktat Amsterdamski nie formułuje własnego katalogu praw podstawowych, to jednak utrzymuje w mocy artykuł 6 Traktatu Unii Europejskiej, a do preambuły włącza zapis o przywiązaniu państw członkowskich do praw socjalnych, określonych Europejskiej Karcie Praw Socjalnych z 1961 r. i we Wspólnotowej Karcie Podstawowych Praw Socjalnych Pracowników z 1989 r.

Traktat Amsterdamski upoważnia Radę Unii do uchwalania aktów prawnych służących zwalczaniu dyskryminacji rasowej, etnicznej, religijnej, z powodu płci, niepełnosprawności, wieku lub orientacji seksualnej.

Obecnie najbardziej aktualnym dokumentem europejskiego prawa konstytucyjnego jest proklamowana w grudniu 2000 r. w Nicei Karta Praw Zasadniczych Unii Europejskiej⁹. Już w preambule wyraźnie zaznaczono, że centralnym punktem każdego porządku prawnego jest człowiek, jego godność i wolność. Obok klasycznych, występujących również w konstytucjach krajowych czy Europejskiej Konwencji Praw Człowieka, praw podstawowych dokument ten wychodzi również naprzeciw nowym wyzwaniom cywilizacyjnym; są to gwarancje w dziedzinie medycyny i biologii, m.in. zakaz klonowania, zarobkowego wykorzystywania ludzkiego ciała lub jego części, zakaz praktyk genetycznych prowadzących do selekcjonowania ludzkości (art. 3). W Karcie Praw Zasadniczych zamieszczony został też art. 8, chroniący dane osobowe, czy regulacje gwarantujące wysoki standard ochrony środowiska naturalnego (art. 27) oraz ochronę konsumenta (art. 38), czy zdrowia.

W Karcie Praw Zasadniczych Unii Europejskiej prawo do wykonywania zawodu uznano za prawo człowieka – wbrew na przykład art. 12 ust. 1 niemieckiej Ustawy Zasadniczej RFN, która traktuje je jako prawo obywatelskie – poszerzając jego zakres o możliwości swobodnego wyboru zawodu.

⁹ R. Arnold, *Karta Praw Zasadniczych Unii Europejskiej*, „Państwo i Prawo” 2002, nr 3, s. 45-46.

Karta wyodrębnia w osobnych artykułach elementy składające się na zasadę państwa prawa, i tak samodzielnie ujęte są: prawo do sądu, prawo do rozstrzygnięcia sprawy w rozsądnym terminie, zasadę domniemania niewinności.

Karta Praw Zasadniczych normatywnie ujednocza liczne i rozproszone, często nazbyt kazuistycznie ujęte prawa podstawowe, uwzględniając niepisane reguły, wypracowane przez Europejski Trybunał Sprawiedliwości tworząc jednolity, spójny system o charakterze kodyfikacji. Karta ma charakter recepcji, ponieważ trafiły do niej postanowienia ujęte w konwencjach Rady Europy co jest szczególnie widoczne w rozdziałach dotyczących praw socjalnych, czy procesowych. Karta wskazuje również na Europejską Konwencję Praw Człowieka, jako instrument pomocniczy przy wykładni praw zasadniczych czyniąc tym sposobem zadość nie tylko tendencjom żywym niemal od samego początku w prawie europejskim, ale również odniesieniom, które można znaleźć w konstytucji austriackiej czy hiszpańskiej.

Traktat Nicejski wzmacnia kontrolę Unii Europejskiej nad respektowaniem praw podstawowych, ponieważ w toku odpowiedniego postępowania Rada Europejska może w jednomyślnym głosowaniu definitywnie stwierdzić istnienie poważnego i trwałego naruszenia praw podstawowych, za zgodą Parlamentu Europejskiego zawiesić wykonywanie przez to państwo pewnych praw, wynikających z prawa wspólnotowego. Jednocześnie utrzymane zostają wszelkie obowiązki z tego prawa wynikające. Dzięki możliwości włączenia do procedury kontrolnej niezależnych specjalistów, wzrosło również zaufanie do obiektywności samego postępowania.

W obecnej sytuacji Kartę należy traktować jako deklarację o charakterze przedkonstytucyjnym, a ewentualnej mocy wiążącej można upatrywać w samozwiązaniu się państw Unii Europejskiej poprzez działanie organów Wspólnoty.

Analizując obecną sytuację ochrony praw człowieka w państwach Unii Europejskiej można stwierdzić, iż:

- wspólnotowy system prawny zawiera własny katalog praw człowieka, jednak dopiero regulacja rangi konstytucyjnej pozwoli położyć kres sporom co do zakresu kognicji krajowych trybunałów konstytucyjnych,
- regulacja wspólnotowa jest tylko jedną z płaszczyzn ochrony praw człowieka bowiem równolegle podlegają one ochronie w krajowych porządkach prawnych i na gruncie ratyfikowanej przez wszystkie państwa Wspólnoty Europejskiej Konwencji Praw Człowieka,
- obecnie najbardziej kompleksową i spójną regulacją zagadnienia jest Karta Praw Zasadniczych Unii Europejskiej, która wsparta częścią instytucjonalną oraz w odpowiednim trybie ratyfikowana ma szansę stać się istotną częścią przyszłej konstytucji Zjednoczonej Europy.

Marta Kolendowska

SKARGA DO STRASBURGA – ANTIDOTUM NA ZŁE PRAWO?

Wprowadzenie

4 listopada 1950 r. w Rzymie została podpisana Europejska Konwencja Praw Człowieka. Konwencja weszła w życie 8 września 1953 r., tworząc tym samym podwaliny europejskiego systemu ochrony praw człowieka, stając się prawdziwą konstytucją podstawowych, cywilnych i politycznych, praw i wolności dla krajów skupionych w Radzie Europy. Dokument ten stanowi wspólną wartość europejskich demokracji, tworzy zespół kryteriów, którym powinny odpowiadać systemy polityczne, aby można było uznać je za prawdziwie demokratyczne.

Prawa człowieka i podstawowe wolności są zapisane w tekście Konwencji oraz w Protokołach Dodatkowych, a przystąpienie do Konwencji oznacza, że państwo zobowiązuje się do przestrzegania i gwarantowania przede wszystkim: prawa do życia, wolności od tortur i innego niehumanitarnego traktowania lub karania, wolności od niewolnictwa i poddaństwa oraz pracy przymusowej lub obowiązkowej, prawa do wolności i bezpieczeństwa osobistego, prawa do rzetelnego, publicznego procesu sądowego w rozsądnym terminie w sprawach karnych i cywilnych, wolności od karania bez podstawy prawnej, prawa do poszanowania życia prywatnego, rodzinnego, mieszkania i korespondencji, wolności myśli, sumienia, wyznania, swobody wypowiedzi, wolności prasy, swobody spokojnego zgromadzania się i stowarzyszania, prawa tworzenia i przystępowania do związków zawodowych, prawa do małżeństwa i zakładania rodziny, prawa do skutecznych środków odwoławczych oraz wolności od dyskryminacji, prawa do nauki, zakaz więzienia za długi.

Organem, który czuwa nad respektowaniem i poszanowaniem tychże praw jest Europejski Trybunał Praw Człowieka w Strasburgu, natomiast instrumentem prawnym służącym do wszczynania procedury strasburskiej jest skarga do Strasburga.

Polska ratyfikowała Konwencję 19 stycznia 1993r, natomiast od maja tego samego roku obywatele polscy mogą składać skargi do Strasburga dotyczące naruszenia Konwencji przez państwo polskie.

Liczba skarg składanych przez obywateli polskich – która rośnie z roku na rok – świadczy niewątpliwie o tym, iż społeczeństwo polskie wiąże ze Strasburgiem wielkie nadzieje na poprawę polskiej rzeczywistości prawnej. Należy się jednakże zastanowić, czy Polacy szukając sprawiedliwości w Strasburgu, kierują się słusznymi i merytorycznie uzasadnionymi przesłankami, a z drugiej strony czy orzecznictwo strasburskie ma pozytywny wpływ na prawo polskie.

Podział skarg wnoszonych do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka

Skargi indywidualne

Podmioty uprawnione do składania skarg indywidualnych do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka określa art. 34 Konwencji. Zgodnie z tym artykułem

Trybunał może przyjmować skargi każdej osoby, organizacji pozarządowej lub grupy jednostek, która uważa, że stała się ofiarą naruszenia przez jedną z Wysokich Układających się Stron praw zawartych w Konwencji lub jej Protokołach. Wysokie Układające się Strony zobowiązują się nie przeszkadzać w żaden sposób skutecznemu wykonywaniu tego prawa.

Skarżącym może być tylko osoba fizyczna lub prawna, która wykaże że była bezpośrednio i osobiście dotknięta działaniem lub zaniechaniem, które zarzuca. Należy dodać, iż skarga wniesiona wyłącznie w interesie publicznym tzw. *actio popularis*, musi być odrzucona. Ze skargą może wystąpić jedynie osoba bezpośrednio pokrzywdzona przez naruszenie Konwencji lub Protokołów Dodatkowych. Skargę może złożyć również osoba pośrednio pokrzywdzona – odnosi się to do osób, które są tak blisko związane z bezpośrednio pokrzywdzonym, że same cierpią z powodu naruszenia jego praw. Komisja uznała przykładowo, iż ojciec zabitego przez policję jest pośrednią ofiarą naruszenia art.2, a to samo dotyczy siostry zmarłego¹ oraz rodziców dziecka zmarłego podczas operacji chirurgicznej w szpitalu², a także ojca córki, która została zgwałcona³.

Należy dodać, iż istnieją sytuacje, kiedy to skargę może wyjątkowo złożyć za pokrzywdzonego inna osoba. Ma to miejsce wówczas, gdy pokrzywdzony nie jest w stanie złożyć skargi osobiście, ponieważ jest aresztowany, czy też zaginął, lub też jest ubezwłasnowolniony, albo jest osobą małoletnią.

Zgodnie z art. 34 Konwencji, uprawnioną do złożenia skargi jest również każda organizacja pozarządowa.

¹ Decyzja *Andronicou i Constantinou v Cypr* z 05.07.1995 r., skarga nr 25052/94, DR 82-A/102.

² Decyzja *Wolffgram v Niemcy* z 06.10.1986 r., skarga nr 11257/84, DR 49/213.

³ Decyzja *X. v Holandia* z 17.12.1981 r., skarga nr 8978/80, DR 27/166 zam. w *Wokół Konwencji Europejskiej*, red. M. A. Nowicki, Kraków 2000, s. 30.

Wskazówki dotyczące sposobu postępowania władz państwowych wobec osób, które złożyły, bądź zamierzają złożyć skargę do Trybunału zawiera „Porozumienie europejskie w sprawie osób uczestniczących w postępowaniu przed Europejskim Trybunałem Praw Człowieka z 05.03.1996 r., które weszło w życie 01.01.1999 r., gdzie między innymi zagwarantowane zostało prawo do swobodnej korespondencji z Trybunałem – również osobom pozbawionym wolności⁴.

Skargi międzypaństwowe

Zgodnie z art. 33 Konwencji „Każda z Wysokich Układających się Stron może wnieść skargę do Trybunału, jeśli uważa, że inna Wysoka Układająca się Strona naruszyła postanowienia Konwencji lub jej Protokołów”. W odróżnieniu od art. 33, definiującego skargi indywidualne, art. 24 Konwencji nie zawiera ograniczeń przedmiotowych skarg wnoszonych do Trybunału, albowiem skargi międzypaństwowe mogą dotyczyć każdego naruszenia postanowień Konwencji.

W konsekwencji przedmiotem skarg międzypaństwowych może być nie tylko, tak jak jest w przypadku skarg indywidualnych, naruszenie praw czy wolności zawartych w Konwencji. Państwo może także podnieść w skardze zarzut naruszenia tych postanowień Konwencji, które nie formułują katalogu praw człowieka, jak np. zaniechanie przez państwo wykonania wiążącego je wyroku Trybunału⁵.

Państwo, które składa skargę nie musi wskazywać w niej ofiary zaskarżonego naruszenia postanowień Konwencji. Państwo-Strona Konwencji, może wnieść skargę do Trybunału w trzech następujących sytuacjach:

- 1) gdy uzna, że działania podjęte przez inne Państwo-Stronę Konwencji naruszają prawa lub wolności określonych osób podlegających jurysdykcji tegoż państwa,
- 2) jeśli uważa, że obowiązujące prawodawstwo lub ustalona praktyka administracyjna innego Państwa – Strony pozostaje w sprzeczności z postanowieniami Konwencji,
- 3) gdy w skardze ujmuje pytanie o zgodność z Konwencją prawodawstwa, czy ustalonej praktyki administracyjnej innego Państwa-Strony (jest to wtedy tzw. skarga abstrakcyjna).

Skargi międzypaństwowe ze względu na ich charakter – obligatoryjność i szeroki zespół norm i osób, których mogą dotyczyć, nazywane są *actio popularis*.

Państwo wnosząc skargę nie jest zobowiązane do wykazania, że jest ofiarą zaskarżonych naruszeń lub, że istnieje jakikolwiek inny podmiot, który mógłby zostać uznany za ich ofiarę. Problem ten pojawił się w dwóch sprawach wniesionych przez państwa skandynawskie przeciwko Grecji. Dania, Norwegia i Szwecja skarżyły między innymi, że grecka konstytucja pozostaje w sprzeczności z art. 7 Konwencji. Zdaniem greckiego rządu w tej części skarga powinna zostać odrzucona. Zaskarżone postanowienia konstytucji, według Grecji, nigdy nie były stosowane.

⁴ Ibidem, s. 34.

⁵ K. Lasak, *Normatywna konstrukcja skarg międzypaństwowych w Europejskiej Konwencji Praw Człowieka*, „Biuletyn Centrum Europejskiego UW” 1998, nr 3-4, s. 148.

Nie mogło być zatem żadnych ofiar. Komisja w swej decyzji dotyczącej dopuszczalności skargi stwierdziła, że art. 24 (dawny Konwencji) nie zawiera pojęcia „ofiara” i nie uzależnia prawa do wniesienia skargi od jej istnienia. Nie jest więc konieczne do rozpoznania przez Komisję skargi międzypaństwowej by skarżący wskazał ofiarę zaskarżonych naruszeń⁶.

Należy stwierdzić, iż skargi międzypaństwowe należą do rzadkości, albowiem do 2000 r. skarg tych było jedynie trzynaście, w tym między innymi:

- dwie skargi wniesione przez Grecję przeciwko Wielkiej Brytanii w 1956 i 1957 r., dotyczące ustawodawstwa wyjątkowego i licznych przypadków stosowania tortur na Cyprze w okresie, gdy wyspa była brytyjską kolonią;
- dwie sprawy Irlandii przeciwko wielkiej Brytanii z 1971 i 1972 r., dotyczące wprowadzenia wyjątkowych środków prawnych przez rząd brytyjski, w związku z eskalacją aktów terroru oraz stosowania tortur w Irlandii Północnej;
- trzy sprawy Cypru przeciw Turcji z lat 1974, 1975, 1977, odnoszące się do sytuacji na Cyprze po inwazji Turcji na wyspę;
- sprawa Danii, Francji, Holandii, Norwegii i Szwecji – każde z tych państw wniosło odrębną skargę, lecz zostały one rozpoznane jako jedna – przeciwko Turcji z 1982, dotycząca okupacji Cypru przez Turcję.

Skargi zarówno indywidualne, jak i międzypaństwowe mogą być kierowane jedynie przeciwko Państwu, które jest Państwem-Stroną Konwencji, a więc które ratyfikowało Europejską Konwencję Praw Człowieka oraz Jej Protokoły Dodatkowe.

Wymogi formalne

Skargę zarówno indywidualną, jak i międzypaństwową składa się bezpośrednio do Trybunału na adres jego Kancelarii w Strasburgu:

The Registrar
European Court of Human Rights
Council of Europe
F-67075 Strasbourg Cedex

Skargę składa się na piśmie, w języku urzędowym Trybunału, którym jest język angielski i francuski, bądź w języku urzędowym jednego z państw, które ratyfikowały Konwencję. Skarga nie może być wniesiona telefonicznie, lub za pomocą poczty elektronicznej, chyba że z potwierdzeniem nadesłanym pocztą.

Skargę indywidualną składa się na specjalnym formularzu, jednakże można również przed wypełnieniem tegoż formularza wystać najpierw na adres Kancelarii list, w którym opiszę się zwięźle, czego dotyczy dana sprawa, a dopiero potem – na żądanie Kancelarii – nadesłać wypełniony formularz. W formularzu należy podać:

- nazwisko, datę urodzenia, narodowość, płeć, zawód i adres skarżącego,

⁶ Ibidem, s. 151.

- nazwisko, zawód i adres przedstawiciela, jeśli został on ustanowiony,
- nazwę Strony lub Stron, przeciwko której skierowana jest skarga,
- zwięzłe przedstawienie faktów,
- zwięzłe przedstawienie stawianych zarzutów naruszenia Konwencji wraz z uzasadnieniem,
- zwięzłe przedstawienie sposobu, w jaki skarżący wywiązał się z wymogów dotyczących dopuszczalności skargi – czyli czy wykorzystał wszystkie krajowe środki odwoławcze, a także czy wniósł skargę w przewidzianym terminie,
- przedmiot skargi, jak również ogólnie określić roszczenie co do zadośćuczynienia, które skarżący chciałby wnieść na podstawie art.41 Konwencji,

Do formularza należy dołączyć kopie właściwych dokumentów, a w szczególności kopie decyzji sądowych i innych decyzji związanych ze skargą, a także przedstawić informację i dokumenty potwierdzające, że spełnione zostały warunki dopuszczalności skargi.

Należy również poinformować, czy sprawa była poddana innej międzynarodowej procedurze dochodzenia lub rozstrzygnięcia, oraz wskazać, w którym z dwóch oficjalnych języków Trybunału skarżący chce otrzymać decyzję lub orzeczenie.

Jeśli skarżący działa za pośrednictwem swojego pełnomocnika, to jest on zobowiązany dołączyć do formularza skargi pełnomocnictwo dla tej osoby. Należy dodać, iż pełnomocnik osoby prawnej lub grupy osób ma obowiązek przedstawić dokument potwierdzający prawo do występowania w ich imieniu. Wstępną skargę może złożyć pełnomocnik, który nie jest prawnikiem, jednak w późniejszym etapie postępowania pełnomocnikiem skarżącego musi być adwokat uprawniony do wykonywania zawodu w jednym z państw, które ratyfikowało Konwencję. Poza tym adwokat musi znać, przynajmniej biernie, jeden z urzędowych języków Trybunału.

Trybunał nie zasądza zwrotu kosztów sporządzenia skargi przez prawnika, lecz na dalszym etapie postępowania można ubiegać się o pomoc prawną, która jest bezpłatna, jeśli nie posiada się wystarczających środków na pokrycie kosztów reprezentacji prawnej oraz jeśli jest to konieczne dla prawidłowego toku postępowania w danej sprawie. Skarżący, który nie życzy sobie ujawniania swoich danych personalnych powinien o tym poinformować Trybunał oraz wskazać przyczyny odstąpienia od zasady publiczności w postępowaniu przed Trybunałem. Trybunał może zezwolić na zachowanie anonimowości tylko w wyjątkowych i należycie uzasadnionych wypadkach.

Skargę należy podpisać. Jeżeli skargę składa organizacja pozarządowa lub grupa jednostek, powinna być ona podpisana przez osoby upoważnione do reprezentowania tej organizacji lub grupy. Rozstrzygnięcie wątpliwości, czy osoby, które podpisały skargę były do tego upoważnione, należy do Izby lub Komitetu, rozpatrującego sprawę. Za datę złożenia skargi uznaje się datę pierwszego listu skierowanego do Trybunału od skarżącego, w którym przedstawił on choćby skrótowo przedmiot skargi. Trybunał jednak może podjąć decyzję o przyjęciu innej daty, za datę złożenia skargi, jeśli uzna, że istnieją ku temu powody.

Skarżący winien nadto informować Trybunał o wszelkich zmianach adresu oraz innych okolicznościach dotyczących sprawy. Jeśli skarga nie spełnia wyżej

określonych wymogów formalnych zostaje ona odrzucona – nie podlega zarejestrowaniu i rozpatrzeniu przez Trybunał. Wymogi formalne skarg międzypaństwowych są tożsame z wymogami skarg indywidualnych z tym wyjątkiem, że skargę w imieniu Państwa składa ustanowiony pełnomocnik, któremu mogą towarzyszyć ponadto doradcy.

Zasady wnoszenia skarg do Trybunału

Zasada wyczerpania środków krajowych

Stosownie do art. 35.ust. 1 Konwencji Trybunał może rozpatrywać skargę dopiero po wykorzystaniu przez skarżącego wszystkich środków odwoławczych przewidzianych prawem wewnętrznym. Artykuł ten wyraża powszechnie uznaną zasadę prawa międzynarodowego, zgodnie z którą należy najpierw wykorzystać wszystkie środki dostępne w obowiązującym systemie prawa krajowego, zanim uruchomi się międzynarodową procedurę kontrolną. Postępowanie przed międzynarodowymi organami kontroli ma bowiem zawsze charakter wyjątkowego środka prawnego i odwoławczego. Jest to środek, który wyłącznie uzupełnia, a nie zastępuje istniejące w porządku prawnym danego państwa procedury odwoławcze.

Środki, o których mowa w tym artykule muszą być środkami dostępnymi, tzn. iż skarżący musi mieć możliwość doprowadzenia samodzielnego lub przez swego pełnomocnika do wszczęcia odpowiedniego postępowania.

Warunek wyczerpania krajowych środków prawnych winien być stosowany z pewną elastycznością i bez zbędnego formalizmu. Zasada wyczerpania środków krajowych nie ma charakteru absolutnego, ani nie można jej stosować automatycznie. Oznacza to między innymi, iż przy ocenie, czy była ona przestrzegana, należy zwracać uwagę na okoliczności konkretnej sprawy takie jak¹ ogólny kontekst polityczny i prawny oraz osobista sytuację pokrzywdzonego².

Zasada 6 miesięcy

Artykuł 35 ust. 1 Konwencji, oprócz opisanej wyżej zasady wyczerpania środków krajowych, wyraża również inną istotną zasadę – zasadę zachowania terminu 6 miesięcy do wniesienia skargi. Zgodnie z tą zasadą Trybunał może rozpatrzyć sprawę, jeśli została wniesiona nie później niż w ciągu 6 miesięcy od daty podjęcia ostatecznej decyzji krajowej. Warunek ten wprowadzono, aby z jednej strony zabezpieczyć pewność prawa i nie kwestionować decyzji po upływie znacznego czasu, z drugiej zaś, by zapewnić pokrzywdzonemu odpowiedni czas na przygotowanie skargi.

Termin 6 miesięcy rozpoczyna bieg następnego dnia po ustnym i publicznym ogłoszeniu ostatecznej decyzji krajowej, lub jeśli jej nie ogłoszono, od powiadomienia o niej skarżącego lub jego adwokata, natomiast jeśli prawo krajowe

¹ *Wokół Konwencji Europejskiej...*, s. 39.

przewiduje, iż skarżący jest uprawniony do otrzymania z urzędu kopii wyroku – od daty jego doręczenia, niezależnie od tego, czy cały wyrok lub jego część wcześniej ogłoszono ustnie. Jeśli do wniesienia skargi niezbędne jest zapoznanie się z uzasadnieniem wyroku, termin ten biegnie nie od daty notyfikacji wyroku, lecz od dnia doręczenia pełnego jego uzasadnienia⁸.

Należy dodać, iż bezwzględne stosowanie zasady 6 miesięcy mogłoby doprowadzić do ograniczenia prawa do skargi. W opinii Komisji termin ten może być uznany za termin zawity tylko wtedy, gdy istnieje konkretne i możliwe do identyfikacji zdarzenie prawne. Jeżeli zatem prawo wewnętrzne Państwa-Strony Konwencji nie przewiduje środków odwoławczych od decyzji organów państwowych, termin 6 miesięcy biegnie od momentu, w którym decyzja ta wywołuje skutek. Komisja stwierdziła również, iż zasada 6 miesięcy nie będzie miała zastosowania w sprawach dotyczących permanentnego naruszania Konwencji w tym samym zakresie⁹. Jeśli naruszenie nie ogranicza się do jednorazowego naruszenia, lecz stanowi ciąg zdarzeń, to termin oblicza się w takim wypadku od zakończenia ostatniego zdarzenia. O zachowaniu terminu 6 miesięcy decyduje z jednej strony data ostatecznej decyzji krajowej, z drugiej zaś data wpływu do Kancelarii Trybunału pierwszego listu, opisującego sprawę. W szczególnych sytuacjach, zgodnie z powszechnie uznanymi zasadami prawa międzynarodowego, można przyjąć, skargę mimo upływu 6-miesięcznego terminu. Charakter taki mogą mieć zdaniem Trybunału następujące sytuacje:

- zły stan zdrowia skarżącego (orzeczenie w sprawie X v Szwecja 1970 r.),
- zła sytuacja materialna skarżącego, przy braku pomocy prawnej z urzędu (orzeczenie X v Niemcy 1962 r.),
- podeszły wiek (orzeczenie X v Niemcy 1960 r.),
- uzasadniona obawa represji (orzeczenie Soltikov v Niemcy 1968 r.).

Zasada *ne bis in idem*

Trybunał nie rozpatruje żadnej skargi, która jest co do istoty identyczna za sprawą rozpatrzoną już przez Trybunał, lub ze sprawą, która została poddana innej międzynarodowej procedurze dochodzenia lub rozstrzygnięcia i jeśli skarga nie zawiera nowych, istotnych informacji. Pojęcie innej międzynarodowej procedury odnosi się do postępowania typu sądowego lub *quasi-sądowego*, podobnego do istniejącego na podstawie Konwencji, toczącego się przed organami powołanymi do życia przez Państwa-Strony Konwencji. Przykładem może być postępowanie przed Komitetem Praw Człowieka, czy też przed Międzynarodową Organizacją Pracy. Nie odnosi się to więc do postępowania prowadzonego przez organizacje pozarządowe, takie jak np. Unia Międzyparlamentarna.

⁸ Decyzja P. v Szwajcaria z 13.03.1984 r., skarga nr 9299/81, DR 36/20 zam. [w:] *Wokół Konwencji Europejskiej...*, s. 44.

⁹ A. Michalska, *Europejska Konwencja Praw Człowieka*, „RPEiS” 1978, nr 3, s. 28.

Zasada należytego uzasadniania skargi

Skargę należy odrzucić, jeśli okaże się bezzasadna, czyli niemająca podstaw do rozpatrzenia. Niezasadność skargi wynika z wielu przyczyn, do których z całą pewnością można zaliczyć błędną interpretację Konwencji przez skarżącego, bądź też postawienie władzom całkowicie nieuzasadnionego zarzutu – nie popartego żadnymi dowodami, czy też zarzucane naruszenie nie ma wystarczająco poważnego charakteru (znikoma społeczna szkodliwość).

Należy wyraźnie zaznaczyć, iż skarga nie może dotyczyć zarzutu pogwałcenia jakiegokolwiek prawa człowieka, lecz tylko takiego, które jest chronione Europejską Konwencją Praw Człowieka lub Jej Protokołami. Dlatego też skarga jest nieuzasadniona i podlega odrzuceniu, jeśli skarżący podnosi w niej naruszenie prawa, które nie zostało ujęte w Konwencji lub Protokołach Dodatkowych.

Przedmiotem skargi mogą być wyłącznie zarzuty dotyczące praw należących do kompetencji władz publicznych, w tym również w sferze stosunków między osobami prywatnymi, w związku z którymi ciąży na tych władzach obowiązek podjęcia pozytywnych działań, wynikający z Konwencji. Jest to tzw. *ratione personae* skargi, dlatego też skargi kierowane przeciwko innym osobom, niż Strony Konwencji, będą odrzucane przez Trybunał. Skarga może dotyczyć tylko tych zdarzeń, które nastąpiły po dniu wejścia w życie Konwencji w stosunku do danego państwa. Umowy międzynarodowe nie działają wstecz. Stosownie do tej zasady prawa międzynarodowego każda skarga międzypaństwowa, czy indywidualna, dotycząca niezgodności z Konwencją faktów, które miały miejsce zanim Konwencja weszła w poszczególnych Państwach-Stronach Konwencji, będzie odrzucona jako niezgodna z *ratione temporis*.

W wypadku naruszenia mającego charakter ciągły, które rozpoczęło się przed ratyfikacją Konwencji, wydarzenia je poprzedzające są brane pod uwagę wyłącznie jako materiał do oceny postawionych w skardze zarzutów w zakresie, w jakim odnoszą się do naruszenia po tej dacie. W sprawach dotyczących przewlekłości postępowań sądowych albo długości tymczasowego aresztowania, jeśli Trybunał ze względu na swoją kompetencję temporalną może badać jedynie część postępowania, jest uprawniony do uwzględnienia – aby ustalić, czy postępowanie toczyło się zbyt długo – stadium osiągniętego na początku okresu wchodzącego w grę¹⁰.

Kompetencja *ratione temporis* organów strasburskich w odniesieniu do Protokołów Dodatkowych do Konwencji powstaje po dacie ratyfikacji przez dane państwo określonego Protokołu. Bardzo istotne zagadnienie stanowi problem poszukiwania w Strasburgu przez skarżących kolejnej instancji sądowej – co szczególnie uwidoczniło się w przypadku skarg polskich. Skarżący podnoszą w swych skargach niesprawiedliwość w ich mniemaniu wyroków sądów krajowych. Skargi te są jednak odrzucane, albowiem Trybunał nie jest jeszcze jedną instancją odwoławczą, która ma kontrolować, czy wyrok jest sprawiedliwy. Dlatego też skarga ograniczająca się do zarzutu, iż wyrok jest niesprawiedliwy podlega odrzuceniu przez Trybunał ze względu na jej bezzasadność.

¹⁰ Decyzja *Gibas v Polska* z 06.09.1995 r., skarga nr 24559/94, DR 82-A/76, zam. [w:] *Wokół Konwencji Europejskiej...*, s. 53.

Skarżący nie może również nadużywać prawa do skargi. Nadużycie takie może polegać na tym, iż skarżący nadmiernie, lub wyłącznie eksponuje akcenty polityczne jego sprawy, czy też jedynym celem skargi jest dążenie do uniknięcia odpowiedzialności karnej, bądź też skarga jest rezultatem pieniactwa skarżącego, który w tej samej sprawie składa kolejne skargi, a nie występują nowe okoliczności w sprawie, skarżący złoży fałszywe oświadczenie zamierzające wprowadzić Trybunał w błąd, czy też skarżący używa agresywnego i obraźliwego języka wobec Trybunału i władz państwa, którego jest obywatelem.

Procedura postępowania przed Europejskim Trybunałem Praw Człowieka

Skargi spełniające warunki formalne są rejestrowane i podlegają badaniu co do ich dopuszczalności. Następnie skarga kierowana jest do jednej z Izb, której prezes wyznacza spośród wchodzących w jej skład sędziów sprawozdawcę, który odpowiedzialny jest za prowadzenie sprawy aż do końcowego orzeczenia.

Należy tu dodać, iż skargi indywidualne kierowane są do Izby lub Komitetu, natomiast sprawy międzypaństwowe kierowane są wyłącznie pod obrady w Izbie. Najprostsze sprawy (indywidualne) kierowane są do 3-osobowych Komitetów, które mogą odrzucić skargę, uznając ją za niedopuszczalną lub skreślić z listy skarg. Warunkiem jest jednak jednomyślność całego składu Komitetu. Decyzje Komitetu są ostateczne i nie można wtedy odwołać się do Izby. Przy braku zgody, sprawą rozpatrywaną wcześniej przez Komitet musi zająć się Izba. Izba orzeka w składzie 7-osobowym. Przed podjęciem decyzji o dopuszczalności skargi Izba może zwrócić się do rządu państwa, przeciwko któremu skarga jest złożona, o uwagi. Rząd takiego państwa musi odesłać Izbie opracowaną opinię na dany temat w ciągu 3-5 miesięcy. Izba może także rozpatrzyć sprawę od razu. Czasami będzie zwoływać rozprawę obejmującą zagadnienia związane zarówno z dopuszczalnością, jaki i meritum skargi.

Rozprawy są publiczne, chyba że Izba w wyjątkowych okolicznościach zdecyduje inaczej. Po zakomunikowaniu skargi rządowi państwa, przeciwko któremu skarga jest skierowana, prezes Izby może uznać, że skarżący musi być reprezentowany przez adwokata- uprawnionego do praktyki w państwach Konwencji i mieszkającego w jednym z nich lub inną osobę mającą właściwe kwalifikacje, spełniające takie same warunki. Osoby te muszą posiadać odpowiednią znajomość jednego z oficjalnych języków Trybunału. W takiej sytuacji istnieje możliwość uzyskania pomocy prawnej. Prezes Izby może na wniosek skarżącego, lub z własnej inicjatywy, przyznać bezpłatną pomoc prawną skarżącemu po otrzymaniu od państwa, przeciwko któremu skarga jest skierowana, uwag o dopuszczalności skargi, lub po upływie terminu wyznaczonego do ich przedstawienia. Nie można pomocy tej uzyskać we wcześniejszym stadium postępowania. Pomoc prawną przyznaje prezes Izby, jeśli uzna, iż jest to konieczne dla prawidłowego przebiegu postępowania przed Izba, a skarżący nie dysponuje wystarczającymi środkami finansowymi na pokrycie całości lub części kosztów.

W celu ustalenia, czy skarżącemu brak jest dostatecznych środków na pokrycie całości lub części kosztów, wymaga się od niego wypełnienia formularza odpowiedniej deklaracji, w której skarżący ujawnia między innymi dochody, posiadany majątek, czy zobowiązania finansowe. Deklaracja musi być potwierdzona przez właściwy organ. W wypadku Polski jest nim urząd skarbowy, właściwy ze względu na miejsce zamieszkania skarżącego.

Pomoc może ograniczyć się tylko do wsparcia finansowego lub także ułatwienia w znalezieniu adwokata, który podjąłby się reprezentowania skarżącego. W sprawach polskich przyjęło się, iż Kancelaria Trybunału zwraca się o to do Naczelnej Rady Adwokackiej. Prezes Izby może w każdym czasie, uchylić pomoc prawną lub zmienić jej zasady, jeśli uważa, że warunki jej przyznania przestały istnieć lub mogły ulec zmianie. Do podjęcia decyzji o dopuszczalności skargi skarżący może posługiwać się przed Trybunałem językiem państwa, którego ona dotyczy. W dalszej części postępowania jest to możliwe wyłącznie za zezwoleniem Prezesa Izby. Przedstawiciele państw natomiast muszą przez cały czas posługiwać się jednym z oficjalnych języków Trybunału (angielskim lub francuskim), chyba że uzyskają zezwolenie na używanie własnego języka. Wtedy jednak należy pokryć koszt tłumaczenia. Po dopuszczeniu skargi Izba może żądać od stron dalszych uwag i materiałów. Również w tej fazie postępowania możliwa jest rozprawa wyznaczana przez Izbę z własnej inicjatywy lub na wniosek strony. Izba może wyjątkowo uznać, że rozprawa nie jest w ogóle potrzebna. W niektórych wypadkach niezbędne będzie podjęcie czynności śledczych np. przesłuchanie świadków, oględziny czy powołanie biegłych. W stadium po dopuszczeniu skargi do merytorycznego rozpatrzenia powinny być podjęte próby doprowadzenia do ugody między stronami. Szef Kancelarii Trybunału ma obowiązek nawiązania w tym celu kontaktów z obiema stronami. Należy dodać, iż negocjacje w sprawie ugody są poufne. Po zawarciu ugody i uznaniu przez Trybunał, że doszło do niej z poszanowaniem praw człowieka, sprawę skreśla się z listy.

Jeśli okaże się, że sprawa rozpatrywana przez Izbę rodzi poważne problemy dotyczące interpretacji Konwencji i Jej Protokołów Dodatkowych lub jej orzeczenie byłoby niezgodne z wcześniejszym orzeczeniem Trybunału, Izba może w każdym stadium postępowania zrzec się jurysdykcji na rzecz Wielkiej Izby. Strony mogą sprzeciwić się tej decyzji w terminie miesiąca. Muszą jednak to właściwie uzasadnić. Po rozpoznaniu sprawy, Izba wydaje orzeczenie.

W ciągu trzech miesięcy od daty wydania orzeczenia Izby, każda ze stron może w wyjątkowych okolicznościach żądać skierowania sprawy do rozpatrzenia przez Wielką Izbę. Musi jednak wykazać we wniosku poważną kwestię wpływającą na interpretację i stosowanie Konwencji lub Protokołów lub ważny problem o ogólnym znaczeniu, który jej zdaniem nakazuje rozpatrzenie sprawy przez Wielką Izbę. Wnioskiem takim zajmuje się Wielka Izba w składzie 5 sędziów. Należy zaznaczyć, iż postanowienie o odmowie przekazania sprawy Wielkiej Izbie nie wymaga uzasadnienia. Natomiast jeśli sprawa zostanie przekazana Wielkiej Izbie, to wówczas orzeczenie końcowe w sprawie wydaje Wielka Izba.

Orzeczenia Trybunału i ich implementacja

Trybunał wydaje orzeczenie, w którym stwierdza, czy nastąpiło naruszenie Konwencji i w jaki sposób, a także orzeka o ewentualnym zadośćuczynieniu oraz kosztach i wydatkach. Narady nad orzeczeniami odbywają się za zamkniętymi drzwiami, a ich treść pozostaje tajemnicą. Zapadają one większością głosów. Dołączają się do nich, w razie potrzeby – *votum separatum* – czyli tzw. zdanie odrębne.

Orzeczenia publikowane są w jednym z oficjalnych języków, chyba że Trybunał zarządzi publikację w obu z nich¹¹. Orzeczenia Trybunału są ostateczne i nie ma od nich odwołania. Obowiązują one Państwa-Strony Konwencji. Orzeczenia, chociaż są deklaratoryjne, są obowiązujące. Nie mają one takiej mocy, aby mogły automatycznie uchylić sprzeczne z nimi wyroki sądów krajowych.

Trybunał w zasadniczej części orzeczenia ogranicza się do rozstrzygnięcia, czy nastąpiło naruszenie określonych postanowień Konwencji, a jeśli tak, to w jaki sposób. Państwu pozostawiono wybór środków pozwalających wypełnić obowiązek wykonania orzeczenia, a więc dostosowania sytuacji w konkretnej sprawie do wymogów Konwencji oraz zagwarantowania, iż nie dojdzie do dalszych podobnych naruszeń w przyszłości¹². Obowiązkiem państwa jest podjąć kroki, które w efekcie doprowadzą do dostosowania sytuacji prawnej i faktycznej do wymogów Konwencji. Odpowiedź, w jaki sposób to zrobić należy do państwa. Może to być przykładowo wznowienie procesu sądowego, zwolnienie z aresztu, wydanie decyzji o wypłacie odszkodowania albo też zmiana przepisów prawnych.

Jeśli ze względu na okoliczności lub istotę naruszenia żadne konkretne działanie państwa nie jest możliwe, pozostaje w takiej sytuacji zasądzenie pokrzywdzonemu odpowiedniego zadośćuczynienia na mocy art. 41 Konwencji. W krajowych systemach prawnych powinny istnieć odpowiednie środki pozwalające w zadowalający sposób wykonywać orzeczenia Trybunału. Niektóre państwa Konwencji podjęły ten wysiłek, chociaż w większości z nich nie ma specyficznych instrumentów prawnych pozwalających w takim wypadku uchylić lub zmienić wyrok sądowy.

Na koniec należy podkreślić, iż poza rozstrzygnięciem w konkretnej sprawie, orzeczenia Trybunału wyrażają ważne poglądy dotyczące zgodności określonego prawa lub praktyki z Konwencją. Nic nie stoi na przeszkodzie, aby wtedy nie tylko skarżący, ale również inne osoby mogły podnieść przed organami krajowymi argumenty wynikające z interpretacji orzeczeń Trybunału. Z tego wynika wielki autorytet orzeczeń Trybunału we wszystkich państwach Konwencji.

Należy jeszcze dodać, iż na skutek orzeczeń Trybunału nastąpiło wiele zmian przepisów prawnych w różnych krajach. Przykładem może być Belgia, która w swym ustawodawstwie na skutek orzeczenia Trybunału dokonała zmian prawnych polegających na usunięciu przepisów prawnych dyskryminujących dzieci pozamałżeńskie, czy Szwajcaria, która zmieniła częściowo swój kodeks postępo-

¹¹ Publikacja orzeczeń w oficjalnym zbiorze następuje zawsze w obu językach.

¹² *Wokół Konwencji Europejskiej...*, s. 68.

wania karnego kantonu Zurych, również Francja, gdzie wskutek orzeczeń Trybunału uchwalono między innymi ustawę z 10.07.1991 r., spełniającą warunki art. 8 Konwencji, czy w Polsce, o czym szerzej będzie mowa poniżej.

Sprawy polskie w Strasburgu

Polska ratyfikowała Europejską Konwencję Praw Człowieka 19 stycznia 1993 r., natomiast od maja tego samego roku Komisja w Strasburgu mogła rozpatrywać skargi na państwo polskie związane z naruszeniami Konwencji. Ratyfikacja Konwencji przez Polskę oznaczała uznanie jurysdykcji Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu, oraz sprawiła, iż polskie prawo i jego stosowanie w indywidualnych sprawach poddane jest kontroli tegoż Trybunału. Dodajmy, że jeszcze przed ratyfikacją Konwencji przez Polskę, na początku lat 90. do Strasburga zaczęły wpływać skargi od obywateli polskich (w 1991 r. – było ich 65, a w 1992 r. już 287).

Po przystąpieniu Polski do Konwencji liczba skarg kierowanych do Trybunału przeciwko Polsce szybko rosła. W 1997 r. trafiło do Kancelarii Trybunału 1318 listów, w 1998 – 1914, natomiast w 1999 dotarło już 2898 listów – w ten sposób Polska znalazła się pod tym względem na drugim miejscu za Włochami. W 1997 wszczęto postępowanie przed Komisją w 430 sprawach, w 1998 – w 491, natomiast w 1999 Trybunał zarejestrował 691 polskich spraw. Od początku obowiązywania deklaracji do końca 1999 wpłynęło do Strasburga 8962 listów ze skargami przeciwko Polsce, z których zarejestrowano 1801¹³. W 2001 r. do Trybunału wpłynęło 3361 skarg z Polski, z czego zarejestrowanych zostało 1763 skarg. Należy zauważyć, iż sprawy kierowane przeciwko Polsce w dużej mierze opierają się na podobnych zarzutach, tj. dotyczą naruszenia przez Polskę tych samych praw gwarantowanych przez Konwencję.

Są to między innymi skargi dotyczące naruszenia przez Polskę prawa do obrony, przełamania zasady równości stron w postępowaniu, bezstronności sądu, czy też przewlekłości postępowania. Przykładem powyższych twierdzeń mogą być trzy skargi: Proszak v Polska, Styranowski v Polska, Podbielski v Polska. Wszystkie wymienione osoby były stronami trzech odrębnych postępowań cywilnych, które wniosły skargę o to, że postępowanie przed polskimi sądami trwało zbyt długo, co spowodowało nieuzasadnione opóźnienie w rozpoznaniu ich roszczeń.

Skargi powyższe dotyczyły naruszenia art. 6 ust. 1 Konwencji, który stanowi, iż „każdy ma prawo do sprawiedliwego i publicznego rozpatrzenia jego sprawy w rozsądnym terminie”. Oznacza to, iż sądowe postępowanie cywilne lub karne nie może trwać zbyt długo. Przy dokonywaniu oceny długości okresu, w którym sąd rozpoznawał sprawę cywilną lub karną, Trybunał Europejski bierze pod uwagę kilka kryteriów. Należy do nich między innymi:

- 1) złożoność sprawy – tj. fakt, iż jeśli sprawa jest skomplikowana, to nie powinno budzić wątpliwości, że sąd potrzebuje więcej czasu na jej rozpoznanie,

¹³ Ibidem, s. 80.

- 2) zachowanie skarżącego – tj. okoliczności, czy uczestniczył on w procesie, czy sam nie powodował opóźnienia,
- 3) działania organów sądowych – tj. fakt, iż czynności podejmowane przez sąd nie mogą przyczynić się do nieuzasadnionych opóźnień,
- 4) cel, do jakiego zmierza skarżący – tj. w sprawach, w których wchodzi w grę ważny interes skarżącego, sądy mają obowiązek procedować szybciej niż w typowych postępowaniach.

W sprawie *Proszak v Polska*, dotyczącej postępowań prowadzonych przez Sąd Rejonowy w Stalowej Woli i Sąd Wojewódzki w Tarnobrzegu, Europejski Trybunał orzekł 16.12.1997 r., iż nie doszło jednak do naruszenia przez Polskę wymogów Konwencji. Odmienne wyroki zapadły natomiast 30.10.1998 r. w sprawach *Podbielski v Polska* i *Styranowski v Polska*. W sprawie *Podbielski v Polska* Trybunał zauważył, iż: „opóźnienie zostało spowodowane w znacznym stopniu zmianami legislacyjnymi będącymi skutkiem wymogów wynikających z przejścia z systemu podlegającego kontroli państwowej do wolnorynkowego, jak również złożonością procedury” – niemniej Trybunał potwierdził swoje dotychczasowe orzecznictwo w tym zakresie przypominając, iż „art. 6 ust. 1 Konwencji nakłada na państwa-sygnatariuszy obowiązek zorganizowania swoich systemów prawnych w taki sposób, aby sądy mogły przestrzegać wszystkich jej wymogów, co obejmuje również zobligowanie do rozstrzygnięcia spraw w rozsądnym terminie”⁴.

Skarga *Styranowski v Polska* dotyczyła postępowań toczących się przed Sądem Rejonowym w Przasnyszu i Sądem Wojewódzkim w Ostrołęce, a wcześniej przed kilkoma innymi sądami – trwających łącznie ponad 4 lata. Również i w tym wypadku Trybunał orzekł na niekorzyść Polski.

Odpowiedzią Polski na problem przewlekłości postępowań jest rządowy projekt ustawy, która zakłada, iż osoba której sprawa ciągnie się przed sądem, będzie mogła raz na rok złożyć w sądzie wyższej instancji skargę na przewlekłość postępowania. Jeśli sąd przewlekłość potwierdzi – skarżący otrzyma odszkodowanie.

Kolejny krąg spraw kierowanych do Strasburga przez obywateli polskich przeciwko Polsce dotyczy naruszenia prawa do obrony i przełamania zasady równości stron. Przykładem takiej sprawy może być sprawa *Antoni B. v Polska*. Antoni B. został oskarżony o usiłowanie kradzieży samochodu i aresztowany w maju 1992 r. Jego sprawę rozpoznawał Sąd Rejonowy w Tarnowie, który wyrokiem z 25.11.1992 r. skazał go na karę 3 lat pozbawienia wolności. Antoni B. odwołał się od tego wyroku do Sądu Wojewódzkiego w Tarnowie. Sąd ten nie uwzględnił wniosku oskarżonego o sprowadzenie go na rozprawę. W dniu 10.05.1993 r. pod nieobecność oskarżonego, na rozprawie, w której uczestniczył prokurator przedstawiając swoje stanowisko w sprawie, sąd nie uwzględnił odwołania oskarżonego.

Antoni B. złożył skargę do Trybunału, podając jako zarzut naruszenie przez Polskę jego prawa do obrony, a także naruszenie zasady równości stron. Skarżący wskazał na to, iż skoro prokurator miał możliwość przedstawienia swojego stanowiska, to złamaniem zasad prawa było uniemożliwienie oskarżonemu uczynienia tegoż same-

⁴ A. Gwizdańska, A. J. Cremers Pict-Hein, *Polska i Europejski Trybunał Praw Człowieka w Strasburgu*, „Jurysta” 1999, nr 2/3, s. 32.

go. Głównym problemem, jaki musiał rozstrzygnąć Trybunał było ustalenie, czy oskarżony miał sprawiedliwy proces w rozumieniu art. 6 Konwencji.

Trybunał Europejski uznał, iż sprawiedliwy proces w sprawie przeciwko Antoniemu B. wymagał, aby oskarżony miał możliwość uczestniczenia w rozprawie sądowej, w celu przedstawienia swoich argumentów, jak również polemizowania z tezami wysuniętymi przez prokuratora. Wymaga tego jedna z podstawowych zasad procesu – zasada kontrydiktoryjności – czyli sporności, świadcząca o równości stron procesu, a także stanowiąca o jego sprawiedliwości.

Należy dodać, iż w powyższej sprawie Sąd Wojewódzki w Tarnowie działał na podstawie art. 401 kpk z 1969 r., w myśl którego „jeżeli wyznaczono rozprawę, sąd może zarządzić sprowadzenie na nią oskarżonego pozbawionego wolności”. Z tego przepisu wynika tylko fakultatywność doprowadzenia na rozprawę oskarżonego, który jest pozbawiony wolności.

Po orzeczeniu Trybunału w sprawie Antoni B. v Polska przepis powyższy został zmodyfikowany w nowym kodeksie postępowania karnego z 1997 r. w znaczny sposób, albowiem ustawodawca uzupełnił go w ten sposób, iż zastrzegł w par. 2 tegoż przepisu, iż

jeżeli wniesiono apelację na niekorzyść oskarżonego co do winy albo apelacja wnosi o wymierzenie lub zastrzeżenie kary pozbawienia wolności, sąd odwoławczy zarządza doprowadzenie na rozprawę oskarżonego pozbawionego wolności, chyba że uzna za wystarczającą obecność obrońcy. Jeżeli sąd nie zarządza sprowadzenia oskarżonego, który nie ma obrońcy, wyznacza obrońcę z urzędu.

Bardzo ciekawą pod względem merytorycznym jest skarga skierowana do Strasburga przez Macieja N. przeciwko Polsce, w której podnosił aż 3 zarzuty, a mianowicie, iż:

- 1) jego tymczasowe aresztowanie było zarządzone przez prokuratora, a nie przez sąd;
- 2) zarzut drugi dotyczył złamania przez polski sąd art.5 ust.4 Konwencji, który to stanowi, iż: „każdy, kto został pozbawiony wolności przez zatrzymanie lub aresztowanie, ma prawo odwołania się do sądu, w celu niezwłocznego ustalenia przez sąd legalności pozbawienia wolności”;
- 3) zarzut trzeci dotyczył naruszenia art. 8 Konwencji, przez naruszenie listu skargącego kierowanego do Rzecznika Praw Obywatelskich, który to list został zatrzymany i opóźniony przez władze więzienia.

Trybunał w swym orzeczeniu z 04.07.2000 r. w powyższej sprawie uznał, iż trzykrotnie doszło do naruszenia Europejskiej Konwencji Praw Człowieka. Polski rząd został zobowiązany do zapłacenia Maciejowi N. kwoty 2000 zł rekompensaty za niematerialną szkodę i 10800 zł tytułem zwrotu poniesionych kosztów i wydatków.

Mając na uwadze powyższe orzeczenia Trybunału Strasburskiego polski ustawodawca poczynił zmiany w prawie, polegające między innymi na tym, iż nowy kodeks postępowania karnego, uchwalony w 1997 r. obowiązujący od 01.09.1998 r. jeszcze wyraźniej wskazuje w art. 250 par. 1 iż „tymczasowe aresztowanie może nastąpić tylko na mocy postanowienia sądu”, czy też artykuły 249 i 250 kpk z 1997 . czynią zadość zasadzie równości stron w procesie, a nowy kodeks karny wykonawczy z 06.06.1997 r. stwierdza w art. 102 pkt. 11, że skazani

mają prawo do prowadzenia korespondencji bez jej cenzurowania z organami państwowymi i samorządowymi oraz Rzecznikiem Praw Obywatelskich.

Ciekawymi sprawami – pod względem merytorycznym – są skargi zawisłe obecnie przed Trybunałem, dotyczące nie wywiązania się przez Polskę ze swoich zobowiązań wobec osób, które pozostawiły nieruchomości na ziemiach wschodnich, pozostałych poza granicami Polski po II wojnie światowej, czyli tzw. skargi o mienie zabużańskie.

Jako pierwszą z tych skarg (a jest ich kilkadziesiąt) Trybunał rozpoznał sprawę Jerzego B¹⁵. Rząd polski zarzucał, iż skarga ta jest niedopuszczalna ze względu na *ratione temporis*, albowiem wszystkie czyny, decyzje i fakty dotyczące rekompensaty za mienie zabużańskie miały miejsce przed 10.10.1994 r., czyli przed datą wejścia w życie Protokołu Dodatkowego nr 1 Konwencji w stosunku do Polski. Dlatego też Trybunał nie jest właściwy do rozpoznania niniejszej skargi. W odpowiedzi na te zarzuty skarżący twierdził, iż stan naruszenia prawa tj. art. 1 Protokołu Dodatkowego nr 1 Konwencji powstał przed datą 10.10.1994 r., ale był kontynuowany po tej dacie, co uzasadnia poddanie sprawy kognicji Trybunału w Strasburgu.

Kolejne zarzuty związane z tą skargą, a stawiane przez rząd polski dotyczyły nie uczestniczenia skarżącego w przetargach organizowanych na podstawie rozporządzenia Rady Ministrów z 13.01.1998 r. w sprawie określenia szczegółowych zasad i trybu przeprowadzenia przetargu na zbycie nieruchomości, stanowiących własność Skarbu Państwa lub własność gminy oraz nie złożenia nowego wniosku do starosty o zaliczenie wartości nieruchomości pozostawionych za granicą na pokrycie ceny sprzedaży nieruchomości lub opłat za użytkowanie wieczyste.

Należy zaznaczyć, iż zarzuty rządu Polski mogą być odparte twierdzeniem, iż ewentualne uczestnictwo w przetargu nie stanowi skutecznego środka prawnego, a więc nie może być zaliczone do grona wymogów formalnych, jakie należy spełnić przed wniesieniem skargi do Trybunału. Na wyniki tych spraw należy jednak jeszcze poczekać.

Zdarzyły się również przypadki, kiedy to skarga skierowana do Trybunału przeciwko Polsce pozostała bez merytorycznej decyzji końcowej, mimo iż były szanse, by Trybunał rozstrzygnął ją na korzyść skarżącego.

Przykładem może być skarga złożona przez Roberta W. przeciw Polsce. Pan Robert W. złożył skargę dotyczącą przewlekłości postępowania toczącego się przed polskim sądem, Trybunał wykreślił ją, albowiem skarżący notorycznie zaniedbywał udzielenia odpowiedzi na kierowane do niego przez Trybunał pisma; w sprawie Piotr M. przeciwko Polsce, Trybunał wykreślił skargę, albowiem strony zawarły ugodę, natomiast w sprawie Janusz K. przeciwko Polsce przyczyną wykreślenia skargi była śmierć skarżącego.

Należy również podnieść, iż coraz częściej pojawiają się wśród teoretyków prawa głosy krytyczne dotyczące orzecznictwa strasburskiego. Zarzuca się Strasburgowi, iż z jednej strony stoi on na straży szybkości postępowań prowadzonych

¹⁵ Przesłuchania odbyły się 19.03.2002 r.

w Państwach-Stronach Konwencji, z drugiej zaś paradoksalnie sam jej nie przestrzegając, albowiem sprawy w Strasburgu toczą się niekiedy po parę lat.

Zauważa się również pewien rozdzźwięk pomiędzy polską rzeczywistością prawną a rzeczywistością prawną Strasburga. Głośna była sprawa polska rozpatrzona w Strasburgu, której przedmiotem było powództwo o kwotę 5 zł. Trybunał zajął się sprawą, wydał w niej wyrok na niekorzyść państwa polskiego, a postępowanie w tej sprawie trwało 4 lata. Tym samym zachodzi wątpliwość, czy Trybunał prowadząc sam postępowanie przez 4 lata, daje przykład innym sądom i czyni zadość zasadzie szybkości postępowania, a także, czy nie zachodzi przypadkiem ze strony Trybunału przyzwolenie na pieniactwo sądowe?

Istniał również spór w doktrynie, czy przed skierowaniem skargi do Strasburga nie należy wpraw – w myśl zasady wyczerpania drogi krajowej – skierować skargi do Trybunału Konstytucyjnego, albowiem analiza porównawcza Polskiej Konstytucji z Europejską Konwencją Praw Człowieka wskazuje, iż większość praw i wolności zawartych w Konwencji i jej Protokołach Dodatkowych ma swe odzwierciedlenie w naszej Konstytucji – są to przykładowo takie prawa jak: prawo do życia, prawo do rzetelnego procesu sądowego, prawo do wolności i wyrażania opinii, czy takie zakazy jak: zakaz tortur, zakaz karania bez podstawy prawnej, zakaz dyskryminacji.

Polska skarga konstytucyjna nie jest kolejnym środkiem odwoławczym przedłużającym tok instancyjny którejkolwiek z procedur. Zgodnie podkreśla się w literaturze, że skarga jest środkiem prawnym wyjątkowym, służącym do ochrony konstytucyjnych praw i wolności¹⁶.

Podsumowując należy jednak zauważyć, że w drodze skargi konstytucyjnej można zarzucić jedynie niezgodność danego aktu prawnego z konstytucją, ale nie zarzucić niezgodności ustawy lub aktu normatywnego niższego rzędu z ratyfikowaną umową międzynarodową, dlatego też zaniechanie powołania się na niezgodność prawa krajowego z Konwencją przed Trybunałem Konstytucyjnym nie będzie skutkowało niedopuszczalnością skargi przed Europejskim Trybunałem Praw Człowieka.

Uwagi końcowe

Statystyka w sprawach polskich kierowanych do Trybunału w Strasburgu wskazuje na to, iż Polacy zbyt pochopnie decydują się na sięgnięcie po ten instrument prawny – o czym świadczy przede wszystkim ogromna liczba polskich skarg odrzuconych już w pierwszej fazie postępowania – na etapie kontroli formalnej. Jest to spowodowane najczęściej tym, iż Polacy przeświadczeni o niesprawiedliwości wyroków polskich sądów – szukają w Strasburgu kolejnej instancji odwoławczej.

Jednakże z drugiej strony zmiany dokonane w polskim prawie, poczynione na skutek orzecznictwa strasburskiego świadczą niewątpliwie o tym, iż wśród skarg kierowanych do Trybunału w Strasburgu przez obywateli polskich są i takie,

¹⁶ A. Bojańczyk, *Skarga indywidualna do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka*, „Palestra” 1999, nr 7/8, s. 75-85.

które mają mocne podstawy merytoryczne i są całkowicie uwzględniane przez Strasburg, a w konsekwencji zmieniają prawo polskie.

Nie da się jednak jednoznacznie ustalić ani, czy skarga do Strasburga jest w stanie „uleczyć” polskie prawo, ani czy pojawiające się w doktrynie prawa polskiego uwagi krytyczne względem tego orzecznictwa są słuszne. Odpowiedź na te pytania będzie możliwa po dogłębnej i wnikliwej analizie orzecznictwa strasburskiego¹⁷.

Errata

“Skarga do Strasburga - antidotum na złe prawo”, *Państwo i Społeczeństwo* 2003 r. Nr 4, Numer okolicznościowy pod redakcją prof. Bogusławy Bednarczyk.

Na stronie 177, pierwszy akapit, po słowach “uznać je za prawdziwie demokratyczne” powinien być przypis: M. A. Nowicki, *“Wokół Konwencji Europejskiej. Krótki komentarz do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka”* Zakamycze 2000, s. 15.

Na stronie 183, ostatni wers od dołu, po słowach “Unia Międzyparlamentarna” powinien być przypis: M. A. Nowicki, *“Wokół Konwencji Europejskiej. Krótki komentarz do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka”* Zakamycze 2000, s. 52.

¹⁷ Analiza taka będzie przedmiotem mojej pracy doktorskiej.

Aleksandra Soltysińska

WALKA Z PRZESTĘPCZOŚCIĄ ZORGANIZOWANĄ W UNII EUROPEJSKIEJ – WYBRANE PROBLEMY*

I.

Zwalczanie przestępczości zorganizowanej jest jednym z zagadnień objętych ramami III filaru i wiąże się ściśle ze współpracą policyjną i sądową państw członkowskich w sprawach karnych¹. Problematyki przestępczości zorganizowanej dotyczą – obok przepisów Traktatu o Unii Europejskiej, które dają ogólne podstawy do regulowania spraw z zakresu współpracy w sprawach karnych² – między innymi następujące akty:

- 1) Plan działania dotyczący zwalczania przestępczości zorganizowanej z dnia 28 kwietnia 1997 roku³,
- 2) Uchwała Rady z dnia 21 grudnia 1998 roku o zapobieganiu przestępczości zorganizowanej poprzez ustanowienie jasnej i zrozumiałej strategii w tym zakresie⁴,

* Artykuł przygotowany na III Międzynarodową Konferencję Krakowskiej Szkoły Wyższej im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego, Kraków, czerwiec 2003.

¹ Na temat współpracy w ramach III filaru szerzej porównaj na przykład: F. Emmert, M. Morawiecki, *Prawo europejskie*, Warszawa-Wrocław 1999; A. Wróbel, *Wprowadzenie do prawa Wspólnot Europejskich*, Kraków 2002; M. Płachta, *Europejski nakaz aresztowania (wydania): kłopotliwa „rewolucja” w ekstradycji*, „Studia Europejskie” 2002, nr 3; Idem, *Konwencja Unii Europejskiej z 1996 roku o ekstradycji*, „Studia Europejskie” 1999, nr 1; W. Czaplinski, *Acquis communautaire w zakresie III filara Unii Europejskiej z perspektywy polskiego prawa wewnętrznego*, [w:] *Implementacja prawa integracji europejskiej w krajowych porządkach prawnych*, red. C. Mik, Toruń 1998; S. Biernat, *Konstrukcja bliższej współpracy w Traktacie Amsterdamskim – ocena z polskiej perspektywy*, [w:] *Polska wobec reformy UE*, red. S. Miklaszewski, Kraków 1998; A. Gruszczak, *III filar Unii Europejskiej po Tampere: wnioski i perspektywy*, „Studia Europejskie” 2000, nr 3; Ch. Harding, *Exploring the Intersection of European Law and National Criminal Law*, „European Law Review” 2000, vol. 25, no 4 (sierpień).

² A. Grzełak, *Unia Europejska a prawo karne*, Warszawa 2002, s. 79-80.

³ „Official Journal” 1997, C 251 (15 sierpnia).

⁴ „Official Journal” 1998, C 408 (29 grudnia).

- 3) Wspólne działanie nr 96/602/JHA z dnia 14 października 1996 roku przyjęte przez Radę i określające wspólne ramy inicjatyw państw członkowskich w zakresie wymiany oficerów łącznikowych⁵,
- 4) Wspólne działanie nr 97/827/JHA z dnia 5 grudnia 1997 roku przyjęte przez Radę i ustanawiające mechanizm oceny stosowania i implementacji na poziomie narodowym przedsięwzięć międzynarodowych, mających na celu zwalczanie przestępczości zorganizowanej⁶,
- 5) Wspólne działanie nr 98/733/JHA z dnia 21 grudnia 1998 roku przyjęte przez Radę i dotyczące penalizacji uczestnictwa w grupie przestępczej w państwach członkowskich Unii Europejskiej⁷.

Ponadto, istnieje grupa bardziej szczegółowych zagadnień, będących w sferze zainteresowania państw członkowskich działających w ramach III filaru, które mogą wiązać się z problematyką przestępczości zorganizowanej (przestępczość komputerowa, narkotyki, handel ludźmi, zabezpieczanie dowodów, wymiana wyników analizy DNA, pranie brudnych pieniędzy).

Zwalczanie przestępczości zorganizowanej zostało uznane również za jedno z głównych zadań Unii Europejskiej po spotkaniu w Tampere, które się miało miejsce w dniach 15 – 16 października 1999 roku⁸.

Z uwagi na obszerność tematu, który może obejmować zarówno postanowienia normatywne, jak i ocenę konkretnych działań czy programów walki z przestępczością, nie jest możliwe jego wyczerpanie w niniejszej publikacji. Zatem autorka ograniczyła zakres poruszanych problemów do przedstawienia koncepcji samego pojęcia przestępczości zorganizowanej (kwestie materialnoprawne) oraz zanalizowała pewne zagadnienia z zakresu postępowania dowodowego.

II.

Zwalczanie przestępczości zorganizowanej jest przedmiotem stałego zainteresowania Unii Europejskiej, czego efektem są liczne akty i działania – o charakterze mniej lub bardziej wiążącym dla państw członkowskich, które powyżej zostały przykładowo wymienione. Podstawowym zagadnieniem jest jednak właściwa inkryminacja uczestnictwa w organizacji przestępczej i ujęcie tego problemu w kontekście prawa karnego materialnego⁹. Instrumentem prawnym, który zagadnienie to precyzuje, jest wspólne działanie z dnia 21 grudnia 1998 roku¹⁰. Obecnie co prawda taka forma podejmowania decyzji nie figuruje w katalogu środków prawnych III filaru Unii Europejskiej. Wcześniej jednak wspólne działania mogły być i były

⁵ „Official Journal” 1996, L 268 (19 października).

⁶ „Official Journal” 1997, L 344 (15 grudnia).

⁷ „Official Journal” 1998, L 351 (29 grudnia).

⁸ Więcej na ten temat pisze W. Czaplinski, *Prawo Unii Europejskiej. Zagadnienia systemowe*, Warszawa 2002, s. 124 i nast.

⁹ C. Mik, *Europejskie prawo wspólnotowe. Zagadnienia teorii i praktyki*, t. 1, Warszawa 2000, s. 375.

¹⁰ „Official Journal” 1998, L 351, 98/733/JHA.

podejmowane w sytuacji, gdy cele Unii Europejskiej byłyby lepiej osiągnięte przez wspólnie działające państwa członkowskie, niż przez państwa członkowskie działające indywidualnie. W doktrynie prawa unijnego prezentowane były sporne stanowiska, co do tego, czy wspólne działania rodziły jakiegokolwiek skutki prawne i czy były wiążące dla państw członkowskich¹¹.

Artykuł 1 wspólnego działania z dnia 21 grudnia 1998 roku zawiera definicję organizacji przestępczej. Jest to organizacja (stowarzyszenie) mająca własną strukturę, składająca się z więcej niż dwóch osób, ustanowiona w czasie i działająca na podstawie porozumienia jej członków w celu popełniania przestępstw, zagrożonych karą, co najmniej czterech lat pozbawienia wolności lub surowszej. Dokonywanie przestępstw może stanowić przy tym cel sam w sobie lub jest sposobem zdobywania korzyści majątkowych, czy też niewłaściwego wpływania na władze publiczne. Do przestępstw tych zalicza się również i te czyny, które są objęte Konwencją o Europolu¹².

Opisana powyżej definicja – z uwagi na jej szeroki i ogólnikowy charakter – może podlegać różnorodnej interpretacji. Na pewno za organizację przestępczą należy uznać takie stowarzyszenie, które posiada pewną wewnętrzną strukturę i akceptuje określoną hierarchię swoich członków. W przeciwnym wypadku nie byłoby mowy o przestępczości „zorganizowanej”. Biorąc jednak pod uwagę okoliczność, że funkcjonujące na świecie grupy przestępcze mogą być jedynie kilku lub kilkunastoosobowe, luźnie powiązane interesami z innymi organizacjami przestępczymi i nie posiadające wyraźnie ustabilizowanej i przejrzystej struktury – przy prowadzeniu śledztwa czy postępowań przed sądem może dojść do trudności natury dowodowej. Prowadzone badania wskazują bowiem na powolne odchodzenie od tradycyjnych organizacji typu mafijnego¹³.

Sprecyzowanie natomiast w definicji, że chodzi o przestępstwa zagrożone określoną karą sugeruje, że zakresem ścigania zostają objęte tylko czyny o znaczniejszej społecznej szkodliwości i mające charakter „poważnych”.

W celu zwalczania przestępczości zorganizowanej wspólne działanie nakazuje państwom członkowskim Unii Europejskiej zapewnienie penalizacji jednego z dwóch następujących zachowań:

1) zachowania każdej osoby, która w sposób zamierzony i w pełni świadomy (zamiar i świadomość może obejmować cel i ogólną działalność przestępczą organizacji bądź cel organizacji polegający na popełnianiu przestępstw) aktywnie uczestniczy w działaniach organizacji przestępczej, nawet gdy osoba ta nie uczestniczy w popełnianiu przestępstwa *sensu stricto*, z zastrzeżeniem poszanowania zasad ogólnych prawa karnego danego państwa członkowskiego i chociażby nie doszło do wypełnienia wszystkich znamion czynu i jego popełnienia, będąc świadoma, że jej udział przyczynia się do realizacji działań przestępczych organizacji;

¹¹ Szerzej na ten temat pisze A. Grzełak, op. cit., s. 68-69.

¹² C. Mik, op. cit., s. 375.

¹³ V. Mitsilegas, *Defining organised crime in the European Union: the limits of European criminal law in an area of „freedom, security and justice”*, „European Law Review” 2001, vol. 26, no 6 (grudzień), s. 569.

2) zachowania każdej osoby, które polegają na zawarciu porozumienia z jedną lub wieloma osobami, dotyczącego działalności przestępczej, które prowadzi, w razie jego spełnienia, do popełniania przestępstw, choćby sama ta osoba nie uczestniczyła osobiście w popełnianiu przestępstwa *sensu stricto*.

Pierwsza z wymienionych sytuacji obejmuje aktywne uczestnictwo w działaniach organizacji, przy czym sformułowanie jest na tyle szerokie, że obejmuje różnorakie działania konkretnej osoby, które nie muszą w sposób bezpośredni polegać na wypełnianiu znamion konkretnego przestępstwa. Takie podejście jest jak najbardziej uzasadnione specyfiką walki z przestępczością zorganizowaną i wiąże się ze sprawdzaniem działalności „zalegalizowanej” prowadzonej w zgodzie z obowiązującymi przepisami, która jednak w zamierzeniu ma na celu pomnażanie lub „pranie” pieniędzy pochodzących bezpośrednio z przestępstwa. Uczestnikami grup przestępczych mogą być również osoby nie dokonujące bezpośrednio czynów karalnych, ale przykładowo doradzające w zakresie inwestycji kapitału, jeśli tylko mają świadomość celu, w jakim działa dane stowarzyszenie przestępcze¹⁴.

Drugi z przedstawianych przypadków zakłada, że dla penalizacji zachowania wystarczy już sam fakt uczestnictwa w organizacji lub zawarcia takiego porozumienia, nawet, gdy nie doszło jeszcze do popełnienia żadnego przestępstwa.

Co ciekawe, wspólne działanie przewiduje również odpowiedzialność karną lub innego rodzaju ponoszoną przez osoby prawne, niezależnie od odpowiedzialności osób fizycznych tworzących taki podmiot. W stosunku do osób prawnych państwa członkowskie powinny wprowadzić efektywne, proporcjonalne i odstrasżające sankcje, o charakterze przede wszystkim majątkowym i gospodarczym. Koncepcja taka nie jest często spotykana w ustawodawstwie państw członkowskich Unii Europejskiej. Odpowiedzialności karnej zazwyczaj bowiem podlegają osoby fizyczne, którym można przypisać winę lub zamiar popełnienia danego czynu, a nie osoby prawne, które są bytami fikcyjnymi, nie posiadającymi własnej woli.

W związku z tym, że organizacje przestępcze mają często charakter międzynarodowy i granice nie są żadną przeszkodą dla ich członków – wspólne działanie zawiera postanowienia w zakresie jurysdykcji poszczególnych państw członkowskich. Ogólną zasadą jest, że państwo posiada jurysdykcję w zakresie tych czynów, które zostały popełnione na jego terytorium, niezależnie od tego, w jakim miejscu i w jakim kraju funkcjonuje organizacja przestępcza i gdzie prowadzi swoją działalność. W wypadku, gdyby doszło do zbiegu jurysdykcji kilku państw członkowskich są one obowiązane koordynować podejmowane działania w celu uniknięcia naruszenia zasady *non bis in idem*.

Nieco inną definicję przestępczości zorganizowanej mamy w Konwencji ONZ o zwalczaniu międzynarodowej przestępczości zorganizowanej z grudnia 2000 roku, która była opracowana na spotkaniu w Palermo. Została ona również podpisana przez komisarza Antonio Vitorino reprezentującego Wspólnoty Europejskiej¹⁵. Wymaga podkreślenia, że konwencja będzie miała zastosowanie w tak szerokim zakresie, jak to tylko jest możliwe i obejmie jakiegokolwiek działania orga-

¹⁴ Ibidem, s. 571.

¹⁵ A. Grzelak, op. cit., s. 84.

nizacji przestępczych. Konwencja nie ogranicza się zatem jedynie do stowarzyszeń, których struktura ma charakter bardzo złożony lub, które istnieją przez dłuższy okres czasu (organizacje typu mafijnego).

III.

Istotnym problemem, który wiąże się ze skutecznym zwalczaniem przestępczości zorganizowanej, jest stosowne uregulowanie kwestii proceduralnych. W tym zakresie w Unii Europejskiej powstały dwie rezolucje Rady, które dotyczą przede wszystkim postępowania dowodowego – a zwłaszcza dowodu z zeznań świadków¹⁶. Pierwsza rezolucja Rady z dnia 23 listopada 1995 roku¹⁷ dotyczy ochrony świadków w walce z międzynarodową przestępczością zorganizowaną, natomiast druga z dnia 20 grudnia 1996 roku¹⁸ odnosi się do sytuacji osób, które współpracują w procesie sądowym w zakresie walki z przestępczością zorganizowaną.

Omawiane rezolucje w bardzo ogólny sposób przedstawiają i zalecają państwom członkowskim podjęcie stosownych działań. Taka forma współpracy nie jest wyraźnie przewidziana w artykule 34 Traktatu o Unii Europejskiej, aczkolwiek rezolucje, rekomendacje i konkluzje wydawane są przez Radę Unii Europejskiej i sprzyjają współpracy policyjnej i sądowej w sprawach karnych¹⁹. Mogą być wykorzystywane przy braku innych środków prawnych, aczkolwiek nie mają mocy wiążącej²⁰.

Rezolucja z 1995 roku przedstawia podstawowe zagadnienia związane z systemem ochrony świadków. Powszechnie wiadomo, że składanie zeznań w procesach przeciwko członkom organizacji przestępczych może narazić świadków na pewne represje ze strony takich organizacji, a w najgorszym wypadku może się nawet wiązać z zagrożeniem życia świadka lub osób dla niego najbliższych. Nie bez powodu zatem trudno jest nakłonić kogokolwiek do składania zeznań, jednocześnie nie zapewniając mu takiej ochrony, która pozwoli mu na uniknięcia działań odwetowych ze strony pozostałych na wolności przestępców lub osób przez nich zwerbowanych do współpracy. Rezolucja Rady w sprawie ochrony świadków w walce z przestępczością zorganizowaną w punkcie 1 definiuje samo pojęcie „świadka” – jest nim każda osoba, bez względu na jej sytuację prawną, która dysponuje wiadomościami i informacjami uznanymi przez kompetentne władze za istotne dla postępowania karnego i mogące narazić taką osobę na niebezpieczeństwo w razie ich upowszechniania. Właściwe organy państw członkowskich powinny zapewnić ochronę takim świadkom przed jakimikolwiek próbami pośredniego lub bezpośredniego zastraszania oraz przez groźbami i naciskami z jakiegokolwiek strony.

¹⁶ Szerzej na ten temat: C. Mik, op. cit., s. 379 i nast.

¹⁷ Rezolucja opublikowana w „Official Journal” 1995, C 327 (7 grudnia), s. 5.

¹⁸ Rezolucja opublikowana w „Official Journal” 1997, C 010 (11 stycznia), s. 1-2.

¹⁹ Z. Brodecki, M. Drobysz, S. Majkowska, *Traktat o Unii Europejskiej. Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską z komentarzem*, Warszawa 2002, s. 88.

²⁰ C. Mik, op. cit., s. 365.

Ochrona osób zarówno składających zeznania, jak i jeszcze nie przesłuchanych, a mogących posiadać istotne informacje ma trwać nie tylko w czasie procesu, ale również przed i po jego zakończeniu, jeśli kompetentne władze państwa uznają to za konieczne. Ochronę należy również rozciągnąć nad rodzicami, dziećmi świadka i innymi bliskimi dla niego osobami, w celu uniknięcia jakiegokolwiek pośredniej formy nacisku. Co ciekawe, rezolucja przewiduje, że w indywidualnych przypadkach nie byłaby nawet potrzebna zgoda świadka lub jego rodziny na objęcie ochroną. System ochrony może obejmować:

- 1) zmianę adresu i cech identyfikujących świadka (do informacji tych będą mieć dostęp tylko właściwe władze),
- 2) w szczególnie uzasadnionych wypadkach zmianę tożsamości świadka i członków jego rodziny,
- 3) zapewnienie możliwości składania zeznań w innym miejscu niż to, w którym jest osadzony czy też przebywa podejrzany lub oskarżony, przy użyciu metod audiowizualnych.

Składanie zeznań „na odległość” musi się odbywać przy poszanowaniu zasady kontradyktoryjności. Rezolucja odwołuje się tutaj do orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. Prawo do kontradyktoryjnego postępowania oznacza, że każda strona musi mieć takie same możliwości zapoznania się i ustosunkowania do stanowiska drugiej strony. Znacznym problemem jest korzystanie przez sądy z zeznań anonimowych świadków. Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności nie zakazuje wykorzystywania anonimowych informatorów w sprawach karnych. Jednak zdaniem Europejskiego Trybunału Praw Człowieka przyjęcie zeznań takich świadków za podstawę wyroku skazującego może się wiązać z ograniczeniem prawa do obrony²¹.

Z drugiej jednak strony – w opinii Trybunału – przy zachowaniu prawa oskarżonego do obrony, Policja może mieć uzasadnione powody do zachowania anonimowości agenta zaangażowanego w tajne działania, jeśli wchodzi w grę bezpieczeństwo jego i jego rodziny, jak również potrzeba zachowania gotowości do dalszych działań²².

Przyjmuje się, że każdy dowód musi być przeprowadzony w obecności oskarżonego podczas publicznej rozprawy w celu umożliwienia przedstawienia argumentów przeciwnych. Artykuł 6 ust. 3 lit. d Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności przewiduje, że oskarżony ma prawo do „przesłuchania lub spowodowania przesłuchania świadków oskarżenia oraz żądania obecności i przesłuchania świadków obrony na takich samych warunkach jak świadków oskarżenia”²³. Nie jest jednak tak, że dowodem mogą być tylko zeznania świadków

²¹ M. A. Nowicki, *Europejski Trybunał Praw Człowieka. Orzecznictwo*, t. 1: *Prawo do rzetelnego procesu sądowego*, Kraków 2001, s. 40 i nast. oraz powołane orzeczenia: Brandstetter v. Austria, 28 sierpnia 1991, s. 450 i nast., Borgers v. Belgia, 30 października 1991, s. 460 i nast., Feldbrugge v. Holandia, 29 maja 1986, s. 393 i nast., Sanchez-Reisse v. Szwajcaria, 21 października 1986, H. v. Belgia, 30 listopada 1987, s. 107 i nast., Kostovski v. Holandia 20 listopada 1989, s. 422 i nast.

²² *Ibidem*, s. 43, orzeczenie Van Mehelen i inni v. Holandia, 23 kwietnia 1997.

²³ Tekst Konwencji opublikowany w: M. A. Nowicki, *Wokół Konwencji Europejskiej. Krótki komentarz do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka*, Kraków 2000. Również i tam autor omawia orzecznictwo dotyczące zasady kontradyktoryjności i gwarancji prawa do obrony.

złożone na rozprawie. Można uznać za dowód zeznania z postępowania przygotowawczego, jeśli oskarżony miał możliwość kwestionowania twierdzeń świadków i zadawania im pytań²⁴.

Pojęcie „świadka” dla potrzeb Konwencji jest znacznie szersze, niż dla potrzeb prawa krajowego i odnosi się na przykład do biegłego lub skazanego współoskarżonego, którego wyjaśnienia są traktowane jako materiał dowodowy w sprawie. Także informatorów należy traktować jako świadków, jeśli przedstawione przez nich informacje zostały przedstawione do akt sądowi i uwzględnione w toku procesu²⁵.

Sam artykuł 6 Konwencji nie reguluje bezpośrednio sytuacji świadków czy też osób pokrzywdzonych przestępstwem. Ich prawo do życia, zdrowia, bezpieczeństwa i poszanowania prywatności życia osobistego objęte jest innymi przepisami Konwencji. Każde państwo musi tak zorganizować sposób prowadzenia spraw karnych, by prawa świadków – wynikające wprost z Konwencji – nie zostały bezpodstawnie naruszone. W indywidualnych sytuacjach w razie zaistnienia takiej potrzeby należy szukać równowagi pomiędzy interesami oskarżonego realizującego prawo do obrony oraz świadków lub pokrzywdzonych²⁶.

Powracając do zaleceń Rezolucji Rady w sprawie ochrony świadków w walce z przestępczością zorganizowaną – podkreślenia wymaga fakt, że państwa członkowskie zobowiązane zostały do ułatwiania wykonywania zadań z zakresu pomocy sądowej, nawet w przypadku braku odpowiednich przepisów krajowych. Odmowa może być uzasadniona jedynie tą okolicznością, że wykonywana pomoc sądowa byłaby sprzeczna z zasadami ogólnymi prawa krajowego tegoż państwa. Jeżeli jest to zgodne z przepisami prawa krajowego, to świadkowi przesłuchiwaniemu w drodze pomocy prawnej należy się towarzystwo doradcy. Koszty wynikłe z tłumaczenia zeznań i przekazów audiowizualnych powinny być ponoszone przez państwo występujące o przesłuchanie w drodze pomocy prawnej – chyba, że wcześniej inaczej uzgodniono.

Drugi z omawianych aktów – Rezolucja Rady w sprawie osób współpracujących w postępowaniu sądowym w walce z międzynarodową przestępczością zorganizowaną – zaleca państwom członkowskim podjęcie działań mających na celu zachęcenie osób będących członkami grup przestępczych lub w jakikolwiek inny sposób związanych z takimi organizacjami do współpracy w trakcie prowadzonego postępowania karnego, co ma się przyczynić do usprawnienia zwalczania przestępczości zorganizowanej²⁷. Współpraca w trakcie procesu sądowego mogłaby obejmować:

1) dostarczanie informacji w celu dalszego postępowania lub jako dowód w procesie na okoliczność, jaki jest skład, struktura lub działalność rozpracowywanych organizacji przestępczych, jakie mają powiązania z innymi związkami mającymi

²⁴ M. A. Nowicki, op. cit., s. 41.

²⁵ Ibidem, s. 63, orzeczenia: Brandstetter v. Austria, 6 maja 1985; Raport Cardot v. Francja 3 kwietnia 1990, Kostovski v. Holandia 20 listopada 1989, s. 422 i nast.

²⁶ Ibidem, s. 64; orzeczenie Raport Baegen v. Holandia, 20 listopada 1994.

²⁷ Więcej na ten temat też: A. Grzełak, op. cit., s. 93; C. Mik, op. cit., s. 380 i nast.

na celu popełnianie czynów zabronionych, jakie do tej pory popełniono przestępstwa w ramach danej grupy przestępczej i jakie działania taka grupa planuje,

2) praktyczną i konkretną pomoc mogącą się przyczynić do pozbawienia organizacji przestępczej posiadanych zasobów lub zysków pochodzących z działalności przestępczej.

Rezolucja zachęca państwa członkowskie do rozważenia możliwości przyznania – zgodnie z przepisami prawa krajowego – pewnych korzyści takim osobom, które zerwały z działalnością przestępczą i podjęły wysiłki w celu zapobieżenia nowym czynom karalnym lub były pomocne organom ścigania i wymiaru sprawiedliwości w zbieraniu dowodów, stanowiących podstawę ustalenie stanu faktycznego lub tożsamości i miejsc pobytu poszukiwanych przestępców w celu ich zatrzymania. Z przedstawionych zaleceń wynika nacisk Rady odnośnie do szerszego wykorzystania instytucji tzw. świadka koronnego i walki z przestępczością zorganizowaną poprzez wykorzystywanie osób działających wcześniej w jej strukturach. W związku ze szczególną sytuacją „skruszonych” przestępców, którzy zdecydowali się na współpracę z organami ścigania – w sytuacji narażenia na poważne i bezpośrednie niebezpieczeństwo ich samych lub członków ich rodzin – należy im zapewnić właściwą ochronę.

IV.

Walka z przestępczością zorganizowaną nigdy nie była i nadal nie jest łatwa. Jednak stosowne działania podejmowane przez państwa członkowskie Unii Europejskiej mogą w znacznym stopniu wspomóc działalność organów ścigania i sądów. W sytuacji bowiem, gdy granice nie są już przeszkodą dla grup przestępczych, należy zwiększać wysiłki w celu efektywnej współpracy pomiędzy państwami.

Andrzej Marian Świątkowski

STANDARDY EUROPEJSKIE W ZAKRESIE ZBIOROWEGO PRAWA PRACY

Wprowadzenie

Na kontynencie europejskim działają trzy międzynarodowe organizacje, które zajmują się zagadnieniami wchodzącymi w zakres prawa pracy: Międzynarodowa Organizacja Pracy, Unia Europejska i Rada Europy. Pierwsza z nich ma zasięg globalny. Jest usytuowaną w Genewie wyspecjalizowaną w sprawach prawa pracy i ubezpieczeń społecznych agendą Organizacji Narodów Zjednoczonych¹. Dwie pozostałe mają charakter regionalny. Instytucje Unii Europejskiej: Rada Europejska i Parlament wydają dyrektywy, które w sprawach z zakresu prawa pracy bezpośrednio obowiązują w państwach członkowskich i powinny być stosowane przez krajowe sądy pracy bez względu na to, czy zostaną wprowadzone do wewnętrznego porządku prawnego przez władze tych państw lub przez partnerów społecznych². Stanowione przez instytucje wspólnotowe normy prawa pracy pozostają poza zasięgiem naszego zainteresowania w tym momencie, ponieważ w zasadzie przepisy europejskiego prawa pracy obowiązujące w Unii Europejskiej nie regulują problematyki zbiorowego prawa pracy. Instytucje Unii Europejskiej przestrzegają zasady subsydiarności w relacjach między Unią a państwami członkowskimi.

¹ C. W. Jenks, *The International Protection of Trade Union Freedom*, London 1957; G. A. Johnston, *The International Labour Organisation. Its work for social and economic progress*, London 1970; N. Valticos, *International Labour Law*, Deventer 1979; L. Betten, *International Labour Law. Selected Issues*, Deventer-Boston 1993; N. Valticos, G. von Potobsky, *International Labour Law*, Deventer-Boston 1995; *The ILO and the Social Challenges of the 21st Century*, eds. R. Blanpain, C. Engels, The Hague-London-Boston 2001.

² R. Nielsen, E. Szyszczak, *The Social Dimension of the European Union*, Copenhagen 1997; A. M. Świątkowski, *Europejskie prawo socjalne*, t. 1: *Specyfika, stanowienie i stosowanie europejskiego prawa socjalnego*, Warszawa 1998; t. 2: *Europejskie prawo pracy*, Warszawa 1999; t. 3: *Europejskie prawo ubezpieczeń społecznych*, Warszawa 2000; C. Barnard, *EC Employment Law*, Oxford 2000; R. Blanpain, *European Labour Law*, The Hague-London-Boston 2000; R. Nielsen, *European Labour Law*, Copenhagen 2000; B. Bercusson, *European Labour Law*, London 2003.

Oznacza ona powstrzymanie się instytucji wspólnotowych z uregulowaniem jakichkolwiek kwestii, które mogą być skuteczniej uregulowane w państwach członkowskich Unii. Z wyjątkiem dwóch instytucji zbiorowego prawa pracy: układów zbiorowych pracy i partycypacji przedstawicielstwa pracowniczego w podejmowaniu decyzji przez pracodawców, pozostałe zagadnienia zbiorowego prawa pracy pozostają poza zasięgiem zainteresowania Unii Europejskiej. Podkreślić należy, że w sprawach odnoszących się do układów zbiorowych pracy przepisy wydawane na poziomie Unii Europejskiej zachęcają partnerów społecznych do prowadzenia dialogu społecznego i zawierania europejskich układów zbiorowych pracy, wspierają również inicjatywę partnerów społecznych funkcjonujących na poziomie krajowym w państwach członkowskich do zawierania układów zbiorowych pracy i innych porozumień normatywnych, za pomocą których następuje wdrażanie do wewnętrznego porządku prawnego przepisów ustanowionych na poziomie wspólnotowym³.

W zasadzie instytucje Unii Europejskiej nie ustanawiają standardów w zakresie zbiorowego prawa pracy. Jediną organizacją międzynarodową, która pozostaje w zakresie naszego zainteresowania jest więc Rada Europy. Karty Społeczne Rady Europy: Europejska Karta Społeczna wyłożona do podpisu 18 X 1961 r., która weszła w życie 26 II 1965 r. wraz z uzupełniającym protokołem z 5 V 1988 r., obowiązującym od 4 IX 1992 r. jest zastępowana przez Zrewidowaną Europejską Kartę Społeczną wyłożoną do podpisu 3 V 1996 r., obowiązującą od 1 VII 1999 r.⁴ Merytoryczny nadzór nad przestrzeganiem obu Kart Społecznych Rady Europy przez władze państw członkowskich Rady Europy sprawuje Komitet Praw Społecznych (dawna nazwa: Komitet Niezależnych Ekspertów). Podstawę nadzoru stanowią raporty, które państwa członkowskie Rady Europy są obowiązane przedstawiać Komitetowi Praw Społecznych co dwa lub co cztery lata. Częstotliwość składania raportów jest uzależniona od znaczenia praw chronionych Kartami Społecznymi. Prawa składające się na podstawowe instytucje zbiorowego prawa pracy: prawo kolacji (art. 5 Karty Społecznej) oraz prawo negocjowania układów zbiorowych i rozwiązywania sporów zbiorowych pracy (art. 6 Karty Społecznej) należą do tej kategorii, odnośnie do której państwa wchodzące w skład Rady Europy są obowiązane przedstawiać Komitetowi Praw Społecznych Rady Europy raporty w cyklach dwuletnich. Merytoryczny nadzór Komitetu Praw Społecznych nad przestrzeganiem przez państwa członkowskie Rady Europy Europejskiej Karty Społecznej lub Zrewidowanej Europejskiej Karty Społecznych polega na zajmowaniu stanowiska o tym, czy krajowy porządek zbiorowego prawa pracy w państwie członkowskim jest zgodny lub sprzeczny ze standardami ustalonymi w jednej z dwóch wymienionych Kart Społecznych. Na podstawie negatywnego stanowiska Komitetu Praw Społecznych, Komitet Ministrów Rady Europy, stosując się do zaleceń opracowanych przez Komitet Rządowy,

³ A. M. Świątkowski, *Implementacja wspólnotowego prawa pracy przez partnerów społecznych*, [w:] *Prawo pracy a wyzwania XXI wieku*, Warszawa 2002, s. 525 i nast.

⁴ D. Harris, J. Darcy, *The European Social Charter*, "The Procedural Aspects of International Law Monograph Series" 2001, vol. 25 [b.m.w.]; S. Evju, *The European Social Charter*, [w:] *The Council of Europe and the Social Challenges of the XXIst Century*, "Bulletin of Comparative Labour Relations" 2001, vol. 39, s. 19 i nast.

przyjmuje rezolucję w sprawie dostosowania krajowych przepisów prawa pracy do standardów obowiązujących w Radzie Europy.

Niedostosowanie przez władze poszczególnych państw członkowskich krajowych przepisów prawa pracy do standardów obowiązujących w Radzie Europy upoważnia międzynarodowe i krajowe centrale związków zawodowych oraz organizacje pracodawców do wniesienia do Komitetu Praw Społecznych skargi na władze państwa członkowskiego o naruszenie przepisów Europejskiej Karty Społecznej lub Zrewidowanej Europejskiej Karty Społecznej. Skargi mogą być wnoszone wyłącznie przeciwko państwom, które ratyfikowały dodatkowy protokół, zawierający zasady i tryb postępowania w sprawach skarg zbiorowych. Protokół ten został wyłożony do podpisu 9 XI 1995 roku i wszedł w życie 1 VII 1998 r.

Z przedstawionych uwag można wyprowadzić wniosek, że w sprawach z zakresu zbiorowego prawa pracy Rada Europy ustanawia standardy, nad których dotrzymaniem przez państwa członkowskie nadzór merytoryczny sprawuje Komitet Praw Społecznych. W opracowaniu przedstawione zostaną standardy w sprawach odnoszących się do prawa koalicji (zrzeszania się pracowników w związkach zawodowych oraz pracodawców w organizacjach pracodawców), negocjowania układów zbiorowych pracy oraz rozstrzygania sporów zbiorowych pracy.

I. Prawo koalicji

Przepis art. 5 Kart Społecznych Rady Europy gwarantuje pracownikom i pracodawcom prawo zrzeszania się³. Według Komitetu Praw Społecznych powyższy przepis nakłada na władze państw członkowskich dwa rodzaje obowiązków: negatywny i pozytywny. Obowiązek negatywny zmusza władze państw członkowskich do powstrzymania się od wszelkich działań, które ograniczałyby partnerów społecznych w korzystaniu z prawa zrzeszania się. Obowiązek pozytywny wymaga od władz państwa członkowskiego podjęcia działań legislacyjnych lub innych (np. administracyjnych), zapewniających partnerom społecznym swobodne korzystanie z prawa zrzeszania się. W szczególności art. 5 Kart Społecznych zobowiązuje władze państw członkowskich do zapewnienia pracownikom wolności zrzeszania się i przystępowania do związków zawodowych oraz do ochrony przed wszelkimi próbami wywierania na związki zawodowe wpływu przez pracodawców albo ich organizacje. Swoboda zakładania związków zawodowych nie koliduje z obowiązkiem rejestrowania organizacji związkowej, pod warunkiem że pracownicy, którzy podjęli decyzję o założeniu związku zawodowego mają zapewnione gwarancje zaskarżenia decyzji o odmowie rejestracji organizacji związkowej⁴. Nie są natomiast zgodne z wolnością zrzeszania się pracowników w związkach zawodowych wymagania, stosownie do których koniecznym warunkiem utworzenia związku

³ *The right to organize and to bargain collectively. Studies drawn up on the basis of case law of the European Social Charter, 2nd ed.*, Strasbourg 2001, passim; C. Engels, *The European Social Charter: Freedom of Association and Free Collective Bargaining. European and Belgian Implementation*, [w:] *The Council of Europe...*, s. 169 i nast.

⁴ Conclusions, II cycle, s. 184.

zawodowego jest zadeklarowanie gotowości przystąpienia do organizacji związkowej co najmniej 10% zatrudnionych lub przynajmniej 200 pracowników⁷. Nie został natomiast uznany za niezgodny ze standardami Rady Europy przypadek Polski, która jako konieczny warunek założenia związku zawodowego wymaga deklaracji o przystąpieniu co najmniej od 10 osób⁸.

Związki zawodowe muszą mieć możliwość swobodnego powoływania swoich przedstawicieli w celu prowadzenia rokowań z pracodawcą. Fińskie przepisy zbiorowego prawa pracy, które uzależniały prawo pracowników desygnowanych przez związki zawodowe na przedstawicieli pracowników od posiadania obywatelstwa Finlandii lub innego kraju skandynawskiego zostały uznane przez Komitet Praw Społecznych za sprzeczne z art.5 Karty Europejskiej⁹.

Związki zawodowe mają prawo ustalenia kryteriów doboru członków. Pracownicy mogą zrzeszać się w zakładowych, branżowych, zawodowych, terytorialnych związkach zawodowych. Zasady tworzenia związku zawodowego i przystępowania do organizacji związkowych regulują statuty. W statutach uregulowane są także kryteria podejmowania uchwał przez organizacje związkowe w sprawach dotyczących wykluczania członków ze związku zawodowego. Każda ingerencja władz państwowych w powyższe sprawy jest traktowana przez Komitet Praw Społecznych jako naruszenie standardu określonego w art. 5 Kart Praw Społecznych¹⁰. Powołany przepis nie zapewnia związkom zawodowym całkowitej swobody podejmowania decyzji w personalnych sprawach członków. Komitet Praw Społecznych uważa, że państwa członkowskie powinny zagwarantować członkom związków zawodowych, którzy zarzucają władzom organizacji związkowej dyskryminację prawo skontrolowania uchwały o wykluczeniu. Preambuła Kart Społecznych Rady Europy zakłada korzystanie z praw społecznych i ekonomicznych regulowanych Kartami bez dyskryminacji ze względu na rasę, kolor skóry, płeć, wyznanie, przekonania polityczne, narodowość, pochodzenie społeczne. Równe prawa w organizacji związkowej powinny być przyznane bez względu na obywatelstwo¹¹.

Związki zawodowe korzystają z prawa tworzenia struktur oraz zarządzania sprawami organizacyjnymi bez ingerencji ze strony władz państwowych. Wszelkie próby uregulowania przez państwo zasad działania związków zawodowych są traktowane przez Komitet Praw Społecznych jako niezgodne z art. 5 Kart Praw Społecznych. Przypadek Wielkiej Brytanii, która w akcie prawnym ustanowionym przez władze państwowe przyznała członkom związków zawodowych prawo skarżenia uchwał władz organizacji związkowych do trybunałów przemysłowych, pełniących funkcje sądów pracy dowodzi, iż Komitet Praw Społecznych jest skłonny w przypadku kolizji norm zbiorowego prawa pracy (prawo koalicji) z normami indywidualnego prawa pracy (równe traktowanie członków związku zawodowego

⁷ Przypadek Portugalii. Conclusions, XIII cycle, vol. 3, s. 272; XIV cycle, vol. 1, s. 654-655; XV cycle, vol. 1-2, s. 469.

⁸ Załącznik do Conclusions, XV cycle, vol. 1, s. 108-109.

⁹ Conclusions, XIV-1 cycle, s. 215; XV cycle, vol. 1, s. 198-199.

¹⁰ Conclusions, XIII-3 cycle, s. 109; XIV-1 cycle, vol. 2, s. 629 (przypadek Wielkiej Brytanii).

¹¹ Conclusions, XIV-1 cycle, vol. 1, s. 215; Conclusions XV-1 cycle, s. 198-199 (przypadek Finlandii).

i zakaz dyskryminacji) przyznać pierwszeństwo gwarancjom określonym w przepisach zbiorowego prawa pracy¹².

Związki zawodowe mają prawo zrzeszać się w federacje i konfederacje. Ograniczenia w korzystaniu z powyższego uprawnienia zostały uznane za sprzeczne z art. 5 Kart Społecznych¹³.

Wolność zrzeszania się w związkach zawodowych gwarantowana art. 5 Kart Społecznych obejmuje również prawo pracowników nie przystępowania do związków zawodowych. Negatywny aspekt prawa koalicji został podkreślony przez Komitet Praw Społecznych (wówczas Komitet Niezależnych Ekspertów) już w pierwszym cyklu nadzoru nad przestrzeganiem standardów ustanowionych Europejską Kartą Społeczną¹⁴. Zapatrywanie Komitetu Praw Społecznych zostało potwierdzone w orzeczeniu wydanym przez Europejski Trybunał Praw Człowieka w sprawie *Sigurður A. Sigurjónsson v. Iceland*¹⁵. Próby wprowadzenia w układach zbiorowych pracy postanowień dających członkom związku zawodowego pierwszeństwo przy podejmowaniu decyzji o naborze do pracy przez pracodawców (*closed shop agreements*) były uznawane przez Komitet Praw Społecznych od siódmego cyklu za niezgodne z art. 5 Karty¹⁶. W najświeższym orzeczeniu wydanym przez Komitet Praw Społecznych w sprawie *The Confederation of Swedish Enterprise v. Sweden* uznano za niezgodne z europejskimi standardami ponad 4.900 klauzul preferencyjnych wprowadzonych w układach zbiorowych pracy w Szwecji¹⁷. Upřednio Komitet Praw Społecznych stwierdził niezgodność ze standardami europejskimi postępowania Danii, która zezwoliła na rozwiązanie umowy o pracę z pracownikiem odmawiającym wstąpienia do związku zawodowego¹⁸.

II. Prawo negocjowania układów zbiorowych pracy

Pracownicy zrzeszają się w związkach zawodowych w celu umożliwienia organizacjom związkowym reprezentowania ich zawodowych, ekonomicznych i społecznych interesów oraz obrony ich praw. Fundamentalnym uprawnieniem związków zawodowych jest więc prawo negocjowania z pracodawcami układów zbiorowych pracy. Uzależnienie prawa negocjowania układów zbiorowych pracy od liczby członków związku zawodowego lub zdeponowania przez organizację związkową pokąźnych sum tytułem zabezpieczenia ewentualnych roszczeń pracodawcy, określonych przez ustawodawcę irlandzkiego zostało uznane przez Komitet Praw Społecznych za oczywiste naruszenie art. 5 i 6 Kart Praw Społecznych¹⁹.

¹² Conclusions, XIII-1 cycle, s. 137; Conclusions XIV-1 cycle, vol. 2, s. 796; Conclusions, XV-1 cycle, s. 629.

¹³ Conclusions, II cycle, s. 184; Conclusions III cycle, s. 31; Conclusions VII cycle, s. 31 (przypadek Cypru).

¹⁴ Conclusions, I cycle, s. 31.

¹⁵ Seria A, vol. 264, s. 1 i nast.

¹⁶ Conclusions, VII cycle, s. 32-33.

¹⁷ Complaint No.12/2002, *The Confederation of Swedish Enterprise against Sweden*, 2nd April and 14th May 2003.

¹⁸ Conclusions, XIV-1, vol. 1, s. 177. Powyższe zapatrywanie Komitet Praw Społecznych podtrzymał w sprawozdaniach przedstawionych w cyklach: XIII-1, s. 130; XIV-1, vol. 1, s. 177; XV-1, s. 142-143.

¹⁹ Conclusions, III cycle, s. 30; IV cycle, s. 39; VII cycle, s. 31; XIII-3 cycle, s. 100 (przypadek Irlandii).

Analogicznie potraktowane zostały duńskie przepisy zbiorowego prawa pracy, według których beneficjentami układów zbiorowych pracy, zawieranych przez związki zawodowe reprezentujące interesy marynarzy zatrudnionych w duńskiej żegludzie morskiej mogli być wyłącznie marynarze mający stałe miejsce zamieszkania w Danii²⁰. Komitet Praw Społecznych uznał taką regulację za poważne naruszenie art. 5 Kart Praw Społecznych. Przepis art. 6 Kart Praw Społecznych jest interpretowany przez Komitet Praw Społecznych jako norma, która zobowiązuje partnerów społecznych do prowadzenia konsultacji w sprawach budzących ich wspólne zainteresowanie, prowadzenia negocjacji w celu zawarcia porozumienia zbiorowego (układu zbiorowego pracy), podejmowania działań w celu rozwiązania sporu zbiorowego pracy.

Najbardziej problematyczne zagadnienie rozstrzygane przez Komitet Praw Społecznych związane było z obowiązkiem poddania sporu zbiorowego pracy rozstrzygnięciu organu arbitrażowego. Przymusowy arbitraż, w dodatku z wiążącym strony sporu zbiorowego rozstrzygnięciem, budził sprzeciw partnerów społecznych. Komitet Praw Społecznych rozpatrując przypadek Malty doszedł do przekonania, że arbitraż, którego orzeczenie ma dla partnerów społecznych wiążące znaczenie koliduje z art. 6 Kart Praw Społecznych²¹. Karty Społeczne Rady Europy promują mechanizmy dobrowolnego rozwiązywania sporów zbiorowych pracy. Komitet Praw Społecznych nie może tolerować przypadków, w których państwa członkowskie podejmują decyzje o rozwiązywaniu sporów zbiorowych pracy na drodze przymusowego arbitrażu.

III. Spory zbiorowe pracy

Przymusowy arbitraż z wiążącym strony sporu zbiorowego rozstrzygnięciem koliduje z zasadą rozwiązywania sporów zbiorowych metodą presji na partnera społecznego. Art. 6 § 4 Kart Społecznych upoważnia każdą ze stron sporu zbiorowego pracy do wywierania presji na przeciwnika. W razie sporu zbiorowego związki zawodowe mają prawo wszcząć akcję zbiorową. Komitet Praw Społecznych zezwolił na podejmowanie takiej akcji wyłącznie w razie sprzeczności interesów stron sporu zbiorowego. Zatem akcja zbiorowa jest niedopuszczalna w razie zagrożenia lub naruszenia praw pracowników²². Interesy pracownicze są traktowane przez Komitet Praw Społecznych szeroko. Obejmują interesy zawodowe, ekonomiczne i socjalne. Nie obejmują jednak interesów politycznych²³. Strajki proklamowane przez związki zawodowe w celach politycznych są traktowane przez Komitet Praw Społecznych jako leżące poza zasięgiem regulacji przepisów o układach zbiorowych pracy i tym samym nie zmierzają do zawarcia układu zbiorowego pracy. Są traktowane jako niezgodne z ideą współdziałania partnerów społecznych.

²⁰ Conclusions XII-1 cycle, s. 119; XIV-1 cycle vol. 1, s. 177-178.

²¹ Conclusions, XII-2 cycle, s. 110, XIII-2, 279-280; XIII-3, s. 132; XIV-1, vol. 2, s. 530; XV-1, vol. 2, s. 406-407.

²² Conclusions, I cycle, s. 58.

²³ Conclusions, II cycle, s. 27.

Nie zasługują więc na ochronę prawną gwarantowaną przez Karty Społeczne Rady Europy. Art. 6 § 4 Kart Społecznych gwarantuje ochronę wszelkich strajków, nie tylko tych, które w zamierzeniu organizatorów mają doprowadzić do zawarcia układu zbiorowego pracy. Według Komitetu Praw Społecznych celem legalnego strajku może być przymuszenie pracodawcy do zawarcia innego porozumienia zbiorowego aniżeli układ zbiorowy pracy²⁴, a także strajki organizowane w celu wywarcia presji na pracodawcy, który nie przestrzega przepisów bezpieczeństwa i higieny pracy²⁵. W tym ostatnim przypadku Komitet Praw Społecznych odstąpił od zasady, zgodnie z którą strajk lub inna akcja zbiorowa może być zorganizowana wyłącznie w celu reprezentacji interesów, a nie obrony praw pracowników.

Komitet Praw Społecznych reprezentował pogląd, że organizatorem legalnego strajku może być organ przedstawicielski pracowników upoważniony do negocjowania i zawierania układów zbiorowych pracy²⁶. Ostatnio, Komitet wyraził zapatrywanie, iż prawo do zorganizowania strajku przysługuje również niezorganizowanej grupie pracowników²⁷. Jednocześnie stwierdził, że zagwarantowanie związkom zawodowym monopolu organizowania strajków nie koliduje z Kartami Społecznymi Rady Europy, jeżeli pracownicy zamierzający podjąć strajk mogą bez zbędnych formalności założyć związek zawodowy²⁸.

Prawo organizowania strajków nie ma charakteru absolutnego. Podlega ograniczeniom. Załącznik do art. 6 § 4 Zrewidowanej Europejskiej Karty Społecznej zezwala państwom członkowskim Rady Europy na wprowadzenie ograniczeń w korzystaniu z powyższego prawa pod warunkiem, że są one zgodne z art. 31 Zrewidowanej Europejskiej Karty Społecznej²⁹. Ograniczenia w korzystaniu przez pracowników z prawa do strajku mogą być również wprowadzone w układach zbiorowych pracy³⁰. Obowiązek dotrzymania pokoju społecznego wiąże związek zawodowy – sygnatariusza układu zbiorowego pracy i obejmuje wyłącznie zobowiązania uregulowane w obowiązującym układzie zbiorowym³¹.

Komitet Praw Społecznych uznaje prawo państw członkowskich do wyłączenia lub ograniczenia prawa do strajku urzędników państwowych, strażaków, policjantów, służby więziennej, żołnierzy i sędziów³². Całkowity zakaz udziału w strajkach pracowników służb publicznych został uznany za naruszenie art. 6 Zrewidowanej Karty Społecznej³³. Akceptowany przez Komitet zakaz uczestniczenia w strajkach obejmuje wyłącznie pracowników zatrudnionych w jednostkach organizacyjnych władzy i administracji państwowej oraz państwowych zakładach pracy, np. na poczcie lub w kolejach państwowych.

²⁴ Conclusions, II cycle, s. 28; III cycle, s. 96; XII-1 cycle, s. 129; XV-1, vol. 1, s. 153.

²⁵ Conclusions, II cycle, s. 28.

²⁶ Conclusions, IV cycle, s. 50; XV-1, vol. 1, s. 204.

²⁷ Conclusions, XV-1 cycle, vol. 2, s. 662 (przypadek Portugalii).

²⁸ Conclusions, XV-1 cycle, vol. 2, s. 566 (przypadek Szwecji).

²⁹ Conclusions, XV-1 cycle, vol. 1, s. 81.

³⁰ Conclusions, XV-1 cycle, vol. 1, s. 521 (przypadek Hiszpanii).

³¹ Conclusions, XV-1 cycle, vol. 2, s. 521 (przypadek Norwegii).

³² Conclusions, XII-1 cycle, s. 128; XIII-1 cycle, s. 155; XIII-3 cycle, s. 135; XV-1 cycle, vol. 1, s. 335.

³³ Conclusions, XIV-1 cycle, vol. 1, s. 180; XV-1 cycle, vol. 1, s. 153.

Prywatyzacja państwowego zakładu pracy diametralnie zmienia sytuację prawną pracowników. Kolarze lub pocztowcy zatrudnieni przez prywatnego pracodawcę na tych samych stanowiskach, jakie zajmowali w państwowym zakładzie pracy nie są objęci zakazami oraz ograniczeniami podejmowania akcji zbiorowych, włącznie ze strajkiem³⁴.

W sektorze prywatnym ograniczenia prawa do strajku dotyczyć mogą pracowników zatrudnionych w zakładach pracy, które zapewniają niezbędne usługi dla lokalnych społeczności³⁵. W zakładach pracy, których pracownicy nie są objęci ani zakazami, ani ograniczeniami prawa organizowania i uczestniczenia w strajkach mogą być ustanawiane przez władze państwowe doraźne ograniczenia w korzystaniu z powyższego uprawnienia. Komitet Praw Społecznych stanął na stanowisku, że taka działalność jest zgodna z art. 6 Zrewidowanej Europejskiej Karty Praw Społecznych, jeżeli wyłączenia lub ograniczenia prawa do strajku są objęte art. 31 Karty³⁶. Komitet wydał przyzwolenie na wprowadzanie przez państwo administracyjnych ograniczeń w korzystaniu z prawa do strajku. Powyższe ograniczenia obejmują obowiązek notyfikacji zamiaru zorganizowania strajku (*cooling off period*)³⁷, z zastrzeżeniem uprawnień Komitetu do dokonania oceny długości czasu uprzedzenia pracodawcy o zamiarze zorganizowania strajku³⁸, oraz zarządzenia tajnego głosowania wśród załogi zakładu pracy na temat podjęcia strajku³⁹.

Strajk wywołuje określone konsekwencje w sferze indywidualnego prawa pracy. Komitet Praw Społecznych uznał, iż podjęcie strajku może skutkować rozwiązaniem umowy o pracę, pod warunkiem, że po zakończeniu strajku rozwiązany stosunek pracy zostanie ponownie nawiązany, zaś okres strajku – ustania więzi prawnej nie będzie brany pod uwagę przy ustalaniu uprawnień uzależnionych od stażu pracy⁴⁰.

Udział w legalnym strajku nie zwalnia ani związków zawodowych, ani pracowników od odpowiedzialności cywilnej i karnej za czyny niezgodne z prawem⁴¹. Przypadek Irlandii, która przyznała organizatorom i uczestnikom strajku immunitet od odpowiedzialności cywilnej, uznana została za naruszenia przepisów Zrewidowanej Europejskiej Karty Społecznej⁴², co dowodzi, iż stwierdzenie legalności strajku nie gwarantuje zwolnienia od odpowiedzialności za wszelkie działania podejmowane przez organizatorów i pracowników uczestniczących w strajku.

Art. 6 § 4 Zrewidowanej Europejskiej Karty Społecznej gwarantuje również pracodawcom prawo podejmowania akcji zbiorowych. Jednakże prawo pracodawców do zarządzania lokautów nie jest – zdaniem Komitetu – w równym stop-

³⁴ Conclusions, VII cycle, s. 39; XIV-1 cycle, vol. 1, s. 301.

³⁵ Conclusions, I cycle, s. 38.

³⁶ Conclusions, I cycle, s. 38; X-1 cycle, s. 74-75; XI-1 cycle, vol. 1, 154 i nast.; XIV-1 cycle, vol. 2, s. 67; XV-1 cycle, vol. 1, s. 156.

³⁷ Conclusions, I cycle, s. 38.

³⁸ Conclusions, XIV-1 cycle, s. 157 (przypadek Cypru); XV-1 cycle, vol. 1, s. 123.

³⁹ Conclusions, II cycle, s. 187.

⁴⁰ Conclusions, I cycle, s. 39; XII-2, s. 116; XIV-1 cycle, vol. 1, s. 181; XV-1 cycle, vol. 1, s. 156.

⁴¹ Conclusions, I cycle, s. 39.

niu chronione jak prawo pracowników do strajku⁴³. Z tego względu państwa, które ratyfikowały Karty Społeczne, a nie uchwały przepisów gwarantujących pracodawcom prawo do ogłoszenia lokautu nie mogą być uznane za nieprzestrzegające standardów ustanowionych przez Radę Europy. Uznał również, że w tych przypadkach, kiedy krajowe przepisy zbiorowego prawa pracy gwarantują pracodawcom prawo zarządzenia lokautu, krajowe sądy pracy są władne wprowadzenia określonych ograniczeń w korzystaniu z powyższego uprawnienia.

W zasadzie Komitet Praw Społecznych nie zakreślił ram, w których krajowe sądy pracy korzystają ze swobody ograniczenia pracodawców do stosowania jedynie im dostępnego środka nacisku i przymusu na pracowników uczestniczących w akcji zbiorowej. Dwukrotnie Komitet wyraził stanowisko w sprawie dopuszczalności ingerencji w swobodę pracodawców do organizowania lokautu. Doszło do tego we wczesnej fazie działania Komitetu Praw Społecznych. Po raz pierwszy miało to miejsce wobec władz francuskich, które *expressis verbis* uznały lokaut za nielegalną akcję zbiorową⁴⁴. Po raz drugi wobec władz włoskich, które uznały lokaut za delikt prawa cywilnego i nakazały pracodawcom zaangażowanym w taką akcję zbiorową płacić odszkodowanie⁴⁵.

Komitet doszedł do przekonania, że pracodawcy korzystają ze swobody podejmowania decyzji o rzeczach wchodzących w skład ich majątku. Przyznał pracodawcom prawo podejmowania decyzji o zamknięciu zakładu pracy w czasie strajku lub innej akcji protestacyjnej podjętej przez pracowników, która przybrała postać lub rozmiar zagrażający istnieniu zakładu pracy lub jego dalszemu funkcjonowaniu. Według standardów ustanowionych przez Komitet Praw Społecznych dozwolone jest organizowanie lokautów defensywnych, czyli takich które stanowią właściwą reakcję pracodawcy na nielegalny strajk lub są jedynym sposobem zapobieżenia legalnej, lecz zagrażającej interesom pracodawcy akcji zbiorowej zorganizowanej przez pracowników. Według standardów Rady Europy lokaut nie jest uważany za naruszenie przez pracodawcę warunków umów o pracę, ani za zerwanie tych umów z pracownikami uczestniczącymi w akcji zbiorowej. Jest wyjątkowym środkiem podejmowanym przez pracodawców w obronie ich interesów zagrożonych akcjami zbiorowymi, które nie pozostają we właściwej proporcji do celów, których osiągnięciu mają służyć.

Zakończenie

Standardy w zakresie zbiorowego prawa pracy wyznaczają wyłącznie Karty Społeczne Rady Europy, organizacji która nie stanowi obowiązującego prawa. Uczestnictwo w tej organizacji zobowiązuje państwa europejskie do stosowania się do standardów określonych przez Komitet Praw Społecznych, instytucję Rady Europy ustanowioną dla nadzorowania krajowych przepisów prawa pracy. W sprawach

⁴³ Conclusions, VIII cycle, s. 95.

⁴⁴ Conclusions, V cycle, s. 48; VIII cycle, s. 39.

⁴⁵ Conclusions, III cycle, s. 38.

regulowanych przepisami zbiorowego prawa pracy Komitet Praw Społecznych dąży do utrzymania równowagi w zbiorowych stosunkach pracy między partnerami społecznymi. Uważa, że utrzymanie równowagi gwarantuje utrzymanie pokoju społecznego. Standardy ustanowione w Kartach Społecznych Rady Europy są oparte na swobodzie stron zbiorowych stosunków pracy: pracowników i pracodawców do zrzeszania się w związkach zawodowych i innych organizacjach przedstawicielskich pracowników oraz w organizacjach pracodawców, ich uprawnieniach do negocjowania wszelkiego rodzaju porozumień zbiorowych w sprawach regulowanych przepisami prawa pracy, w szczególności układów zbiorowych pracy oraz do podejmowania akcji zbiorowych z myślą o wywarceniu presji na drugą stronę zbiorowych stosunków pracy i nakłonienie jej do przyjęcia warunków porozumienia zbiorowego akceptowanych przez inicjatora akcji zbiorowej.

Standardy w zakresie zbiorowego prawa pracy ustanowione w Kartach Społecznych przyjętych przez Radę Europy nie są jedynymi wzorcami regulacji prawnej dla krajowych ustawodawców w poszczególnych państwach kontynentu europejskiego.

Wszystkie państwa europejskie są członkami Międzynarodowej Organizacji Pracy, organizacji ustanawiającej światowe standardy w zakresie prawa pracy. Celem niniejszego opracowania nie była analiza kolizji przepisów stanowionych przez Radę Europy i Międzynarodową Organizację Pracy. Odpowiednie jest więc stwierdzenie, iż z uwagi na znacznie większe dysproporcje w rozwoju gospodarczym i społecznym pomiędzy państwami członkowskimi Międzynarodowej Organizacji Pracy aniżeli państwami zrzeszonymi w Radzie Europy, regionalne standardy utworzone przez tę drugą organizację międzynarodową są wyższe od standardów Międzynarodowej Organizacji Pracy.

Halina Wierzińska

**DOSTOSOWYWANIE POLSKIEGO INDYWIDUALNEGO
PRAWA PRACY DO PRAWA WSPÓLNOTOWEGO
(WYBRANE PROBLEMY)**

Wprowadzenie

1. Okres stowarzyszenia Polski ze Wspólnotami Europejskimi i ich państwami członkowskimi dobiega końca. Blisko 100 aktów prawnych zmieniało w tym czasie prawo pracy (ustawy nowelizujące Kodeks pracy, ustawy pozakodeksowe, rozporządzenia wykonawcze). Część z tych aktów poświęcona była dostosowaniu prawa pracy – zarówno indywidualnego, jak i zbiorowego – do prawa wspólnotowego. Do indywidualnego prawa pracy wprowadzone zostały nowe zasady prawne, w tym ochrona dóbr osobistych pracownika (art. 11¹ k.p.), równość praw pracowniczych (art. 11² k.p.), zakaz dyskryminacji (art. 11³ k.p.), prawo do godziwego wynagrodzenia za pracę (art. 13 k.p.), jak również nowe instytucje prawne, a w szczególności ochrona stosunku pracy w razie przejścia zakładu pracy lub jego części na innego pracodawcę (art. 23¹ k.p.), ochrona pracownika w razie niewypłacalności pracodawcy (ustawa z dnia 29 grudnia 1993 r.¹), zwolnienia grupowe (ustawa z dnia 28 grudnia 1989 r.²), równe traktowanie kobiet i mężczyzn w stosunkach pracy (art. 18^{3b}-18^{3c} k.p.), praca tymczasowa i agencje pracy tymczasowej (art. 67¹, 298 k.p., ustawa z dnia 9 lipca 2003 r.³, art. 37 ustawy z dnia 14 grudnia 1994 r.⁴). Wiele istniejących instytucji zostało wzbogaconych przepisami stanowiącymi standardy wspólnotowe, jak np. ochrona pracy, zwłaszcza jej najważniejsza część – bezpieczeństwo i higiena pracy (Dział X k.p.), uprawnienia pracowników związane z rodzicielstwem (art. 179, 180 § 5 i 6, 189¹ k.p.), czy też

¹ Ustawa o ochronie roszczeń pracowniczych w razie niewypłacalności pracodawcy, tekst jedn. Dz.U. 2002, nr 9, poz. 85 z późn. zm.

² Ustawa o szczególnych zasadach rozwiązywania z pracownikami stosunków pracy z przyczyn dotyczących zakładu pracy oraz o zmianie niektórych ustaw, tekst jedn. Dz.U. 2002, nr 112, poz. 980.

³ Ustawa o zatrudnieniu pracowników tymczasowych, Dz.U. 2003, nr 166, poz. 1608.

⁴ Ustawa o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu w brzmieniu nowelizacji – Dz.U. 2003, nr 6, poz. 65.

prawo pracownika do uzyskania informacji o warunkach zatrudnienia (art. 29 § 1¹; §1² k.p.).

2. Znamienne jest, że dostosowywanie polskiego, indywidualnego, prawa pracy do prawa wspólnotowego rozpoczęło się przed podpisaniem Układu Europejskiego – a więc przed dniem 16 grudnia 1991 r.³ – (określanym dalej jako: Układ). W 1989 r. zostały wydane przepisy, dotyczące wspomnianych wyżej zmian po stronie pracodawcy (ustawa z 7 kwietnia 1989 r. nowelizująca Kodeks pracy i wprowadzająca art. 23¹ k.p.) oraz przepisy regulujące zasady rozwiązywania przez pracodawcę stosunków pracy z grupą pracowników z przyczyn dotyczących zakładów pracy (ustawa z 28 grudnia 1989 r.). W 1991 r. nowelizacji poddano kolejne przepisy Kodeksu pracy odnoszące się do bezpieczeństwa i higieny pracy (ustawy-nowele z 23 marca 1993 r. oraz z 23 maja 1991 r.). W okresie trwania procedury ratyfikowania Układu przez Wspólnoty i ich Państwa Członkowskie (1992-1993), uchwalone zostały także przepisy o ochronie roszczeń pracowniczych w razie niewyłacalności pracodawcy (ustawa z 29 grudnia 1993 r.).

1. Podstawy i zakres dostosowywania polskiego prawa pracy do prawa wspólnotowego w okresie stowarzyszenia

1. Przez cały okres stowarzyszenia Polski ze Wspólnotami, dostosowywanie polskiego prawa pracy do ustawodawstwa istniejącego we Wspólnotach odbywało się na podstawie dwóch źródeł prawnych. Z tytułu stowarzyszenia, podstawę tę stanowiły przepisy art. 68 i 69 Układu, który wszedł w życie w dniu 1 lutego 1994 r. Złożenie natomiast przez Polskę w dniu 8 kwietnia 1994 r. oficjalnego wniosku o członkostwo w Unii Europejskiej⁴ było równoznaczne z jednostronnym zobowiązaniem się Polski do osiągnięcia w przyszłości zdolności przyjęcia *acquis communautaire* (wspólnotowego dorobku prawnego).

2. W początkowym okresie stowarzyszenia regulacja zawarta w przepisach art. 68 i 69 Układu wywołała szereg wątpliwości. W art. 69, w którym Strony Układu ustaliły, które dziedziny prawa polskiego powinny być „zbliżone” do prawa wspólnotowego, wymieniona została dziedzina ochrony pracownika w miejscu pracy. W związku z tym nasunęło się pytanie, czy zobowiązanie zbliżania ustawodawstwa polskiego do ustawodawstwa istniejącego we Wspólnotach obejmuje swym zasięgiem całe prawo pracy, czy tylko przepisy bezpośrednio odnoszące się do ochrony pracownika w miejscu pracy, tj. przepisy z dziedziny bezpieczeństwa i higieny pracy. Przepis art.68 wymagał wyjaśnienia kolejnych dwóch kwestii. W zdaniu 1 art. 68 Strony Układu wyraziły przekonanie, że zbliżanie istniejącego i przyszłego ustawodawstwa Polski do istniejącego we Wspólnotach ustawo-

³ Dz.U. 1994, nr 11, poz. 38 Załącznik.

⁴ Por. J. Ruszkowski, E. Górnicz, M. Żurek, *Leksykon integracji europejskiej*, Warszawa 2002, s. 383.

dawstwa jest istotnym warunkiem wstępnej integracji gospodarczej Polski ze Wspólnotami, przy czym w zdaniu tym interpretacji wymagał zwrot „zbliżanie ustawodawstwa”. Zastosowanie w praktyce zdania 2 art. 68, w którym Polska zobowiązała się do podjęcia wszelkich starań w celu zapewnienia zgodności jej przyszłego ustawodawstwa z ustawodawstwem Wspólnot, wymagało ustalenia kryteriów oceny tej zgodności.

2.1. Zakres znaczeniowy zwrotu „ochrona pracownika w miejscu pracy” kojarzy się przede wszystkim z przepisami ochrony pracy, które tradycyjnie określa się jako przepisy bezpieczeństwa i higieny pracy. Za takim rozumieniem tego pojęcia przedstawiono w literaturze dwa istotne argumenty. Przede wszystkim zwrócono uwagę, że całokształt zagadnień z zakresu bezpieczeństwa i higieny pracy posiada szczególnie znaczenie z punktu widzenia zasad prawidłowej konkurencji, nie dopuszczając do dumpingu socjalnego; ponadto jest to dziedzina, w której – w zakresie technicznych norm ochrony pracy – dzieli nas od standardów wspólnotowych największy dystans⁷. Autor tego poglądu, opowiadał się jednak za szerszym rozumieniem omawianego zwrotu. Wychodząc z założenia, że w prawie Wspólnot prawo pracy nie stanowi zamkniętego, ściśle zdefiniowanego systemu, prezentował pogląd, że „ochrona pracownika w miejscu pracy” jest realizowana przez całe prawo pracy⁸. Również inni Autorzy, podejmujący tę problematykę, zgodni byli w kwestii uznania, że na podstawie art. 69 Układu proces dostosowawczy prawa polskiego do prawa wspólnotowego obejmuje całe prawo pracy⁹.

Omawiany zwrot „ochrona pracownika w miejscu pracy” nie został oficjalnie skomentowany przez Strony Układu. Za próbę wykładni autentycznej można przyjąć sposób rozumienia go przez Radę Ministrów. W dokumencie zawierającym Program działań dostosowujących polski system prawny do wymagań Układu Europejskiego, został przedstawiony harmonogram prac legislacyjnych Rządu obejmujący zadania w dziedzinie całego prawa pracy i ubezpieczeń społecznych¹⁰. W uchwale z 29 marca 1994 r. ustanawiającej szczególny tryb postępowania organów państwowych, zapewniających zgodność rządowych projektów normatywnych aktów prawnych z prawem Unii Europejskiej¹¹, Rada Ministrów przekazała do kompetencji organów państwowych, mających czuwać nad zgodnością projektowanego prawa polskiego z prawem wspólnotowym, sprawy z zakresu „ochrony praw pracowniczych”. Jest to kategoria spraw znacznie wykraczająca poza sferę prawa pracownika do ochrony w miejscu pracy, a więc

⁷ H. Szurgacz, *Dostosowanie prawa pracy do prawa europejskiego w świetle Układu Europejskiego*, „Państwo i Prawo” 1998, nr 1, s. 43.

⁸ Ibidem.

⁹ Por. L. Florek, *Prawo Wspólnot Europejskich w zakresie zatrudnienia i stosunków pracy*, Warszawa 1993 (rozdz. XVI); L. Florek, *Prawo pracy Unii Europejskiej*, [w:] *Europejskie prawo pracy i ubezpieczeń społecznych*, red. L. Florek, Warszawa 1966; M. Matey, *Proces zbliżania polskiego prawa pracy do standardów europejskich*, [w:] *Polskie prawo pracy i zbiorowe stosunki pracy w okresie transformacji*, red. M. Seweryński, Warszawa 1995, s. 63 i n.; M. Matey, *Polskie prawo pracy wobec integracji europejskiej*, „Państwo i Prawo” 1996, nr 4-5, s. 120.

¹⁰ Wydawnictwo Rady Ministrów RP, Warszawa, 26 stycznia 1993, s. 12 i n.

¹¹ „Monitor Polski” 1994, nr 23, poz. 188.

wymagająca szerszego kontekstu prawnego niż przepisy z zakresu bezpieczeństwa i higieny pracy. Należy także wspomnieć, że Komisja ds. reformy Prawa Pracy i Ubezpieczeń Społecznych, powołana w 1990 r. przyjmowała szerokie rozumienie znaczenia zwrotu „ochrona pracownika w miejscu pracy”, odnosząc go m.in. do problematyki ochrony prawa pracownika do zatrudnienia, ochrony stosunku pracy przed jego rozwiązaniem, ochrony prawa do wynagrodzenia za pracę.

2.2. Znaczenie terminu „zbliżanie ustawodawstwa” (art. 68 Układu) lub „zbliżanie przepisów prawnych” (tytuł rozdziału III Układu) posiada kluczowe znaczenie z punktu widzenia integracji gospodarczej Polski ze Wspólnotami (art. 1 ust. 2 Układu).

Jak wyżej wzmiankowano, w art. 68 Układu Strony stwierdziły, że zobowiązanie Polski do „zbliżania ustawodawstwa” odnosi się tak do istniejącego, jak i przyszłego ustawodawstwa polskiego, natomiast „zapewnienie zgodności” z ustawodawstwem wspólnotowym dotyczy jedynie przyszłego ustawodawstwa polskiego. Na podstawie art. 68 Układu Polska przyjęła zobowiązanie starannego działania. Chociaż nie jest to zobowiązanie rezultatu, wywiązywanie się z niego będzie jednak podlegało ocenie przez Radę Stowarzyszenia w ramach okresowych ocen realizacji Układu Europejskiego (art. 102 Układu).

Ustalenie znaczenia zwrotów „zbliżanie ustawodawstwa” czy „zbliżanie przepisów prawnych” wywołało w polskiej literaturze kontrowersje. Interpretacja tego zwrotu bezpośrednio po podpisaniu Układu Europejskiego zakładała, że owo „zbliżanie” nie oznacza obowiązku „niewolniczego” odtwarzania norm wspólnotowych; celem „zbliżania” powinno być eliminowanie sytuacji całkowitej niekompatybilności polskich rozwiązań z prawem Wspólnot¹². Przedstawiona interpretacja zwrotu „zbliżanie” z pozycji negacji, spotkała się z krytyką¹³.

Głębsza analiza zwrotu „zbliżanie ustawodawstwa” ukazała złożoność tego zwrotu, bowiem w samym Układzie przewidziane są różne stopnie dostosowywania prawa polskiego; od pełnego ujednoczenia, poprzez obowiązek wprowadzenia porównywalnych instrumentów prawnych, do obowiązku zbliżania przepisów prawnych w określonych dziedzinach¹⁴.

Najbardziej trafny wydaje się pogląd, w którego świetle zbliżanie przepisów prawnych oznacza „uzyskanie takiej harmonizacji instytucji prawnych, która zapewni osiągnięcie podstawowych celów Układu w dziedzinie integracji gospodarczej”¹⁵.

2.3. Przewidziane w art. 68 Układu zobowiązanie Polski do podjęcia wszelkich starań w celu zapewnienia „zgodności” przyszłego ustawodawstwa z ustawodawstwem Wspólnoty w doktrynie było na razie traktowane marginesowo. Wydaje się, że w świetle preferowanej wyżej definicji „zbliżania” ustawodawstwa można przyjąć, że uzyskanie harmonii między instytucjami prawnymi polskiego prawa

¹² S. Sołtysiński, *Układ o stowarzyszeniu między Polską a Wspólnotami Europejskimi (Problemy prawne i ekonomiczne)*, „Państwo i Prawo” 1992, nr 6, s. 6.

¹³ M. Matey, *Proces zbliżania...*; L. Florek, *Prawo wspólnot...*

¹⁴ Zwraca na to uwagę H. Szurgacz, *Dostosowanie prawa pracy...*, s. 41.

¹⁵ Por. H. Szurgacz, *op. cit.* i cyt. literaturę niemiecką.

pracy i instytucjami prawa wspólnotowego, będzie przesądzać o zgodności ustawodawstwa polskiego i wspólnotowego.

3. Przed uzyskaniem przez Polskę statusu państwa stowarzyszonego, na mocy Traktatu z Maastricht, powstała w dniu 1 listopada 1993 r. Unia Europejska, co nie pozostało bez wpływu na zakres dostosowywania polskiego prawa pracy do prawa wspólnotowego. Wprawdzie, w przepisie art. 49¹⁶ (d. art. 0) Traktatu o UE stanowiącym podstawę do ubiegania się każdego państwa europejskiego o członkostwo w UE, nie zostały sprecyzowane przesłanki przyjmowania nowych członków do UE, to jednakże na podstawie art. 2 (d. art. B) Traktatu o UE wiadome było, że jednym z podstawowych obowiązków państwa, które przyjęte zostanie do UE jest akceptacja *acquis communautaire*, a więc poszanowanie nie tylko ustawodawstwa wspólnotowego (prawa pierwotnego i wtórnego), lecz całego wspólnotowego dorobku, który obejmuje również akty *sui generis* (Programy Rady, Karty, Deklaracje, Memoranda i tp.) oraz orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości i Sądu Pierwszej Instancji. Jak się wydaje, aby wykluczyć jakiegokolwiek wątpliwości co do zakresu zobowiązań państwa ubiegającego się o członkostwo w UE, na szczycie Rady Europejskiej w Kopenhadze (21-22.06.1993) zostały ustalone dla krajów Europy Środkowej i Wschodniej warunki członkostwa w UE (tzw. kryteria Kopenhaskie). Jednym z tych warunków jest gotowość przyjęcia systematycznie rozszerzanego *acquis communautaire*.

Jak wyżej wspomniano, wkrótce po uzyskaniu statusu państwa stowarzyszonego ze Wspólnotami Europejskimi i ich Państwami Członkowskimi, Polska złożyła oficjalny wniosek o status członka Unii Europejskiej, tym samym zobowiązując się m.in. do osiągnięcia „zdolności przyjęcia *acquis communautaire*. Obowiązek ten, jako wynikający z innej podstawy prawnej jest niezależny od przewidzianego w art. 68 i 69 Układu obowiązku „zbliżania” w okresie stowarzyszenia prawa polskiego do prawa wspólnotowego. W praktyce owo „zbliżanie” następuje poprzez wprowadzanie do polskiego prawa pracy standardów zawartych w normach prawa pierwotnego (prawa traktatowego) oraz w normach prawa wtórnego (np. w rozporządzeniach, dyrektywach), natomiast o „zdolności Polski przyjęcia *acquis communautaire* można wnioskować m.in. z faktu uwzględnienia przez polskiego ustawodawcę w przepisach prawa pracy orzeczeń Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości (np. orzeczenie definiujące pojęcie pracownika), czy też założeń programowych zawartych w tzw. aktach *sui generis* (np. wspólnotowe programy wspierające małe i średnie przedsiębiorstwa).

¹⁶ Numeracja Traktatu z Maastricht o Unii Europejskiej według Traktatu Amsterdamskiego.

II. Nowe instytucje prawne w polskim indywidualnym prawie pracy

1. Przejście zakładu pracy lub jego części na innego pracodawcę

1.1. Do 1989 r. Kodeks pracy nie zawierał przepisów regulujących sytuację prawną pracowników zatrudnionych w zakładach pracy przejmowanych przez innego pracodawcę. Tymczasem, zapoczątkowana po porozumieniach „Okrągłego stołu” transformacja ustrojowa zaowocowała wprowadzeniem zasad gospodarki rynkowej, wdrażanie zaś tych zasad wymagało przeprowadzania restrukturyzacji przede wszystkim nierentownych zakładów pracy, polegającej na ich łączeniu lub podziale albo przejmowaniu tych zakładów w całości lub w części przez innego pracodawcę (podmiot zatrudniający, nazywany w Kodeksie pracy do 1966 r. zakładem pracy).

Sytuacja prawna pracowników zatrudnionych w zakładach pracy przejmowanych przez nowego pracodawcę została uregulowana etapami. Nowelizacja Kodeksu pracy na podstawie ustawy z dnia 7 kwietnia 1989 r. wprowadziła art. 23¹, w którym określone zostały skutki prawne w zakresie umownych stosunków pracy w razie zaistnienia określonych wyżej postaci restrukturyzacji zakładu pracy, bez względu na jej podstawę prawną (np. sprzedaż, darowizna, dzierżawa). Zgodnie z art. 23¹ k.p. nowy pracodawca staje się z mocy prawa stroną stosunków pracy z pracownikami zatrudnionymi w przejmowanym zakładzie pracy, co nie jest uzależnione od jakichkolwiek czynności pracowników. Zagwarantowana tym przepisem kontynuacja stosunków pracy na zasadzie automatyzmu prawnego nie może być ograniczona ani też wyłączona w wyniku czynności prawnej (umowy) pomiędzy dotychczasowym i nowym pracodawcą¹⁷.

W przepisie art. 23¹ k.p. zostały ustalone także zasady odpowiedzialności pracodawców za zobowiązania wobec pracowników, które powstały przed ich przejściem do nowego pracodawcy. W przypadku przejęcia całości zakładu pracy oraz pracowników w nim zatrudnionych, za zobowiązania odpowiada nowy pracodawca. Jeżeli natomiast nowy pracodawca przejmuje jedynie część zakładu pracy i zatrudnionych w nim pracowników, za zobowiązania odpowiadają solidarnie dotychczasowy i nowy pracodawca.

Wprowadzenie art. 23¹ do Kodeksu pracy (w brzmieniu z 1989 r.) było inspirowane wspólnotową Dyrektywą Rady 77/187 z 14 lutego 1977 r. (w sprawie zbliżania ustawodawstwa państw członkowskich w zakresie ochrony praw pracowników w razie przejścia/transferu przedsiębiorstw, zakładów pracy lub części zakładów pracy)¹⁸.

¹⁷ Wyrok SN z 6 stycznia 1995 r., I PRN 116/94; OSNAPiUS 1995, nr 12, poz. 145; wyrok SN z 1 lutego 2000 r.; I PKN 508/99; OSNAPiUS 2001, nr 12, poz. 412.

¹⁸ OJ nr L 61, 05.03.1977, s. 26.

Regulacja zawarta w przepisie art. 23¹ k.p. odpowiadała jedynie głównym założeniom Dyrektywy Rady 77/187, z której zaczerpnięto zasadę ochrony prawa pracownika do zatrudnienia w przypadku zmiany pracodawcy.

1.2. Nowelizacja art. 23¹ k.p. ustawą z 2 lutego 1996 r.¹⁹ uzupełniła ochronę stosunku pracy pracowników świadczących pracę na innej podstawie prawnej niż umowa o pracę a także znacznie poszerzyła regulację sytuacji prawnej pracowników w razie przejścia zakładu pracy na nowego pracodawcę, dostosowując tę regulację do Dyrektywy Rady 77/187 oraz projektowanych zmian (nowelizacja Dyrektywy Rady 77/187 nastąpiła na podstawie Dyrektywy Rady 98/50 z 29 czerwca 1998 r.). Wzorem prawa wspólnotowego, do Kodeksu pracy zostały wprowadzone przepisy dopuszczające rozwiązanie umowy o pracę przez pracownika z powodu przejmowania zakładu pracy przez nowego pracodawcę. Pracodawca przejmujący pracowników został zobowiązany do utrzymania w mocy warunków pracy wynikających z układu zbiorowego pracy, którym byli oni objęci u poprzedniego pracodawcy (art. 241⁸ k.p.). Pracownicy przejmowani uzyskali prawo do informacji o zmianach organizacyjnych i wynikających z nich skutkach. Niestety, nieprecyzyjna redakcja przepisu art. 23¹ § 3 k.p. nie pozwala jednoznacznie wskazać, który pracodawca, dotychczasowy czy nowy, został zobowiązany do udzielenia tych informacji.

Przepis art. 23¹ k.p., w brzmieniu z 1996 r., nie nałożył na pracodawców, przekazujących i przejmujących pracowników, żadnych obowiązków wobec przedstawicieli pracowników w zakresie informowania ich o przyczynach i następstwach przejścia zakładu pracy na nowego pracodawcę. Dostosowanie polskiego prawa pracy do Dyrektywy Rady 98/50 w kwestii prawa przedstawicieli pracowników do informacji o przyczynach, warunkach i skutkach dla pracowników przejścia zakładu pracy nastąpiło na podstawie nowelizacji ustawy o związkach zawodowych wprowadzonej ustawą z 24 sierpnia 2001 r.²⁰. Do ustawy tej wprowadzono przepis art. 26¹, w którego świetle – w razie przejścia zakładu pracy lub jego części na nowego pracodawcę – dotychczasowy i nowy pracodawca zostali zobowiązani do przekazania działającemu u każdego z nich zakładowym organizacjom związkowym, pisemnych informacji o przewidywanym terminie przejścia zakładu, jego przyczynach, prawnych, ekonomicznych i socjalnych skutkach dla pracowników a także o zamierzonych działaniach dotyczących warunków zatrudnienia tych pracowników, w szczególności warunków pracy, płacy i przekwalifikowania. Tego rodzaju informacje pracodawcy są obowiązani przekazać na co najmniej 30 dni przed przewidywanym terminem transferu zakładu pracy lub jego części. Podjęcie przez pracodawców działań dotyczących warunków zatrudnienia wymaga wcześniejszego zawarcia porozumienia z zakładowymi organizacjami związkowymi.

¹⁹ Ustawa o zmianie ustawy – Kodeks pracy oraz o zmianie niektórych ustaw, Dz.U. 1996, nr 24, poz. 110.

²⁰ Ustawa o zmianie ustawy – Kodeks pracy oraz o zmianie niektórych innych ustaw, Dz.U. 2001, nr 128, poz. 1405.

Należy także podkreślić, że w związku z nałożeniem na pracodawców nowych obowiązków, zmieniono również art. 35 ust. 1 pkt 4 ustawy o związkach zawodowych. Naruszenie obowiązków wynikających z art. 26¹ zagrożone zostało karą grzywny lub karą ograniczenia wolności.

Ostatnia nowelizacja art. 23¹ k.p. prawie w całości dostosowała polskie przepisy do Dyrektywy Rady 98/50. Aby można było przyjąć, że Dyrektywa ta jest w całości wprowadzona do polskiego prawa pracy, przepis art. 23¹ k.p. (lub inny przepis szczególny) powinien zawierać wyraźny zakaz zwalniania pracowników z pracy przez przekazującego lub nowego pracodawcę z powołaniem się na transfer zakładu pracy lub jego części.

2. Równe traktowanie i zakaz dyskryminacji w stosunkach pracy

2.1. Na podstawie ustawy – noweli z dnia 2 lutego z 1966 r. do Kodeksu pracy został wprowadzony art. 11², głoszący, że pracownicy mają równe prawa z tytułu jednakowego wykonywania takich samych obowiązków; zasada ta dotyczy przede wszystkim równego traktowania mężczyzn i kobiet w dziedzinie zatrudnienia. Z zasadą równego traktowania pozostaje w ścisłym związku zakaz stosowania jakiegokolwiek formy dyskryminacji w stosunkach pracy, w szczególności ze względu na: płeć, wiek, niepełnosprawność, rasę, narodowość, przekonania, zwłaszcza polityczne lub religijne oraz przynależność związkową (art. 11³).

Problematyka równego traktowania i zakazu dyskryminacji w stosunkach pracy została uregulowana w 1966 r. w sposób bardzo ogólny. W powołanych przepisach brak było zwłaszcza normy prawnej, która zawierałaby podstawę do żądania, przez osobę dyskryminowaną, ochrony przed organami sądowymi. W przepisach art. 11² i 11³ k.p. na razie nie znalazła odzwierciedlenia ani Dyrektywa Rady 75/117 z 10 lutego 1975 r. w sprawie zbliżenia ustawodawstwa państw członkowskich odnoszących się do stosowania zasady równej płacy dla mężczyzn i kobiet²¹, ani też Dyrektywa Rady 76/207 z 9 lutego 1976 r. dotycząca wprowadzania w życie równego traktowania kobiet i mężczyzn pod względem dostępu do zatrudnienia, szkolenia zawodowego, awansowania oraz warunków pracy²².

2.2. Polska regulacja ochrony przed dyskryminacją ze względu na płeć została uzupełniona ustawą – nowelą z 24 sierpnia 2001 r.²³, która wprowadziła do Kodeksu pracy rozdział IIa zatytułowany „Równe traktowanie kobiet i mężczyzn”. Nowe przepisy przeniosły do Kodeksu pracy standardy przyjęte w Traktacie Rzymskim o Wspólnocie Europejskiej (art. 141, d. art. 119²⁴) oraz w Dyrektywie Rady 75/117 (art. 18^{3c}), a także w Dyrektywie Rady 76/207 (art. 18^{3a}-18^{3b}, art. 18^{3d}-18^{3e}).

²¹ OJ nr L 45, 19.02.1975, s. 19.

²² OJ nr L 39, 14.02.1976, s. 40.

²³ Ustawa o zmianie ustawy – Kodeks pracy oraz o zmianie niektórych innych ustaw, Dz.U. 2001, nr 128, poz. 1405.

²⁴ Numeracja Traktatu Rzymskiego według Traktatu Amsterdamskiego.

W świetle art. 18^{3c} k.p., pracownicy, bez względu na płeć, mają prawo do jednakowego wynagrodzenia za jednakową pracę lub za pracę o jednakowej wartości. Przy porównywaniu wynagrodzenia w rozumieniu przepisów o równym traktowaniu kobiet i mężczyzn, bierze się pod uwagę wszystkie składniki wynagrodzenia, bez względu na ich nazwę i charakter, a także inne świadczenia związane z pracą, przyznawane pracownikom w formie pieniężnej lub w innej formie niż pieniężna. Ustawodawca wskazuje kryteria ustalania pracy „o jednakowej wartości”. Pracami o jednakowej wartości są prace, których wykonywanie wymaga od pracowników porównywalnych kwalifikacji zawodowych, potwierdzonych dokumentami przewidzianymi w odrębnych przepisach lub praktyką i doświadczeniem zawodowym, a także porównywalnej odpowiedzialności i wysiłku. Przedstawiona regulacja jest dostosowana do orzecznictwa Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości, interpretującego art. 141 (d. art. 119 Traktatu Rzymskiego)²⁵.

Przepis art. 18^{3a} k.p. określa zakres równego traktowania. Kobiety i mężczyźni powinni być równo traktowani w zakresie: nawiązania i rozwiązania stosunku pracy, warunków zatrudnienia, awansowania oraz dostępu do szkolenia w celu podnoszenia kwalifikacji zawodowych. Równe traktowanie oznacza, że wyeliminowana zostanie zarówno dyskryminacja bezpośrednia, jak i pośrednia. O fakcie stosowania dyskryminacji pośredniej świadczą dysproporcje występujące w zakresie warunków zatrudnienia na niekorzyść wszystkich lub znacznej liczby pracowników jednej płci, jeżeli nie mogą one być obiektywnie uzasadnione innymi względami niż płeć. W przepisie art. 18^{3b} k.p. zawarte są przykłady dyskryminacji a także normy dotyczące ciężaru dowodu. Wzorem Dyrektywy Rady 97/80 z 15 grudnia 1997 r. w sprawie ciężaru dowodu w przypadkach dyskryminacji ze względu na płeć²⁶, ustawodawca polski przyjął, że ciężar przeprowadzenia dowodu, iż naruszenie zasady równego traktowania nie miało miejsca, spoczywać będzie na pracodawcy. W tym stanie rzeczy osoby, które uważają się za pokrzywdzone na skutek niezastosowania wobec nich zasady równego traktowania, powinny przed sądem wykazać jedynie, że zaistniały fakty na podstawie których można domniemywać dyskryminację bezpośrednią lub pośrednią. Tak więc np. niekorzystne ukształtowanie wynagrodzenia za pracę lub innych warunków zatrudnienia pracownicy będzie mogło być uznane za naruszenie zasady równego traktowania ze względu na płeć, chyba że pracodawca udowodni, że przy ustalaniu np. wysokości wynagrodzenia za pracę kierował się innymi względami niż płeć osoby zatrudnianej.

Mając na uwadze art 2 ust. 2 i 3 Dyrektywy Rady 76/207 polski ustawodawca przewidział wyjątki od zasady równego traktowania, stanowiąc w art. 18^{3b} § 2i 3 k.p., iż nie narusza zasady równego traktowania kobiet i mężczyzn odmowa pracodawcy nawiązania stosunku pracy uzasadniona potrzebą świadczenia określonej pracy – ze względu na jej rodzaj lub warunki wykonywania –

²⁵ Por. orzecznictwo omówione przez M. Wandzla, [w:] *Równe traktowanie mężczyzn i kobiet*, Kraków 2003, s. 28.

²⁶ OJ nr L 14, 20.01.1998, s. 6.

wyłącznie przez pracowników jednej płci. Zasady tej nie narusza również stosowanie środków, które różnicują sytuację prawną pracowników ze względu na ochronę macierzyństwa.

Po raz pierwszy w polskich przepisach powszechnie obowiązujących, wprowadzono również sankcję za naruszenie zasady równego traktowania kobiet i mężczyzn w stosunkach pracy. Osoba pokrzywdzona naruszeniem tej zasady ma prawo do odszkodowania (art. 18^{3d} k.p.). Skorzystanie z tego prawa nie może stanowić przyczyny uzasadniającej rozwiązanie przez pracodawcę stosunku pracy (art. 18^{3e} k.p.).

Równocześnie z przepisami wyżej wskazanymi wprowadzono nowy przepis § 4 w art. 9 k.p. regulujący źródła prawa pracy. Stosownie do tego przepisu, postanowienia wewnątrzzakładowego prawa pracy (np. układy zbiorowe pracy, regulaminy) naruszające zasadę równego traktowania są nieważne. Natomiast nowy przepis § 3 dodany w art. 18 k.p. dotyczący zasady uprzywilejowania pracowników ustala sankcję nieważności postanowień umów o pracę i innych aktów, na których podstawie powstaje stosunek pracy, naruszających zasadę równego traktowania kobiet i mężczyzn w zatrudnieniu. W miejsce nieważnych postanowień stosuje się odpowiednie przepisy prawa pracy, w razie zaś braku takich przepisów – nieważne postanowienia należy zastąpić odpowiednimi postanowieniami pozbawionymi charakteru dyskryminacyjnego.

Skorzystanie przez pracowników z wyżej wymienionych uprawnień jest możliwe tylko wówczas, gdy osoby zainteresowane będą posiadały o nich odpowiednią wiedzę. W celu doinformowania pracowników o tych uprawnieniach, do katalogu podstawowych obowiązków pracodawcy dodano art. 94¹ k.p., nakładający na pracodawcę obowiązek udostępnienia pracownikom tekstów przepisów dotyczących równego traktowania kobiet i mężczyzn w zatrudnieniu.

Naruszenie przez pracodawcę zasady niedyskryminowania osób ubiegających się o zatrudnienie, i odmowa zatrudnienia kandydata na wolnym miejscu pracy lub miejscu przygotowania zawodowego pociągnie za sobą – na podstawie art. 66 ustawy z 14 grudnia 1994 r. o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu odpowiedzialność karną pracodawcy (kara grzywny).

III. Wpływ *acquis communautaire* na polskie prawo pracy na przykładzie ustawy-noweli z 26 lipca 2002 r.

1. Istota nowelizacji prawa pracy w 2002 r.²⁷

Nowelizacja Kodeksu pracy na podstawie ustawy z 26 lipca 2002 r. posiada charakter chroniący pracodawców, w szczególności prowadzących małe i średnie firmy. W Unii Europejskiej, interesy małych i średnich firm są przedmiotem zainteresowania aktów *sui generis*, które należą do *acquis communautaire*. Program rozwoju tych firm jest zawarty w Europejskiej Karcie Małych

²⁷ Ustawa o zmianie ustawy-Kodeks pracy oraz o zmianie niektórych innych ustaw, Dz.U. 2002, nr 135, poz. 1146.

Przedsiębiorstw, przyjętej na szczycie Unii Europejskiej w Lizbonie w 2000 r., która wytyczyła dziesięć głównych celów polityki Unii wobec tych firm, w tym uproszczenie regulacji prawnych. Równie ważny jest dokument przedstawiony przez Komisję Europejską pod nazwą Wieloletni Program na rzecz Przedsiębiorstw i Przedsiębiorczości na lata 2001-2005, który wyznacza cele działań na szczeblu Wspólnoty i państw członkowskich. Jednym z celów jest upraszczanie administracyjnych i prawnych warunków działania biznesu²³.

Ustawodawca polski, uwzględniając założenia wspomnianej wyżej Karty i Wieloletniego Programu wprowadził w 2002 r. do Kodeksu pracy oraz trzech ustaw (o związkach zawodowych, rozwiązywaniu umów o pracę z przyczyn leżących po stronie pracodawcy oraz o funduszu socjalnym) szereg zmian, które umożliwiają pracodawcom obniżyć koszty zatrudnienia, uelastyczyć zasady zatrudnienia oraz organizację pracy a także zredukować ich obowiązki o charakterze administracyjnym.

2. Przykłady zmian w przepisach Kodeksu pracy prowadzących do obniżenie kosztów zatrudniania pracowników

2.1. Porozumienie w sprawie czasowego zawieszenie stosowania zakładowego prawa pracy ze względu na sytuację finansową pracodawcy

Na podstawie art. 9¹ k.p., została wprowadzona do prawa pracy instytucja porozumienia o czasowym, nie dłuższym niż 3 lata, zawieszeniu stosowania w całości lub w części przepisów prawa pracy, określających prawa i obowiązki stron stosunku pracy (tzw. czasowe porozumienie). Tego rodzaju porozumienie dotyczyć może jedynie norm prawa wewnątrzzakładowego (np. regulaminów wynagradzania, regulaminów pracy); nie jest natomiast możliwe zawieranie porozumień w sprawie zawieszenia mocy obowiązującej przepisów kodeksu pracy oraz przepisów innych ustaw i rozporządzeń wykonawczych (art. 9¹ § 1 *in fine* k.p.). Przesłanką zawarcia porozumienia jest trudna sytuacja finansowa pracodawcy, zaś stronami – pracodawca i zakładowa organizacja związkowa, a w razie jej braku – pracodawca i przedstawicielstwo pracowników wyłonione w trybie przyjętym u danego pracodawcy. Porozumienie zawierane z przedstawicielstwem pracowników wymaga jednak uprzedniego zaakceptowania przez właściwą wojewódzką komisję dialogu społecznego. Każde porozumienie w sprawie zawieszenia stosowania zakładowego prawa pracy, bez względu na to, czy jest zawierane z zakładową organizacją związkową, czy z przedstawicielstwem pracowników, przekazywane jest przez pracodawcę do właściwego inspektora pracy.

Należy wspomnieć, że zawieszenie stosowania przepisów regulaminu wynagradzania było możliwe także przed nowelizacją kodeksu pracy w lipcu 2002. Mogło ono jednakże nastąpić tylko w sposób indywidualny, na podstawie po-

²³ Decyzja Rady UE z 20 grudnia 2000 r. (2000/819/CE), JO nr L 333, 29.12.2000, s. 84; Por. *Małe i średnie przedsiębiorstwa w Unii Europejskiej*, Warszawa 2002.

rozumień zmieniających, zawartych przez pracodawcę z poszczególnymi pracownikami lub po zastosowaniu przez pracodawcę wobec każdego pracownika procedury wypowiedzenia zmieniającego. Natomiast na podstawie art. 9¹ k.p., zawieszenie regulaminu wynagradzania następuje na mocy czasowego porozumienia, bez konieczności dokonywania indywidualnych czynności prawnych wobec poszczególnych pracowników, co w znacznym stopniu upraszcza procedurę zmiany warunków zatrudnienia.

Przepis art. 9¹ k.p. nie odnosi się do układów zbiorowych pracy, odnośnie do których obowiązuje przepis szczególny, tj. art. 241²⁷ k.p., wprowadzony do kodeksu pracy w 1994 r., a zmieniony w 2000 r. Przepis ten w pierwotnym brzmieniu przewidywał, że strony układu zbiorowego pracy mogły zawrzeć porozumienie zawieszające jego stosowanie na okres nie dłuższy niż 1 rok w celu uniknięcia lub ograniczenia zwolnień pracowników z przyczyn dotyczących pracodawcy. Od 2000 r., stosowanie układu zbiorowego pracy może ulec zawieszeniu ze względu na sytuację finansową pracodawcy. Odnośnie do zawieszenia stosowania układu zbiorowego pracy, strony tego układu zawierają w szczególnym trybie porozumienie na okres nie dłuższy niż 3 lata.

2.2. Porozumienie w sprawie zawieszenia stosowania warunków zatrudnienia określonych w indywidualnych umowach o pracę

Nowy art. 23^{1a} k.p., stanowi, że w razie wystąpienia u pracodawcy, nieobjętego układem zbiorowym pracy lub zatrudniającego mniej niż 20 pracowników, trudnej sytuacji finansowej, pracodawca ten może zawrzeć porozumienie o stosowaniu mniej korzystnych warunków zatrudnienia pracowników niż wynikające z umów o pracę zawartych z tymi pracownikami. Odnośnie do procedury zawierania tego typu porozumień stosuje się odpowiednio przepisy art. 9¹§ 2 – 4 k.p., co z praktycznego punktu widzenia oznacza, że w przypadku pracodawcy nieobjętego układem zbiorowym pracy, porozumienie w sprawie zawieszenia stosowania warunków zatrudnienia określonych w indywidualnych umowach o pracę, zawiera pracodawca i przedstawicielstwo pracowników wybrane w sposób przyjęty u tego pracodawcy na okres nieprzekraczający 3 lat. Porozumienie to wymaga uprzedniego zaakceptowania przez właściwą wojewódzką komisję dialogu społecznego, a następnie przekazywane jest przez pracodawcę do właściwego inspektora pracy. Analogicznie jak porozumienie w sprawie czasowego zawieszenia stosowania zakładowego prawa pracy.

Możliwość zawierania porozumień w sprawie stosowania mniej korzystnych warunków zatrudnienia w okresie recesji gospodarczej, odciąża pracodawców od zawierania z każdym pracownikiem porozumienia zmieniającego lub wręczania każdemu pracownikowi wypowiedzenia zmieniającego.

2.3. Ograniczenie prawa pracowników do płatnych zwolnień od pracy na poszukiwanie pracy

Znowelizowany przepis art. 37 § 1 k.p. ustala, że pracownikowi przysługuje płatne zwolnienie od pracy na poszukiwanie w okresie wypowiedzenia pracy jedynie wówczas, gdy wypowiedzenia umowy o pracę dokona pracodawca. Dotychczas, zwolnienie (dwa lub trzy dni w zależności od okresu wypowiedzenia) z zachowaniem prawa do wynagrodzenia na poszukiwanie nowej pracy przysługiwało każdemu pracownikowi, bez względu na to, która strona złożyła wypowiedzenie. Pod rządem znowelizowanego przepisu art. 37 § 1 k.p., pracownikowi, który wypowiedział umowę o pracę nie przysługuje płatne zwolnienie od pracy na poszukiwanie pracy.

Nowelizacja Kodeksu pracy uchyliła przepis, na którego podstawie pracodawca ponosił koszty odejścia pracownika z pracy z jego inicjatywy, bowiem jak wykazała praktyka w większości przypadków wypowiedzenie umowy przez pracownika następowało w sytuacji, gdy miał on już nową pracę, a więc nie był zmuszony do korzystania z dni wolnych na jej poszukiwanie. Na skutek zmiany art. 37 § 1 k.p. pracodawca może poczynić oszczędności w wysokości dwóch lub trzech dniówek roboczych.

2.4. Skrócenie okresu wypłaty wynagrodzenia za okres zwolnienia chorobowego

Przepis art. 92 k.p. przyznaje pracownikowi prawo do 80% wynagrodzenia w okresie jego niezdolności do pracy z powodu choroby lub odosobnienia w związku z chorobą zakaźną. W razie niezdolności do pracy spowodowanej wypadkiem w drodze do pracy albo choroby przypadającej w czasie ciąży – pracownik zachowuje prawo do 100% wynagrodzenia. W świetle zmienionego przepisu art. 92 § 1 k.p., pracodawca pokrywa należności w skali rocznej jedynie za 33 dni niezdolności pracownika do pracy, podczas gdy przed nowelizacją, przepis ten zobowiązywał pracodawcę do wypłaty wynagrodzenia przez okres 35 dni niezdolności do pracy. Wprowadzona zmiana niewątpliwie spowoduje zmniejszenie obciążeń finansowych pracodawcy. Pomimo to przepis art. 92 § 1 k.p. zaliczany jest do przepisów najbardziej kontrowersyjnych. W większości bowiem przypadków absencja chorobowa pracownika nie przekracza 30 dni w roku kalendarzowym, zatem ciężar ubezpieczenia chorobowego jest przerzucony w całości z ZUS-u na pracodawców. W ramach tego ubezpieczenia na ZUS-ie spoczywa tylko obowiązek ściągnięcia odpowiedniej składki.

2.5. Wprowadzenie nieodpłatnego pierwszego dnia zwolnienia lekarskiego z powodu niezdolności do pracy wskutek choroby

Przepis art. 92 § 1¹ k.p. dotyczy krótkoterminowych zwolnień od pracy na wskutek choroby lub odosobnienia w związku z chorobą zakaźną, trwających nie dłużej niż 6 dni. W pierwszym dniu każdego okresu niezdolności pracownik nie zachowuje prawa do wynagrodzenia. Wyłączenie prawa do wynagrodzenia nie dotyczy niezdolności do pracy wywołanej wypadkiem przy pracy, lub chorobą zakaźną.

Przepis art. 92 § 1¹ k.p. pozwala przypuszczać, że ustawodawca zakładał zniechęcenie pracowników do nadużywania krótkich zwolnień lekarskich.

2.6. Obniżenie stawki dodatku do wynagrodzenia pracownika za pracę w godzinach nadliczbowych

Nowelizacja art. 134 § 1 k.p. zmieniła wysokość dodatku za pracę w godzinach nadliczbowych. W miejsce stawek dotychczasowych, wynoszących 50% wynagrodzenia – za pracę w dwóch pierwszych godzinach nadliczbowych w ciągu doby i 100% wynagrodzenia – za pracę w dalszych godzinach nadliczbowych oraz w godzinach nadliczbowych przypadających w nocy, niedziele lub w święta, wprowadzony został jednolity dodatek w wysokości 50% wynagrodzenia za wszystkie godziny nadliczbowe przepracowane w dniu określonym w harmonogramie jako dzień pracy. Dodatek w wysokości 100% wynagrodzenia utrzymano za godziny nadliczbowe przepracowane w porze nocnej oraz za godziny nadliczbowe w niedziele i święta, które nie są dla pracownika dniami pracy zgodnie z obowiązującym go rozkładem czasu pracy.

Zakończenie

Z punktu widzenia problematyki dostosowywania polskiego prawa pracy do prawa wspólnotowego, uzyskanie przez Polskę członkostwa w Unii Europejskiej będzie wyrazem wywiązania się Polski z przyjętego na mocy Układu Europejskiego zobowiązania zbliżenia ustawodawstwa krajowego do wspólnotowego. Zakończy się proces „dostosowywania” prawa, rozpocznie się natomiast harmonizacja prawa, rozumiana jako uzgadnianie i ujednoczanie regulacji prawnych państw członkowskich w stopniu koniecznym dla funkcjonowania rynku wewnętrznego Unii Europejskiej. Rozpocznie się także proces koordynacji krajowych polityk gospodarczych, w tym polityki zatrudnienia, z ogólnymi wytycznymi ustalonymi przez Radę Unii Europejskiej.

Kazimierz Barczyk*

PERSPEKTYWY ROZWOJU REGIONÓW UNII EUROPEJSKIEJ**

Wstęp

Regionalizm to pojęcie głęboko zakorzenione w świadomości historycznej Europejczyków. Obecny kształt Europy przypomina Europę czasów średniowiecznych. Jeden obszar, jeden język – łacina. Także dla średniowiecza charakterystyczne jest poczucie swoiście rozumianego regionalizmu, przynależności bardziej do danej ziemi, niż konkretnego państwa, właściwie nie istniały między nimi granice. Na regionalizm wskazywał również kształt Rzeszy Niemieckiej z wieloma państewkami, rozdrobnione XV-wieczne Włochy, czy też Rzeczpospolita Obojga Narodów z sejmikami ziemskimi.

Regionalizm i decentralizacja są pojęciami, które nabrały nowego znaczenia w II połowie XX wieku. Rządy Napoleona I z kodeksem cywilnym i reorganizacją administracji, wprowadziły scentralizowany model państwa święcący sukcesy w Europie i świecie, rozwinęły go do absurdu państwa totalitarne. Prezydent de Gaulle porównując słaby rozwój scentralizowanej Francji z szybkim rozwojem zdecentralizowanych Niemiec, wezwał Francuzów do zdecentralizowania swojego państwa. Demokracja i gospodarka rynkowa wzajemnie uzupełniają się z decentralizacją i regionalizmem, dając szansę wszystkim obywatelom oraz środowiskom lokalnym i regionalnym „do brania spraw w swoje ręce”.

Po tragedii II wojny światowej ojcowie-założyciele Wspólnot Europejskich: Robert Schuman, Konrad Adenauer i Alcide de Gasperi widzieli koniecz-

* Kazimierz Barczyk – przewodniczący Federacji Regionalnych Związków Gmin i Powiatów RP, przewodniczący Stowarzyszenia Gmin i Powiatów Małopolski, członek Narodowej Rady Integracji Europejskiej, członek Wspólnej Komisji Konsultacyjnej Polska – Komitet Regionów UE.

** Tekst wystąpienia na konferencji pt. „Przemiany w Unii Europejskiej” zorganizowanej przez Krakowską Szkołę Wyzszą im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego w październiku 2002 r.

ność stworzenia organizmu ponadpaństwowego, ale zarazem zdecentralizowanego i demokratycznego. Wspólnota Europejska w latach późniejszych integrowała się gospodarczo, politycznie, społecznie, jako alternatywa dla skonsolidowanego bloku państw zdominowanych przez Związek Radziecki zmierzającego również do dominacji militarnej nad Europą.

Aby zapobiec nadmiernemu partykularyzmowi poszczególnych państw nowa struktura musiała preferować rozwój regionów dla stabilnego, zrównoważonego rozwoju jednoczącej się Europy. Dobrze rozwijające się regiony są lokomotywami wszechstronnego rozwoju tych obszarów. W ramach poszczególnych państw, są regiony intensywnie rozwijające się, a także regiony stagnacji i zapóźnionego rozwoju, dla których polityka regionalna jest szansą na równanie do najlepszych. W takiej optyce regiony biedne są widziane jako zaprzeczenie i zagrożenie dla rozwoju jednolitego rynku i fundamentów Wspólnoty Europejskiej. Po upadku „żelaznej kurtyny”, okazało się, że stworzenie Wspólnego Rynku i wyrównywanie różnic między bogatymi i biednymi regionami jest szansą i kluczem rozwoju całej Europy, a szczególnie wschodniej części. Bodźcem zupełnie innego rodzaju dla dalszej integracji Europy Zachodniej i Środkowej jest konkurencja ze Stanami Zjednoczonymi Ameryki Północnej czy Chinami.

Geneza polityki regionalnej

Za prowadzeniem wspólnej polityki regionalnej opowiedział się minister spraw zagranicznych Belgii Paul-Henri Spaak, kierujący Międzyrządowym Komitetem przygotowującym Traktat Rzymski. Raport Komitetu uznał za jeden z trzech podstawowych kierunków działań Wspólnoty powiększenie zasobów poprzez waloryzację regionów opóźnionych w rozwoju i wykorzystanie pozostającej bez pracy siły roboczej. Raport podkreślał potrzebę koordynowania planów regionalnych państw członkowskich i powołanie funduszu inwestycyjnego. Jednak w Traktacie Rzymskim bardzo osłabiono wytyczne dotyczące wspólnej polityki regionalnej zawarte w Raporcie.

Wówczas podstawową zasadą wspólnej polityki regionalnej była wspólna polityka rolna. Pamięć o wojnie i utrzymujący się w niektórych krajach głód był w Europie Zachodniej podstawą do uznawania za fundamentalną wspólną politykę rolną, zapewniającą bezpieczeństwo żywnościowe. Dopiero wzrost zasobności społeczeństw tworzących Wspólnoty Europejskie dał początek polityce regionalnej rozumianej jako wyrównanie różnic między bogatymi i biednymi regionami. Pod względem wielkości nakładów finansowych z budżetu UE polityka regionalna przeważała już politykę rolną.

Wspólna polityka regionalna jako odrębna dziedzina interwencji Wspólnot rozpoczęła się na początku lat sześćdziesiątych XX wieku, co wiązało się m.in. z obawą wystąpienia niekorzystnych tendencji w rozwoju regionalnym w następstwie powstania wspólnego rynku oraz pogłębienia międzyregionalnych nierówności rozwoju i marginalizacji regionów peryferyjnych w następstwie integracji.

W trakcie zorganizowanej przez Wspólnotę konferencji 6 grudnia 1961 r. określono trzy kierunki działania:

- 1) tworzenie planów regionalnych dla wszystkich regionów,
- 2) zorganizowania bezpośrednich kontaktów Komisji z osobami odpowiedzialnymi za politykę regionalną,
- 3) wykorzystanie finansowych instrumentów EWG dla celów regionalnych.

Działania te zbiegły się w czasie z kryzysem funkcjonowania Wspólnego Rynku (połowa lat sześćdziesiątych) za deklaracjami i planami nie poszły więc żadne konkretne działania. Dopiero w 1968 r. powstała Generalna Dyrekcja Polityki Regionalnej, a rok później w Komunikacie Komisji szczegółowo określono zasady wspólnej polityki regionalnej. Podstawowym celem europejskiej polityki wspierania rozwoju regionalnego stało się likwidowanie słabości i wyrównywanie szans rozwojowych regionów najbardziej upośledzonych.

Zasady polityki regionalnej

- 1) koncentracja – polega na wyborze 5 wiodących celów i koncentracji ok. 70% funduszy na cel 1, czyli obszary opóźnione w rozwoju, z PKB na 1 mieszkańca nieprzekraczającym 75% średniej Unii Europejskiej;
- 2) dodawalność środków – pomoc Unii, zgodnie z tą zasadą, ma charakter wspierający i nie zastępuje działania na szczeblu krajowym. Oznacza to również weryfikację, polegającą na analizie stanu krajowych wydatków publicznych na poszczególne cele po otrzymaniu pomocy Unii;
- 3) subsydiarność – zasada ta zakłada, że wszystkie działania powinny być podejmowane na możliwie najniższym szczeblu, który jest w stanie je realizować bez uszczerbku dla skuteczności i jakości wykonania zadania;
- 4) programowanie – podstawą otrzymania wsparcia jest planowanie, zarówno programów jak i planów rozwojowych, w konkretnym, przyjętym przez Wspólnotę horyzoncie. Polityka regionalna Unii prowadzona jest na podstawie planów rozwoju regionalnego, sporządzonych przez rządy poszczególnych krajów i omawianych z Komisją osobno dla regionów w przypadku każdego celu. Zasada programowania wzmacnia w praktyce rolę władz regionalnych i lokalnych w polityce regionalnej Unii. Wątpliwe jest, aby rząd mógł sporządzić plany rozwoju regionalnego czy plany rozwoju obszarów wiejskich bez współpracy z samorządem lokalnym i regionalnym;
- 5) partnerstwo – zasada ta przewiduje m.in. współpracę Komisji z władzami krajowym, lokalnymi i regionalnymi.

Regiony w Unii Europejskiej

Region traktowany jest jako element pośredni pomiędzy władzą centralną a lokalną danego kraju. Definicje terminu „region” różnią się w poszczególnych krajach europejskich. Niektóre z nich mają charakter historyczno-kulturowy (Kraj Basków,

Saksonia czy Piemont), część z kolei wyodrębniono na podstawie innych kryteriów, np. ekonomicznych (np. Kraj Saary).

W UE, dla celów statystycznych Unii stworzono jednolity system podziału terytorialnego – „Nomenklaturę jednostek terytorialnych do celów statystycznych” (*The Nomenclature of Territorial Units for Statistic – NUTS*). W ramach tego podziału wyróżnia się poziomy. Na poziomie NUTS1 składa się kilka jednostek z poziomu NUTS2, w nim z kolei można wyodrębnić jednostki z poziomu NUTS3.

Podział ten nie wpływa na wewnętrzne rozwiązania terytorialne w państwach UE. Jednakże podział taki często jest używany również w innych klasyfikacjach i zestawieniach.

NAZWA	UWAGI	W UE	W POLSCE
NUTS 1	jest to największa jednostka podziału	niemieckie landy (77)	cały kraj
NUTS 2	według tego poziomu określone są regiony słabiej rozwinięte i słabo zaludnione – CEL 1	niemieckie Regierungsbezirk (206)	województwa (16)
NUTS 3	według tego poziomu określone są obszary z upadającym przemysłem	francuskie departamenty (1031)	grupy powiatów (32)
NUTS 4	jest określany tylko dla niektórych krajów	brytyjskie county (1074)	powiaty (308 powiatów i 65 miast na prawach powiatów)
NUTS 5	są to jednostki podstawowe	niemieckie Gemeinden (98 433)	gminy (2 483)

Polskie regiony spełniają kryteria kwalifikujące je do uzyskania po poszerzeniu Unii Europejskiej wsparcia z unijnych funduszy strukturalnych, przysługujących regionom o poziomie wytwarzanego bogactwa poniżej 75% średniej unijnej. Polska ma PKB na poziomie 1/3-1/2 państw Unii Europejskiej. Przy corocznym wzroście PKB o 5-6% możemy dogonić w tym zakresie państwa UE za około 30 lat. Fundusze strukturalne przyznaje się na podstawie średniej z ostatnich trzech lat.

Wynika to z najnowszych porównywalnych danych o produkcie krajowym brutto na jednego mieszkańca w 56 regionach krajów kandydujących. Dane opublikowało ostatnio w Brukseli unijne biuro statystyczne Eurostat.

Najbogatszym regionem Polski było Mazowieckie, które miało w tym czasie PKB na głowę w wysokości 55% średniej obecnej Unii i 61% Unii poszerzonej. Drugim najbogatszym regionem było Śląskie z 43% średniej obecnej Unii i 48% poszerzonej.

Cztery najbiedniejsze regiony krajów kandydujących są położone w Rumunii. PKB północno-wschodniego regionu tego kraju wynosiło zaledwie 19% średniej unijnej w latach 1997-1999 i 21% średnie dla Unii poszerzonej o 12 krajów.

Jedynym kandydatem, któremu w ogóle nie przysługiwałaby pomoc z funduszy strukturalnych, powinien być Cypr z PKB w wysokości 92% średniej posze-

rzonyj Unii. Jednak w nadziei na ponowne zjednoczenie wyspy, Piętnastka chce przyznać specjalny fundusz na rozwój północnej części wyspy zamieszkaanej przez Turków.

Największe koszty wspólnej polityki regionalnej ponosily Niemcy, Francja oraz Wielka Brytania. Niemcy dopłacają do unijnej kasy 10 mld euro (1997). Francja od początku ok. 1 mld euro. Na ustalanie wielkości unijnej składki największy wpływ ma wartość produktu krajowego brutto oraz powierzchnia danego kraju. W związku z tym najbogatsze państwa finansują rozwój najuboższych regionów. W zamian otrzymują dostęp do chłonnych rynków.

Obecnie trwają prace nad przygotowaniem przez Konwent konstytucji Unii Europejskiej. Idea powołania Konwentu pojawiła się w przygotowanej w grudniu 2001 r. „Deklaracji z Laeken o przyszłości Unii Europejskiej”. Zgodnie z jej postanowieniami Konwent zajmuje się dyskusją nad następującymi problemami:

- ◆ demokratyzacją funkcjonowania UE (przybliżenie instytucji europejskich obywatelom, więcej przejrzystości w działaniach instytucji, skuteczność procesów podejmowania decyzji, rola parlamentów narodowych, etc.),
- ◆ oczekiwania obywateli wobec UE (rola UE w zapewnieniu bezpieczeństwa wewnętrznego, przeciwdziałaniu biedzie, bezrobociu, w ochronie środowiska, bezpieczeństwie żywności, etc.),
- ◆ podział i definicja kompetencji w UE,
- ◆ uproszczenie instrumentów Unii (uproszczenie i ewentualne ograniczenie przepisów prawnych, rozdzielenie kompetencji legislacyjnych od wykonawczych, etc.),
- ◆ reorganizacja Traktatów (czy powinien być jeden, „podstawowy” Traktat z dołączonymi do niego dodatkowymi postanowieniami, których ewentualne zmiany nie wymagałyby długiego procesu ratyfikacji etc.)
- ◆ Karta Praw Podstawowych,
- ◆ Europa na arenie międzynarodowej.

W „Deklaracji” zawarto także decyzję o włączeniu do debaty przedstawicieli państw kandydujących, na takich samych zasadach co państwa członkowskie.

Podczas piątej sesji Konwentu UE na temat społeczeństwa obywatelskiego w Brukseli w dniach 24-25 czerwca 2002 r. podjęto również decyzje dotyczące regionów. Zadeklarowano zwiększenie roli regionów w procesie wdrażania ustawodawstwa wspólnotowego. „To regiony mogą wypełnić przepaść między Unią i obywatelami”. Wśród państw członkowskich, aż w 8 krajach UE regiony mają autonomiczną władzę ustawodawczą, a 75% aktów prawnych Wspólnot Europejskich ma bezpośredni wpływ na jednostki lokalne i regionalne.

Integracja z Unią Europejską jest elementem procesu globalizacji. Dużo zależy od kształtu konstytucji czy będzie tworzona Europa federalistyczna, czy Europa ojczyzn, czy też Europa regionów. Regionalizm to remedium na globalizm.

W latach 2000-2006 działania UE będą koncentrowały się na realizacji trzech celów:

Cel I. – promowanie rozwoju i strukturalnego dostosowania regionów opóźnionych w rozwoju,

Cel 2. – wsparcie gospodarczej i społecznej konwersji obszarów borykających się z problemami strukturalnymi,

Cel 3. – wspieranie adaptacji i modernizacji polityk i systemów kształcenia, szkolenia i zatrudnienia.

Cel 1

Przynależność regionów do Celu nr 1 (regiony opóźnione w rozwoju)

Warunki kwalifikacji do Celu 1: regiony NUTS stopnia II, w których PKB na mieszkańca jest, na podstawie środków trzech ostatnich lat, niższy od 75% średniej Wspólnoty. Do Celu 1 na okres 1994-1999 zaliczone zostały w całości Grecja, Portugalia, Irlandia, natomiast w przypadku Niemiec, Belgii, Hiszpanii, Francji, Włoch, Holandii, Wielkiej Brytanii są to nowe landy b. NRD i pojedyncze regiony pozostałych krajów.

Dla regionów należących do Celu 1 plany są sześciolatnie, podczas gdy dla tych zaliczonych do celu 2 obejmują trzy lata. Regiony celu 1 to przede wszystkim regiony NUTS II, w których tak jak poprzednio PKB na 1 mieszkańca jest mniejszy niż 75% średniej wspólnotowej za ostatnie 3 lata, licząc od 1999 r.

Słowenia miała w omawianym okresie 67% średniej unijnej i 74% Unii poszerzonej o 12 krajów, więc fundusze strukturalne będą jej jeszcze przysługiwać. To samo dotyczy Malty. Cel 1 – 69,7 % środków funduszy strukturalnych.

Pomoc celu 2 dotyczy regionów o dużych problemach strukturalnych i wymagających wsparcia w prowadzeniu transformacji gospodarczej i społecznej. Pomoc jest kierowana do regionów przechodzących transformację sektora przemysłowego, sektora usług, upadającego rolnictwa, problemowych obszarów miejskich oraz przechodzących kryzys obszarów zależnych od rybołówstwa. Cel 2 – 11,5% środków funduszy strukturalnych. Co do regionów zaliczonych do celów 1 i 2, to odpowiednie kraje członkowskie przedkładają Komisji Europejskiej swoje plany rozwoju regionalnego.

Regionami korzystającymi ze środków pomocowych celu 3, mogą być regiony nie korzystające ze środków pomocowych celu 1. Cel 3 – 12,3 % środków funduszy strukturalnych.

Rozwój obszarów wiejskich (cel 5)

Przynależność regionów do Celu 5b (obszary wiejskie)

Polityka regionalna i spójność społeczno-ekonomiczna

Narodowy Plan Rozwoju Polski powstanie m.in. na podstawie 6 cząstkowych strategii narodowych przygotowywanych przez poszczególne resorty.

Współfinansowanie działań w zakresie polityki spójności Polskie regiony a fundusze strukturalne Konwent Unii Europejskiej

Najbiedniejsze regiony Polski to Lubelskie (28 i 40%), Podkarpackie i Podlaskie (oba 29 i 32%). Cała Polska miała w latach 1997-1999 średnio 38% unijnego PKB i 42%, jeśli wliczyć kraje kandydujące.

Cel pierwszy w latach 1994-1999 obejmował 92,151 miliona mieszkańców Europy 15 (w tym od 1995 r. prowincja austriacka Burgenland).

W latach 1997-1999 wszystkie polskie regiony miały PKB na głowę zdecydowanie poniżej 75% średniej unijnej, nawet wliczając 12 krajów kandydujących, razem z biedną Bułgarią i Rumunią. W 1971 r., aby przeciwdziałać nielojalnej konkurencji w łonie Wspólnot i unikać rywalizacji w zakresie subwencji regionalnych przyznawanych inwestorom jasno określono zasady koordynacji krajowych systemów pomocy regionalnej.

Podczas szczytu berlińskiego (25-26 marca 1999) przyjęto rozwiązania prawne dotyczące przede wszystkim reformy Funduszy Strukturalnych i Funduszu Spójności. Szczyt berliński zwiększył znacznie środki na politykę regionalną ograniczając wielkość obszarów podlegających pomocy z Funduszy. Na nowo zdefiniowane zostały cele funduszy, ograniczając je do trzech. Przepisy dotyczące funduszy zostały podzielone na przepisy wspólne dla wszystkich funduszy – „część ogólna” oraz na „część szczegółową” – regulacje dotyczące poszczególnych funduszy.

Zasadnicza reforma funduszy strukturalnych – Agenda 2000 na lata 2000-2006 i ich nowe cele

1 stycznia 1999 r. została wprowadzona reforma administracji publicznej, w wyniku której Polska przyjęła 3 stopniowy system administracyjny. Na poziomie regionalnym istnieje 16 województw o charakterze samorządowo-rządowym, na poziomie lokalnym istnieją 373 powiaty samorządowe i 2489 gmin samorządowych. Głównym założeniem reformy jest decentralizacja władzy i finansów publicznych, zwiększenie zakresu podmiotowości społeczności regionalnych i lokalnych oraz wzmocnienie procesów rozwojowych poszczególnych województw. Samorząd wojewódzki jest odpowiedzialny za prowadzenie polityki rozwoju, opracowanie strategii rozwoju regionalnego. Wojewoda i zespolona administracja rządowa pełni funkcje nadzoru i kontroli wydatkowania środków publicznych. Jako współautor reformy administracji publicznej: gminnej oraz powiatowej i wojewódzkiej uważam, że głównie samorząd wojewódzki należy wzmocnić szczególnie pod względem finansowym jako władzę – gospodarza regionu będącego w stanie przygotować i realizować projekty z funduszy Unii Europejskiej. Osobnym zagadnieniem jest zapewnienie środków finansowych (centralnych i własnych) na koszty przy-

gotowania przez samorzady wszystkich szczebli założeń, dokumentacji i projektów o przyszłe fundusze UE.

Na konferencji prasowej w Białymstoku w czerwcu 2001 r. Charles White z Komisji Europejskiej poinformował, że „w latach 2004-2006 przeznaczonych będzie [łącznie dla wszystkich krajów, które wejdą do UE w tym czasie – przyp. autora] 40 miliardów euro. 46 proc. całej sumy będzie przeznaczona na rozwój regionalny. (...) Polska weźmie dużą część tych środków, ale dokładna kwota będzie zależała od daty wstąpienia”. Na konieczność podjęcia działań związanych z funduszami strukturalnymi wskazuje historia Unii Europejskiej. W Irlandii PKB wzrosło z 52% średniej wspólnotowej w czasie, kiedy stała się członkiem (1973 – PAP) do 120% obecnie. Trwający obecnie końcowe negocjacje państw kandydujących do Unii Europejskiej ostatecznie rozstrzygną o wysokości unijnych środków dla nowych członków w latach 2004-2006. Należy jednak podkreślić, że poszerzenie obejmie 10, a nie 6 państw, jak to planowano opracowując budżet UE na lata 2000-2006, przy czym proponowane w negocjacjach kwoty są łącznie niższe od zaplanowanych.

W 2001 roku pojawiają się pytania odnośnie wykorzystywania środków z funduszy strukturalnych. Marszałkowie województw uważają, że na programy regionalne powinna być przeznaczona połowa środków, zaś propozycje rządu ze stycznia 2002 r. mówiły o 30 proc. Skuteczne wykorzystanie ich jest możliwe przy zaangażowaniu samorządów. Takie było jedno z założeń przeprowadzonej reformy administracyjnej kraju. Wyrazem zwiększonego zaangażowania samorządów wojewódzkich w proces przyjmowania unijnych funduszy strukturalnych jest powołanie biur informacyjno-lobbingowych w Brukseli przez sejmiki wojewódzkie: Lubelski, Podlaski jako pierwsze, a w roku 2002 – Śląski i Małopolski.

Polska zaakceptowała, z zobowiązaniem wdrożenia do końca 2002 r., całości prawa europejskiego w obszarze „Polityki regionalnej i koordynacji instrumentów strukturalnych” i nie będzie się domagała okresów przejściowych.

Инна Петровна Палий*

ОПЫТ ПОВЫШЕНИЯ КВАЛИФИКАЦИИ РУКОВОДИТЕЛЕЙ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ПРЕДПРИЯТИЙ, УЧРЕЖДЕНИЙ И ОРГАНИЗАЦИЙ**

В статье указывается применение правовых и нормативных актов, регламентирующих правовую, организационную, учебно-методическую работу в системе повышения квалификации руководителей государственных предприятий Минпромполитики Украины; сделан анализ системы подготовки, переподготовки, повышения квалификации и стажировки руководителей государственных предприятий, а также лиц, зачисленных в кадровый резерв, на должности руководителей предприятий Министерства промышленности политики Украины. Для этого автор указывает на ряд предложений: усовершенствовать организационно-методическую работу по обеспечению системы повышения квалификации руководителей государственных предприятий Минпромполитики Украины.

Институт подготовки кадров промышленности, основан в 1949 году – государственное высшее учебное заведение последиplomного образования, Главная организация по вопросам подготовки, переподготовки и повышение квалификации кадров Министерства промышленности политики Украины.

За более как полувековую историю в Институте прошли повышение квалификации несколько поколений руководителей предприятий, структурных подразделений и ведущих специалистов. С 1990 года в Институте прошли обучение более чем 40 тысяч слушателей. Ежегодный выпуск составляет свыше 3500 слушателей и студентов.

* Инна Петровна Палий – доктор философии в отрасли экономики, член-корреспондент Украинской Академии наук национального прогресса *Ректор Института подготовки кадров промышленности Минпромполитики Украины, Киев.*

** Арtykuł przedstawiony na III Międzynarodowej Konferencji Krakowskiej Szkoły Wyższej im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego w czerwcu 2003 r. pt. „Państwo, gospodarka i społeczeństwo w integrującej się Europie”.

Сегодня Институт подготовки кадров промышленности многопрофильное учебное заведение, которое осуществляет повышение квалификации государственных служащих, руководителей предприятий, руководителей и ведущих специалистов основных подразделений, а также кадрового резерва руководящего состава по актуальным управленческим, экономическим, экологическим, правовым, научно-техническим проблемам и по вопросам охраны труда.

Институт аккредитован по III образовательному уровню, имеет лицензию на проведение образовательной деятельности по переподготовке специалистов по специальностям „Учет и аудит”, „Финансы”. Наличие аккредитации и лицензий свидетельствует о государственной гарантии качества обучения. Институт имеет лицензию на повышения квалификации в области „Государственное управление”.

Профессиональное обучение государственных служащих и руководящего состава государственных предприятий – важное направление кадровой политики Украины, именно поэтому Институт уделяет основное внимание повышению квалификации.

Проведение реформ в нашем государстве обусловило необходимость подготовки высококвалифицированных управленцев, значительного улучшения и усовершенствования работы с руководителями государственных предприятий и формирования кадрового резерва.

Кабинетом Министров Украины был принят ряд нормативных документов, которые регламентируют порядок осуществления повышения квалификации. Одним из таких документов – это утвержденное постановлением Кабинета Министров Украины от 8 февраля 1997 года № 167 „Положение о едином порядке подготовки, переподготовки и повышении квалификации руководителей государственных предприятий, учреждений и организаций”. В соответствии с положением, повышение квалификации руководителей предприятий – это обучения с целью обновления и усовершенствование знаний и умений, необходимых для осуществления эффективного управления предприятием и усовершенствование его деятельности.

Чрезвычайно быстрый темп развития техники и технологии в современном мире заставляет специалистов все время поддерживать и возобновлять свои знания. В современных условиях довольно частые случаи, когда руководители предприятий приобретают два, а то и три образования. Квалифицированные кадры – ценнейший ресурс государства. Поэтому руководство Министерства промышленной политики Украины, проявляют заботу о развитии и сохранении кадрового потенциала промышленности.

Проблемы повышения квалификации и переподготовки кадров в системе последипломного обучения Минпромполитики Украины были рассмотрены на Коллегии министерства, которое состоялось 21 ноября 2002 года. В соответствии с решением коллегии учебные заведения должны обеспечить высокий уровень учебного процесса с учетом отечественного и зарубежного опыта последипломного образования, в учебных программах предусмотреть широкое освещение современной промышленной политики.

Основным направлением работы учебного заведения по повышению квалификации и переподготовки руководителей это:

- 1) устранение недостатков в базовой подготовке руководителей в связи с переходом к новым условиям хозяйствования;
- 2) управленческая подготовка резерва на должность руководителей;
- 3) непрерывное обновление профессиональных знаний на основе изучения современных достижений в области науки, техники и передовой практики за целевыми программами.

Все эти направления имеют одну и ту же цель - повысить эффективность и качество руководителя или специалиста, который в конечном итоге отразится на повышении эффективности функционирования предприятий, укрепление экономического потенциала Украины.

Из указанной цели вытекает ряд основных задач, решение которых непосредственно связано с организацией учебного процесса, формированием содержания, выбора форм и методов обучения:

- 1) вооружить того, кто учится, новыми знаниями в области теории и практики организации и управления, современных методов и техники работы;
- 2) формировать или совершенствовать профессиональное умение и навыки, в том числе наиболее современные методы;
- 3) актуализировать обмен знаниями и опытом руководителей, которые учатся, обеспечить заинтересованное изучение и усвоение передового опыта;
- 4) формировать у слушателя постоянную потребность в непрерывном самосовершенствовании.

Работа нашего Института предусматривает по заявкам и договорам с предприятиями предоставление методической и практической помощи; организации обучения с целью развития непрерывного образования и активации творческой деятельности, направленной на решение производственных проблем.

Обучение проводится на базе современного зарубежного опыта с методиками, которые обеспечивают формирование профессиональных качеств и развитие предпринимательских способностей.

Профессиональная программа повышения квалификации руководителей государственных предприятий предусматривает обучение за тремя составными: общей, функциональной и отраслевой.

Общая составная программы предусматривает усовершенствование существующих и получение новых знаний по правовым, экономическим, политологическим, управленческим, социальным, гуманитарным дисциплинам. Функциональная составная программы предусматривает обновление и получение знаний по психологии, организации деятельности руководителя, маркетинга, финансового менеджмента, регулирования фондового рынка, современных коммуникативных технологий, документознание.

Отраслевая составляющая программы предусматривает получение современных знаний в области формирования государственной промышленной политики, современного состояния и актуальных вопросов энергосбережения

и энергообеспечения, охраны труда и производственной санитарии, экологического состояния на предприятиях промышленности.

Профессиональная программа повышения квалификации руководителей государственных предприятий Минпромполитики Украины составлена с учетом требований нормативно-правовой базы, рекомендаций Главного управления государственной службы Украины, отраслевых распорядительных документов.

Организация и реализация учебного процесса в Институте проводится в соответствии с учебной программой и учебно-тематическими планами, которые разработаны на соответствующих кафедрах Института и утверждены Ученым советом и заказчиком. Учебно-тематические планы постоянно обновляются соответственно рекомендациям Главного управления государственной службы и постановлений Кабмина.

Для удобства руководителей предприятий программа обучения разбита на четыре периода с интервалом во времени. Это дает возможность руководителю не на продолжительное время оставлять предприятие.

Институт проводит обучение руководителей и за программами постоянно действующих и краткосрочных семинаров по такой тематике: „Аспекты коррупции. Закономерности существования явления и методы борьбы”, „Системы социальных гарантий в Украине, „Аспекты поведения государственных служащих”. „Управление персоналом”.

Требования краткосрочного обучения удовлетворяются благодаря применению современного оснащения (компьютеры, принтеры, сканеры, ксероксы и т. п.), что позволяет в полной мере применить такие методические принципы как наглядность и доминантность в преподавании материала.

Современная компьютерная база имеет выход к сети ИНТЕКМЕТ, что дает возможность слушателям оперативно знакомиться с новейшей нормативно-правовой базой Украины в сфере деятельности, а также зарубежными материалами относительно тематики обучения.

Важным элементом в учебном процессе является участие слушателей в научно-практических конференциях, семинарах, круглых столах, деловых играх, выездных занятиях.

Принимая участие в занятиях по данной форме, руководители предприятий знакомятся с проблемами, которые возникают на предприятиях и стараются общими усилиями своих коллег, преподавателей, руководителей Минпромполитики решить эти проблемы и очень часто в период обучения между руководителями предприятий заключаются соглашения о сотрудничестве.

Так, проведение научно-практической конференции на тему „Проблемы и перспективы подготовки специалистов по экономическим специальностям” с участием руководителей предприятий и студентов, которые получают второе высшее экономическое образование, дало возможность обсудить актуальные вопросы соответствия уровня подготовки специалистов по учету и финансам, требования, которые диктует на сегодня рынок работы работникам экономических служб. В конференции приняли участие руководители таких пред-

приятый, как з-д „Арсеиал”, КБ машиностроения г. Харьков, КЗ „Импульс”, КДГМК „Криворожсталь” и др.

Во время конференции была использована уникальная возможность обсудить требования, которые руководители – потенциальные работодатели – предъявляют к специалистам, какими видят они специалистов экономических служб.

Итоговые занятия в соответствии с учебным планом по профессиональной программе повышения квалификации руководителей предприятий проводятся в виде „Круглого стола”. Разработана тематика для проведения „Круглого стола”.

В процессе подготовки выступлений, слушатели используют информационный, аналитический и статистический материал своего предприятия с рекомендациями относительно направлений и способов решения поставленной проблемы; опыт предприятия аналогичной области; нормативные и инструктивные материалы по вопросам, которые рассматриваются; литературные источники; методические и научно-исследовательские разработки ведущих специалистов области и института; консультации юридических, консалтинговых и посреднических фирм; опыт решения проблемы заграничных партнеров; аргументированную личную мысль по поставленной проблеме.

В Институте создан консультативно-информационный центр по юридическим и кадровым вопросам, который кроме предоставления консультаций, проводит кадровый аудит с выездом на предприятия.

После окончания обучения руководители предприятий имеют возможность воспользоваться услугами этого центра.

Обучение в Институте проводят высококвалифицированные преподаватели, которые работают на кафедрах Института, а также ведущие научные работницы других вузов Киева.

Слушатели имеют возможность прослушать курс лекций, получить пакеты документов и консультативную помощь ведущих специалистов Министерства промышленной политики Украины, Главного управления государственной службы Украины, Украинской Академии государственного управления при Президенте Украины, Таможенного комитета, Арбитражного суда и др.

Учебный процесс обеспечен научной литературой, учебниками и учебнометодическими пособиями.

Библиотечный фонд составляет 15 тысяч экземпляров, за минувший год библиотечный фонд пополнился 1774 экземплярами, кроме этого, для обеспечения учебного процесса; ежегодно Институтом проводится подписка 48 периодических изданий. Помощь в формировании библиотечного фонда предоставляет Фонд „Возрождение” и издательство Соломыи Павлычко „Осиовы”. Кардинальные изменения, которые происходят в общественно-политической и экономической жизни Украины, реформирование системы производственных отношений требуют знания принципиально новой системы управления промышленным производством.

При формировании и реализации этой системы успех сопутствует деятельности тех предприятий, руководство которых умело и своевременно реагирует на изменения, которые происходят в политике и экономике и заранее предусматривает их. Концептуальное содержание государственной кадровой политики определяется: профессиональной подготовкой новой генерации директоров промышленных предприятий в высших учебных заведениях подготовки и повышения квалификации кадров.

Таким образом, возникает проблема повышения эффективности учебного процесса и новых требований относительно организации познавательной деятельности слушателей с применением новых интерактивных технологий обучения активизации обучения.

Поэтому, в Институте будет и в дальнейшем внедряться практика увеличения внимания на самообразование руководителей, которое, кстати, рассматривалось 4 марта 2003 года на заседании секции научно-методических проблем подготовки, периодической подготовки и повышения квалификации государственных служащих и руководителей государственных предприятий научно-методического совета при Главном управлении государственной службы Украины, повышение веса индивидуальных занятий, консультаций, в первую очередь, с использованием компьютерной техники, внедрение дистанционной формы обучения.

Rolf Grawert*

WHAT SHALL BECOME OF THE EUROPEAN UNION?¹

I. Starting Point

After the Second World War, the future of Europe was a burning question. Although the original verve of setting out has, in the meantime, given way to bureaucratic practice and national state power, the pressing question remains: What shall become of Europe?

The reasons for this question are the following:

- objectives of the European Union and Community include an increasingly close integration – that is a challenge for the national states;
- globalization of the common foreign and security policy calls for powers of decision – a challenge for the ability of politics and policy;
- increasing integration and the expansion² of the Union become problems of the structure of union, administration, and decision-making – a challenge for the European constitutional authority.

The foundation of the European Union is generally known to be but “a new stage in the process of creating an ever closer union among the peoples of Europe” – Art. 1 section 2 of the Treaty on European Union. The “integration” of the Union is supposed to be caused by a “process”, but the objective of the integration is not yet to be seen. Art. 2 of the Treaty on European Union claims an “identity” of the Union as far as foreign and security policy are concerned, which actually requires an internal identity. But the contours of this identity are blurred, although Art. 3 sec-

* Na życzenie Autora przypisy zostały zamieszczone w języku niemieckim.

¹ The article was submitted before any approval of the text of the European Constitution.

² Cf. Europäische Kommission, Strategiepapier zur Erweiterung. Bericht über die Fortschritte jedes Bewerberlandes auf dem Weg zum Beitritt – KOM (2000) 700, in: Bulletin der Europäischen Union, Beilage 3/2000.

tion 1 of the Treaty on European Union declares a "single institutional framework". No wonder that there is speculation about the "finality of Europe".

Up to now, the European Union is an association of European states under international law, organized as a community of values, justice, and objectives:

The closeness of their integration reflects a success story:

- foundation of the European communities,
- establishment of the Common Market and of the economic and monetary union,
- introduction of a "political Union" through the implementation of a common foreign and security policy, defence policy, and justice policy,
- development of the citizenship of the Union as a basis of a "Europe of the citizens" in an "area of freedom, security, and justice".

The common possession, the "acquis communautaire", which these events have produced, is rich and constitutes a major obstacle for the joining candidates. It reflects the existing closeness of the integration, but not its future, because, according to Art. 2 of the Treaty on European Union, the objective of the Union is not only the "full maintenance" but moreover the "development" of this possession. That also includes the extension of the "institutional framework".

Because of the Treaty of Nice³ and the Declaration of Laeken⁴, the "future of Europe" has, in the meantime, been brought on a constitutional way: In Brussels, the "Convent for the future of the European Union" under the presidency of Giscard d'Estaing⁵ has continued to meet since February 28, 2002 to draw up a draft of the Constitution of the Union. All eyes are now turned towards the convention of the European Council in the year 2004, when the decision on the basic reform of the Union, which had been postponed in Amsterdam and Nice, is to be made. By that time, a broad public discussion is planned in which the applying states will be included⁶.

II. Horizons of Development

Which fields of discussion will be opened to the public until then? To what horizons of development of the Union do we have to adjust?

1. The basis of the Union

The text of the Treaty on European Union does not make final statements about the future of the Union, but at the same time holds on to the fundamental "principles"

³ 26.02.2001, ABl. C 80/01, Anhang: Erklärung 23 Ziff. 3 ff. – C 80/85, Bulletin der Europäischen Union 1/2-2001 Ziff. 1.1.1. Zum Stand des Ratifikationsverfahrens vgl. http://europa.eu.int/comm/nice_treaty (Stand: 17.07.2002); in Deutschland haben der Bundestag am 18.10.2001, der Bundesrat am 09.11.2001 zugestimmt und der Bundespräsident am 21.12.2001 unterzeichnet; die Hinterlegung ist am 11.02.2002 erfolgt.

⁴ Erklärung des Europäischen Rats vom Dezember 2001: Bulletin der Europäischen Union 12/2001, Ziff. 1.27.

⁵ Vgl. zur Zusammensetzung u. Arbeitsweise Bulletin der Europäischen Union 1/2-2002, S. 9, zum Beratungsablauf: Bulletin 12/2001, S. 25: das „Abschlussdokument“ des Konventes soll „Ausgangspunkt“ für die „Arbeit der künftigen Regierungskonferenz“ sein, die „endgültige Beschlüsse“ fasst.

⁶ Erklärung 23 Ziff. 3 zum Vertrag von Nizza (Vgl. Fn. 2).

on which the Union is founded – Art. 6 of the Treaty on European Union – and the observance of which is required from the Member States: liberty, democracy, respect for human rights and fundamental freedoms, and the rule of law. Those principles define the constitutional homogeneous state of the community of states. The Treaty does not speak of a pre-contractual homogeneous state similar to the one assumed of the German people by the Federal Constitutional Court⁷. The question whether Turkey is lacking the “European” quality not only geographically but also *socio*-culturally, as is now under discussion because of the increased pressure to admittance, can only be answered politically, maybe geo-strategically, but not legally. At the same time, it is an advantage of the Union that it is a politically open community of states dedicated to peace and progress. One could recommend to the Union the “unkempt thoughts” of Stanislaw Jerzy Lec: “Some backgrounds [in the Polish language synonymous to ‘reasons’] tolerate no foregrounds”.

2. The Question of Structure

Nevertheless – or possibly: thanks to this – the legal nature of the Union is still controversial⁸ so that the constitutional process is accompanied by institutional problems of structure.

Whether Europe will finally find the structure of a federal state⁹, a state-alliance¹⁰, any kind of federation of “mother countries” following the model of the compromise of Luxembourg of 1966¹¹ or whether it will continue as a personally-territorially concentrated “constitutional alliance”¹² or only as a legal community *sui generis* consisting of multiple states, does not depend on theories but on the constellations of Europe’s forming powers and on the progress of the integration itself, because Art. 1 section 2 of the Treaty on the European Union took back etatistic visions on an open development process, the course of which has essentially produced an independent functional corporation of the Member States.

Art. 281 of the Treaty establishing the European Community therefore attributes to the Community a legal personality of its own while the European Union so far does not have such a qualification. Now the European Parliament as well as the committee speak for the granting (not: the acknowledgement) of a legal personality to the Union¹³ so that the Union can come out of the shadow of its Member States and the Communities, and can, even under international law, unfold as the

⁷ BVerfGE 89, S. 155, 186.

⁸ Cf. Bieher in: Beutler/Bieber/Pipkorn/Streil, Die Europäische Union, 5. Aufl. 2001, S. 59 f.; zur Entwicklungsgeschichte Oppermann, Europarecht, 2. Aufl. 1999, S. 13 ff.

⁹ Hailstein, Der unvollendete Bundesstaat, 1969.

¹⁰ BVerfGE 89, S. 155, 185; von Bodandy, Supranationaler Föderalismus als Wirklichkeit und Idee einer neuen Herrschaftsform, 1999, S. 11 ff.

¹¹ Vom 28.01.1966, Text in: Europarecht (EuR) 1966, S. 79, auszugsweise in: Beutler/Bieber/Pipkorn/Streil (Fn. 7), S. 162; zu de Gaulles’ föderatives „Europa der Vaterländer“ vgl. das Zitat von 1960 in: Oppermann (Fn. 7), S. 14.

¹² Von Bogdandy (Fn. 9), S. 13, 29 ff.

¹³ „Vergabe“ laut Kommission: Bulletin der Europäischen Union 5/2002, S. 7 f.; Entschließung des Europäischen Parlaments vom 14.03.2002, Bulletin der Europäischen Union 3/2002, S. 41 f.

policy maker that it is supposed to become according to the Treaty of Nice¹⁴, without questioning the sovereignty of the Member States by its own sovereignty. According to Community law, the Union and its constitutional system could then precede the Communities.

3. The Constitutional Question

This calls for a qualified answer to the constitutional question which so far has been postponed.

The question refers to the ideas of the modern constitutional state and just therefore gives rise to worries about etatism with the Euro-federalists. The European Court of Justice, however, has not been afraid of calling the foundation treaties of the Union a "constitutional document"¹⁵. Persons with a background in constitutional history who know the legal nature of the Peace of Westphalia of 1648¹⁶ are not astonished at the fact that transformed treaties have this meaning. In the meantime, the European discussion about the concept of a summarizing constitutional treaty for the Union, that is a codification treaty to which the Member States have to give their approval, has progressed.

In comparison to a state-constitution a Union-constitution cannot naturally provide a codification which covers the political system and the civic society and is complete and compulsory for all because the Union is still in the progress of becoming something and has neither omnipotence nor sovereignty. A constitutional treaty therefore cannot fulfil all constitutional functions required for a state¹⁷.

Because the fundamental decisions for democracy and the rule of law have already been put into place¹⁸, the constitutional convent must now provide them with a shape. As far as legal techniques are concerned, the first thing to do is the simplification of the now relatively intricate community treaties¹⁹; this simplification could at least lead to a constitutional "system" whose following interpretation will lead to the "finding out of the reasonable"²⁰ and thus to a systematic unity. The constitutional order goes further. The convent is supposed to establish regulations of competence corresponding to the principle of subsidiarity, to consider the "role of the national parliaments within the architecture of Europe"²¹ and to settle the

¹⁴ Vgl. Erklärungen 1 und 2, Anhang zum Vertrag (Fn. 2). Skeptisch Piris, Hat die Europäische Union eine Verfassung? Braucht sie eine? In: EuR 2000, S. 311, 335ff.

¹⁵ EuGH, Gutachten 1/91 (Europäischer Wirtschaftsraum), Slg. 1991, S. I-60, 79; zur Entwicklung und Begründung dieser Rechtsprechung vgl. Piris (Fn. 23), EuR 2002, S. 311, 314 ff.

¹⁶ Cf. Grawert, Gesetz, in: Brunner/Conze/Koselleck (Hrsg.), Geschichtliche Grundbegriffe, Bd. 2, 1975, S. 863, 877 ff.

¹⁷ Cf. Grawert, Funktionen der Landesverfassung NRW im gesamtstaatlichen Gefüge der Bundesrepublik Deutschland, in: Verfassungsgerichtsbarkeit in Nordrhein-Westfalen. Festschrift zum 50-jährigen Bestehen des Verfassungsgerichtshofs für das Land Nordrhein-Westfalen, 2002, S. 153, 155 ff.

¹⁸ Zum Begriff der Verfassung als Grundentscheidung vgl. C. Schmitt, Verfassungslehre, 3. Aufl. 1928/1957, S. 23.

¹⁹ Vertrag von Nizza (Fn. 2), Anhang: Erklärung 23 Ziff. 5 (Abl. C 80/85 f.).

²⁰ Hegel, Grundlinien der Philosophie des Rechts, Vorrede XIX, hrsg. Hoffmeister, 4. Aufl. 1955, S. 14.

²¹ Vgl. zur Differenzierung dieses Problems den Fragenkatalog des Präsidiums des Konvents vom 31.05.2002: Europäischer Konvent / Sekretariat, CONV 68/02 (<http://register.consilium.eu.int/pdf/de/02/cv00/00068d2>).

status of the Charter of Fundamental Rights of the European Union because this work, which has also been made by a convent, is not yet legally binding²² but, in the case of its being put into force, it will compete with the fundamental freedoms of community law, with the jurisdiction of the basic human rights of the European Court of Justice and with the European Convention on Human Rights²³. Moreover, the institutional structure²⁴ and the decision-making process²⁵ have to be reformed.

4. The Question of Government

Now comes the question of government. It aims at the efficiency of the "functioning of the institutions", declared desirable in the Preamble of the Treaty on European Union.

Now and in the foreseeable future, this question focuses the question of structure and of constitution because the answer to it will determine the structure of power within Europe and therefore the mechanism of integration. Whether the Member States, and for them their governments For Them, or the "peoples", and their parliaments for them including the political parties, or whether the European common institutions as supra-national institutions will move to the centre of the European relations of power, this decision will be the most important one since Europe's future is determined by procedures and methods, not by visions.

Thus, we have come to the ideas about the Corporate Governance of the Union in the future.

III. Corporate Governance of Europe

Corporate Governance is a business term that denotes, in a general sense, exercising power within a corporation²⁶. In this sense, the economic and social committee made the relationship of administration and citizens within the Union a subject as far as legitimization, participation, consultation and subsidiarity are concerned²⁷.

²² Vgl. dazu Suerbaum, Die Schutzpflichtdimension der Gemeinschaftsgrundrechte, EuR 2003 (erscheint demnächst); Pache, Die Europäische Grundrechtscharta – ein Rückschritt für den Grundrechtsschutz in Europa? In: EuR 2001, S.475 ff.

²³ Scitens des Europarats ist der Verfassungskonvent dringlich auf die Kompetenz des Europarats und des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte für Fragen der Menschenrechte und Demokratie hingewiesen worden: vgl. Resolution Parliamentary Assembly des Europarats 1290 (2002) in: Europäischer Konvent/Sekretariat, Übermittlungsvermerk vom 17.07.2002, CONV 193/02.

²⁴ Vgl. Europäische Kommission, Institutionelle Reform für eine erfolgreiche Erweiterung. Stellungnahme der Kommission nach Artikel 48 des Vertrages über die Europäische Union zur Einberufung einer Konferenz der Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten im Hinblick auf die Änderung der Verträge, in: Bulletin der Europäischen Union, Beilage 2/2000.

²⁵ Cf. Antrag Di Rupo u.a. an das Präsidium des Konvents: Europäischer Konvent/Sekretariat, Übermittlungsvermerk vom 10.07.2002, CONV 181/02.

²⁶ Cf. Rebérioux, European Style of Corporate Governance at the Crossroads: The Role of Worker Involvement, in: Journal of Common Market Studies (JCMS) 2002, S. 111.

²⁷ Initiativstellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses vom 25.04.2001: „Die organisierte Zivilgesellschaft und europäische Governance“ (http://europa.eu.int/comm/nice_treaty/index.de.htm).

Naturally, the committee took the existing order of competence and the institutional order for granted as well.

1. The Order of Competence

The pressure which the coming expansion of the Union will cause for the efficiency of its institutions and for their ability to govern has led to stronger efforts to outline the principle of closeness to the citizens and the principle of subsidiarity more clearly – Art. 1 section 2, Art. 2 phrase 2 of the Treaty on European Union.

Even until now the principle of special authorization could not do enough to slow down the standardizing urge for perfection of the supra-national legislation. As a consequence, the national parliaments had to fulfil this hopeless duty which only brought about routine of transformation but no increase of participation and legitimation. Now all hopes are for the strict marking off of competences between the Union and the Member States which, in Germany, is in vain expected by the federal states from the legislation of the Grundgesetz. In addition, the committee of the regions demands that the principle of subsidiarity resulting from Art. 5 of the Treaty establishing the European Community is extended to the regions and communities²⁸. We will see which shall prevail: the vital tendency towards equality of living conditions or the rational standard.

This problem, however, will not only occupy the constitutional convent which is in session but moreover the future interpretation of the treaty, and it will thus pose the question of the authorization for the interpretation. If the marking off of competence is acknowledged as a legal question, it must obviously be handed over to the European Court of Justice; if the marking off is rated as a political question, the European Council comes into question as judging instance, following the model of the Bundestag/Lower House of German Parliament of 1815 and of the Bundesrat/Upper House of German Parliament of 1817: This way, the Member States could practice a remnant of “control” over the treaties²⁹.

If the marking off and the relief of the Union turn out well, the institutions of the Union whose ability to decide has come, through the expansion, across a critical limit, could draw profit from that. Therefore, the order of competence does not only logically take precedence over the institutional order, but it is also closely connected with the institutional order.

2. Experiences with Integration and Maxims of Organization

What requests must the political system of the Union be adequate in the future? The answer is not easy because there are historically-based theories of the state but there is no consistent theory of Union and because the Member States have an understanding of their selves that does not allow a homogeneous concept.

²⁸ Cf. Antrag vom 13.03.2002: Bulletin der Europäischen Union 3/2002, S. 41.

²⁹ BVerfGE 89, S. 155, 190.

The existing Community Treaties at least provide for the fundamental "principles", the principle of integration and the criterion of efficiency. Moreover, the Treaty of Nice requires – in a form typical for the treaty of authorization and of reservation of sovereignty – a broader capacity for policy as far as questions of foreign affairs and questions of security are concerned³⁰.

On the other hand, the existing deficits of organization are evident. Because the Union is committed to the principle of democracy and because the national constitutions such as the German Grundgesetz demand structural homogeneity³¹, the problem of the democratic legitimation increases while the Union coalesces into a community. As long as the Commission played its role as "motor" of the integration, the Commission was the first object of criticism. In the meantime, the criticism must also be held against the Council of the Community and the European Council of the Union because these institutions decide not only on essential political matters but also decide on objective issues supra-nationally.

Compared to this, the participation of citizens has developed only marginally as far as individual law is concerned. At least the parliamentization of those institutions has progressed considerably. It appears in the rights of the European Parliament of advising, hearing, deciding, approving and controlling, the participation in the legislation – Art. 251, Art. 161 of the Treaty establishing the European Community – and in the adoption of the budget – Art. 272 of the Treaty establishing the European Community – as well as in the filling of the positions of the commissioners – Art. 214³², Art. 201 of the Treaty establishing the European Community.

Nevertheless, we cannot speak of a parliamentary-democratic governmental system. The European Parliament has not assumed the position of the leading representative institution, legitimizing institution, decision-making institution, and controlling institution yet. Followed from direct elections differentiated within the several national states without lists of candidates for the whole of Europe³³, its 626 members of parliament – after the expansion: up to 732 members of parliament³⁴ – do not represent a unified European people but the variety of the peoples of Europe. And this representation is not actually proportional but follows the principle of the so-called degressive proportionality which mixes up the number of state-peoples and the number of citizens in the Member states³⁵. Neither the Parliament nor the European unions of parties organized within the Parliament have so far been able to produce a Europe-wide Union-consciousness.

Apart from that, the power of legitimization of the European Parliament does not reach that of the committees of the heads of the states and the representa-

³⁰ Cf. Art. 17, 23 bis 27e EUV neuer Fassung (Fn. 2).

³¹ Cf. Art. 23 I 1 GG und BVerfGE 89, S. 155, 183 ff; Pernice in: Dreier (HRSG.), Grundgesetz. Kommentar, Bd. II, 1998, Art. 23 Rn. 51 ff.

³² Änderung durch den Vertrag von Nizza (Fn. 2).

³³ Solche Listen werden von der Kommission vorgeschlagen: vgl. deren Stellungnahme „Institutionelle Reform für eine erfolgreiche Erweiterung“ (Fn. 23), S. 9.

³⁴ Cf. Europäische Kommission, Institutionelle Reform für eine erfolgreiche Erweiterung (Fn. 23), S. 7 ff. Höchstzahl von 700 Abgeordneten.

³⁵ Zur Neubestimmung vgl. den Vertrag von Nizza, Anlage (Fn. 2), Tabelle zur Erklärung 20.

tives of the governments. Therefore, the democratic legitimization³⁶ of the institutions of the Union and the work of the Union are in a position of imbalance.

The correction of this imbalance, on the other hand, requires guiding ideas about "good government". According to which concept?

Those who believe in a homogeneous Europe complain chiefly about the lack of the summarization of the "peoples" into one people of the citizens of the Union. So far, citizens occupy only individual-legal positions – Art. 19, 21, 194 of the Treaty establishing the European Community: the right to vote and petition within the limits of the Community, but do not constitute a voting people³⁷. Seen this way, the European Parliament appears only as a stage of integration on its way to a future group of representation resulting from a Europe-wide common proportional representation which does not consider the differences between the national states.

On the other hand, whoever considers the relations of power of the Member States and of their own interests will reject this idea as illusory. The German Federal Constitutional Court even regards that idea as unacceptable because of constitutional reasons³⁸. It is also worried by France's insistence on the unity and indivisibility of the Republic³⁹ and by the sovereignty of the British Parliament⁴⁰. Seen this way, the European Parliament and the Council receive legitimation from the allied "peoples", since their mediated members elect the citizens of the Union to the European Parliament. However, this construction must be satisfied in cases of decisions of the majority with a decentralized virtual responsibility.

For that reason, there is, on the one hand, the proposal to involve the national parliaments more strongly in the existing process of integration. To this, the President of the Convention, Giscard d'Estaing, has contributed the idea to let the members of the European Parliament and of the state parliaments hold a meeting as "congress" once a year, but it is not clear what this crowd should effect. On the other hand, the Union-internal parliamentarization of the Commission⁴¹ and of the Council are to be improved, meaning: more effective competence of participation and control for the European Parliament.

The resulting view of the parliamentary governmental system which exists within the Union is not explained in any definite state-constitution or constitutional doctrine, but only by a rating comparison of the national constitutional systems with the help of the union-legal requirements, as was done while developing union-

³⁶ Zur Notwendigkeit effektiver demokratischer Legitimation für alle Ausübung der Staatsgewalt vgl. E.-W. Böckenförde, *Demokratie als Verfassungsprinzip*, in: Isensee/Kirchhof, *Handbuch des Staatsrechts*, Bd. 1, 2. Aufl. 1995, S. 887, 894 f. (Rn. 11 ff.).

³⁷ Deshalb sind Europalisten für die Wahlen zum Europäischen Parlament problematisch.

³⁸ BVerfGE 89, S. 155, 184 ff.

³⁹ Seit der Proklamation vom 24.09.1792, jetzt Art. 1 der Verfassung der Republik Frankreich von 1958; dazu Pactet, *Institutions politiques. Droit constitutionnel*, 14. éd. 1995, S. 346 ff.; ferner Chantebout, *Droit Constitutionnel et Science Politique*, 11. éd. 1994, S. 65f., 78.

⁴⁰ Cf. Bogdanor in: Jowell/Oliver (Hrsg.), *The Changing Constitution*, 3. ed. 1994, S. 3. 5 ff.; dagegen die Frage von Bradley, *The Sovereignty of Parliament – in Perpetuity?* In: Jowell / Oliver, a.a.O., S. 79, 90 ff.

⁴¹ Ministerpräsident des Landes Nordrhein-Westfalen Clement, *Eine neue Architektur für das Haus Europa*, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung* Nr. 267 vom 16.11.2001, S. 10.

legal standards of basic human rights. This work still has to be done⁴². The result will be a mixture of the parliamentary, presidential, chancellor and collegial systems already existing in Europe, within which the participation of the Parliament in the governing of the Union can concentrate on certain important but not necessarily all decisions⁴³. In any case the union-legal principle of democracy necessitates the establishment of the Parliament not only as a participant in debates but as a leading decision-making institution for essential matters. This position does not exclude the decision-making competence of other (and perhaps otherwise authorized) institutions of the Union.

However, the plans to move the Parliament into the center of the European decision-making processes are still met with the objection that the structure of the parties of the Union and of the European Parliament and the attitudes of the members of the Parliament at this time are not ready for a leading role in Europe. Compared with national experiences, the European Parliament can thus acquire the image of a Europe-wide body of representatives which is situated close to the citizens only within the limits of a European media community whose development, however, because of structural and language-reasons, is still distant.

More important is the objection that the Union must, for reasons of national constitutional law, at least partly and continually, be based on the legitimization of the founding and Member States if this legitimization is not to escape from under their "control". Not only does the political good sense call for respect for this objection⁴⁴; it is rather the belief in the openness of the integration process that excludes its aiming at a union. Thus, the European Council and the Council of the Community remain players on an equal footing with the Parliament. For reasons of legitimization and efficiency, the idea to unite both Councils is obvious.

3. The Evaluation of the Governmental Structure

This having been said, attention should now be directed to the to the structure of the European government in the future: government in its narrower sense seen as a composite of the institutions and competences for leadership of the current political decision-making processes including the leadership of the executive administration. Essentially, the questions are whether and where the political leadership is to be situated, how the politics of the Union can be stabilized and how European politics and bureaucracy can be brought to a balance of powers according to the rule of law.

⁴² Eine gute Grundlage bieten Grewe / Fabri, *Droits constitutionnels européens*, 1995; ergänzend, allerdings eher faktenreich als dogmatisch angelegt, die Sammlung von Staatenstudien in: Ismayr (Hrsg.), *Die politischen Systeme Osteuropas*, 2002.

⁴³ Cf. Grawert, *Demokratische Regierungssysteme. Qualitätsanforderungen an die Regierungssysteme der Mitgliedstaaten der Europäischen Union*, in: Murswiek/Storost/Wolff (Hrsg.), *Staat – Souveränität – Verfassung. Festschrift für Helmut Quaritsch zum 70. Geburtstag*, 2000, S. 95 ff.; ders., *Parlamentarismus in Europa – Entwicklungslinien und Systemstrukturen*, in: *Institut für Verfassungsforschung Bd. 12: Internationale Wissenschaftliche Konferenz 150 Jahre griechischen parlamentarischen Lebens 1844-1994*, hrsg. Das Griechische Parlament (Übersetzung des Titels aus dem Griechischen), Athen 2000, S. 391 ff.

⁴⁴ Der Präsident der Republik Polen hat noch kürzlich auf der Fortsetzung des intergouvernementalen Interessenausgleichs bestanden: vgl. *Frankfurter Allgemeine Zeitung* Nr. 281 vom 02.12.2002.

Whoever is orientated on a party-political comparison of the governmental camp and the opposition regards the government as an action-committee of the majority of the Parliament and organizes cooperation and control according to the pattern of this relationship. This pattern, however, does not fit the Union. In the foreseeable future one must remember the already established, organized powers which on the one hand consist of the parties and governments of the Member States and on the other hand of the already integrated institutions of the Union, the Council and the Commission including their bureaucracy as the collection of specialized knowledge. This constellation must be formed in the more distant future so that a legitimate and effective governmental leadership within and outside the Union is guaranteed.

So far, the Commission considers itself "protector of the Treaties"⁴⁵ and "motor" of the integration. Within this conception it can rely upon its supra-national composition – Art. 213, 214 of the Treaty establishing the European Community, now being included in the new version of the Treaty of Nice – as well as upon its right of control and of taking legal action – Art. 211, Art. 226 of the Treaty establishing the European Community – and upon its monopoly of taking the legislative initiative – Art. 250, 251 of the Treaty establishing the European Community.

In the meantime, the arrangement of policies within the Union has to a high degree passed on to the heads of states and to other committees of representatives of the governments. Since Europe-politics have become domestic politics of the Member States – one only has to consider the fact that economic law and social law are to a high degree Community law, the intra-governmental communication dominates the area of decisions. According to Union-law, the competences of the Council to participate in the decision-making progress have been extended. It is also for the benefit of the Council that the Treaty of Nice has intensified the cooperation in foreign and security questions – Art. 17, 25, 27a to 27e of the Treaty on European Union. Of these circumstances results the office of a General Secretariat – Art. 207 section 2 of the Treaty establishing the European Community, which is under the control of "Secretary-General and High Representative for the common foreign and security policy"; the Treaty of Nice provides for the appointment of the Secretary General and his deputy by the Council with a qualified majority. Thus the Council is, in comparison with the Commission, a center of its own which will outlast introduction of changes concerning the representatives of the government.

It was, however, predictable that the Council will lose its ability to make decisions in the course of the expansion once there are 27 Members with 237 votes instead of the current 15 Members with 87 votes. The Treaty of Nice tries to pre-

⁴⁵ Europäische Kommission, Institutionelle Reform für eine erfolgreiche Erweiterung (Fn. 23), 10. – Der Begriff nimmt wohl auf dessen Einführung durch C. Schmit Bezug: C. Schmitt, Das Reichsgericht als Hüter der Verfassung (1929), jetzt in: ders., Verfassungsrechtliche Aufsätze aus den Jahren 1924-1954, 2. Aufl. 1973, S. 63 ff. – Für das Rechtsstaatsverständnis interessant ist der Umstand, dass die Kommission sich und nicht den Europäischen Gerichtshof als „Hüter“ anerkennt.

vent this danger by providing a new distribution of seats, different weight of votes⁴⁶ and a new arrangement of the procedures. The new arrangement of the procedures had to show consideration for the relation between smaller and bigger Member States and in many cases for the way they see themselves – sometimes over-estimating their importance. In the future, at least 169 votes shall be needed for the acceptance of a proposal and 69 votes shall be sufficient to prevent the acceptance of a decision. Thus, decisions will be the results of complex calculations. Besides, the procedure is so complicated that its progress must be doubted⁴⁷.

As far as we can see, there have been no proposals to reduce the Committee or divide it into sub-committees. The critical topic of the ability to make decisions can only be improved by its tighter regulation and by the concentration of the heads of the states on things essential for the Union. From the procedural and legal point of view, it is important to put the principle of majority in force. There is no doubt about that, except for the fact that there are different opinions about the question as to which topics might be decided upon by a majority without substantially restricting the sovereignty of the national states. It is doubtful whether the Council might be prevented from discussing detailed problems since in principle almost every topic can include a domestic political dimension as well as a party-political dimension⁴⁸.

Therefore, the Council does not compete only with the Commission but also – and mostly – with the Parliament because the Council acts towards the Parliament with regard to its different structure of interests and legitimization. Dogmatically and historically educated observers therefore foresee the European Parliament as the unitarian division and the Council as the federative division of a collective leadership duo. In Germany, one naturally thinks of the cooperation of the Bundestag/Upper House of the German Parliament and Bundesrat/Upper House of the German Parliament. Implementation of such a construction into the Union would result in an integration-friendly balance of powers.

But this construction touches the essential questions of power: externally, it is questionable whether the Member States will take the position of the German federal states; internally, the distribution of the legislative and control competences are questionable.

Some reform-ideas seek to stabilize the Council as the actual government, having the competence to produce political guiding rules, and to empower the Commission only with lesser administrative functions because there are more and more doubts concerning the continuation of the Commission's monopoly to initiate legislation⁴⁹. Even now, the Council may demand the Commission to make investigations and proposals, as stated in Art. 208 of the Treaty establishing the European Community. If a parliamentary right to the initiative is established, the Commis-

⁴⁶ Cf. Vertrag von Nizza (Fn. 2), Anhang: Erklärungen 20 samt Tabellen (Verteilung), 21 (Verfahren, Mehrheitsprinzip) und 22 (Tagungsort).

⁴⁷ Europäisches Parlament, Entschließung vom 31.05.2002, in: Bulletin der Europäischen Union 5/2002, S. 1.

⁴⁸ These von C. Schmitt, *Der Begriff des Politischen*, 1932/1963, S. 38 f., dessen Freund-Feind-Abgrenzung hier allerdings nicht hilfreich ist.

⁴⁹ Cf. u.a. Bänder/Friedrich in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung* Nr. 204 vom 03.09.2002.

sion will lack essential parts of its competences necessary for it to be the "motor" of integration. If the Commission is only a part of a governmental system which is ruled by the Parliament and the Council, it will lose the power to shape a supra-national common spirit.

Perhaps the reforms introduced by the Treaty of Nice give the Commission a new weight. From January 1, 2005 on, every state will only be able to propose one member of the Commission. After the expansion of the Union to 27 Members, the Council will be supposed to set the number of members of the Commission lower than the number of members of the Union³⁰. Art. 214 section 2 (new version) of the Treaty establishing the European Community regulates that the President of the Commission is nominated by the Council with a qualified majority³¹; until now, the governments of the Member States nominated the President by mutual agreement. Moreover, the qualified majority is sufficient for the nomination of the other members of the Commission and for the final appointment of the entire Commission, having been given the approval of the European Parliament. This measure itself could reinforce the independence of the Commission towards national interests if this independence does not result in an inclusion of the division of offices as far as the General Directors are concerned. Regardless of this scepticism, the reforms promote the development of the Commission towards a managing government which exists beside and beneath that of the Council.

Yet, the future equality of all Member States has raised speculation about a tighter circle of leaders. The President of the Commission, Prodi³², says that a "management" of the big Member states as far as the number of votes is concerned (Germany, France, Great Britain and Italy – the countries which have the highest number of votes in the Council, i.e. 10, later 29 votes) is not planned. Moreover, the Commission proposed a committee of vice presidents at the summit of Sevilla³³. By instituting such a committee, the Commission would receive a hierarchy structure unknown in the past. More importantly, this would elevate the President up above the *primus inter pares* level. This would be a step towards the top of the Union, which is not occupied at present.

4. The Creation of a Presidency

Some concepts for the future of the Union call for a President of Europe. The intentions behind these can be summarized by the following terms: unity, representation and concentration of competences.

³⁰ Cf. Vertrag von Nizza (Fn. 2), Protokoll über die Erweiterung der Europäischen Union, Art. 4. Auf eine ähnliche Regelung zielte bereits der Vorschlag der Kommission: vgl. Bulletin der Europäischen Union, Beilage 2/2000, S. 11; zu den Ergebnissen Hatje, Die institutionelle Reform der Europäischen Union – der Vertrag von Nizza auf dem Prüfstand, in: EuR 2001, S. 143, 148ff.

³¹ Der frühere irische Ministerpräsident und der frühere dänische Ministerpräsident sollen dagegen vorgeschlagen haben, den Präsidenten Europas als Präsidenten der Kommission in allgemeinen, unmittelbaren Wahlen bestimmen zu lassen: vgl. Schüller in: Frankfurter Allgemeine Zeitung Nr. 160 vom 13.07.2002.

³² Cf. Frankfurter Allgemeine Zeitung Nr. 139 vom 19.06.2002.

³³ Cf. Europäische Kommission, Institutionelle Reform für eine erfolgreiche Erweiterung (Fn. 23): Bulletin der Europäischen Union, Beilage 2/2000, S. 12 f.

The idea of unity stems from the Europe-wide conviction that a hierarchic organization culminates in one point and that a corporation has one head. Hobbes' Leviathan is known as a super-man who consists of many human beings. Following rules of legal pragmatics, the Community as a legal person under international law, needs in any case a homogeneous outward representation, and the Union would gain legal subjectivity by having a President.

Again and again, people criticise Europe for speaking with too many voices and not with a single one that could prevail within the concert of global politics ruled by hegemonies. The Iraq conflict currently illustrates this statement. As far as legal competence is concerned, the heads of the Member States set an example for a President of Europe. This leaves the question of power which makes the problem urgent which structure to give Europe in the future.

In the beginning of the European Economic Community, the first President of the Commission, Hallstein, saw himself in such a position. Also, Delors' and Prodi's power-conscious leadership points to greater presidential plans. Since the implementation of the European Council, though, the President of the Commission acts within the Union together with the heads of the states under changing presidencies and within the Community only in the representative shadow of the chairman of the Council who changes from term to term. This reflects the changed relationship between the Council and the Commission, between national states and the Community. Even within the Commission, the President only has the "political leadership", while in all other matters the principle of majority is effective. To be *the* President of Europe, the President of the Commission most importantly needs the competence to represent the Union in its relations to the other international states and in this connection the competence for the foreign and security policy. This competence lies with the Council who for that reason included the office of a High Representative into its General Secretariat – Art. 207 section 2 of the Treaty establishing the European Community in the version of the Treaty of Nice.

France, Great Britain and Spain, on the other hand, propose a special Head of Europe who is to be nominated by the Council and who will essentially be responsible to the Council. Blair mentioned this concept fairly recently⁵⁴ when he announced a proposal of his own concerning the constitution of the Union. This concept marks a national-state integrated solution of the problem which can be extended in parliamentary respect by the participation of the European Parliament.

Germany and the big European party-associations, namely the European Party of the People, on the other hand, prefer a President with a stronger democratic legitimation⁵⁵. The German proposal, to begin with, leans towards the President of the Commission. His/Her appointment by the heads of the states should be the result of him/her first being elected by the European Parliament, and he/she should be responsible to the Parliament. The German Minister of Foreign Affairs, Fischer, even thinks

⁵⁴ Cf. Frankfurter Allgemeine Zeitung Nr. 171 vom 26.07.2002.

⁵⁵ Cf. die Mitteilungen von Lohse in: Frankfurter Allgemeine Zeitung Nr. 166 vom 20.07.2002, und von Busse in: Frankfurter Allgemeine Zeitung Nr. 204 vom 03.09.2002

about a constructive vote of no confidence. This concept is apparently modelled after the procedure of appointing the German Chancellor.

The former Irish Prime Minister Bruton added his idea to institute, instead of the European Parliament, a committee similar to the German *Bundesversammlung*/Federal Assembly, consisting of the representatives of the European Parliament plus the same number of members of the national Parliaments. This proposal comes close to Giscard d'Estaing's idea of a special congress.

A remarkable feature of the German proposal are the competences provided for the European President. He/She is not only to receive the competences usually connected with the outward representation but also the competences of the High Representative for the foreign and security policy – at present the Spanish Solana – and the competences of the member of the Commission responsible for foreign policy – now the British Patten, in order to achieve a concentration of the foreign policy. This model is called “double-hat” and wants the overcoming of the “method Metternich” by the “method Monnet”⁵⁶, without aiming for a European Federal State.

Sometimes⁵⁷ the German *Bundespräsident*/Federal President, whose office is marked by the functions of representation and integration, but who participates only marginally in the management of the state is taken as a model. Within the Union, such a President is to symbolize the European integration and to practice certain tasks of mediation and judgement. His/Her being elected by the European Parliament would at the same time move the European Parliament forward towards integration. Certainly, this model has, in comparison with the alternative model of the French President of State, the advantage that the holder of the office does not interfere with the balance of powers between the Council and the Commission, between politics and bureaucracy and therefore can have the ability of reaching a consensus. But this model does not add anything to the solution of the problem of an effective, powerful outward representation of the Union, and the competition for leadership between the Council and the Commission would not be eliminated.

IV. Unitarization and Federalization of the Union

Whoever compares the organizational structures of the Union and the reform concepts comes to the disillusioning conclusion that for now the way to a united Europe is also the strategic objective. As holders of an established sovereignty and as “masters” of the Treaties, the national states decide on the further development

⁵⁶ Lohse und Busse (Fn. 54). Der deutsche Vorschlag kommt dem der Kommission nahe, die Aufgaben des Hohen Vertreters und des Kommissars für Außenbeziehungen zusammenzulegen: vgl. Bulletin der Europäischen Union, Beilage 5/2002, S. 7; allerdings verbindet die Kommission diesen Vorschlag nicht mit dem Amt eines Europapäsidenten; sie zöge aus der Zusammenlegung den regierungsspezifischen Vorteil, die Fäden der gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik in der Hand zu halten.

⁵⁷ Holzinger/Knili, Eine Verfassung für die Europäische Union, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung Nr. 278 vom 29.11.2000, S. 11.

of the Union according to their internal interests, which are chiefly the interests of their domestic politics. With, in the future, 27 Members of the Union, the opinions about what is practical and desirable will vary more than they have done so far. The Union's future will therefore remain in a position of imbalance between unitarization and federalization.

Since the expansion will decrease the supply of common topics and interests and increase the variety of interests, one can assume that the groups of states will come to agreements about their interests in informal, more direct ways outside the European order of institutions, as long as the law of the Community does not force them to follow its regulations.

The "Europe of two speeds" is an absolutely attractive concept. That even the monetary union and the legal framework of the Union's social order are executed in a differentiated way is a well-known fact. Chirac advertised the "Avantgarde-group"⁵⁸ in his Berlin speech, and a short time ago, the Slovakian Minister of Foreign Affairs, Kukan, announced that the cooperation between Hungary, Poland, the Czech Republic and Slovakia within the Visegrad-Group will be continued by these states even after the joining of the Union⁵⁹. Experts in the history of the Holy Roman Empire of the German Nation have nightmares thinking about this plan. At least, Art. 17 section 4 of the Treaty on European Union in the version of the Treaty of Nice stresses the fact that a "closer cooperation" between two or more Member States and in the framework of the West-European Union (WEU) and the Atlantic Alliance shall not run counter or impede the cooperation provided for in the Treaty on European Union. The Peace of Westphalia contained a similar regulation of alliance.

Even today, in spite of all the technical and political problems the main objective of the Union should come more clearly into focus: and it is the maintenance of peace in Europe by stabilizing democracy⁶⁰.

Co może czekać Unię Europejską? streszczenie

Pytanie to zadawano sobie już po II wojnie światowej, zwracając uwagę, iż coraz ściślejsza integracja będzie stanowić wyzwanie dla państw narodowych, globalizacja wspólnej polityki bezpieczeństwa i zagranicznej – dla ich polityki i polityków, a wzrost integracji i ekspansji Unii stanie się problemem na płaszczyźnie strukturalnej, administracyjnej oraz decyzyjnej dla władz konstytucjonalnych krajów Europy.

Omawiając horyzonty rozwoju Unii, Rolf Grawert skupia się następnie na podstawach Unii: jej strukturze, zagadnieniach konstytucyjnych – będących podstawą demokracji i sprawie zarządzania. Osobny obszerny rozdział autor poświęca

⁵⁸ In deutscher Übersetzung abgedruckt in: Frankfurter Allgemeine Zeitung Nr. 147 vom 28.06.2000.

⁵⁹ Laut Frankfurter Allgemeine Zeitung Nr. 208 vom 07.09.2002.

⁶⁰ Europäische Kommission: vgl. Bulletin der Europäischen Union. Beilage 3/2000, S. 5.

kwestii sprawowania władzy (*corporate governance* – termin ten zostaje wyjaśniony jako „sprawowanie władzy korporacyjnej w sensie ogólnym pojęcia”) i jej ocenie. Tutaj też pojawia się koncepcja ustanowienia Prezydentury Europejskiej wraz z opisami potencjalnego zakresu władzy Prezydenta Europy płynącej z poszczególnych propozycji i modeli, związanych również z opisanymi w ostatnim rozdziale trendami unitaryzacyjnymi oraz federalistycznymi obecnymi w Europie.

Pracę podsumowuje konkluzja, iż dziś –pomimo nawet wszelkich technicznych i politycznych problemów – głównym celem, ku któremu winna zmierzać Unia powinno być utrzymanie pokoju w Europie poprzez stabilizację demokracji.

Tadeusz Biernat

STATUS SYSTEMU EUROPEJSKIEGO. REPERKUSJE KONSTYTUCYJNE*

Wprowadzenie

Relacje między prawem a polityką w ramach integracji europejskiej zaowocowały szczególnym typem systemu. W przeciwieństwie do klasycznej formy organizacji politycznej społeczeństwa, jaką jest państwo, system ten wymusza odrębne rozwiązania na poziomie konstytucyjnym, stwarzając szereg kontrowersji. Treść tych kontrowersji jest widoczna zarówno w założeniach do projektu traktatu konstytucyjnego, przygotowywanego przez Konwent, jak i w bardzo szerokiej dyskusji, towarzyszącej przygotowywaniu projektu. Na kilka najbardziej charakterystycznych kwestii i rozwiązań dotyczących projektu przyszłej konstytucji europejskiej, zdeteminowanych charakterem systemu, chciałbym zwrócić uwagę. Obejmują one między innymi takie zagadnienia jak: strukturę konstytucji czy problem konstytucyjnego uregulowania podziału władzy i jej demokratycznej legitymizacji. Są one ważne, gdyż potencjalnie wyznaczają nowe rozwiązania mechanizmów ustrojowych.

W przedstawianej analizie koncentruję się na sprawach, których istotę można przedstawić w dwóch tezach. Pierwsza jest następująca: system europejski, jego oryginalna i całkowicie nietypowa konstrukcja powoduje, że przyjmowane rozwią-

* Tekst tego opracowania został przygotowany w postaci referatu na konferencję zorganizowaną w dniach 1-3 czerwca 2003 roku. Już po jego wygłoszeniu, ale przed złożeniem do druku, ukazały się dokumenty Konwentu zmieniające i uzupełniające wstępny projekt konstytucji europejskiej. Te zmiany, w pewnym stopniu, starałem się uwzględnić. Okazało się jednak, że przed opublikowaniem tej, częściowo zmienionej i uzupełnionej wersji mojego artykułu, Konwent przyjął (18 lipca 2003) i przekazał przewodniczącemu Rady Europejskiej, pełny projekt konstytucji europejskiej (The Draft Treaty Establishing a Constitution for Europe). Aktualna wersja projektu traktatu konstytucyjnego nie może być podstawą przeprowadzonej analizy, gdyż wymagałoby to zasadniczych zmian redakcyjnych. W pewnym stopniu usprawiedliwieniem publikacji tekstu w aktualnej postaci jest fakt, że treść przyjętego przez Konwent projektu konstytucji europejskiej potwierdza sformułowaną tezę o decydującej roli uwarunkowań systemowych.

zania na poziomie konstytucyjnym są nie tylko wyraźnie zdeterminowane jego kształtem, są ukierunkowane, ale także, że mogą być uznane za „wzorcowe” dla dynamicznie zmieniających się form organizacji politycznej współczesnych społeczeństw i konstytuujących tę rzeczywistość systemów prawnych. Teza druga, korespondująca z pierwszą, podkreśla, że „liczenie się” z determinantami systemu, dominuje w konfrontacji z postulatami wprowadzenia rozwiązań będących powieleniem kanonów konstytucyjnych państwa narodowego.

Aktualny stan negocjacji nad projektem konstytucji europejskiej nie pozwala na formułowanie ostatecznych wniosków dotyczących treści przyjętych rozwiązań¹. Przyjąć jednak należy, że zarówno „filozofia” tej konstytucji, jak i dominacja określonego podejścia do problemu jest tym, co nie ulegnie zmianie. Ponadto, z punktu widzenia prowadzonych rozważań, bardziej interesujące jest to, w jaki sposób dochodzono, zarówno w kręgu dyskusji naukowych, jak i w pracach Komitetu, do wypracowania przyjmowanych rozwiązań, niż ostateczna wersja zredagowania poszczególnych części tego aktu prawnego.

1. Status systemu

Szczególną cechą systemu europejskiego, Unii Europejskiej, jest bardzo silna pozycja prawa, która zaznaczyła się już na etapie tworzenia pierwszych Wspólnot europejskich i utrzymywała się na wszystkich etapach procesu integracji europejskiej, aż do chwili obecnej. Jest to równocześnie wyraźna dominacja subsystemu prawnego w stosunku do subsystemu politycznego w ramach procesu integracji. Podstawowe cechy systemu zostały wyznaczone przez jego genezę. Oryginalność rozwiązań wynika z jednolitej przesłanki, jaką było odrzucenie modelu politycznego; mówiąc ściśle prymatu modelu politycznego w kształtowaniu europejskiego ładu.

Przyjęcie od początku procesu integracyjnego rozwiązania, które można określić jako różniące się od tradycyjnych wizji politycznej organizacji społeczeństwa, eksponowało kwestię podstawy powstających Wspólnot. Taką podstawę musiało stanowić prawo, ten nieodzowny element każdej rozbudowanej organizacji, ale także musiało dojść do określenia pozycji prawa. Było to konieczne, ponieważ integracja oznaczała ustanowienia w wydzielonych sektorach suwerennej ponadpaństwowej władzy, natomiast trudno byłoby jej przypisać wszystkie atrybuty suwerennej władzy politycznej. Ujmując rzecz w ogromnym uproszczeniu można powiedzieć, że w ramach tworzonego nowego systemu doszło do odwrócenia tradycyjnego porządku. Suwerenność została przypisana prawu, a z takiej pozycji prawa „wyprowadzone” zostały uprawnienia władcze niezależnego, od państw tworzących Wspólnotę, ośrodka decyzyjnego¹. Właśnie to rozwiązanie decyduje w zasadniczej

¹ Rada Europejska nie przyjęła projektu traktatu konstytucyjnego w czasie Konferencji Międzyrządowej, która miała miejsce 12-13 grudnia 2003 w Brukseli. Doprowadzenie do osiągnięcia politycznego porozumienia w sprawie przyjmowanych rozwiązań jest głównym zadaniem przewodnictwa Irlandii.

¹ Ten bardzo skomplikowany, również z punktu widzenia teoretycznego problem, jest jednym z ważnych aspektów rozważań dotyczących także i współczesnego państwa, gdzie tradycyjnie rozumiana suwerenność, waż-

mierze o „osobliwości” systemu europejskiego i pozwala go charakteryzować jako „wspólnotę prawa”².

Sformułowanie tezy, że Wspólnota została zbudowana na prawie jako fundamencie, a także, że podstawa ta stanowiła oryginalne i unikalne rozwiązanie w stosunku do znanych form organizacji społeczeństwa, rodzi pytanie czy było to możliwe, bo przyjmowano, że jest to przedsięwzięcie o charakterze ograniczonym – tzn. odnosi się tylko do spraw gospodarczych, czy też zakładano od początku i planowano szerszy zakres wspólnoty; wspólnoty nie tylko gospodarczej, ale politycznej. Trudno tutaj o jednoznaczną odpowiedź.

Jest to szczególnie sposób formułowania się systemu, który od momentu powstania pierwszej wspólnoty gospodarczej (EWWiS) zaczyna się rozrastać i przekształcać obejmując coraz szersze dziedziny, początkowo tylko ze sfery gospodarczej, a potem także z innych obszarów życia społecznego. Zmiana, do której doszło w roku 1957, a więc w momencie utworzenia Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej była, w pewnym stopniu, „wymuszona” zmianą rewolucyjną. Kolejne przekształcenia mają również ten specyficzny, właściwy dla kształtowania się wspólnoty europejskiej charakter. Analiza tego zjawiska musi opierać się na konfrontowaniu szeregu zachodzących równolegle procesów. Ich przedstawienie w sposób pełny i w pełni udokumentowany wymagałoby bardzo obszernych analiz, rozważmy tu tylko dwie z podstawowych kwestii związanych z opisywaną, unikatową cechą systemu.

Tak ukształtowany system bardzo trudny do jednoznacznego zakwalifikowania (nie jest państwem ani nie jest też organizacją międzynarodową) posiada szereg unikalnych cech. Obok pozycji prawa jako podstawy, istotną cechą jest charakter systemu prawnego, tworzących go źródła prawa i procedura stanowienia prawa. Taką wyróżniającą cechą jest jednak, przede wszystkim to, że tworzą go nie tylko państwa, ale również i narody. Brak jest w ramach tego systemu ujednoczonego ośrodka władzy politycznej. Zróżnicowane jest wykonywanie władzy w zależności od obszaru działania, wyraźnie wyodrębnionego, na bazie kategorii spraw należących do kwestii gospodarczych, polityki zagranicznej i bezpieczeństwa wewnętrznego. Brak jest czynników integrujących w postaci tożsamości europejskiej, tworzących go społeczności, na wzór tożsamości narodowej. Tworzy ten system unikalna struktura instytucjonalna o bardzo skomplikowanych relacjach wewnętrznych, podobnie jak i w stosunku do państw członkowskich. Wyróżniającym elementem jest ponadto występowanie zjawiska określanego mianem deficytu demokracji, wyrażającego się również w ograniczeniu możliwości partycypacji obywateli Unii Europejskiej w jej życiu politycznym. W konsekwencji podnoszony jest

na z punktu widzenia legitymizacji obowiązującego prawa, jest przeciwstawiana nadrzędności prawa nad sferą polityki i panowania politycznego, co wyraża pojęcie państwa prawa. To generalnie bardzo trudny do jednoznacznego rozstrzygnięcia problem relacji systemu politycznego i systemu prawnego, czy szerzej, relacji prawa i polityki. Omawiane zagadnienia przedstawiam w: T. Biernat, *Legitymizacja władzy politycznej. Elementy teorii*, Toruń 1999. Także: T. Biernat, *The Lac of Sovereignty in Contemporary World*, "Polish Political Science Yearbook" 2000 (XXX). Porównaj także: Ch. W. Morris, *An Essay on the Modern State*, Cambridge 1998.

² T. Biernat, *Wspólnota prawa. O osobliwościach systemu europejskiego*, Toruń 2002.

problem braku dostatecznej legitymizacji zarówno całości systemu, jak i działających w jego ramach instytucji.

Istota omawianego problemu sprowadza się jednak nie tylko do tego, że wymienione wyżej cechy systemu tworzą pewną kategorię spraw, które wymagają, bądź też, które postanowiono uregulować na poziomie konstytucyjnym. Przede wszystkim, polega ona na tym, że funkcjonujący i rozwijający się od ponad 50 lat system wypracował pewne rozwiązania, stworzył pewne zaszczości, które limitują zamierzenia, wpływają na projekt konstytucji, przesądzając o jego treści.

2. System bez konstytucji

Jedną z istotnych cech systemu europejskiego, jego struktury, zorganizowania i funkcjonowania Wspólnoty i Unii Europejskiej był brak takiego wyodrębnienia i usytuowania norm, które w systemie tradycyjnym, tzn. w systemie państwa przyjmują postać konstytucji. Rozważania nad reperkusjami konstytucyjnymi warto rozpocząć od wyjaśnienia tej kwestii.

Już to stwierdzenie, że system UE nie posiada konstytucji jest problematyczne. Każdy system polityczny ma swoją „konstytucję”, bo każdy musi mieć w jakiś sposób określone podstawowe elementy (instytucje) i relacje występujące między nimi. W tym zakresie również i UE posiada swoją konstytucję. Stwierdzenie takie pozostaje w sprzeczności z tezą, w której podkreśla się, że cechą charakterystyczną systemu prawnego Wspólnoty i Unii Europejskiej jest brak konstytucji.

Traktaty europejskie – TWE i TUE – pod wieloma względami przypominają konstytucję suwerennych państw i taką też pełnią funkcję. Szereg postanowień tych traktatów jest traktowanych również przez Trybunał Sprawiedliwości jako postanowienia konstytucyjne, a tworzone prawo wtórne musi być z nimi zgodne. Najważniejsze z tych postanowień dotyczą instytucji, ich funkcjonowania i kompetencji, przede wszystkim, w zakresie stanowienia prawa oraz jego poszanowania.

Podobnie jak w innych systemach politycznych i odpowiadających im konstytucjom, postanowienia prawa traktatowego dotyczą nie tylko warstwy instytucjonalnej systemu, procesu prawotwórczego, ale także w sposób obszerny formułują cele i zadania tworzonej organizacji, odwołują się do sfery wartości, przedstawiając ich katalog. Cele, jakie zostały określone w art. 2 TUE to: popieranie postępu gospodarczego i społecznego, osiąganie trwałego i zrównoważonego rozwoju, potwierdzanie swojej tożsamości na płaszczyźnie międzynarodowej, wzmacnianie ochrony praw i interesów obywateli Państw Członkowskich, utrzymywanie i rozwijanie Unii jako obszaru wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości oraz, co wydaje się najważniejsze „pełne zachowanie i rozbudowywanie tego, co stanowi dorobek Wspólnoty (*acquis communautaire*), tak by móc określać, do jakiego stopnia polityki i formy współpracy wprowadzone niniejszym Traktatem wymagają skorygowania, celem zapewnienia efektywności mechanizmów i instytucji Wspólnoty”.

Biorąc pod uwagę treść ust. 1 art. 1 tegoż traktatu, w którym stwierdzono, że: „niniejszy Traktat wyznacza nowy etap w procesie tworzenia coraz ściślejszego

związku pomiędzy narodami Europy, w którym decyzje są podejmowane w sposób jak najbardziej jawny i na szczeblu jak najbliższym obywatelowi”, przyjąć należy, że realizacja tych celów jest istotą przedsięwzięcia politycznego.

Polityczny wymiar oraz „konstytucyjność” części postanowień prawa traktatowego wynika również z treści art.6 TUE, gdzie wyraźnie zostały określone aksjologiczne podstawy europejskiego prawa traktatowego. W artykule tym stwierdzono między innymi, że:

1. Unia jest ustanowiona na zasadach wolności, demokracji, poszanowania praw człowieka i podstawowych wolności oraz praworządności, na zasadach, które są wspólne dla Państw Członkowskich. 2. Unia respektuje podstawowe prawa zagwarantowane w Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, podpisane w Rzymie 4 listopada 1950 r. oraz prawa wynikające z tradycji konstytucyjnych, wspólnych dla Państw Członkowskich, jako ogólne prawa Wspólnoty.

Wskazanie na normy prawa traktatowego jako konstytuujące Unię, nie oznacza jednak, że system posiada konstytucję. Analogia z normami konstytucyjnymi wyczerpuje się na poziomie instytucji systemu, a przecież konstytucja pełni dodatkowe funkcje. Ten podstawowy problem tak jest charakteryzowany:

Każda koncepcja prawa musi zająć jakieś stanowisko wobec kwestii, jak rozwiązywać konflikty między prawami jednostki a dobrem wspólnym. Wprawdzie byłoby trudno i niebezpiecznie ustalać tutaj jakieś bardzo konkretne zasady, ponieważ te w dużym stopniu zależą od programów politycznych tych, którzy aktualnie sprawują władzę, a władza w społeczeństwach demokratycznych – jak wiadomo – nie jest rzeczą dana raz na zawsze, ale powinno być oczywiste, że u podstaw każdego porządku prawnego leży określona filozofia polityczna, z której czerpiemy wskazówki, co do tego, jak postępować w przypadku konfliktu między prawami jednostki a dobrem ogólnym. Jeśli jednak rozstrzygnięcia w tej sprawie nie mają być rozstrzygnięciami *ad hoc*, to powinny one zakładać, ustalenie choćby tylko bardzo ogólnych i abstrakcyjnych zasad, które będą inspirować zarówno tych, którzy programy polityczne tworzą, jak i tych, którzy je realizują, czy to w procesach tworzenia prawa czy jego stosowania i interpretacji³.

Ustanowienie konstytucji europejskiej jest więc nie tylko problemem uzupełnienia luki w zakresie istniejących rozwiązań traktatowych, ale wprowadzeniem nowego elementu do systemu europejskiego, a przez to zmianę jego charakteru. Tylko pośrednio zagadnienie to wiąże się z procesem rozszerzenia UE, chociaż znaczenie ustanowienia konstytucji europejskiej, traktowanej jako podstawowy element zreformowanej Wspólnoty jest rzeczywiście bardzo duże. Przyczyny określające wagę aktualnie diskutowanego problemu wynikają z dwóch podstawowych zjawisk. Po pierwsze, z konieczności wprowadzenia zmian w samej Unii jako konsekwencji dostosowania ładu prawnego i instytucjonalnego w perspektywie rychłego, bo politycznie przesądzonego rozszerzenia Unii Europejskiej o kraje Europy Środkowo-Wschodniej. Po drugie, z konieczności wprowadzenia zmian o podobnym charakterze i zakresie, nawet gdyby proces rozszerzenia Unii Europejskiej został wstrzymany, co wynika z objęcia wspólną polityką nowych dziedzin życia społecznego. Udana europejskie gospodarcze zjednoczenie systematycznie przekształcające w zjednoczenie pełne, obejmujące polityczne aspekty społecznego ładu, stało się procesem samoistnym. Procesu tego nie mogą zahamować żadne decyzje polityczne.

³ L. Morawski, *Prawa jednostki a dobro wspólne. Liberalizm versus komunitaryzm*, „Państwo i Prawo” 1998, z. 11 (633), s. 26.

Koordinacja działań politycznych, niezbędnych zarówno w odniesieniu do procesu rozszerzenia Unii Europejskiej, jak i w stosunku do procesu jej wewnętrznego przekształcenia, wymaga nowego określenia kompetencji politycznych organów decyzyjnych, określenia ich instytucjonalnej formy i relacji w stosunku do innych podmiotów, zwłaszcza państw członkowskich. Takie poszerzenia zakresu władzy administracyjnej i politycznej wymaga zawsze bardzo precyzyjnego, ale także jasnego i zrozumiałego przez wszystkich zainteresowanych, określenia pozycji członków wspólnoty wobec powołanych struktur władzy i stosunku politycznej władzy do jednostki (prawa zasadnicze). Są to podstawowe postulaty ustrojowe, a takie mogą być realizowane tylko na płaszczyźnie konstytucyjnej.

Interesujące stanowisko w debacie na temat konstytucji europejskiej zajmuje Marek Safjan prezes Trybunału Konstytucyjnego w Polsce, który zwraca uwagę na fakt, że jeśli dyskusja o niej ma być czymś więcej niż czysto formalną debatą prawniczą, to nie obejdzie się bez pytania, jakie motywy polityczne, symboliczne czy historyczne przemówią za jej tworzeniem. Konstytucja europejska ma wyrażnie określać nowe stadium, a jeszcze lepiej: nową jakość integracji europejskiej. Debata konstytucyjna jest więc wtórna wobec sporów merytorycznych o kształt instytucjonalny Unii.

Nie ma sensu spierać się o konstytucję, skoro nie wiadomo, jakie są ostateczne *finalitees politiques* Unii. Dzisiaj istnieje co najmniej kilka koncepcji integracyjnych dotyczących tak zasadniczych kwestii jak awangarda integracji, sposoby kształtowania Parlamentu Europejskiego – nie tylko jego legitymizacji demokratycznej, ale struktury (jedna czy dwie izby) i zakresu kompetencji. Dyskusja wokół konstytucji europejskiej nie zastąpi tej debaty, wręcz przeciwnie: może być potraktowana jako temat zastępczy, dotyczący formy, gdy nie ma jeszcze treści. Jest więc przedwczesna i jako taka nie może dać wyników zarówno co do przyszłych rozwiązań, jak i procedury ich przyjęcia⁴.

Innym natomiast problemem jest samo związanie pojęcia konstytucji z państwem i to, czy taki związek pozwala na skonstruowanie konstytucji europejskiej? Nie chodzi tu tylko o związki, jakie występują w tradycji poszczególnych państw europejskich, ale o związki, które wyrażają ustrojowe rozwiązania, przede wszystkim, usytuowanie i polityczne umocowanie centrum decyzyjnego – ośrodka władczego. Jak zauważa M. Safjan, nie wszystkie wyobrażenia o konstytucji państwowej, ukształtowane pod wpływem dotychczasowej, przede wszystkim kontynentalnej tradycji prawnej, da się przenieść do dyskusji o konstytucji europejskiej.

Konstytucja jest zawsze zwięnczeniem systemu prawno-politycznego, ale nie odmawiając jej znaczenia normatywnego i czysto praktycznego, warto widzieć w niej wyraz zjednoczenia wokół wartości i zasad w niej wyrażonych, a także trudny do przecenienia instrument kształtowania wspólnoty obywatelskiej, świadomości wspólnej przynależności do określonego kręgu politycznego, kulturalnego, cywilizacyjnego⁵.

Odrębny problem to usytuowanie Konstytucji Europejskiej względem Konstytucji państw członkowskich⁶.

⁴ M. Safjan, *Po co komu konstytucja europejska*, „Rzeczpospolita” 2002 (4 marca).

⁵ Ibidem.

⁶ M. Safjan, *Konstytucja a członkostwo Polski w Unii Europejskiej*, „Państwo i Prawo” 2001, z. 3 (661).

Na dwa dodatkowe aspekty omawianego zagadnienia warto zwrócić uwagę. Pierwszy dotyczy kwestii legitymizacji prawa traktatowego. Podkreślał to R. Arnold pisząc:

Uzasadnieniem dla przyjęcia konstytucji w tym szerszym znaczeniu jest to, że w przypadku traktatów o Unii Europejskiej (TUE) i Wspólnocie Europejskiej (TWE) nie chodzi o konstytucje legitymizowane wolą narodów państw członkowskich (bezpośrednia demokratyczna legitymizacja), lecz są to traktaty prawa międzynarodowego z ponadnarodowym akcentem, które weszły w życie w wyniku ratyfikacji przez państwa członkowskie. Parlamentarna zgoda na ratyfikację spowodowała jedynie pośrednio demokratyczną legitymizację traktatów o powstaniu UE i WE⁷.

Drugim istotnym aspektem jest jasność i „rozumiałość” systemu z punktu widzenia zwykłych ludzi. Wyodrębnienie norm konstytucyjnych w postaci jednolitego aktu, ich ograniczenie do podstawowych kwestii oraz wyraźne ulokowanie na czele hierarchii norm systemowych daje taką szansę.

Z tej analizy wynika, że normy prawa traktatowego mają ograniczony walor konstytucyjności, że wraz z zachodzącymi zmianami w obrębie systemu (w sensie zarówno powiększania liczby państw członkowskich i obejmowaniu polityką coraz szerszych dziedzin) wprowadzenie do systemu konstytucji staje się niezbędne. Wynika jednak również i pewien dylemat: przyjęcie konstytucji może być traktowane jako etap głębokiego przeobrażenia systemu; konstytucja jako wyraz i sposób tej modyfikacji, lub, utrzymanie systemu w jego zasadniczej postaci, bez naruszenia jego istoty, a wprowadzenie konstytucji jako elementu korygującego i porządkującego.

3. Wpływ systemu na konstrukcję projektu konstytucji

Zagadnienie konstytucji stało się na tyle ważne, że przywódcy Unii Europejskiej na szczycie w Laeken w grudniu 2001 r. podjęli decyzję o powołaniu Konwentu. Kolegialnego ciała upoważnionego do przygotowania projektu konstytucji europejskiej. Valéry Giscard d'Estaing, przewodniczący Konwentu, w przemówieniu wygłaszanym na otwarciu jego prac wyłożył cel Konwentu – przygotowanie „traktatu konstytucyjnego dla Europy”. Określenie to wybrał, aby uniknąć sporów o znaczenie słowa „konstytucja” Pierwsza faza prac to „słuchanie” tego, czego obywatele oczekują od Europy w XXI w. Konwent „wysłucha się też w głos” kandydatów, których wielkim kapitałem jest ciekawość Europy. Kolejna faza to wspólne pisanie konkretnych propozycji⁸.

Zakres prac Konwentu nie można sprowadzać jedynie do przygotowania projektu Konstytucji. Dyskutowano o sprawach i podejmowano ustalenia w zakresie szerszym. Przewodniczący Konwentu, Valéry Giscard d'Estaing mówił o tym, że Konwent pracuje nad kształtem przyszłej Europy, a rezultaty pracy wzmocniły pozycję Konwentu. Główne zagadnienia tej debaty dotyczą: politycznej kontroli,

⁷ R. Arnold, *Perspektywy prawne powstania konstytucji europejskiej*, „Państwo i Prawo” 2000, z. 7 (653).

⁸ *Konwent wystartował*, „Gazeta Wyborcza” 2002 (1 marca).

zasady subsydiarności, uproszczenie prawa traktatowego, uproszczenia procesu decyzyjnego wraz z ograniczeniem liczby stosowanych instrumentów prawnych, zagadnienia struktury instytucjonalnej Unii, zwłaszcza w kontekście „efektu skali”, czyli poszerzenia Unii do 25 państw, uruchomienie wspólnej polityki zagranicznej poprzez wprowadzenie odpowiednich mechanizmów⁹.

Wyniki prac Konwentu, znalazły wyraz w zapowiedzi projektu „traktatu konstytucyjnego”, przedstawionego w postaci dokumentu pod nazwą „Traktat wprowadzający Konstytucję dla Europy”¹⁰, 28 października 2002 r. Według tej zapowiedzi traktat miała poprzedzać preambuła o niezarysowanej jeszcze treści. Sam projekt składa się z trzech części. Pierwsza zatytułowana Architektura Konstytucyjna w tytule I (art. 1-4) zawiera definicję i określenie celów, wartości, osobowości prawnej Unii, lub jak zastrzeżono innego przyjętego terminu. Tytuł II, art. 5 dotyczy obywatelstwa, a art. 6 zawiera Kartę Praw Podstawowych. Tytuł III (art. 7-13) kompetencje i działania Unii. Tytuł IV (art. 14-23) poświęcony instytucjom Unii, w postaci nie różniącej się od obecnej, z wyjątkiem art. 15 bis, dotyczącego Przewodnictwa Rady Europejskiej i art. 19 mówiącego o Kongresie Narodów Europy. Tytuł V (art. 24-32) poświęcony jest zagadnieniom wprowadzania w życie kompetencji i działań Unii. Tytuł VI (art. 33-37) życiu demokratycznemu Unii, między innymi demokratycznej partycypacji, przejrzystości debaty legislacyjnej. Tytuł VII (art. 38-40) finanse Unii. Tytuł VIII (art. 41) działanie w świecie – dotyczący reprezentowania Unii na zewnątrz. Tytuł IX (art. 42) Unia i jej najbliższe otoczenie Tytuł X (art. 43-46) członkostwo w Unii.

Część II, jak zapisano w zapowiedzi projektu, powinna zawierać podstawy prawa. Powinna określać w stosunku do każdej z dziedzin rodzaje kompetencji (zgodnie z tytułem III) i procedury, które będą stosowane, zgodnie z tym, co zawarto w postanowieniach pierwszej części. Faktycznie program ten obejmuje powtórzenie podstawowych przepisów prawa traktatowego dotyczących polityk Wspólnoty i Unii. Część III to postanowienia ogólne i końcowe.

Wstępna charakterystyka tej zapowiedzi projektu i treści poszczególnych artykułów wskazywała, poza nielicznymi wyjątkami, np. art. 8 (obecnie według zmienionego projektu art. 10) wprowadzającego do postanowień konstytucyjnych zasadę prymatu prawa Unii nad prawem państw członkowskich, czy art. 19 mówiącego o Kongresie Narodów Europy jako nowej instytucji, że są one powtórzeniem już istniejących postanowień traktatowych. Nie naruszały więc w sposób istotny struktury systemu, może poza jednym rozwiązaniem, przyjętym w art. 46 tej zapowiedzi projektu, a stwarzającym państwu członkowskiemu możliwość wystąpienia z UE. Do tej kwestii wrócę w dalszej części.

Trudno się zresztą dziwić, że proponowany zakres zmian, na przykład w strukturze instytucjonalnej Unii był niewielki, skoro podstawowy problem z tym związany, tak scharakteryzował Przewodniczący Konwentu:

⁹ *Nowa Unia na półmetku*. „Gazeta Wyborcza” 2003 (23 stycznia). Przedruk wypowiedzi Valéry’ego Giscarda d’Estaing dla „Le Monde” z 13 stycznia 2003.

¹⁰ CONV 369/02.

Jeśli chcemy lepiej przyjrzeć się debacie o instytucjach, powinniśmy cofnąć się do źródeł i zastanowić nad samą istotą projektu. Natykamy się wówczas na cztery pytania: czy Unia ma być zjednoczonym organizmem z jednym systemem władzy, o czym niektórzy marzą, a czego inni się obawiają? To pytanie jako pierwsze postawiłem Konwentowi i odpowiedź była prawie całkowicie negatywna¹¹.

Kolejny zaprezentowany w dokumentach Konwentu projekt, pierwszej w historii Europy wspólnej konstytucji, składa się z preambuły i czterech części. Część I – przyjęta przez Konwent, jak się ją określa zasadnicza, zawiera IX tytułów – i w stosunku do konstrukcji przyjętej w wymienionym wyżej projekcie z 2002, różni się, niezależnie od zmiany treści poszczególnych artykułów, wyłączeniem dawnego tytułu IX – działanie Unii w świecie. Część II zawiera, poprzedzoną odrębną preambułą, Kartę Praw Podstawowych. Część III, najbardziej rozbudowana pod względem formalnym, zawiera regulacje dotyczące polityk i funkcjonowania Unii. Spośród siedmiu tytułów, najbardziej rozbudowane są trzy, dotyczące: polityki wewnętrznej, polityki zewnętrznej i kwestii instytucjonalnych. Tytuł III obejmuje V obszernych rozdziałów, podzielonych na sekcje i subsekcje. Ich treść i układ nawiązuje, a w znacznej mierze jest również powtórzeniem regulacji zawartej w III części TWE, zatytułowanej – polityki Wspólnoty, gdzie w XX tytułach normowane były poszczególne dziedziny legislacyjnej aktywności Wspólnoty.

Projekt konstytucji wprowadza jednak pewne zmiany, które jednolity do tej pory typ działania przekształcają. Wyróżnione bowiem zostały obszary, w których ingerencja Unii jest taka jak dotychczas – pełna i takie w których przybiera inną formę. Sfera pełnego działania dotyczy, przede wszystkim, wspólnego rynku – rozdział I, polityki ekonomicznej i monetarnej – rozdział II, obszaru wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości – rozdział IV, a także wybranych specyficznych dziedzin jak np. polityka społeczna, środowisko, transport – rozdział III. Część polityk Wspólnoty, mieszcząca się dotychczas w jednolitych ramach została odrębnie zdefiniowana. Rozdział V – mówi o obszarach, w których Unia może podejmować działania koordynacyjne, uzupełniające i wspierające. Zaliczono do nich, między innymi, takie jak: kultura – regulowana dotychczas w tytule XII TWE, ochrona zdrowia – regulowana dotychczas w tytule XIII TWE, ale także wprowadzono nowe, które do tej pory nie były przedmiotem regulacji traktatowej, np. współpraca administracyjna, sport.

Rozbudowany jest również tytuł V tego projektu (CONV 724/03, CONV 797/03) konstytucji, zawierający regulacje dotyczące działań zewnętrznych Unii, w tym, przede wszystkim wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa – rozdział II. Podobnie jak tytuł VI, zwłaszcza rozdział I – postanowienia instytucjonalne i rozdział II – postanowienia budżetowe.

Ostatnia IV część konstytucji zawiera postanowienia ogólne i końcowe. Całość uzupełniają aneksy dotyczące między innymi tak istotnych spraw jak udziału parlamentów państw członkowskich w proces stanowienia prawa (aneks I), czy zmieniający ustalenia z Nicei (aneks III), a dotyczące reprezentacji w Parlamencie Europejskim i zasad wazenia głosów w Radzie.

¹¹ *Nowa Unia na półmetku, ...*

Na tym etapie projekt konstytucji europejskiej był bardzo obszernym i formalnie niejedynolitym dokumentem. W roboczej wersji liczy ponad 220 stron. Przedstawienie tego projektu ukazuje, jak głęboka zależność istnieje między statusem systemu a podejmowanymi próbami jego uporządkowania na poziomie konstytucyjnym. Jego złożony i skomplikowany charakter skupia się jak w soczewce w proponowanych rozwiązaniach.

4. Konstytucyjne regulacje władzy w UE i jej demokratycznej legitymizacji

Wpływ struktury i charakteru systemu europejskiego na ustalenia konstytucyjne przejawia się nie tylko w ogólnym kształcie konstytucji europejskiej, ale również, a może przede wszystkim w podstawowych rozwiązaniach ustrojowych. Centralnym problemem każdego konstytucyjnego uregulowania jest zawsze problem ośrodka władzy, wyznaczenia kompetencji władczych poszczególnych instytucji i ich legitymizacji. Wszystkie z poruszanych zagadnień były przedmiotem ożywionej dyskusji, prowadzonej zarówno w kręgach akademickich, jak i w gremiach politycznych od wielu lat. Jej nasilenie przypada jednak na ostatnie trzy lata, zwłaszcza od czasu przyjęcia deklaracji z Laeken i innych dokumentów dotyczących przyszłości Unii Europejskiej. Punktem wyjścia tych dyskusji były rozwiązania występujące w ramach systemu europejskiego, ukształtowane na podstawie obowiązującego prawa traktatowego, orzecznictwa Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości i praktyki politycznej. W ich ocenie podkreślano występowanie niezbyt precyzyjnego wyznaczenia zarówno relacji władczych zachodzących między instytucjami Unii/Wspólnoty a państwami członkowskimi, podziału kompetencji władczych w ramach Unii, a także demokratycznego umocowania tychże instytucji w korelacji z wykonywaniem władczych prerogatyw¹².

W szerszym zakresie wskazywano, że proces decyzyjny, funkcjonowanie instytucji wspólnotowych jest oderwane od demokratycznych reguł organizacji życia politycznego, prowadzi do alienacji społeczności europejskiej, posiadającej ograniczone możliwości partycypacji. Źródłem tych rozwiązań, była, jak na to wskazywano dwoistość natury systemu, rywalizacji o pozycję między państwami członkowskimi a instytucjami wspólnotowymi, co znajdowało przełożenia na preferowanie metody międzyrządowej lub wspólnotowej, a także skomplikowanie, ze względu na przyjęte rozwiązania prawne procedur decyzyjnych, głównie o charakterze legislacyjnym. Gdy na forum Konwentu podejmowano dyskusję na temat władzy w UE, jej jednolitości, podziału między instytucje, stwierdzono, że UE jest jednocześnie unią narodów i państw. To oznacza wprawdzie jej dwuznaczność, ale także nadaje oryginalność i wprowadza swoisty element równowagi.

¹² Główny zarzut formułowany jest względem Rady, w kontekście jej umocowania i uprawnień o charakterze legislacyjnym oraz trybem pracy. W tym zakresie od dawna postulowanym rozwiązaniem było wprowadzenie drugiej izby parlamentu jako organu współuczestniczącego w procesie stanowienia prawa. J. T. Lang, *How much do the smaller Member States need the European Commission? The role of the Commission in a changing Europe*, s. 12 (tekst opublikowany w formie elektronicznej pod adresem <http://www.juridicum.su.se>).

Próbując naruszyć tę równowagę – twierdził Valéry Giscard d'Estaing – i skupić władzę w jednej z unijnych instytucji, ryzykowalibyśmy natknięcie się na konflikt dotyczący legitymizacji i równości, który naraziłby jedność Unii na niebezpieczeństwo¹³.

W konsekwencji na forum Konwentu uznano, że system monolitycznej władzy, mimo pozornej zalety prostoty, nie pasuje do Unii. Inaczej rzecz ujmując można powiedzieć, że na etapie rozważania podstawowych rozwiązań konstytucyjnych o charakterze ustrojowym, przyznano, że charakter systemu wyraźnie limituje rozwiązania konstytucyjne możliwe do zastosowania.

W tej sytuacji dyskusja nad możliwymi rozwiązaniami od początku była skoncentrowana na kwestiach podziałów władzy w obrębie Unii i precyzyjnego określenia kompetencji. Widać to wyraźnie począwszy od Deklaracji z Laeken, która wskazywała na ten aspekt w kontekście wyzwań stojących przed UE i jej niezbędnymi reformami¹⁴.

Najpełniej problem ten został podjęty w uchwale Parlamentu Europejskiego o podziale kompetencji między Unią Europejską i państwami członkowskimi. Podkreślono w nim, że precyzyjne ustalenie podziału kompetencji między Unią a państwa członkowskie jest niezbędne, a powinno się opierać na zasadach subsydiarności i proporcjonalności, wynikać z lekcji historii Wspólnoty i oczekiwań zarówno obywateli UE, jak i państw aspirujących do Unii. Uznając wykonywanie kompetencji zgodnie z zasadami podziału, równowagi i współpracy władzy stwierdzono, że przyszła europejska konstytucja winna lepiej określić niezależność legislatywy, egzekutywy i funkcji sędziowskich. Winno to być wsparte konstytucyjnym wymogiem podporządkowania zasadzie pomocniczości¹⁵. W dalszej części tej uchwały określono generalnie ramy kompetencji państwa, stwierdzając, że nie ma potrzeby wskazania wyłącznych kompetencji państw członkowskich, ponieważ jako zasadę należy przyjąć założenie, że państwa posiadają jurysdykcję, jeżeli przepis konstytucji nie stanowi inaczej. Odrębne (własne) kompetencje Unii, które, jeśli obejmują określony obszar, ograniczają możliwość ingerencji państwa członkowskiego, które może ją podejmować tylko w zakresie i na warunkach ustalonych przez Unię¹⁶.

Uzupełniającą kategorię stanowią kompetencje podzielone, w ramach odrębnych obszarów, występujące w postaci trzech typów, w których Unia ustala generalne reguły, takich gdzie interweniuje w ramach uzupełnienia lub wsparcia, i takich, w których koordynuje polityki narodowe¹⁷.

W tak zakreślonym kierunku zostały skoncentrowane prace Konwentu. W przedstawionym projekcie, najbardziej znaczącym efektem „konstytucjonalizacji” systemu europejskiego, obok Części II, która zawiera Kartę Praw Podstawowych Unii, są rozwiązania dotyczące instytucji (stworzenie jednolitych ram instytucjonalnych Unii) – Artykuł 18¹⁸. Mimo iż zmiany w tym zakresie nie mają cha-

¹³ *Nowa Unia na półmetku...*

¹⁴ “The Future of the European Union – Laeken Declaration”, s. 2-3.

¹⁵ PE 304.276, s. 9.

¹⁶ *Ibidem*, s. 10.

¹⁷ *Ibidem*, s. 11.

¹⁸ CONV 850.03.

rakteru „rewolucyjnego”, wprowadzenie do systemu ścisłych związków między sferą instytucjonalną a określonymi w Artykule 11 kompetencjami Unii i państw członkowskich, prawnymi instrumentami działania skatalogowanymi w Artykule 32, a także precyzyjnie wyznaczonymi obszarami działania zarówno przez postanowienia zawarte w Części I, jak i Części III – poświęconej politykom i funkcjonowaniu Unii, stwarza nową jakość. Jest to specyficzna konstrukcja w ramach europejskiego systemu prawnego, której nie można odmówić konstytucyjnego charakteru. To połączenie rozwiązań ustrojowych z proceduralnymi i przypisanie konkretnych form do wyraźnie określonej sfery materialno-prawnej, jest najbardziej znaczącą figurą konstytucyjną w określeniu zakresu władzy. Wbrew oczekiwaniom, nie dokonano przeniesienia ośrodka ciężkości władzy do jednego z jej typów, ani nie wsparto ich demokratyczną legitymizacją w szerszym zakresie niż to miało miejsce do tej pory.

Zasadnicze przekształcenie systemu nie zostało wprowadzone, a zakres zmian, jaki teoretycznie mogła wprowadzić konstytucja, został okrojony. W ograniczonym stopniu projekt konstytucji spełnia również od dawna i powszechnie podnoszony postulat wprowadzenia większej „jasności” i „rozumiałości” systemu z punktu widzenia zwykłych ludzi. Od początku prac nad projektem konstytucji dało się zauważyć, że ukształtowane relacje, realia systemu europejskiego, okazały się zbyt wpływowe, aby, mimo pojawiających się deklaracji, wprowadzić rozwiązania zbliżone w swoim standardzie do konstytucji współczesnego państwa. Przy innym spojrzeniu na omawiane kwestie dostrzec jednak można zjawisko rodzenia się nowego typu konstytucji.



ISBN 83-7188-676-4