

CENTRUM STOSUNKÓW MIĘDZYNARODOWYCH

Drogi do Europy

Pod redakcją
Jerzego Kranza i Janusza Reitera

Warszawa 1998

**Niniejsza publikacja ukazała się dzięki wsparciu finansowemu
Przedstawicielstwa Komisji Europejskiej w Polsce
oraz Fundacji Konrada Adenauera**

Współpraca redakcyjna: Bartosz Jałowiecki

© 1998 Centrum Stosunków Międzynarodowych

Centrum Stosunków Międzynarodowych
ul. Mikołaja Reja 7
PL 00-922 Warszawa 54

Dyrektor: Janusz Reiter

Tel. (+48 22) 25 59 08

Fax (+48 22) 25 53 05

SPIS TREŚCI

Janusz Reiter, **Przedmowa**

Jan Kułakowski, **Wstęp**

Jerzy Kranz, **Wspólnoty i Unia: ponadnarodowość, federalizm, subsydiarność i suwerenność**

Jerzy Łukaszewski, **Francja a integracja europejska. Pół wieku ewolucji**

Andrea Dangelmayer, **Idea federalizmu w polityce Niemiec wobec integracji europejskiej**

Marek A. Cichocki, **Europejska polityka Niemiec na rozdrożu**

Piers Ludlow, **Cena późnego akcesu: Wielka Brytania a Wspólnota Europejska 1950-1973**

Leszek Jesień, **Eurosceptyczna Brytania**

Franciszek Gołembski, **Tradycje polityki brytyjskiej a koncepcje integracji europejskiej. Wielka Brytania jako partner państw europejskich**

Katarzyna Żukrowska, **Unia walutowo-gospodarcza**

Janusz Reiter

P R Z E D M O W A

W chwili, kiedy ta książka trafi na rynek, Polska będzie już prowadziła rokowania o przystąpieniu do Unii Europejskiej. Niezależnie od tego, jak optymistycznie lub pesymistycznie ocenia się szansę ich szybkiego zakończenia, jest to, nie tylko formalnie, nowy rozdział w historii integrowania Polski ze strukturami europejskimi. Cały wysiłek minionych 8 lat był obliczony na uzyskanie prawa wstępu do Unii, a więc podporządkowany pytaniu: jak dostać się do środka? Teraz, kiedy członkostwo jest w zasadzie przesądzone, na pierwszy plan wysuwa się zupełnie inne pytanie: Co dalej, już po wejściu do środka? Jest to nowa sytuacja, wymagająca zmiany sposobu myślenia. Aby stać się insiderem zintegrowanej Europy, trzeba się pozbyć mentalności outsidera, głęboko zakorzenionej w polskiej tradycji, a podtrzymywanej także przez ostatnie lata.

Wynikają z tego co najmniej trzy zasadnicze konsekwencje. Po pierwsze, trzeba dostarczyć Polakom więcej informacji o Unii, a także o tym, co ich czeka po przystąpieniu do niej. Być może obawy, że entuzjazm do członkostwa w integracji europejskiej zmaleje, kiedy społeczeństwo dowie się o niej więcej, są nawet słuszne, ale trudno proponować, aby Polacy wchodzili do Unii z przepaskami na oczach. Świadomość, że o poparcie większości dla przystąpienia do Unii trzeba będzie walczyć, nie musi wywoływać paniki. Są wszelkie powody, aby się spodziewać, że polska klasa polityczna potrafi przekonać większość.

Po drugie, a wiąże się to z pierwszą częścią, zmienić się musi sposób uzasadniania integracji Polski z Unią Europejską. Im żywsze było wspomnienie opresji, z której Polska wyszła w 1989 roku, tym łatwiej było przekonać ludzi, że Unia Europejska jest przystanią, w której trzeba zarzucić kotwicę, aby zdobyć trwałe bezpieczeństwo. Im bardziej oddalamy się od komunizmu, tym bardziej rośnie względne poczucie bezpieczeństwa. Perspektywa przystąpienia do NATO sprawia, że Polacy na szczęście nie muszą odczuwać zewnętrznego zagrożenia swego kraju. Oczywiście, w interesie bezpieczeństwa Polski nadal będzie leżało wstąpienie do Unii Europejskiej. Członkostwo w NATO nie przekreśla tego argumentu. Ale to stwierdzenie straci dotychczasową oczywistość. Co z tego wynika? Argument polityczny, dotychczas dominujący, zachowuje ważność, ale traci częściowo siłę oddziaływania. Integrację europejską Polski trzeba będzie uzasadniać nie tylko historycznie, lecz także pragmatycznie.

Po trzecie, Polska nie uniknie odpowiedzi na pytanie, jakiej chce Unii Europejskiej. W praktyce składa się ono oczywiście z wielu pytań cząstkowych, na które jednak nie sposób odpowiedzieć, jeśli nie ma się zdecydowanego poglądu na całość. W polskiej klasie politycznej brak dotychczas takiego całościowego poglądu. Stąd niechęć do zabierania głosu w różnych sprawach istotnych dla przyszłości Unii, dotyczących dalszego kierunku integracji. Nie ma się przy tym co ludzi: nasi partnerzy w Unii albo już wiedzą albo wkrótce się zorientują, że milczymy nie dlatego, że coś ukrywamy, lecz dlatego, że nie mamy niczego do powiedzenia. Oczywiście, rząd może ze względów taktycznych powstrzymać się od zajmowania jednoznacznego stanowiska w takiej czy innej kontrowersyjnej sprawie. Politycy czy eksperci nie zajmujący stanowisk rządowych nie mogą się już jednak zasłaniać taktyką.

Książka, która Państwu przedstawiamy, nie zawiera odpowiedzi na pytania kierowane pod adresem Polski. Jej celem jest raczej pokazanie pola, w którym będzie się poruszać polska polityka. Pola wyznaczonego przez poglądy i interesy dotychczasowych uczestników integracji europejskiej, a zwłaszcza państw, które

odgrywają w niej ważną rolę, takich jak Niemcy, Francja czy Wielka Brytania. Te różne wizje Europy nie są jadłospisem, z którego Polska może wybrać potrawę najbardziej odpowiadającą jej smakowi. Chodzi raczej o to, aby dodać do tego jadłospisu polski danie.

Polska wizja Unii Europejskiej musi oczywiście uwzględniać zarówno ogólne cele integracji, jak i interesy naszych partnerów. Musi jednak także wyrażać polskie preferencje, wynikające zarówno z naszego położenia geograficznego i związanych z tym interesów, jak i polskiej tradycji. Centrum Stosunków Międzynarodowych, jako miejsce kształtowania niezależnej opinii i ekspertyzy politycznej, chce się przyczynić, również poprzez tę książkę, do wywołania tej potrzebnej Polsce dyskusji.

Janusz Reiter

Wstęp

1. Jeżeli przyjmiemy założenie, że nie proponujemy jednej wizji dla jednoczącej się Europy, ale że wizji takich może być wiele, to stawiamy tym samym tezę pluralistycznego podejścia do założeń i struktur tego zjednoczenia. Wizja federalizmu i ponadnarodowości jest jedną z tych, które kształtowały rozwój integracji Europy w strukturach Wspólnot Europejskich. Nie będąc teoretykiem federalizmu i idei ponadnarodowości, nie będę rozwijał tego tematu, o którym mowa w dalszych rozdziałach tej książki. Jako praktyk procesów integracyjnych, chciałbym raczej odwołać się do obserwacji wynikających z implementacji idei europejskiej, w formie najpierw Wspólnot Europejskich, a potem Unii Europejskiej. Punktem wyjścia moich rozważań będzie przekonanie, że integracja europejska jest pojęciem politycznym, a integracja gospodarcza prowadzi jedynie do jego urzeczywistnienia. Moim zdaniem, mylą się więc ci, którzy sądzą, że można zrealizować integrację Europy zwłaszcza poprzez integrację gospodarczą, przy minimum tylko integracji politycznej.

Pojęcie - czy może raczej - zjawisko integracji politycznej wypływa z dwóch źródeł procesów integracyjnych: budowy nowego wymiaru demokracji i obawy przed sowieckim zagrożeniem ze Wschodu. Przyjrzyjmy się kolejno tym dwóm filarom integracji europejskiej.

Pewne koncepcje zjednoczenia Europy pojawiły się już w okresie międzywojennym. I to zarówno w zachodniej jak i w środkowej Europie. Niestety zadusił je brutalny postęp nazizmu i faszyzmu. Myśl o zjednoczeniu Europy w ramach demokratycznego ładu i pojednania, dojrzała w strasznych doświadczeniach II wojny światowej. Dziś może to wydawać się paradoksem, ale to Winston Churchill wylansował hasło Stanów Zjednoczonych Europy, w swoim słynnym przemówieniu w Zurychu w 1946 roku. Ruch Europejski, którego współzałożycielem był Polak. Józef Rettinger, stał u podstaw powołania Rady Europy, a Plan Marshalla zapewnił Europie, niestety tylko zachodniej, podstawy do jej rekonstrukcji i rozwoju gospodarczego.

Na tym tle pojawiają się sylwetki wielkich polityków, wizjonerów przyszłej integracji europejskiej, Alcide de Gasperi, Konrad Adenauer, Robert Schuman. Łączy ich wspólna przeszłość walki z nazizmem i z faszyzmem, wspólna bezwarunkowa opcja na rzecz demokracji i wspólne dążenia do pojednania. Byli to ludzie, zwłaszcza Schuman i de Gasperi, którzy kształcili się i działali na pograniczu dwóch kultur - łańdzkiej i germańskiej - i którzy z tych kultur czerpali swoją europejskość. Oślawiona deklaracja Roberta Schumana z 1950 roku, która dała podwaliny Europejskiej Wspólnocie Węgla i Stali, była deklaracją francusko-niemieckiego pojednania, w której uwspólnotownienie produkcji węgla i stali miało odgrywać rolę wybitnie polityczną. Jean Monnet, autor Traktatu Paryskiego i pierwszy przewodniczący Wysokiej Władzy Europejskiej Wspólnoty Węgla i Stali (EWWiS), zwykł był mawiać, że nie interesuje go węgiel i stal, ale interesuje go Europa.

O jaką Europę chodziło? Chodziło o Europę odgraniczną od Wschodu "żelazną kurtyną" i murem Berlińskim. I tu pojawia się drugi wątek, jaki leży u źródeł integracji europejskiej: zimna wojna i lęk przed sowieckim ekspansjonizmem. Był on niewątpliwie silnym bodźcem w realizacji procesów integracyjnych, które stały się jakoby przeciwwagą do satelizacji przez Z.S.R.R. środkowo-wschodniej części kontynentu. To Stalin, wbrew swoim własnym zamierzeniom, odegrał, może nie decydującą, ale znaczną rolę w integracji zachodniej Europy. Stało się to kosztem naszej części kontynentu.

Dowodem politycznej treści integracji europejskiej były, podjęte już w latach pięćdziesiątych, próby stworzenia Europejskiej Wspólnoty Politycznej i Europejskiej

Wspólnoty Obronnej. Fiasko tych inicjatyw w 1954 roku nakłoniło P.H. Spaaka do szukania w integracji gospodarczej dalszych dróg do zjednoczenia Europy. Tą drogą stały się Traktaty Rzymskie i powołanie Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej oraz Europejskiej Wspólnoty Energii Jądrowej - Euratom.

Z biegiem czasu, instytucje trzech Wspólnot Europejskich, łączą się w jedną wspólną strukturę, powstaje Jednolity Akt, zapada decyzja o powszechnych wyborach do Parlamentu Europejskiego. Poprzez Traktat z Maastricht i powołanie Unii Europejskiej, scenariusz integracji gospodarczej powraca do swych politycznych źródeł. Ale odbywa się to już w innym kontekście politycznym. Europa Szóstki stała się Europą Piętnastki, a upadek imperium sowieckiego postawił ją wobec wyzwania otwarcia się na Wschód.

Konferencja Międzyrządowa, która ma przeprowadzić rewizję Traktatu z Maastricht, stanęła w obliczu zagadnień ściśle politycznych: stosunku Unii do obywatela, funkcjonowania instytucji i procesów decyzyjnych, wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa. A to wszystko na tle dwóch wybitnie politycznych perspektyw: poszerzenia Unii Europejskiej na Wschód i budowy Unii Gospodarczej i Walutowej z wprowadzeniem waluty europejskiej - Euro.

2. Szkice w niniejszej książce poświęcone są koncepcjom integracji europejskiej, ich roli w rozwoju procesów integracyjnych oraz możliwych scenariuszy ich realizacji. Tym zagadnieniom poświęcone są kolejne rozdziały tej publikacji. Trudno w krótkim wstępie ustosunkować się do całokształtu tych zagadnień. O tym czy i jaki widzę wpływ federalizmu i idei ponadnarodowości, na kształt Wspólnot Europejskich, powiem na zakończenie, choć wizja ta wyłania się już do pewnego stopnia z pierwszej części wstępu. Jednak najpierw chciałbym przyrzeć się jeszcze z bliska sprawie pogłębienia i poszerzenia struktur integracji europejskiej. Wydaje mi się, że nasze podejście do tego zagadnienia może być cennym i oryginalnym wkładem polskiego stanowiska wobec głównych strategii dla Europy.

Pogłębienie i poszerzenie Unii Europejskiej zostały błędnie przedstawione we wczesnych latach dziewięćdziesiątych jako pojęcia przeciwstawne. Dla jednych poszerzenie jawiło się jako rezygnacja z pogłębienia Unii Europejskiej, jako jej "rozwodnienie" i wycofanie się z dążenia do Unii politycznej, gospodarczej i walutowej oraz jako powrót na pozycję strefy wolnego handlu. Ci natomiast którzy nie chcieli i nadal nie chcą pogłębienia, powitali projekt poszerzenia jako pożądaną alternatywę dla prób pogłębienia Unii. Stopniowo, pod wpływem nacisków ze strony Polski, antagonistyczne podejście do tego zagadnienia zaczęło słabnąć i pojawiła się koncepcja poszerzenia podporządkowanego pogłębieniu: najpierw należy zająć się reformą struktur i procesów decyzyjnych Unii, celem ich wzmocnienia, i dopiero wtedy można będzie podjąć działania dążące do poszerzenia. Stąd podporządkowanie merytoryczne i w czasie poszerzenia, uprzednim zakończeniem i pozytywnym wynikiem Konferencji Międzyrządowej.

Naszym wkładem do tej debaty powinna być więc odmienna propozycja. Koncepcji jednostronnej zależności jednego procesu od drugiego, należy, moim zdaniem, przeciwstawić koncepcję wzajemnej współzależności obu procesów. Poszerzenie Unii winno opierać się na jej pogłębieniu. Prawdą jest również, że jeśli Unia nie podejmie wyzwania poszerzenia na Wschód, to ryzykuje poważnie pozbawieniem jej nowej dynamiki, nowego napędu. To z kolei może stać się źródłem powrotu eurosklerozy poprzez pozbawienie się nowych bodźców i nowych perspektyw. Tak więc nie podporządkowanie poszerzenia pogłębieniu, ale równoczesne i zazębiające się procesy są rękojmnią właściwego rozwoju integracji europejskiej. O ile integracja europejska była odpowiedzią na satelizację środkowo-wschodniej części naszego kontynentu, o tyle integracja Europy stała się odpowiedzią na wyzwanie nowej sytuacji

geopolitycznej. To rozróżnienie, którego autorem jest były wice-przewodniczący Komisji Europejskiej, Frans Andriessen, jest dla nas bardzo ważne. Zbiega się ono z koncepcją współzależności procesów pogłębienia i poszerzenia, które powinno być naszym wkładem do tej debaty.

3. Wreszcie ostatnia uwaga, zanim przejdę do konkluzji. Tożsamość europejska nie jest pojęciem polityczno-prawnym, lecz kulturowo-społecznym. I dlatego tożsamość ta nie opiera się na rozwoju instytucji europejskich, ale leży ona u podłoża tych instytucji. Ich rozwój zakłada istnienie tożsamości europejskiej, bez której byłyby one jedynie technokratycznymi strukturami.

Jeżeli chodzi o problem tożsamości narodowej, to nie ma on nic wspólnego z członkostwem w Unii Europejskiej. Tożsamości narodowej mogą zagrażać i często zagrażają procesy kulturowo-społeczne, które nie były zainicjowane i nie są kontrolowane przez instytucje Unii Europejskiej. Błąd polega na myleniu pojęcia tożsamości z pojęciem suwerenności. To problem suwerenności, a nie tożsamości narodowej należy do debaty o członkostwie w Unii Europejskiej. Ten problem powinniśmy poddać nie emocjonalnej ale rzeczowej analizie, celem ustalenia stanowiska, w ramach głównych strategii dla Europy.

4. Jaki był wpływ federalizmu i idei ponadnarodowości na kształt Wspólnot Europejskich? Wydaje mi się, że powyższe rozważania nie pozwalają na jednoznaczną odpowiedź na to pytanie. Jeżeli miałoby tu chodzić o bezpośredni, inspirujący struktury i działania, wpływ idei federalizmu i ponadnarodowości, to wpływ ten aczkolwiek zauważalny, był chyba dosyć ograniczony. Natomiast jeżeli przyjmiemy założenie politycznego charakteru Wspólnot i zastanowimy się nad tym czym jest pogłębienie Unii Europejskiej, to trudno się tu nie dopatrzeć elementów federalizmu i ponadnarodowości.

Polityczny charakter najpierw Wspólnot, a potem Unii Europejskiej, wpływa nie tyle bezpośrednio z założeń teoretycznych, ile z konieczności zaopatrzenia konstrukcji europejskiej w instrumenty niezbędne do realizacji jej celów, które są polityczne, nawet jeżeli posługują się środkami gospodarczymi. Ale trudno wyobrazić sobie kolejne etapy rozwoju Wspólnot, aż po Unię Europejską, abstrahując od myśli federalistycznej i ponadnarodowościowej.

Więź ta ukazuje się jeszcze wyraźniej, gdy zastanowimy się czym jest pogłębienie Unii Europejskiej. Można by się długo na ten temat rozwodzić, ale - moim zdaniem - trzy elementy są tu istotne. Pierwszy, to akceptacja ograniczenia suwerenności państw członkowskich, czy też jej uwspólnotowanie na rzecz instytucji i procesów decyzyjnych Unii. Drugi, to niedopuszczanie do tego, żeby zbyt elastyczna koncepcja Unii przysłała wspólne cele i jednolitość instytucji sterujących konstrukcją europejską. Trzeci wreszcie, to zasada subsydiarności, czyli pomocniczości, która jest już ściśle związana z założeniami federalizmu.

W konkluzji można powiedzieć, że Wspólnoty Europejskie już od ich zarania praktykowały zasady federalizmu i idei ponadnarodowości, ale trochę tak jak praktykował prozę pan Jourdain, w słynnej komedii Moliera, nie bardzo zdając sobie z tego sprawę.

Wspólnoty i Unia: ponadnarodowość, federalizm, subsydiarność i suwerenność

Pisząc o Wspólnotach Europejskich¹ oraz o Unii Europejskiej (UE) nie sposób nie zauważyć, że określa się je często mianem organizacji ponadnarodowych lub ponadpaństwowych. W tym kontekście słychać głosy o zmierzaniu do federacji europejskiej, o związanych z tym ograniczeniach suwerenności lub wręcz pozbawianiu państw ich suwerenności. Nie jest to zjawisko nowe, dyskusja ożywia się jednak wraz z kolejnymi etapami integracji europejskiej - w szczególności zaś Traktatem o UE oraz zamiarem ustanowienia unii walutowej i gospodarczej w ramach Wspólnoty Europejskiej (WE).

Debacie tej towarzyszą liczne nieporozumienia. Nie ulega wątpliwości, że członkostwo we Wspólnocie Europejskiej ogranicza w dalekim stopniu swobodę działania oraz zakres kompetencji państw członkowskich w poszczególnych dziedzinach, czego w żadnym razie nie należy lekceważyć. Trzeba jednak dokładnie wyważyć wady i zalety członkostwa, a ponadto sprecyzować używane, a nie zawsze jasne pojęcia jak np. federacja, suwerenność, ponadnarodowość lub subsydiarność. Nie pretendując do ostatecznych rozstrzygnięć, poniższe uwagi stanowią próbą uporządkowania terminów, pojawiających się również w niniejszym zbiorze.

I. Integracja europejska

Idea integracji europejskiej zrodziła się w pierwszych latach powojennych jako reakcja na wady polityki przedwojennej, które doprowadziły między innymi do II wojny światowej. Ważną przesłanką integracji było zrozumienie, iż zapobiegać konfliktom można najlepiej przez zorganizowanie państw (należących do wspólnego kręgu cywilizacyjnego i wyznających podobne wartości) w silne struktury współpracy gospodarczej, politycznej i wojskowej. Chodziło o to, by w drodze integracji (początkowo gospodarczej) zapobiegać wrogości, konfliktom i myśleniu wyłącznie w kategoriach bloków lub egoizmów narodowych. Tym zjawiskom integracja ma nakładać swego rodzaju kaganiec, dając w zamian odpowiednie korzyści.

Integracja europejska wiąże się z odejściem od wcześniejszych koncepcji równowagi sił między poszczególnymi państwami i często doraźnie zwierzanymi sojuszami na rzecz wspólnoty demokratycznych państw. Integracja polega przede wszystkim na utworzeniu silnej struktury prawnej, która wiąże państwa i utrudnia lub wręcz uniemożliwia w pewnych dziedzinach prowadzenie samodzielnej polityki, która mogłaby pozostawać w sprzeczności z interesami pozostałych państw członkowskich. W konstrukcji tej, wpływy poszczególnych państw ograniczone są koniecznością tworzenia woli wspólnej w różnych dziedzinach, co skłania do kompromisów i zapobiega nadmiernej ekspansywności w pojedynkę. Z drugiej zaś strony państwa mogą umocnić swą pozycję międzynarodową występując w ramach jednolitej grupy. Nie bez znaczenia jest tu również fakt, że wobec konkurencji politycznej i gospodarczej innych centrów polityki światowej, Europa może odegrać znaczącą rolę tylko jako w miarę silnie zorganizowana struktura.

Z politycznego punktu widzenia ważną przesłanką integracji było w pierwszych powojennych latach dążenie do kontrolowania Niemiec i wkomponowania ich w silne

¹ Mamy na myśli trzy Wspólnoty: Europejską Wspólnotę Węgla i Stali (EWWS), Europejską Wspólnotę Energii Atomowej (EWEA) zwaną też Euratomem oraz Europejską Wspólnotę Gospodarczą (EWG); ta ostatnia, na mocy Traktatu z Maastricht z 1992 r. ustanawiającego Unię Europejską, zmieniła nazwę na Wspólnota Europejska (WE). Każda z trzech Wspólnot posiada osobowość międzynarodowoprawną, w przeciwieństwie do Unii Europejskiej.

struktury międzynarodowe. Nie bez przyczyny inicjatywa francuskiego ministra spraw zagranicznych (Roberta Schumana), dotycząca powołania EWWS², zbiegła się w czasie (lata 1950-52) ze stopniową redukcją kontroli mocarstw nad Niemcami (tzw. *Deutschlandvertrag* z 1952 r.) oraz z odejściem od międzynarodowej kontroli zasobów i produkcji w Zagłębiu Ruhry. Również Traktat z Maastricht powstał w dużym stopniu w wyniku swego rodzaju ucieczki do przodu w kontekście zjednoczenia Niemiec; decydującą rolę odegrała w tej mierze wspólna inicjatywa francusko-niemiecka³.

Z gospodarczego punktu widzenia istotną rolę odegrało przekonanie, iż rozwój ekonomiczny nie powinien być ograniczany granicami państwowymi. Na tym właśnie tle powstała idea wspólnego rynku (przekształconego z czasem w rynek jednolity), który sprzyjać ma swobodnemu przepływowi ludzi, towarów, usług i kapitału, a także zapobiegać nielojalnej konkurencji. Również niektórych problemów pozagospodarczych nie da się w dzisiejszym świecie rozwiązać w skali jednego państwa. Po zniknięciu "żelaznej kurtyny" ten ostatni aspekt widać coraz dobitniej w takich między innymi dziedzinach jak zorganizowana przestępczość, migracja, problem uchodźców czy ochrona środowiska.

Z wojskowego punktu widzenia integracji gospodarczej towarzyszyła współpraca militarna w postaci NATO oraz Unii Zachodnioeuropejskiej. Była to odpowiedź na ekspansywną politykę Moskwy i międzynarodowego komunizmu.

Inicjatorzy integracji (a byli nimi politycy chadecy) wychodzili z koncepcji określanej jako funkcjonalna, która zakładała, iż stopniowe powstanie kilku organizacji wyspecjalizowanych w określonych dziedzinach doprowadzi z czasem do unii gospodarczej i politycznej. Droga ta usiana była przeszkodami i nie sprawdziła się w pełni, jednak dzisiejszy stan integracji europejskiej dowodzi znacznego postępu.

Ważnym etapem było powstanie Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej (Traktat rzymski z 1957 r.), która z czasem rozszerzyła swe pole działania na wiele dziedzin pozagospodarczych (stąd jej obecna nazwa: Wspólnota Europejska) i która stanowi podstawowy element integracji europejskiej.

Powstanie EWG dowodziło coraz mocniejszego przekonania, że pojedyncze państwa zachodnioeuropejskie - wychodzące z fazy powojennej odbudowy i ustanawiające zewnętrzną wymienialność swych walut - nie będą w stanie rozwijać harmonijnie swej gospodarki, ani też samodzielnie konkurować z mocarstwami ekonomicznymi (np. ze Stanami Zjednoczonymi). Współpraca gospodarcza nie mogła się rzecz jasna ograniczać tylko do konsultacji lub ustalania ogólnych programów. Nie sposób tu było obejść się bez silnej międzynarodowej struktury, likwidującej bariery i harmonizującej prawo. Instrumentami w tej dziedzinie były unia celna (zrealizowana w 1968 r.), konstrukcja wspólnego rynku oraz rynek jednolity (realizowany w wyniku przyjęcia w 1986 r. Jednolitego Aktu Europejskiego).

Kolejnym etapem jest Traktat z Maastricht, który wprowadzając do Traktatu WE postanowienia o unii walutowej i gospodarczej, przewiduje jednocześnie zacieśnienie współpracy państw w ramach tzw. drugiego i trzeciego filary, czyli wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa oraz spraw wewnętrznych i wymiaru sprawiedliwości (np. problem migracji, wiz, azylu, ekstradycji, zwalczania przestępczości międzynarodowej). W przeciwieństwie do pierwszego filaru (obejmującego przede

² Powołanie do życia EWWS oraz wyposażenie jej w kompetencje władcze miało na celu ustanowienie silnej kontroli nad przemysłem stalowym i węglowym, które uznawano wówczas nie bez racji za jedno ze źródeł potęgi wojskowej.

³ Interes RFN polegał w latach 1950-tych na tym, by wzmocnić swą pozycję gospodarczą oraz zapewnić sobie powrót do polityki europejskiej (między innymi w kontekście dążeń do zjednoczenia obu państw niemieckich). Traktat z Maastricht wyraża filozofię polityki niemieckiej, którą streścić można skrótowo jako "europejskie Niemcy, zamiast niemieckiej Europy". Niezależnie jednak od woli uniknięcia znanej z historii Niemiec tzw. *Mittellage*, nie ulega wątpliwości, iż Niemcy zdają sobie sprawę z korzyści gospodarczych i politycznych swego związania się z integracją europejską, w której odgrywać mogą ważną rolę, unikając jednocześnie niebezpieczeństwa popadnięcia w politykę izolacjonizmu (tzw. *Alleingang*). Z tego punktu widzenia, w interesie Niemiec leży również osiągnięcie przez państwa Europy Środkowej odpowiedniego poziomu stabilności politycznej i gospodarczej (i stąd poparcie RFN dla rozszerzenia UE i NATO na Wschód).

wszystkim dziedzinie uregulowane w Traktacie WE), pozostałe dwa filary nie należą w zasadzie do kompetencji WE, a współpraca w tych dziedzinach odbywa się na płaszczyźnie międzyrządowej wyznaczonej Traktatem o UE. Traktat z Amsterdamu (czerwiec 1997) uzupełnia postanowienia Traktatu z Maastricht między innymi przez rozszerzenie kompetencji UE o wybrane zagadnienia z zakresu II i III filaru.

Przyjęcie priorytetów - dalekosiężnych i na poziomie pewnej ogólności - prowadzi do określenia niektórych kompetencji WE w sposób szczegółowy, w innych zaś obszarach traktatowych regulacja szczegółowa nie zawsze jest możliwa lub pożądana. W konsekwencji, wypełnianie treścią poszczególnych celów traktatowych, a tym samym wyznaczanie celów częściowych, wiąże się z odpowiednimi impulsami i wolą polityczną, właściwymi formami prawnymi i politycznymi oraz z problemem legitymizacji działań organów WE i UE.

Ewolucja Wspólnot dokonuje się najczęściej na podstawie jednomyślniej decyzji (w Radzie Ministrów Wspólnot lub w wyniku zmian traktatowych ratyfikowanych przez parlamenty lub głowy państw). Zgoda rządów i parlamentów dana jest (w formie ratyfikacji zmian traktatowych) co do zasadniczych celów i kierunków rozwoju, parlamenty krajowe wystawiają jednak jednocześnie swego rodzaju czek *in blanco* dla rządów i dla organów WE, podejmujących dalsze konkretne działania w tak wyznaczonych ramach.

Cechą charakterystyczną integracji europejskiej jest jej silnie rozbudowana tkanka prawna, co przejawia się nie tylko w uchwalaniu (głównie przez Radę Ministrów WE oraz Komisję Europejską - przy rosnącym wpływie Parlamentu Europejskiego) norm prawnych wiążących bezpośrednio państwa i bezpośrednio stosowanych na ich obszarze, lecz również w pierwszeństwie tych norm przed normami krajowymi. Stanowienie prawa w taki sposób i na taką skalę jest bez wątpienia znaczącym faktem politycznym w stosunkach międzynarodowych.

Ten silnie normotwórczy charakter Wspólnot stanowi bez wątpienia o ich oryginalności⁴. Nie ulega też wątpliwości, iż niezależnie od wspólnych interesów gospodarczych i politycznych, powiązanie państw członkowskich gęstą siecią norm prawnych czyni proces integracyjny w pewnym stopniu nieodwracalnym. W dziedzinach objętych Traktatem WE normy traktatowe i wtórne (czyli uchwalone przez organy WE na podstawie Traktatu) stanowią w państwach członkowskich ponad połowę źródeł prawa na ich terytorium.

Po wejściu w życie Traktatu z Maastricht pojawiają się coraz częściej pytanie o ostateczny cel i formę integracji, nie ma jednak na nie dziś odpowiedzi, przy czym nie należy się łudzić, że będzie ona łatwa do sformułowania.

Polityka jest w gruncie rzeczy strukturą różnych celów, ułożonych według określonego systemu wartości i realizowanego w określonych ramach prawnych; z celów ogólnych i ważniejszych (można je nazwać priorytetami) wynikają pozostałe cele i zadania. O ile w sferze celów ogólnych inicjatywa integracyjna polega na zapewnieniu pokoju i dobrobytu w powojennej Europie, to z czasem wyłoniły się konkretniejsze cele i środki ich realizacji takie jak np. zarządzanie rynkiem węgla i stali, unia celna, wspólny rynek, rynek jednolity, koordynacja niektórych aspektów polityki walutowej, polityki zagranicznej oraz spraw wewnętrznych (azyl, migracje, zwalczanie międzynarodowej przestępczości). Integracja europejska wychodziła więc niewątpliwie z przesłanek politycznych, jednak pierwsze jej instrumenty ograniczały się do spraw gospodarczych. Z czasem dopiero wymiar polityczny nabrał większego znaczenia między innymi przez próby koordynowania współpracy w dziedzinie polityki zagranicznej (tzw. Europejska Współpraca Polityczna), co znalazło swój dalszy ciąg w postanowieniach Traktatów z Maastricht i z Amsterdamu.

⁴ Z tego też względu b. RWPG nie stanowiła w żadnym razie konkurencji dla Wspólnot, ani też nie mogła być dla nich przeciwwagą.

W tym kontekście nie wydają się w pełni uzasadnione zarzuty, iż integracja nie doprowadziła do zaniku nacjonalizmów w Europie lub wspólnej polityki wobec najważniejszych kwestii polityki międzynarodowej, gdyż nie takie były jej bezpośrednie cele i nie wyposażono jej w odpowiednie instrumenty. Stwarzała ona ku temu niewątpliwie przesłanki, lecz sprawa unii politycznej nabrała (wątplęgo wprawdzie) kształtu dopiero wraz z Traktatem z Maastricht. Zadaniem na najbliższą przyszłość może być więc jedynie osiągnięcie postępu na drodze ku unii politycznej, której ważnymi elementami są między innymi tzw. II i III filar UE⁵. Jest to jednak cel niezwykle trudny do zrealizowania ze względu na różną tradycję i różne interesy państw europejskich. Przyczyny tych trudności nie ograniczają się bynajmniej do wadliwych struktur lub procedur decyzyjnych Wspólnot, wydają się natomiast głębsze i trudno usuwalne. Nie należy zatem koncentrować oskarżeń jedynie na strukturach WE i UE (tak jak trudno winić ONZ za międzynarodowe konflikty zbrojne). Z drugiej natomiast strony, nie sposób nie zauważyć, iż pokój, dobrobyt, bezpieczeństwo i współpraca w Europie wyglądałyby inaczej (gorzej) gdyby nie istnienie Wspólnot. Wspólnoty i UE to zatem coś więcej niż tylko zaawansowana współpraca gospodarcza i - krytykując ich niedostatki - nie wolno o tym zapominać.

II. Ponadnarodowość

Powojenny rozwój społeczności międzynarodowej charakteryzuje się wzrastającą intensywnością współpracy państw, ich coraz większą współzależnością ekonomiczną i polityczną, a także zmieniającą się w tym kontekście rolą państwa i prawa międzynarodowego. Państwa w coraz większym stopniu skazane są na współpracę oraz na poddawanie się ograniczeniom wynikającym z (tworzonego przez nie) prawa międzynarodowego.

W tym kontekście suwerenność państw nie tyle traci na znaczeniu, co musi być odpowiednio rozumiana i interpretowana⁶. Również rola państwa ulega swego rodzaju przewartościowaniu, co jednak w żadnym razie nie znaczy, iż suwerenność państwa lub państwo narodowe skazane są na zniknięcie. Jeśli słyhać głosy o obumieraniu państwa narodowego, to należy je raczej rozumieć jako krytykę modelu, polegającego na silnej pozycji państwa, które samodzielnie - nierzadko kosztem innych państw i/lub w niezgodzie z prawem międzynarodowym - próbuje rozwiązywać stojące przed nim problemy (problemy, dodajmy, z którymi nie zawsze jest sobie w stanie samodzielnie poradzić).

W dziedzinie gospodarczej czy też bezpieczeństwa trudno dziś taką politykę prowadzić. Współpraca międzynarodowa, w tym również w silnych strukturach typu WE, wydaje się konieczna i pożądana nie tylko w imię przyjętych z góry założeń ideowych, ale też ze względu na korzyści, jakie odnoszą z niej poszczególne państwa. Jeśli celem WE jest stworzenie jednolitego rynku i zlikwidowanie barier w swobodnym przepływie towarów, ludzi, usług i kapitału, to trudno sobie to wyobrazić w innej formie niż ponadnarodowej (w znaczeniu przyjętym poniżej).

Pojawienie się terminu "ponadnarodowość" w powojennych deklaracjach politycznych wynikało z chęci uzyskania poparcia dla koncepcji organizacji międzynarodowej (EWWS), którą państwa wyposażały w kompetencje wykraczające daleko poza znane dotąd modele. Dodajmy, że celów EWWS nie dałoby się osiągnąć inaczej niż przez stworzenie struktury zwanej umownie ponadnarodową.

Popularna w pierwszych latach powojennych koncepcja funkcjonalizmu wychodziła z założenia, że proces jednoczenia Europy w ramach organizacji ponadnarodowej -

⁵ Nie wydaje się jednak, by realistycznym celem - przynajmniej w średnioterminowej perspektywie - miała być *sensu stricto* federacja państw członkowskich.

⁶ Zob. niżej pkt V.

działającej początkowo w ściśle określonych sektorach - doprowadzi do zmiany w zachowaniu się aktorów politycznych i w ten sposób stworzy impuls dla powstania unii politycznej. Krytykowano wówczas pośrednio tradycyjną koncepcję państwa narodowego oraz jego suwerenność jako źródło samowoli i wynikających w związku z tym konfliktów międzynarodowych, popierano natomiast koncepcję współpracy w postaci tzw. federacji europejskiej. Tego ostatniego terminu używa się do dziś dość dowolnie, jednak nie wydaje się, by celem inicjatorów integracji było utworzenie rzeczywistej federacji europejskiej przez likwidację państw wchodzących w jej skład.

Termin "ponadpaństwowość" - używany najczęściej zamiennie z terminem "ponadnarodowość" (*übernational, überstaatlich; supranational, superétatique*) - jest mało precyzyjny. Nie definiują go ani Traktaty Wspólnot, ani prawo wtórne⁷, chociaż z prawa i praktyki Wspólnot dają się odtworzyć jego zasadnicze elementy.

Kontrowersja co do tego, czy lepiej stosować termin "ponadnarodowość" czy też "ponadpaństwowość" wydaje się jałowa jeśli nie sprecyzować ich treści. Nie dzieląc włosa na czworo, zamienne używanie obu terminów wydaje się uprawnione. Pamiętać też trzeba o tym, że francuskie lub angielskie słowo "*nation*" sprowadza się dziś w gruncie rzeczy do pojęcia państwa obywatelskiego, czyli państwa wolnych i równych obywateli.

Terminy "ponadpaństwowość" i "ponadnarodowość" używane są często jako pewnego rodzaju skróty myślowe, które prowadzić mogą niekiedy do nieporozumień. W przypadku organizacji międzynarodowych terminy te stosuje się dla podkreślenia specyficznych cech określonej struktury międzypaństwowej.

W odniesieniu do Wspólnot Europejskich ponadnarodowość oznacza istnienie trzech cech charakterystycznych:

- niezależność członków niektórych organów (podejmujących wiążące prawnie decyzje) od państw członkowskich,
- transfer niektórych kompetencji dokonany przez państwa członkowskie na rzecz organizacji (jej organów),
- bezpośrednie obowiązywanie i stosowanie norm prawnych organizacji wobec państw członkowskich i ich podmiotów prawnych (osoby fizyczne i prawne).

Poszczególne z tych właściwości znane są z historii organizacji międzynarodowych, natomiast o ponadpaństwowości należy mówić wówczas, gdy cechy te występują łącznie.

Trzeba tu rozróżnić między ponadnarodowym charakterem organu międzynarodowego (np. Komisji Europejskiej) z jednej strony, a organizacji międzynarodowej z drugiej. Znane są bowiem sytuacje, gdy również organy złożone z przedstawicieli rządów mogą podejmować decyzje (niekiedy większością głosów) stwarzające obowiązki dla państw lub wywołujące skutki prawne dla podmiotów prawnych w państwie (dotyczy to zarówno Rady Ministrów WE, jak i niektórych decyzji Rady Bezpieczeństwa ONZ⁸), przy czym dana organizacja międzynarodowa nie musi mieć automatycznie ponadnarodowego charakteru. Ponadnarodowość w odniesieniu do organizacji międzynarodowej nie oznacza więc, że posiada ona władzę nad państwami (stoi ponad nimi), ponieważ właśnie państwa powołują do życia daną organizację i określają zakres jej kompetencji; państwa są bytami suwerennymi, a organizacje nie.

Wbrew początkowym oczekiwaniom ewolucja Wspólnot Europejskich nie polega na stałym umacnianiu i zwiększaniu kompetencji organu niezależnego od rządów

⁷ W art. 9 pierwotnej wersji Traktatu EWWS używano terminu "*supranational*" (*überstaatlich*) dla określenia pozycji prawnej członków organu niezależnego od rządów, czyli Wysokiej Władzy. W aktualnej wersji art. 9 termin ten nie figuruje, a w miejsce Wysokiej Władzy weszła Komisja Europejska.

⁸ Np. decyzje Rady Bezpieczeństwa ONZ podejmowane są tylko przez ograniczoną liczbę państw członkowskich (15 członków), wiążą zaś niekiedy wszystkie państwa ONZ i wywołują mogą skutki finansowe (np. w przypadku sankcji międzynarodowych).

(Komisja Europejska). Nie wynika to z zaplanowanej woli rządów, lecz przede wszystkim ze zmiennej dynamiki rozwoju Wspólnot oraz rozszerzania zakresu ich kompetencji. Po zrealizowaniu unii celnej (w 1968 r.), w którym to etapie Komisja wykazywała spory inicjatywy, konieczne stało się ułożenie dalszego programu działania WE, przy czym odbywało się to przez wyznaczanie określonych celów lub obszarów, a regulacja prawna tych nowych dziedzin znalazła się w kompetencji Rady Ministrów (działającej najczęściej na wniosek Komisji).

Cechą charakterystyczną tego następnego okresu były kłopoty ze stosowaniem głosowania większościowego w Radzie Ministrów (konsekwencja tzw. kompromisu luksemburskiego z 1966 r.), a także powołanie w latach 1970-tych pozastatutowego organu w postaci Rady Europejskiej (złożonej z szefów państw i rządów), która podejmowała i podejmuje nadal najważniejsze decyzje kierunkowe (np. dotyczące Europejskiej Współpracy Politycznej lub utworzenia Europejskiego Systemu Walutowego). Rola organu ponadnarodowego (Komisja) pozostaje nadal znaczną, ale WE czynnik narodowy (międzyrządowy) utrzymał zasadniczą wagę. Nie zmienia to w niczym ponadnarodowego charakteru WE.

Przekazanie niektórych kompetencji państw w sposób traktatowy na rzecz WE prowadzi do sytuacji, w której Wspólnota wykonuje te kompetencje w imieniu własnym, a państwa członkowskie nie mogą jednostronnie anulować takiego transferu (mogą to uczynić w drodze wspólnej decyzji). Dodajmy przy tym, że wycofanie się jakiegoś państwa ze Wspólnoty Europejskiej jest z prawnego punktu widzenia trudne (wymagałoby niezwykle skomplikowanych negocjacji), a nie bez znaczenia dla takiego kroku byłyby skutki polityczne i gospodarcze dla danego państwa.

Istotnym elementem ponadnarodowości jest również fakt, że normy stanowione przez organy WE są wiążące dla państw i ich podmiotów prawnych, że obowiązują one bezpośrednio w porządku prawnym państw członkowskich (tzn. nie wymagają dodatkowej akceptacji - w jakiegokolwiek formie - ze strony organów państwowych) i że stanowią źródło prawa w państwach członkowskich. Normy te mogą być bezpośrednio stosowane (np. w administracji lub w sądzie) i wywołują bezpośrednie skutki prawne dla osób fizycznych i prawnych na terytorium państw członkowskich⁹. W niektórych przypadkach organy Wspólnot (Rada Ministrów) uchwalają akty prawne (dyrektywy), w którym zobowiązuje państwo do realizacji określonego celu przez wydanie w wyznaczonym terminie odpowiedniego aktu prawa krajowego, pozostawiając tym samym organom państwowym pewien margines manewru.

Specyfika Wspólnot polega zatem na przenikaniu się dwóch systemów prawnych (wg niektórych opinii powstaje nawet specyficzny wspólny porządek prawny w określonych dziedzinach) przy czym prawo traktatowe i prawo stanowione przez Wspólnoty ma pierwszeństwo przed normami prawa krajowego. Kompetentnym dla rozstrzygnięcia konfliktów na tym tle jest Sąd Wspólnot.

Prawo Wspólnot jest wynikiem uchwał zarówno organów rządowych (Rada Ministrów WE), jak i organów niezależnych (Komisja Europejska). Pozycja Komisji Europejskiej jest silna nie tylko dlatego, iż stanowić ona może samodzielnie normy prawnie wiążące, ale również z tego względu, że niektóre uchwały Rady Ministrów mogą dojść do skutku tylko na wniosek Komisji (która przygotowuje projekt danej uchwały). Etap poprzedzający wydanie normy wiąże się w praktyce z licznymi konsultacjami lub uzyskaniem zgody Parlamentu Europejskiego¹⁰ i organów pomocniczych (w tym o charakterze międzyrządowym), co w pewnym stopniu ogranicza swobodę manewru Komisji.

⁹ Np. zgodnie z art. 92 Traktatu EWWS, decyzje Komisji Europejskiej zawierające zobowiązania pieniężne są tytułem egzekucyjnym dla odpowiednich organów państwowych.

¹⁰ Rola Parlamentu Europejskiego jest zdecydowanie słabsza od pozycji parlamentów narodowych w krajowym procesie legislacyjnym. We Wspólnotach ścierają się nawiasem mówiąc dwie tendencje: jedna zmierzająca do umocnienia pozycji Parlamentu Europejskiego, druga zaś polegająca na zwiększeniu wpływu parlamentów narodowych.

Ważnym elementem ponadnarodowego charakteru omawianej integracji jest również rola Sądu Wspólnot. Sąd ten ma kompetencję do stwierdzania czy organy WE nie naruszyły prawa Wspólnot, czy państwa nie naruszyły tego prawa, a także interpretuje stosowanie prawa Wspólnot przez organy krajowe. Powództwa mogą być wnoszone przez organy Wspólnot, przez państwa oraz przez osoby fizyczne i prawne.

Istotna jest w tym kontekście rola Sądu jako swego rodzaju trybunału konstytucyjnego. Stałą linią orzecznictwa Sądu jest stwierdzenie o pierwszeństwie norm prawa WE (traktatowych i wtórnych) przed normami prawa krajowego. Z praktyki Sądu WE wynika również, iż odmawia on narodowym trybunałom konstytucyjnym kompetencji do badania zgodności prawa WE z konstytucją danego państwa (z wyjątkiem zmiany traktatów ustanawiających Wspólnoty). Konflikty norm rozstrzyga zatem Sąd WE, a sądy krajowe mają orzekać zgodnie z jego stanowiskiem. Gdyby, mimo to, jakiś krajowy trybunał konstytucyjny, orzekając w sprawie konfliktu norm, zakwestionował zgodność prawa WE z konstytucją danego państwa i dał pierwszeństwo normie prawa krajowego przed normą wspólnotową, to inne zainteresowane strony mogłyby skierować skargę przeciwko temu państwu do Sądu WE. O ile pierwszeństwo prawa WE przed prawem krajowym nie podlega dyskusji, to ewentualny konflikt normy prawa wspólnotowego z konstytucją danego państwa jest jednym z najbardziej drażliwych problemów w praktyce WE (Traktat WE nie reguluje tej kwestii w sposób wyraźny), przy czym zarówno Sąd WE jak i państwa członkowskie starają się unikać takiej sytuacji.

Stosowanie prawa Wspólnot oraz wykonywanie orzeczeń Sądu WE znajduje się cały czas w rękach państw członkowskich (monopol przymusu państwowego). Naruszanie prawa Wspólnot lub niestosowanie się do orzeczeń Sądu WE prowadzić jednak może do różnorodnych konsekwencji prawnych i politycznych. Z praktycznego punktu widzenia, państwo, które nie zastosowało się do danego orzeczenia Sądu WE naraża się między innymi na to, że również inne państwo nie zastosuje się do innego orzeczenia, które dotyczy bezpośrednio interesów pierwszego państwa. W praktyce dominuje jednak świadomość państw, iż taka postawa prowadziłyby do chaosu we Wspólnotach.

Prawo Wspólnot może być uchwalane większością głosów (w Radzie Ministrów lub w Komisji). Nie jest to argument rozstrzygający o specyfice (ponadnarodowości) Wspólnot, trzeba jednak uwzględnić, że Traktaty dopuszczają tę możliwość w znacznym zakresie oraz że chodzi o stanowienie norm obowiązujących i stosowanych bezpośrednio¹¹.

W praktyce, podejmowanie decyzji większością głosów nie jest częste. Sytuacja ta uległa pewnej zmianie od połowy lat 1980-tych, w tym między innymi pod wpływem Jednolitego Aktu Europejskiego i rozwijania jednolitego rynku wewnętrznego (np. w harmonizacji prawa państw członkowskich).

Metoda większościowa ma swoje wady i zalety. Do wad należy niewątpliwie konieczność podporządkowania się uchwałom przez przegłosowaną mniejszość. Zaletą jest jednak unikanie blokady w podejmowaniu decyzji i zachęcanie państw do

¹¹ W dziedzinach, które nie należą do kompetencji Wspólnot, lecz stanowią przedmiot Traktatu o UE (chodzi przede wszystkim o kwestie wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa oraz sprawy wewnętrzne i wymiar sprawiedliwości - tzw. II i III filar) podejmowanie decyzji większością należy do wyjątków i dotyczy głównie decyzji wykonawczych wobec wcześniej podjętych decyzji programowych i kierunkowych. Traktat z Amsterdamu przynosi tu pewne zmiany i uzupełnienia do Traktatu z Maastricht. I tak, w ramach wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, decyzje dotyczące wspólnych działań, podejmowane w wyniku uchwalonej uprzednio jednomyślnie wspólnej strategii UE, mogą być podejmowane kwalifikowaną większością głosów przy zastrzeżeniu, że żadne państwo nie powoła się na "ważne względy polityki narodowej" (nie dochodzi wówczas do głosowania). Ponadto przy decyzjach podejmowanych w ramach wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa dopuszcza się możliwość tzw. *opting-out*, czyli rozwiązania, w którym państwo nie zainteresowane określonym działaniem wstrzymuje się od głosu i nie utrudnia osiągnięcia jednomyślności pozostałych członków. Zob. art. J.13. Traktatu z Amsterdamu; por. też art. J.3. oraz J.4. Traktatu z Maastricht oraz Deklaracja (nr 27) dotycząca głosowania w dziedzinie wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, dołączona do tego Traktatu.

kompromisu. Metoda ta okazuje się skuteczna np. w kwestiach dotyczących jednolitego rynku, bowiem każde państwo zdaje sobie sprawę, iż jeśli dziś jest w mniejszości, to jutro może się znaleźć w większości. W praktyce Wspólnot przeważa metoda konsensu, polegająca na tym, iż nie przechodzi się do formalnego głosowania i prowadzi tak długo negocjacje, aż ustanie ostatni sprzeciw¹².

Tak rozumiana ponadnarodowość dotyczy nie tyle ostatecznego celu integracji (np. stworzenia państwa federalnego), lecz ogranicza się raczej do reguł podejmowania decyzji, specyfiki niektórych organów i przenoszenia kompetencji państwowych na organy Wspólnot tylko w takim zakresie, w jakim wydaje się to niezbędne dla realizacji wyznaczonych wspólnie celów traktatowych (zaaprobowanych na szczeblu parlamentów narodowych).

Racjonalniejsze i bardziej odpowiadające rzeczywistości wydaje się zatem pojmowanie ponadnarodowości nie tyle w kontekście zakresu kompetencji organów międzynarodowych, co raczej jako pewnej struktury i procedury podejmowania decyzji oraz sposobu obowiązywania norm prawnych organizacji. Tak rozumiana, ponadnarodowość nie musi być automatycznie traktowana jako straszak, zagrażający państwom i tożsamości poszczególnych społeczeństw.

III. Federalizm

Charakteryzując Wspólnoty spotykamy się często z pojęciem federalizmu. Również i na tym tle dochodzi do nieporozumień i różnej interpretacji pojęć.

Federacja oznacza państwo związkowe, a konfederacja związek państw. Tylko federacja jest państwem i posiada suwerenność jako podmiot prawa międzynarodowego. Części składowe federacji nie są państwami w rozumieniu prawa międzynarodowego i nie są traktowane jako podmioty suwerenne. Nie wyklucza to, że - na podstawie prawa federalnego - kraje związkowe posiadają ograniczoną podmiotowość międzynarodowoprawną, a w konsekwencji zdolność do działań prawnych w sferze prawa międzynarodowego, np. do zawierania umów z państwami sąsiednimi.

Konfederacja jest natomiast związkiem państw, które - jako twory suwerenne - pozostają nadal podmiotami prawa międzynarodowego. Konfederacja nie jest państwem, mimo że posiadać może - w bardzo zresztą ograniczonym zakresie - podmiotowość międzynarodowoprawną, nie dysponuje jednak z reguły (w przeciwieństwie do federacji) przymusem państwowym w stosunku do jej części składowych. Konfederacja jest dziś organizacją o znaczeniu historycznym. Takie związki zawiązywane były zazwyczaj dla celów obronnych i polityki zagranicznej.

Cechą charakterystyczną federacji jest specyficzny podział kompetencji między nią samą a jej częściami składowymi. Federacja posiada z reguły kompetencje, które nie zostały wyraźnie zastrzeżone dla jej krajów składowych albo, w innym wariantcie, kompetencje wyraźnie jej przyznane. Przyjęta metoda wyliczania kompetencji (negatywna lub pozytywna) znajduje odzwierciedlenie w konstytucji federalnej, przy czym istnieją też obszary kompetencji konkurujących¹³ - federacji i jej części składowych¹⁴.

Różnica między federacją a konfederacją polega również na tym, że o zakresie kompetencji konfederacji decydują wyłącznie jej państwa, natomiast w federacji dokonują tego organy federalne, z reguły za zgodą części składowych

¹² Nie od rzeczy będzie zauważyć tu krytycznie, iż o ile w przeszłości dominowała teza o paraliżowaniu WE przez wymóg jednomyślności, to obecnie słychać coraz częściej głosy obawy o skutki decyzji większościowych.

¹³ Zob. niżej pkt IV (subsidiarność).

¹⁴ W niektórych federacjach (np. w Kanadzie) dominuje tendencja do ścisłego trzymania się listy katalogu kompetencji przyznanych organom federalnym, w innych zaś (np. w USA) praktyka poszła torem funkcjonalnym, to znaczy że podział kompetencji i zakres kompetencji należących do federacji interpretuje się rozszerzająco ze względu na cele określone w konstytucji.

(reprezentowanych w izbie wyższej parlamentu). Innymi słowy, kompetencja do określania kompetencji należy do organów federacji, a w konfederacji do jej państw¹⁵.

W przeciwieństwie do konfederacji, prawa ustanowione przez federację obowiązują i stosowane są bezpośrednio na całym jej terytorium, prawo zaś federalne ma pierwszeństwo przed prawem jej części składowych.

Organizacja międzynarodowa jest podmiotem prawa międzynarodowego, ale nie jest suwerenna, a jej kompetencje pochodzą od państw. Z tego też względu trudno uznać Wspólnoty - a tym bardziej UE, która nie posiada osobowości międzynarodowoprawnej - za federację (państwa członkowskie WE i UE pozostają bez wątplenia podmiotami suwerennymi). W przeciwieństwie do federacji, Wspólnoty nie dysponują przymusem państwowym, nie posiadają własnego narodu, ani też obywatelstwa (tzw. obywatelstwo europejskie posiada się tylko przez obywatelstwo jednego z państw członkowskich UE). Istnieje też zasadnicza różnica między parlamentem federalnym a Parlamentem Europejskim.

O ile federalizm wyraża ideę wielości w jedności, to jego stałą cechą jest specyficzne napięcie związane z podziałem kompetencji oraz wykonywaniem kompetencji przez federację z jednej strony, a jej części składowe z drugiej. Mimo że Wspólnoty nie są federacją, podobnego rodzaju napięcia nie są im obce. Odnotować tu jednak trzeba istotną różnicę. O ile w federacji głównymi aktorami sporu są kraje związkowe i organy federalne (przede wszystkim rząd i dwuizbowy parlament), to we Wspólnotach protagonistami są państwa członkowskie (reprezentowane na szczeblu rządowym w Radzie Ministrów WE, spełniającej funkcje prawodawczą i wykonawczą) oraz Komisja (organ złożony z osób niezależnych), przy ograniczonym udziale Parlamentu Europejskiego.

Punktem wyjściowym podziału kompetencji między Wspólnoty a ich państwa członkowskie jest domniemanie, że wszystkie kompetencje nie wymienione wyraźnie w traktatach Wspólnot zastrzeżone są dla ich państw członkowskich. Prawo Wspólnot ma swe źródło w umowie międzynarodowej albo - w wykonaniu tej umowy - w uchwałach organu międzyrządowego (Rada Ministrów WE) lub niezależnego od rządów (Komisja Europejska). Parlament Europejski nie stanowi samodzielnie prawa Wspólnot, chociaż coraz częściej współuczestniczy w jego uchwalaniu. Co się tyczy parlamentów narodowych, ich bezpośredni udział ogranicza się przede wszystkim do procesu ratyfikacyjnego Traktatów ustanawiających Wspólnoty. Jest to zatem istotna różnica w stosunku do federacji.

W ramach WE mamy do czynienia z kompetencjami wyłącznymi Wspólnoty, kompetencjami wyłącznymi państw członkowskich oraz z kompetencjami konkurującymi. Ustanowienie katalogu negatywnego, tj. kwestii które nie należą do kompetencji WE, wydaje się zbędne, gdyż wynika on pośrednio z Traktatu WE, a także z domniemania, że kompetencje nie wymienione w Traktacie należy wyłącznie do państw członkowskich. Z kolei koncepcja pozytywnego katalogu kompetencji WE znajduje wprawdzie swój wyraz w Traktacie WE, jest to jednak konstrukcja mało precyzyjna. Tak np. rozwój i umacnianie jednolitego rynku nie jest możliwe bez dalszego rozszerzania kompetencji Wspólnot, harmonizacji prawodawstwa i wiążącej się z tym centralizacji i dążenia do jednolitości, jednak jednorazowa i szczegółowa regulacja dużych obszarów działalności WE nie wydaje się w każdym przypadku realistyczna. Niektóre kompetencje WE uregulowane są zatem w sposób szczegółowy, inne natomiast wyprowadza się z mniej lub bardziej ogólnego celu traktatowego.

W związku z powyższym kontrowersje między WE a jej państwami członkowskimi na tle podziału kompetencji są w praktyce chlebem codziennym, szczególnie w

¹⁵ W państwie jednolitym (nawet takim, w którym występuje daleko posunięta dekoncentracja kompetencji) decydują jedynie organy centralne.

przypadku kompetencji konkurujących. Pojawia się tu zasadnicze pytanie: kto, w jaki sposób i na jakiej podstawie ma te spory rozstrzygać?

Rzadką do tego okazją są zmiany Traktatu i wówczas decyzje należą do rządów, parlamentów, a niekiedy również do krajowych sądów konstytucyjnych lub całego społeczeństwa (referendum). W praktyce Wspólnot zaobserwować można ewolucję polegającą na tym, że - poza procesem traktatowym (Jednolity Akt Europejski, Traktaty z Maastricht i z Amsterdamu) - rozszerzanie zakresu ich kompetencji oraz swego rodzaju centralizacja dokonuje się również w drodze interpretacji funkcjonalnej (art. 235 Traktatu WE) oraz w drodze wykładni Sądu Wspólnot.

Istotną rolę w rozstrzyganiu sporów na tle kompetencyjnym między WE a jej państwami członkowskimi odgrywa Sąd Wspólnot. Sąd ten jest wprawdzie bardzo aktywny i prointegracyjny, ale w przypadku kontrowersji co do podziału lub wykonywania kompetencji pojawia się pytanie, na ile może i powinien on trzymać się litery prawa (dążyć do rozstrzygnięć opartych o prawo WE), a na ile traktować proces integracji jako wyraz woli politycznej, respektując tym samym - w granicach celów i norm traktatowych - wolę i margines swobody państw. Tendencja do unikania rozstrzygnięć prawnych w sprawach politycznych dostrzegalna jest (choć z różnym natężeniem) w dzisiejszych państwach federalnych.

Debata na temat federalizmu i jego zagrożeń, która rozgorzała przy okazji negocjowania Traktatów z Maastricht i z Amsterdamu, dowodzi niekiedy pewnego zamieszania pojęciowego. Przykładem może tu być odmienne rozłożenie akcentów w Wielkiej Brytanii i w Niemczech. 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.

Nie da się zaprzeczyć, iż pewne cechy federalizmu obecne są w procesie integracji europejskiej. Elementów federacyjnych we Wspólnotach nie należy jednak postrzegać w perspektywie klasycznej federacji (tzn. utworzenia federacji europejskiej i sprowadzenia państw członkowskich WE do poziomu krajów federalnych), a raczej 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 decyzyjnych, w tym na dążeniu do równowagi między poszczególnymi organami WE (przy widocznym nacisku niektórych państw na wzmocnienie roli Parlamentu Europejskiego).

Spór o federalny kształt integracji europejskiej jest w pewnym stopniu sporem o słowa, które - jak w przypadku federalizmu - bywają nadużywane lub używane w dość dowolnym znaczeniu. Tego rodzaju pojęcia odgrywać będą dalej pewną rolę w debacie integracyjnej, jednak pamiętać trzeba, iż niezbędna jest tu rzeczowa analiza interesów poszczególnych państw oraz ich celów politycznych i gospodarczych. Te ostatnie zaś określone są dotychczasowym stopniem rozwoju integracji, wyznawanymi wartościami oraz wyzwaniem politycznymi, gospodarczymi i społecznymi.

Elementy federalizmu we Wspólnotach, podobnie jak samo pojęcie federalizmu lub federacji, sprowadzają się w gruncie rzeczy do określenia - najczęściej w wyniku jednomyślnej decyzji politycznej - struktury, którą określić można jako zbliżoną do federalnej lub jako ponadnarodową. Z koncepcji federalizmu i struktury federalnej wynika jeden (jeśli nie jedyny) główny cel i związana z nim wartość, polegające na zapewnieniu różnie określanego stopnia samodzielności, odrębności i tożsamości części składowych. Nie wydaje się, by inne cele i wartości stanowiły konstytutywną część pojęcia federalizmu i jego struktury.

Poszczególne części struktury federalnej lub quasi-federalnej mogą różnie oceniać realizację tych celów. Jest jednak sprawą politycznej decyzji (i możliwości jej

przeprowadzenia, uwzględniając rachunek strat i zysków) czy dany kraj pragnie przystąpić do danej struktury, pozostać w niej lub wystąpić. Ustalanie i realizacja poszczególnych celów i wartości (w tym kontekście głównie państwowych lub quasi-państwowych) może się odbywać w ramach państwa federalnego lub państwa jednolitego, wybór jest zatem wynikiem decyzji politycznej (uwarunkowanej często przesłankami historycznymi).

W przypadku Wspólnot pierwszoplanowym celem szczegółowym jest unifikacja rynku czyli swobodny przepływ towarów, usług, kapitału i osób. Tego celu nie da się zrealizować w znanych dotąd klasycznych strukturach międzynarodowych (a tym bardziej w skali jednego państwa). Dlatego też ponadnarodowość i elementy federalizmu stanowią niezbędną przesłankę realizacji tego celu i istnienia Wspólnot. Unia celna, wspólny rynek i rynek jednolity zaowocowały dążeniem do jednolitej waluty¹⁶; zakres rzeczowy Traktatu Wspólnoty Europejskiej uległ też zmianie w wyniku Traktatów z Maastricht i Amsterdamu (ten ostatni nie wszedł jeszcze w życie). W zależności od celów i wartości głównych (priorytetowych), przyjętych w wyniku decyzji politycznych, będziemy mieć do czynienia z ustalaniem nowych celów szczegółowych (lub też ze spowolnieniem lub zatrzymaniem integracji na obecnym poziomie).

W kontekście tym pojawia się nieuchronnie pytanie o dalsze, a nawet ostateczne cele Wspólnot i UE - czy celem tym ma być rzeczywiście federacja? Na to pytanie nie ma dziś odpowiedzi i trudno jej raczej oczekiwać w najbliższych latach, szczególnie że taka federacja wydaje się mało realna. Kolejne, bardziej już praktyczne pytanie sprowadza się do zakresu dalszego rozszerzania kompetencji WE.

Rozważania nad celowością i formą rozszerzania, a częściowo również centralizacji kompetencji WE należy do dziedziny polityki (nie prawa) - cele i zakres integracji wynikają z woli politycznej państw członkowskich. Dopiero będąc członkiem struktury integracyjnej można w pełni wykorzystywać możliwość wpływu na kierunek jej rozwoju.

Pytanie o dalsze lub finalne cele Wspólnot i UE dotyczy w gruncie rzeczy braku jasnej odpowiedzi o granice rozszerzania kompetencji tych struktur. Nie wydaje się, by istniała w tym względzie realistyczna perspektywa rozwiania niektórych wątpliwości, a integracja pozostanie w dalszym ciągu otwartym procesem. Mimo to nie ulega wątpliwości, iż niektóre dziedziny lub kwestie nie nadają się do regulacji wspólnotowej (lub nie ma takiej potrzeby), np. w kwestiach związanych z programami nauczania w szkołach lub w niektórych kwestiach związanych z realizacją tożsamości kulturalnej narodów. W innych dziedzinach, regulacja na poziomie WE wydaje się w pewnym stopniu pożądana, jednak realistycznie rzecz biorąc nie można się (przynajmniej w średnioterminowej perspektywie) spodziewać niczego więcej jak tylko wzmocnionej koordynacji, np. w polityce zagranicznej, w zwalczaniu bezrobocia. W kolejnych kwestiach, szczególnie w kontekście jednolitego rynku, rozszerzenia kompetencji WE wydaje się potrzebne i możliwe, chociaż nie obędzie się to bez trudności, np. ujednoczenie niektórych podatków w celu zapobieżenia spekulacji kapitałowej.

Rozszerzanie kompetencji WE oraz problem granic tego procesu łączy się też z kwestią dokładniejszego ustalenia - w Traktacie lub w prawie wtórnym - jakie zagadnienia należą do kompetencji wyłącznej WE (problem związany ze szczegółowym ustaleniem konkretnych kompetencji i form ich wykonywania). Zasada subsydiarności¹⁷ może tu być przydatna na etapie wykonywania kompetencji konkurujących, chociaż na razie trudno liczyć na jej częste i skuteczne stosowanie.

¹⁶ Pod pojęciem jednolitej waluty rozumiem walutę jedyną i wspólną dla grupy państw (np. planowane w ramach WE euro). Funkcje waluty wspólnej dla danej grupy państw spełniają dziś np. dolar amerykański lub marka niemiecka, przy czym równolegle funkcjonują waluty narodowe tej grupy państw i ich kurs wymiany w stosunku do dolara lub marki. W tym sensie USD lub DM nie są walutą jednolitą.

¹⁷ Zob. niżej, pkt IV.

Pewnym rozwiązaniem stojących w tym względzie przed Wspólnotą dylematów jest również koncepcja integracji elastycznej, szczególnie wobec zwiększania się liczby państw członkowskich). Znajduje ona już dziś swój wyraz traktatowy (np. w unii walutowej) i polega na tym, że tylko niektóre państwa członkowskie integrują się ściślej w określonych dziedzinach (jednak przy zachowaniu *acquis communautaire*). Integracja elastyczna to z pewnością jeden z zasadniczych tematów przyszłości. Może ona ułatwić rozwiązywanie niektórych problemów, stanowić ona będzie jednak również źródło napięć i trudności (między innymi na tle proceduralnym), wynikających z istnienia różnych kręgów państw w ramach struktury WE.

Rozważania o tzw. Europie federalnej lub (w nawiązaniu do myśli de Gaulle'a) o tzw. Europie państw są w pewnym stopniu jałowe, ponieważ obecna struktura Wspólnot ma już od lat charakter quasi-federalny (choć WE nie jest federacją). Ten stan rzeczy trudno dziś kwestionować. Pytanie o cele i wartości, a także o przydatność dotychczasowej struktury, ma sens przede wszystkim o tyle, o ile stawiane jest w perspektywie ewolucji Wspólnot i rozszerzania zakresu ich kompetencji. Problem ten trzeba jednak odróżnić od prób jednostronnego podważania dotychczasowej struktury oraz charakteru prawnego i politycznego WE.

IV. Subsidiarność

Rozwój Wspólnot - w tym szczególnie Traktaty z Maastricht i z Amsterdamu - ożywił dyskusję na temat centralizmu i rozszerzania kompetencji. W związku z powyższym pojawiło się pojęcie subsidiarności (pomocniczości).

Zasada subsidiarności wyraża myśl, iż tylko to, co nie może być zrealizowane lepiej i skuteczniej na poziomie niższym danej struktury organizacyjnej, a może być zrealizowane lepiej i skuteczniej na poziomie wyższym, powinno być przedmiotem decyzji na wyższym szczeblu. W jej treści wyróżnić należy dwa aspekty: pozytywny i negatywny.

Pozytywny polega na tym, że struktura organizacyjna wyższego poziomu powinna pomagać (pomocniczość) strukturze niższej w realizowaniu przez nią zadań, które ta może wypełniać. Pomoc ta oznacza nie tylko decentralizację kompetencji, ale również wsparcie organizacyjne i finansowe w celu rzeczywistego i skutecznego realizowania określonych zadań (kompetencji) przez strukturę niższą. Aspekt negatywny (ograniczanie kompetencji struktury wyższej) zawiera się w zaleceniu, by struktura wyższa nie przejmowała bez uzasadnienia zadań, które może wykonywać struktura niższa. Ten drugi aspekt wysuwany jest najczęściej na plan pierwszy, zapominając o interpretacji pozytywnej.

Subsidiarność jest zatem ogólną zasadą postępowania w ramach struktur demokratycznych przy czym, jako stała część działań politycznych, oddziałuje ona w płaszczyźnie konkurencyjnej między państwem a obywatelami, między wyższymi i niższymi strukturami organizacyjnymi, między państwami członkowskimi a Wspólnotą Europejską.

We Wspólnotach zasada ta nabrała znaczenia w debacie politycznej wokół Traktatu o UE oraz w wyniku zastosowania jej - jako zasady prawnej - przez Traktat z Maastricht do działań UE i Wspólnoty Europejskiej. W stosunku do regulacji z Maastricht, Traktat z Amsterdamu zawiera obszerny protokół precyzujący formalnie stosowanie zasad subsidiarności i proporcjonalności¹⁸, które zmierzają do ograniczenia regulacji wspólnotowej oraz większego uwzględnienia specyfiki poszczególnych państw lub regionów. Mimo że zasada subsidiarności posiada punkty

¹⁸ Zob. też Komunikat Komisji Europejskiej o zasadzie subsidiarności z 27.10.1992 r., dokument (Wnioski przewodniczącego) z posiedzenia Rady Europejskiej w Edynburgu z 11/12.12.1992 r. oraz Raport Komisji Europejskiej o dopasowaniu obowiązujących przepisów prawnych do zasady subsidiarności z 24.11.1993 r.

styczne z federalizmem, trzeba się jednak wystrzegać mechanicznych skojarzeń, ponieważ ani WE, ani UE nie są federacją.

W praktyce zasada subsydiarności ma z jednej strony charakter dyrektywy politycznej, z drugiej zaś dyrektywy prawnej (pomijam tu jej aspekt moralny, jako mniej istotny dla niniejszych rozważań). Dotyczy ona z jednej strony podziału kompetencji między poszczególne organy, z drugiej zaś wykonywania kompetencji konkurujących tj. sytuacji gdy (w wyniku przyjętego podziału) kompetencję posiadają dwa podmioty¹⁹.

Zgodnie z art. 3b Traktatu WE:

"Wspólnota działa w granicach przyznanych jej w niniejszym Traktacie kompetencji i wyznaczonych przez Traktat celów.

W dziedzinach, które nie podlegają jej wyłącznej kompetencji, Wspólnota działa - zgodnie z zasadą subsydiarności - tylko wówczas i tylko w takim stopniu, w jakim cele zamierzonych działań nie mogą być w sposób wystarczający zrealizowane na poziomie państw członkowskich, natomiast - ze względu na skalę tych działań lub ich skutki - mogą być one lepiej zrealizowane na poziomie Wspólnoty.

Działania Wspólnoty nie wykraczają poza to, co jest niezbędne dla realizacji celów niniejszego Traktatu".

Z kolei na mocy art. B Traktatu o UE "cele Unii realizowane są zgodnie z niniejszym Traktatem, odpowiednio do sformułowanych w nim warunków oraz przewidzianych terminów z uwzględnieniem zasady subsydiarności, określonej w art. 3b Traktatu o ustanowieniu Wspólnoty Europejskiej"²⁰.

Art. 3b stanowi wyraźnie, iż zasada subsydiarności nie odnosi się do kompetencji wyłącznych Wspólnoty, a jedynie do wykonywania kompetencji konkurujących (Wspólnoty i państw członkowskich)²¹. Uzasadnione jest to między innymi faktem, iż w przypadku kompetencji wyłącznych (np. w dziedzinie jednolitego rynku) celem WE jest osiągnięcie wysokiego stopnia jednolitej regulacji prawnej na poziomie Wspólnoty.

Jeśli idzie o art. B, to wspomina on o celach, ponieważ postanowienia Traktatu o UE stanowią swego rodzaju katalog dziedzin, w których rządy zobowiązują się do współpracy lub koordynacji działań; jest to zatem sytuacja odmienna od Wspólnoty Europejskiej, gdzie mamy do czynienia z wyraźniejszym podziałem kompetencji, wiążącym charakterem aktów prawnych i ich bezpośrednim obowiązywaniem i stosowaniem.

Art. 3b nie przesądza z góry skutków zastosowania zasady subsydiarności. Ze względu na konieczność jej każdorazowej konkretyzacji zasada ta jest raczej prawną dyrektywą postępowania niż normą prawną *sensu stricto*. Innymi słowy bez odwołania

¹⁹ Zasada subsydiarności znajduje np. zastosowanie w państwach federalnych przy określaniu kompetencji (wyłącznych) między federacją a krajami związkowymi, chociaż nie zawsze jako zasada jedyna (wspomnieć tu można o politycznej celowości takiego lub innego podziału kompetencji, opartego niekiedy o kryteria polityczne i historyczne). W praktyce, sądy konstytucyjne uchylają się często od nadawania jej nadmiernego znaczenia prawnego akceptując często wolę najważniejszych aktorów politycznych (głównie rządu i parlamentu centralnego).

²⁰ W preambule Traktatu z Maastricht państwa sygnatariusze wyrażają swą wolę, by rozwijać "proces tworzenia coraz ściślejszego związku między narodami Europy, w którym decyzje podejmowane są na szczeblu możliwie bliskim obywatelowi, zgodnie z zasadą subsydiarności".

²¹ Samo pojęcie kompetencji wyłącznej nie jest w sposób precyzyjny zdefiniowane w Traktacie WE i bywa w praktyce przedmiotem kontrowersji. Ogólnie jednak rzecz biorąc Wspólnota posiada kompetencję wyłączną w dziedzinach wymienionych w art. 3 litery a-h Traktatu WE, a więc w sprawach ceł, wspólnej polityki handlowej, jednolitego rynku (swobodny przepływ towarów, osób, usług i kapitału), wspólnej polityki rolnej i rybołówczej, wspólnej polityki transportowej, polityki konkurencji w ramach jednolitego rynku, harmonizacji prawa w dziedzinach związanych ze wspólnym rynkiem.

Zasady prowadzenia wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa uregulowane są w Traktacie o UE, polityka ta nie należy zatem do kompetencji WE i prowadzona jest w ramach międzyrządowych ustanowionych przez Traktat UE (Maastricht), uzupełniony w 1997 r. przez Traktat z Amsterdamu.

Do kompetencji konkurujących (państw i WE) należą natomiast - najogólniej biorąc - dziedziny wymienione w art. 3 litery i-t Traktatu WE, w tym polityka socjalna, ochrona środowiska, umacnianie konkurencyjności przemysłu państw WE, badania naukowe i rozwój technologii, ochrona zdrowia, rozbudowa tzw. sieci europejskich, kształcenie ogólne i zawodowe, współpraca z zamorskimi państwami stowarzyszonymi, poprawa ochrony praw konsumentów.

się w każdym przypadku do określonych wartości nie da się z góry ustalić jakie zadania nie mogą być "wystarczająco" zrealizowane na niższym poziomie i dlatego też należy uregulować je "lepiej" na poziomie WE (tzw. nieostre pojęcia prawne).

Tego rodzaju ustalenia nie są łatwe ze względu na zróżnicowanie państw członkowskich pod względem określonych przez nie wartości, sprawności administracyjnej, poziomu rozwoju gospodarczego oraz posiadanych środków finansowych (są to elementy pozwalające ocenić czy struktury niższa może lepiej realizować określone zadania). Chodzi tu również o dylemat czy spory o wykonywanie kompetencji konkurujących między WE a jej państwami członkowskimi mają być rozpatrywane przez Sąd Wspólnot w kategoriach prawnych czy też uchylać się on będzie (poza przypadkami jaskrawych naruszeń) od tego zadania oraz - respektując wolę i uznanie polityczne państw - pozostawiać w zakresie uznania politycznego organów WE²². Nie jest wykluczone, że praktyka WE pójdzie tym drugim torem.

Z ustępu 1 art. 3b wynika, że Wspólnota działa tylko w zakresie przyznanych jej kompetencji. Przesłanką tego rozumowania jest założenie, że kompetencje Wspólnoty wywodzą się od państw członkowskich, na co te wyraziły zgodę w Traktacie. Ust. 1 stosuje się niezależnie od tego czy Wspólnota posiada w danej dziedzinie kompetencję wyłączną, czy też konkurującą z państwami członkowskimi. W przypadku kompetencji konkurujących zakłada się co do zasady domniemanie pierwszeństwa kompetencji państw (przy możliwości obalenia tego domniemania na korzyść WE), państwa jednak zobowiązane są również do działań zgodnych z Traktatem WE i do zaniechania wszelkich działań niezgodnych z jego celami (art. 5 Traktatu WE).

Trzeba jednak pamiętać, iż Traktat WE nie zawiera szczegółowego i wyczerpującego katalogu wyłącznych kompetencji WE. Ze względu na rozległy zakres rzeczowy działalności WE nie wydaje się realistyczne, by taki katalog miał powstać w przyszłości. Traktat WE charakteryzuje się natomiast swego rodzaju upoważnieniami kompetencyjnymi do prowadzenia polityki w określonych dziedzinach (podejście funkcjonalne). Innymi słowy, kompetencje WE ulegają najczęściej rozwinięciu w praktyce²³.

Ustęp 2 art. 3b formułuje zasadę subsydiarności wyznaczając jej ogólne ramy: czy dana kwestia wymaga regulacji prawnej na poziomie Wspólnoty i jak (w jakiej formie i w jakim stopniu) ją uregulować?

Wprowadzenie subsydiarności jako zasady prawnej ma takie praktyczne znaczenie, że narzuca Wspólnocie konieczność pogłębionego uzasadnienia przejęcia danej kompetencji oraz odwraca ciężar dowodu, czyli dowieść swej racji muszą organy Wspólnoty, a nie jej państwa członkowskie.

Ustęp 2 przypomina równocześnie, że zasady tej nie stosuje się w przypadkach kiedy Wspólnota posiada - na mocy Traktatu lub prawa wtórnego - wyłączną kompetencję w danej dziedzinie. Z jednej zatem strony, subsydiarność zakłada z góry istnienie kompetencji równoległych państw członkowskich oraz WE. Z drugiej natomiast nie pozwala ona zatem kwestionować traktatowego zakresu kompetencji wyłącznej Wspólnoty (pamiętając jednak o licznych niejasnościach związanych z tym ostatnim pojęciem). Pozwala ona natomiast, w przypadku kompetencji konkurujących, ograniczać wykonywanie pewnych kompetencji przez Wspólnotę lub rozszerzać je na nią²⁴. Subsydiarność nie wyklucza zatem sytuacji, gdy Wspólnota - stanowiąc prawo

²² Nie wyklucza to jednak automatycznie ograniczonej kontroli ze strony Sądu Wspólnot na podstawie art. 173 Traktatu WE. Możliwa też jest w tym względzie kontrola na mocy art. 177 dotyczącego sporów w kwestii wykładni Traktatu.

²³ Np. zgodnie z art. 7a Traktatu WE "Wspólnota podejmie niezbędne środki aby (...) urzeczywistnić stopniowo jednolity rynek wewnętrzny".

²⁴ W praktyce ostatnich lat pojawił się problem polegający na tym, że Komisja Europejska - pod pretekstem stosowania zasady subsydiarności - unika stanowienia wiążącego prawa i ogranicza się do form mniej zobowiązujących (dyrektywy ramowe, białe księgi itp.) w dziedzinach związanych z realizacją jednolitego rynku wewnętrznego. Pośrednim powodem takiej sytuacji są kontrowersje co do treści poszczególnych rozwiązań. Zjawisko to zostało poddane krytyce przez Parlament Europejski, zob.

wtórne - przejmie w pewnym zakresie kompetencje podzielone pierwotnie między nią a państwa członkowskie. Pojęcie kompetencji konkurujących należy więc postrzegać dynamicznie i jako działające w dwóch kierunkach.

Kryterium większej skuteczności w realizowaniu kompetencji przez szczebel wyższy musi być w każdym przypadku uzasadnione realizacją celu traktatowego (sformułowanego niekiedy ogólnie). Organy WE muszą ponadto udowodnić, że zamierzone przez nie działanie (i wiążący się z tym akt prawny) nie może (w świetle celu traktatowego) zostać zrealizowane w sposób wystarczający w ramach struktury państwowej, może natomiast być lepiej zrealizowane na poziomie wspólnotowym²⁵. Zastosowanie zasady subsydiarności oznacza w praktyce, iż w przypadku regulacji na poziomie WE należy raczej stosować mniej szczegółowe formy aktów prawnych (np. dyrektywa zamiast rozporządzenia), pozostawiające państwom pewien zakres swobody co do wyboru środków i uwzględniając potrzeby i inicjatywy lokalne (np. określonych grup zawodowych lub regionów)²⁶.

Ustęp 3 art. 3b wyraża zasadę proporcjonalności (znaną wcześniej prawu Wspólnot i prawu kontynentalnemu; w prawie brytyjskim jako odpowiednik proporcjonalności przyjęć można zasadę *reasonableness*), która odnosi się do wszelkich działań WE, czyli w zakresie jej kompetencji wyłącznych oraz w przypadku kompetencji konkurujących.

Podobnie jak zasada subsydiarności, również zasada proporcjonalności jest prawną dyrektywą postępowania i nie wskazuje z góry określonego rozwiązania. Zasada proporcjonalności sformułowana jest dość przejrzysto w prawie niemieckim gdzie bada się, po pierwsze, czy zamierzony środek (akt prawny) jest odpowiedni (*geeignet*) dla osiągnięcia wyznaczonego prawem celu, przy czym nie wymaga się tu pewności, a jedynie prawdopodobieństwa. Po drugie, dany akt prawny musi być niezbędny (*erforderlich*), co oznacza, że danego celu nie da się osiągnąć przy pomocy innych środków. Po trzecie, dany środek nie może być nieproporcjonalny do skutków, które wywołuje (proporcjonalność *sensu stricto*), czyli że skutek powinien pozostawać w rozsądnym (proporcjonalnym) stosunku do celu (w tym np. do spodziewanych korzyści).

Zasada proporcjonalności znajduje zastosowanie w przypadku kompetencji konkurujących oraz kompetencji wyłącznych Wspólnoty. W przypadku gdy wymogi z ust. 2 art. 3b zostały spełnione zasada proporcjonalności (ust. 3) stanowi kryterium pomocnicze dla odpowiedzi na pytanie w jaki sposób najlepiej daną kwestię uregulować na szczeblu WE²⁷.

Podział kompetencji między WE a państwa członkowskie dokonuje się przede wszystkim w drodze traktatowej. W tej płaszczyźnie można mówić o stosowaniu subsydiarności tylko jako dyrektywy politycznej, na równi z innymi względami, które - wynikając z woli politycznej każdego państwa oraz niezbędnych kompromisów - wyznaczają taki a nie inny zakres kompetencji WE, przy czym niektóre z tych

Frankfurter Allgemeine Zeitung, 14.5.1997, s. 8.

²⁵ Pkt 5 Protokołu o stosowaniu zasad subsydiarności i proporcjonalności, załączonego do Traktatu z Amsterdamu.

²⁶ Zgodnie z pkt 7 Protokołu o stosowaniu zasad subsydiarności i proporcjonalności, załączonego do Traktatu z Amsterdamu, uwzględnianie zasady subsydiarności w stanowieniu prawa powinno obejmować między innymi przedstawienie państwom członkowskim pewnego wyboru środków dla realizacji określonych prawem WE celów.

²⁷ Np. w przypadku gdy uznaje się niezbędność uregulowania pewnej kwestii na szczeblu Wspólnoty (zgodnie z danym celem traktatowym), zasada subsydiarności w połączeniu z zasadą proporcjonalności może się przyczynić do przyjęcia standardu minimalnego, pozostawiając państwom członkowskim zachowanie lub ustanowienie wyższego standardu, w zależności od specyfiki, potrzeb i opinii lokalnych (np. w dziedzinie ochrony środowiska).

kompetencji mogą mieć charakter wyłączny²⁸. Zasada prawna subsydiarności z art. 3b Traktatu WE zaczyna działać dopiero po tych decyzjach.

Innymi słowy, dokonując podziału kompetencji (w tym przez ustanowienie w Traktacie WE kompetencji konkurujących) państwa przesądzają w pewnym stopniu o tym, jakie dziedziny mogą być lepiej uregulowane w skali Wspólnoty, pozostawiając jednak pewien margines manewru co do celowości regulacji wspólnotowej i jej formy. Decydujący wpływ na zakres kompetencji WE oraz na formę podejmowania decyzji mają rządy (Rada Ministrów WE) i parlamenty narodowe (ratyfikacja najważniejszych zmian w traktatach).

Kwestia podziału kompetencji między państwa członkowskie i WE jest na tyle skomplikowana, zaś problem ewolucji WE i rozszerzania jej kompetencji na tyle politycznie kontrowersyjny, że nie należy raczej wiązać nadmiernych nadziei z zasadą subsydiarności (a przynajmniej z zasadą prawną sformułowaną w art. 3b Traktatu WE) jako znaczącym instrumentem. Nie kwestionując bynajmniej roli tej zasady, dostrzec można w jej promowaniu swego rodzaju środek łagodzący niepokoje polityków i społeczeństw co do ewolucji integracji europejskiej, przy czym źródła tych niepokoїв znajdują się często poza zasięgiem zasady subsydiarności. Warto też przy okazji pamiętać, iż zasad subsydiarności z art. 3b dotyczy tylko relacji między państwami a Wspólnotą, nie ma więc prawnego zastosowania wewnątrz państw członkowskich (te ostatnie mogą ustalić własne normy w tym zakresie).

V. Suwerenność

1. Suwerenność należy do najbardziej kontrowersyjnych i spornych pojęć. Wynika to z różnego znaczenia tego terminu w poszczególnych epokach historycznych, w naukach prawnych, ekonomicznych i politycznych, w tym z odmiennego rozumienia suwerenności w prawie konstytucyjnym i prawie międzynarodowym. Odnotujmy też, iż w swej ewolucji historycznej suwerenność wiązała się (wbrew pozorom) z podległością prawu (naturalnemu lub pozytywnemu, narodowemu lub międzynarodowemu).

Powstanie państwa jest przede wszystkim kwestią faktów (w tym międzynarodowego układu sił) i wyraża się w zdolności do wykonywania funkcji państwowych niezależnie od innych podmiotów prawa międzynarodowego. Ten stan faktyczny jest przesłanką uznania danej jednostki terytorialnej za państwo, a także jej statusu oraz jej funkcjonowania w międzynarodowym porządku prawnym. Z punktu widzenia prawa międzynarodowego, które reguluje stosunki między państwami i któremu podlegają one od momentu ich powstania, zdolność ta (co nie jest równoznaczne z możliwością) wyraża się w pojęciu prawnym - lecz nie w normie prawnej - suwerenności²⁹.

Sytuacja faktyczna, określana jako suwerenność państwa, znajduje swe odzwierciedlenie w międzynarodowoprawnym pojęciu suwerenności, stanowiąc decydujący element państwowości w prawie międzynarodowym. Pierwotna i faktyczna zdolność państwa wpisuje się tym samym w porządek międzynarodowoprawny i wyraża się w międzynarodowoprawnej zdolności prawnej i zdolności do działań

²⁸ Traktat WE przewiduje w art. 235 możliwość wyposażenia Wspólnoty w nową kompetencję w przypadku gdy niezbędne to jest dla realizacji jednego z celów traktatowych (głównie w ramach tzw. wspólnego - dziś jednolitego - rynku). Odbywa się to na wniosek Komisji Europejskiej, po zasięgnięciu opinii Parlamentu Europejskiego oraz na podstawie jednomyślnej decyzji Rady Ministrów). Artykuł ten był często (dziś nieco rzadziej) stosowany, aby przyspieszyć realizację jednolitego rynku.

Art. 235 jest przykładem zastosowania znanej w prawie międzynarodowym teorii kompetencji dorozumianych (*implied powers*) i w ograniczonym zakresie (a także w skomplikowanej procedurze) pozwala Wspólnocie określać (rozszerzając) jej kompetencję (tzw. *Kompetenzkompetenz*) - wprawdzie za zgodą rządów państw członkowskich, jednak z pominięciem parlamentów narodowych.

²⁹ Np. śmierć jest faktem, który może figurować w przepisach prawnych i który wywołuje określone skutki prawne. W tym sensie śmierć jest pojęciem prawnym (może być nawet definiowana prawnie), lecz nie jest normą prawną.

prawnych. Suwerenność jest zatem nieodłączną cechą (atrybutem) państwa i pozwala wyróżnić je wśród innych podmiotów prawa międzynarodowego (np. organizacji międzynarodowych lub krajów związkowych federacji). Suwerenność państwa oznacza zawsze posiadanie podmiotowości międzynarodowoprawnej, nie każdy jednak podmiot tego prawa jest suwerenny.

Prawo międzynarodowe nie stwarza wprawdzie państwa, lecz je chroni. W braku prawa międzynarodowego istnienie państw i ich stosunki opierałyby się wyłącznie na układzie sił. Suwerenność państwa może istnieć jedynie w przypadku proklamowania przez prawo międzynarodowe równości państw pod względem suwerenności, czego konsekwencją jest nie tylko ochrona państwa przez prawo międzynarodowe, lecz również wyznaczenie pewnych granic swobody działań państwowych. Suwerenności państwa nie należy zatem postrzegać jako nieograniczonej swobody.

Innymi słowy, stosunki między państwami opierają się nie tylko na suwerenności, lecz przede wszystkim na zasadzie ich równej suwerenności. Podległość prawu międzynarodowemu jest zasadniczym elementem ochrony suwerenności państw.

2. W prawie międzynarodowym terminu "suwerenność" używa się najczęściej w dwóch znaczeniach: po pierwsze, dla określenia statusu państwa w stosunkach międzynarodowych, po drugie zaś dla podkreślenia swobody państwa w wykonywaniu jego kompetencji. Aspekty te są komplementarne.

Suwerenność, jako pojęcie międzynarodowoprawne, definiuje się przez zakres i charakter kompetencji państwowych oraz sposób ich wykonywania. Suwerenności państwa nie należy jednak utożsamiać z określonym (szczególnie z góry) katalogiem kompetencji.

Kompetencja państwa jest wyłączna, pełna i samodzielna. Wyłączność oznacza, iż na terytorium danego państwa funkcjonuje struktura władzy politycznej odrębna i niezależna od innych państw. Wyraża się ona przede wszystkim w wyłączeniu kompetencji innych podmiotów na terenie danego państwa (chyba że za jego zgodą lub w zgodności z prawem międzynarodowym). Kompetencja władzy państwowej wobec podlegającego jej terytorium (np. prawo cesji) i ludności oraz w kontekście ustanowienia i ochrony określonego porządku społecznego jest jedyna i przeważająca nad innymi, z uwzględnieniem ograniczeń wynikających z prawa międzynarodowego.

Pełny charakter kompetencji państwa wyraża się w tym, że (w przeciwieństwie np. do kompetencji organizacji międzynarodowej, przyznanych na mocy statutu) jej zakres *ratione materiae* nie jest z góry ustalony i nie wynika każdorazowo z norm szczegółowych prawa międzynarodowego. Zakres i wykonywanie kompetencji dotyczących elementu zagranicznego znajduje jednak swe granice w kompetencji innych państw, w regulacji międzynarodowoprawnej oraz w odpowiedzialności międzynarodowoprawnej państw. Prawo międzynarodowe może również nakładać pewne ograniczenia jeśli idzie o kompetencje dotyczące spraw wewnętrznych państwa. Innymi słowy, pełny charakter kompetencji nie stanowi podstawy dla samowoli.

Samodzielność wiąże się z wykonywaniem kompetencji bez obowiązku uwzględniania poleceń lub nakazów ze strony innych państw, z zastrzeżeniem jednak, że nie jest to dowolność, gdyż państwo podlega wiążącym je normom prawa międzynarodowego. Samodzielność łączy się m. in. ze swobodą państwa w zaciąganiu zobowiązań międzynarodowych. Samodzielność widoczna jest np. gdy nie istnieje szczegółowa regulacja międzynarodowoprawna danej kwestii (dla danego państwa). Kompetencje państwa, które nie podlegają regulacji przez normy prawa międzynarodowego określa się niekiedy jako dyskrecjonalne lub jako należące do tzw. sfery zastrzeżonej (*domaine réservé*).

3. Kompetencje państwa podlegają ograniczeniom, wynikającym w znacznym stopniu z konieczności międzynarodowej współpracy i koegzystencji państw. Ograniczenia te mogą być prawne lub faktyczne, legalne lub nielegalne, dobrowolne lub przymusowe. Można je postrzegać jako wyznaczenie granicy dla działań jednego państwa lub w perspektywie ochrony innych państw przed działaniami pierwszego.

3.1. Ograniczenia prawne (zgodne z prawem międzynarodowym) mają przede wszystkim charakter dobrowolny, chociaż w sytuacjach wyjątkowych mogą być danemu państwu narzucone.

A. Ograniczenia dobrowolne wynikają z przyjętych przez państwo zobowiązań międzynarodowopravných (normy prawa uniwersalnego, normy szczegółowe - umowne i zwyczajowe, oraz zobowiązania jednostronne). Ograniczenia takie są z reguły mniej kontrowersyjne.

Przykładem ograniczeń jest między innymi członkostwo we Wspólnotach Europejskich. Państwa WE pozostają nadal ważnymi i aktywnymi podmiotami prawa międzynarodowego, chociaż nie tylko zrzekają się wykonywania pewnych kompetencji, ale również przekazują je na rzecz organów Wspólnot, które wykonują je we własnym imieniu. Sytuacja ta wynika z dobrowolnego aktu, potwierdzonego przez każde państwo w procesie ratyfikacyjnym kolejnych zmian w traktatach ustanawiających Wspólnoty.

Impulsy dla konstrukcji europejskiej mają swe źródło w woli politycznej państw członkowskich oraz w organach międzyrządowych Wspólnot. Państwa te zachowują ponadto swe władze ustawodawcze, wykonawcze i sądowe, a środki przymusu pozostają wyłącznie w ich gestii. Państwa te określają również wspólnie zakres wykonywania kompetencji przez organy WE i uczestniczą w procesie decyzyjnym Wspólnot; nawet jeśli niektóre wiążące decyzje zapadać mogą większością głosów, to członkowie WE mają pewien wpływ na kształt tych decyzji.

Liczne kontrowersje wiążą się z unią gospodarczą i walutową, przewidzianą w ramach Wspólnoty Europejskiej przez Traktat z Maastricht. Nie ulega wątpliwości, że problemy związane z unią walutową są poważne i nieporównywalne z niektórymi innymi ograniczeniami państw w wykonywaniu ich kompetencji. Rozpatrywanie jednak tych kwestii w kategoriach suwerenności walutowej (tak jakby istniała jeszcze cała gama innych suwerenności, np. wojskowa, celna, handlowa) prowadzi donikąd. Określanie zaś państw WE jako mniej suwerenne wywołuje tylko zamęt polityczny i koncepcyjny. Przykład ten wskazuje, że próby definiowania suwerenności przez treść kompetencji państwowych są mało przydatne.

Przedmiotem dyskusji mogą być jednak kwestie polityczne i prawne związane z celowością określonego rozwoju Wspólnot i Unii Europejskiej (wybór polityczny), z formami udziału narodowych organów przedstawicielskich w procesie decyzyjnym Wspólnot, z kontrolą parlamentów narodowych lub Parlamentu Europejskiego nad podejmowaniem decyzji przez Wspólnoty oraz ze zgodnością kolejnych wersji traktatów europejskich z konstytucjami państw członkowskich. Ważne jest przy tym, by rozróżnić między suwerennością państwa a suwerennością narodową³⁰. Pytanie, jak dalece ma się posuwać proces integracji oraz w jakim stopniu i o jakie obszary rozszerzać się mają kompetencje Wspólnot i UE, nie jest jednak kwestią suwerenności w międzynarodowopravnym znaczeniu, a raczej pytaniem o cele polityczne, które w zasadniczym zarysie podlega akceptacji przez parlamenty narodowe.

Niektóre debaty o suwerenności państw członkowskich WE sprawiają paradoksalne wrażenie, iż państwa te miałyby powoływać się na swą suwerenność, aby bronić się przed korzystnymi dla nich formami i celami integracji i współpracy, które w

³⁰ Zob. niżej pkt V, 3.3 (B).

rzeczywistości umacniają suwerenność tych państw³¹. Korzyści płynące z integracji europejskiej dla państw członkowskich stanowią przeciwwagę dla daleko niekiedy idących ograniczeń ich swobody, co jest zasadniczym elementem całej debaty.

B. Ograniczenia prawne mogą mieć także charakter przymusowy i wynikać np. z traktatów pokoju lub z legalnych sankcji międzynarodowych. Ograniczenia te są często wynikiem naruszenia przez państwo norm prawa międzynarodowego. Nie prowadzą one z reguły do zaniku państwa, mogą jednak mieć wpływ na jego granice, jego politykę lub nawet ustrój.

Powoływanie się przez państwo na jego suwerenność prowadziłyby m. in. do zakwestionowania legalności traktatów pokoju lub sankcji uchwalonych lub akceptowanych przez Radę Bezpieczeństwa ONZ (i wynikających stąd ograniczeń w wykonywaniu kompetencji). Przynależność do organizacji międzynarodowych zawiera zresztą z reguły możliwość zastosowania sankcji, nie przesądzając jednak z góry ich treści.

Wkroczenie prawa międzynarodowego na obszary regulowane dotąd wyłącznie przez państwo (np. w dziedzinie praw osób fizycznych) nie pozostaje bez znaczenia dla pojęcia suwerenności. Rozwój prawa międzynarodowego zmierza m. in. w kierunku ograniczeń, których celem jest w coraz większym stopniu ochrona wartości wspólnych oraz ochrona ludności przed nadużywaniem swobody kompetencyjnej przez niektóre państwa (np. problem ochrony środowiska, prawa człowieka).

3.2. Ograniczenia w wykonywaniu kompetencji mogą również mieć swe źródło w faktach. Tego rodzaju ograniczenia stają się coraz częstsze i coraz bardziej wyrafinowane. Zasadniczy problem polega tu na stwierdzeniu zgodności tych faktów z prawem międzynarodowym. Jest to o tyle istotne, że swobodny wybór systemu politycznego, gospodarczego i społecznego, a także nieskrępowane prowadzenie polityki zagranicznej należą do istotnych funkcji spełnianych przez państwo.

Ograniczenia faktyczne wynikają często z sytuacji obiektywnych i strukturalnych. I tak różnice potencjału gospodarczego, wojskowego lub demograficznego, jak również współzależność państw (szczególnie w dziedzinie gospodarczej) nie wpływają bezpośrednio na suwerenność państw (są one równe pod tym względem), lecz mają wpływ na rzeczywiste możliwości działania danego państwa i jego rolę międzynarodową. Tego wpływu na możliwości działania nie należy jednak przeceniać, gdyż w przeciwnym razie wielkie mocarstwa przez samo swe istnienie zagrażałyby suwerenności innych państw. Wspomniane różnice nie podlegają ocenie prawnej, chociaż prawo międzynarodowe może się przyczynić do ich złagodzenia. Suwerenność jawi się w tym kontekście jako zdolność ograniczona rzeczywistymi możliwościami.

Poza czynnikami obiektywnymi istnieją instrumenty polityczne, gospodarcze lub wojskowe, używane w celu wywierania wpływu na wykonywanie kompetencji przez państwa.

Szczególnym rodzajem zagrożenia suwerenności jest groźba użycia siły lub jej użycie bez należytego umocowania w normie międzynarodowoprawnej. Jest to wówczas stan faktyczny wywołujący skutki prawne w sferze prawa międzynarodowego. Istotną kwestią jest jednak nie tylko samo użycie siły, lecz również ocena tego aktu w świetle prawa międzynarodowego (szczególnie w przypadku reakcji na bezprawne działania innego państwa) zarówno w stosunkach dwustronnych (np. tzw. interwencja humanitarna lub samoobrona) jak i w działaniach ONZ w ramach rozdziału VII Karty.

³¹ Taka debata (prowadzona zresztą w przeważającej mierze na żałonym poziomie merytorycznym i politycznym) miała miejsce w Polsce w okresie poprzedzającym przyjęcie Konstytucji z 1997 r.

Użycie siły przeciwko danemu państwu może ograniczyć lub nawet (przejściowo) zlikwidować możliwość wykonywania kompetencji przez organy państwowe wobec części albo całości terytorium, chociaż nie prowadzi to automatycznie do zaniku państwa.

Życie międzynarodowe zna również pojęcie stref wpływów, uznanych nieformalnie przez niektóre państwa. Mieszają się tu aspekty polityczne i gospodarcze, pojawiające się najczęściej w związku położeniem geograficznym i znaczeniem strategicznym niektórych państw. Celem działań podejmowanych w tym kontekście jest dyktowanie polityki zagranicznej lub wewnętrznej danego państwa³².

W praktyce, ograniczenie skutków prawnych działań nielegalnych, zagrażających suwerenności danego państwa, nie jest ani łatwe, ani oczywiste. Natura tych działań, ich trwanie i skuteczność nie pozostają bez pewnego znaczenia (choćby faktycznego), jednak ich bezprawny charakter utrudnia ich międzynarodowoprawne uznanie.

Międzynarodowe stosunki gospodarcze stanowią dobry przykład istnienia swego rodzaju zależności lub współzależności. Istotne ograniczenia (prawne i faktyczne) dotyczą między innymi wykonywania kompetencji państwowych w dziedzinie walutowej. Tak np. państwa, które ustanowiły wymienialność zewnętrzną swej waluty i tym samym zniosły lub znacznie ograniczyły kontrolę dewizową, tracą jednocześnie pełną kontrolę nad swoją walutą (najczęściej jest to jedna z walut rezerwowych), w tym nad kształtowaniem się jej kursu. Wynika to szczególnie z operacji bankowych i kredytowych w walucie tego kraju, dokonywanych za granicą. Jest rzeczą paradoksalną, że zjawisko to dotyczy z reguły silnych gospodarczo i dużych państw.

Liberalizacja kontroli nad własną walutą wynika z reguły z dobrowolnej decyzji państwa, jednak podyktowana jest ona swego rodzaju przymusem gospodarczym. Możliwe wydaje się przywrócenie tej kontroli, lecz prowadziłyby to do zamieszania na rynkach światowych i w gospodarce danego państwa.

Pytanie o stopień suwerenności Stanów Zjednoczonych wydaje się w tym kontekście mało przydatne i retoryczne. Przykład ten pokazuje jak duża może być różnica między zdolnością a możliwościami i dowodzi dobitnie jak mało trafne jest definiowanie suwerenności przez treść kompetencji lub przez stopień rzeczywistych możliwości danego podmiotu..

3.3. Ograniczenia w wykonywaniu kompetencji skłaniają do kilku uwag ogólniejszej natury.

Do zasadniczych nieporozumień należy m. in. określanie suwerenności jako nieograniczonej swobody w wykonywaniu przez państwo swych kompetencji. Inny błąd polega na definiowaniu suwerenności przez treść (katalog) kompetencji lub przez stopień realnych możliwości wykonywania kompetencji państwowych. Nieporozumieniem wydaje się również postrzeganie polityki międzynarodowej oraz ewolucji prawa międzynarodowego w perspektywie ograniczania suwerenności.

A. Suwerenność państwa zakłada istnienie prawa międzynarodowego, regulującego nie tylko stosunki międzypaństwowe, lecz również niektóre aspekty wewnątrzpaństwowe. Zakłada ona zatem z góry istnienie pewnych ograniczeń i nie oznacza wszechwładzy lub samowoli. Kompetencje państwa znajdują swe granice w kompetencjach innych państw (równość suwerenności) oraz w normach prawa międzynarodowego, które z jednej strony chroni państwa, z drugiej zaś wyznacza kompetencje państw pewne granice.

³² Odwołując się do przykładu państw Europy Środkowej, znajdujących się pod dominacją Związku Sowieckiego w latach 1945-1989, należy mówić o (sprzecznej z prawem międzynarodowym) interwencji tego mocarstwa w wykonywanie kompetencji przez państwa tzw. obozu socjalistycznego. Swoboda polityczna tych państw była z pewnością ograniczona, jednak kwestionowanie ich suwerenności mogłoby prowadzić do zakwestionowania ważności niektórych ich działań międzynarodowych (np. traktatów).

Ograniczenia kompetencji wynikające z prawa międzynarodowego nie mogą być traktowane jako ograniczenie (a tym bardziej jako naruszenie) suwerenności, gdyż przeczyłoby to samej idei istnienia i rozwoju tego prawa³³. Z kolei realne możliwości państwa, określone nie tylko prawnymi, lecz również faktycznymi ograniczeniami w wykonywaniu jego kompetencji, nie wpływają bezpośrednio na suwerenności (w znaczeniu statusu międzynarodoprawnego państwa). Ograniczenia te - o charakterze subiektywnym lub obiektywnym - wpływają wprawdzie na swobodę w wykonywaniu przez państwo kompetencji dotyczących jego ustroju i sprawowania władzy, jego dobrobytu i bezpieczeństwa. Nie należy ich jednak traktować mechanicznie jako naruszenia suwerenności, w takim bowiem razie cała polityka międzynarodowa - skierowana na wywoływanie zmian w tym zakresie - równałaby się zamachowi na suwerenność państw (czyli byłaby nielegalna).

Państwowość wiąże się z suwerennością w znaczeniu równego statusu międzynarodoprawnego państw oraz ze swobodą w wykonywaniu funkcji i kompetencji państwowych, jednak już z definicji swoboda ta nie jest nieograniczona. Mając świadomość istnienia ograniczeń faktycznych lub prawnych oraz złożoności niektórych sytuacji, trudno jednak zakładać istnienie państw suwerennych w 97 lub 65 procentach. Innymi słowy, suwerenności nie należy utożsamiać z pełną swobodą (tak jak zdolność nie jest równoznaczna z możliwością), zaś istniejące ograniczenia nie prowadzą automatycznie do zaniku suwerenności. Błędne wydaje się zatem postrzeganie suwerenności jako nieograniczonej możliwości wpływu na inne państwa lub, w innej perspektywie, jako wyraz potęgi, która nie podlega żadnym wpływom zewnętrznym. W takim przypadku można by, jeśli w ogóle, szukać państw suwerennych jedynie w gronie mocarstw albo państw żyjących w autarkii.

W zależności od przyjętej definicji suwerenności mówi się o niekiedy o ograniczeniach suwerenności, co jednak prowadzi często do błędnego utożsamiania ograniczeń z (nielegalnymi) naruszeniami suwerenności. Wynikiem takiego podejścia bywa czasami demonizowanie roli polityki międzynarodowej i prawa międzynarodowego.

Konkludując, należy raczej rozróżniać między ograniczeniami (legalnymi) swobody państwa w wykonywaniu jego kompetencji a naruszeniami (nielegalnymi) suwerenności, wynikającymi z pogwałcenia norm międzynarodoprawnych.

B. Stosunki międzynarodowe charakteryzują się też swego rodzaju napięciem między suwerennością państwa a suwerennością narodową.

Suwerenność państwa jako podmiotu prawa międzynarodowego oraz suwerenność narodu (ludu, parlamentu) nie są pojęciami tożsamymi. W pewnym skrócie, suwerenność narodowa łączy się z aspektem konstytucyjnoprawnym i polega na tym, że władza państwowa posiada swą legitymację i kompetencję w wyniku demokratycznie wyrażonej woli narodu lub jego przedstawicieli. Wola narodu, jako suwerena, stanowi zatem legitymację dla kompetencji organów państwowych (a jednocześnie ogranicza zakres tych kompetencji).

Wspominając o ograniczeniach kompetencji państwowych w wyniku ewolucji prawa międzynarodowego stwierdziliśmy, że nie naruszają one suwerenności państwa (jego statusu międzynarodoprawnego). Nie ulega jednak wątpliwości, iż zobowiązania międzynarodoprawne (np. traktat) ograniczają niektóre kompetencje organów państwowych i tym samym nie pozostają bez wpływu na swobodę podejmowania decyzji przez parlament, rząd lub sądy (czyli pośrednio na suwerenność narodową)³⁴.

³³ Tak samo jak konstytucja lub inne ustawy danego państwa nie tyle ograniczają możliwości działania osób prawnych i fizycznych, czy też ich podmiotowość, lecz stwarzają ramy prawne dla tych działań (przy czym bynajmniej nie dla wszystkich działań).

³⁴ Można się zastanawiać czy Polska powinna dążyć do członkostwa we Wspólnotach i w UE, jakie są korzyści i wady tego członkostwa, nadużyciem wydaje się jednak szermowanie dowolnie stosowanymi pojęciami utraty lub naruszenia suwerenności.

W tym kontekście mówi się czasami o ograniczeniu praw suwerennych państwa, czego nie należy utożsamiać z suwerennością państwa. Termin "prawa suwerenne" wydaje się jednak mało trafny i niezbyt precyzyjny. Chodzi bowiem w tym przypadku o kompetencje państwa, które wynikają z jego suwerenności. Dlatego też lepiej mówić o ograniczeniu kompetencji państw, gdyż jest to termin dostatecznie jasny³⁵.

Te ograniczenia kompetencji mogą przybierać różne formy, wynikające z norm międzynarodowopravných, najczęściej traktatowych. Po pierwsze, państwo zobowiązuje się do wykonywania kompetencji w określonym kierunku, np. zobowiązuje się do ekstradycji lub do nakładania ceł tylko do pewnego pułapu; po drugie, państwo nie wykonuje kompetencji, którą mogłoby potencjalnie wykonywać, np. nie nakłada ceł na pewne towary z zagranicy; po trzecie, przekazuje wykonywanie niektórych kompetencji na rzecz innych podmiotów, często organizacji międzynarodowych, np. ustalanie ceł, norm technicznych albo nawet cen skupu poszczególnych płodów rolnych.

Uwzględnić jednak trzeba, iż - poza sankcjami międzynarodowopravnými, stosowanymi w przypadku naruszenia prawa międzynarodowego - ograniczenia te wynikają z reguły z wyrażonej przez państwo zgody. Ustaliła się jednocześnie w prawie międzynarodowym powszechna zasada, iż państwo nie może się powoływać na swe prawo wewnętrzne (a tym samym na swą suwerenność) w celu niewykonywania ciążących na nim międzynarodowopravných obowiązków.

Związki i napięcia między suwerennością państwa i suwerennością narodową dostrzec można również w fakcie, że wola narodu znajduje się u źródeł powstania państwa, czyli suwerenność państwa i suwerenność narodowa powstają w zasadzie równolegle. Zdarza się jednak, że państwo przekształca się w dyktaturę albo że znajduje się pod obcą dominacją polityczną lub gospodarczą (trudną niekiedy do zakwalifikowania z punktu widzenia prawa międzynarodowego). Cierpi na tym suwerenność narodowa, jednak suwerenność państwa i jego byt międzynarodowopravný pozostają nienaruszone.

Państwa powołują się też na swą suwerenność, aby usprawiedliwić naruszenia prawa międzynarodowego (np. wobec własnej ludności). Prawo to chroni jednak nie tylko suwerenność państwa, lecz także wspólne wartości ludzkości (np. zagrożenia środowiska o skali międzynarodowej, godność ludzka i prawa człowieka)³⁶. Powoływanie się w tym kontekście na suwerenność nie zwalnia z odpowiedzialności międzynarodowopravných.

4. Analiza nasza prowadzi do wniosku, że - z punktu widzenia prawa międzynarodowego - suwerenność jest szczególną cechą (atrybutem) państwa, która wyróżnia je wśród innych podmiotów tego prawa.

Suwerenność państwa jest stanem faktycznym, znajdującym odzwierciedlenie w prawie międzynarodowym. Jest jednak jednak tylko pojęciem tego prawa, a nie jego normą (jak się często sądzi). Normą podstawową w tej kwestii jest proklamowanie przez prawo międzynarodowe równości państw pod względem ich suwerenności, wraz z płynącymi z tego konsekwencjami.

Suwerenność nie wyraża żadnej normy, która miałaby stałą treść; nie istnieje formalne minimum suwerenności w postaci określonego z góry lub stałego katalogu kompetencji państwa.

³⁵ W tym kontekście trafna wydaje się formuła przyjęta w art. 90 ust. 1 Konstytucji RP z 1997 r.: "Rzeczpospolita Polska może na podstawie umowy międzynarodowej przekazać organizacji międzynarodowej lub organowi międzynarodowemu kompetencje organów władzy państwowej w niektórych sprawach".

³⁶ Odnotujmy na marginesie, iż rzeczywista (a nie tylko pozorna) suwerenność narodowa (w znaczeniu konstytucyjnoprawnym) jest przesłanką członkostwa w niektórych organizacjach międzynarodowych. Kryterium to bywa niekiedy bardzo surowo przestrzegane. Tak np. trudno sobie wyobrazić członkostwo we Wspólnocie lub w Unii Europejskiej państwa, które jest dyktaturą lub które pod pozorem tzw. socjalistycznej gospodarki planowej nie gwarantuje wolności gospodarczej.

Istota suwerenności polega na zdolności terytorialnej organizacji politycznej do spełniania funkcji państwowych (wykonywanie kompetencji wobec terytorium i ludności, ustanowienie i ochrona określonego ładu społecznego) jako centrum kierownicze i system decyzyjny niezależne od innych państw. Suwerenność nie ma jednak charakteru absolutnego, ponieważ wykonywanie kompetencji przez państwo znajduje swe granice w kompetencjach innych państw (równość państw pod względem suwerenności) oraz w normach prawa międzynarodowego.

Opinie o ograniczonej lub relatywnej suwerenności, o suwerenności wspólnej, o konieczności odzyskania pełnej suwerenności lub dzielenie suwerenności na ekonomiczną, polityczną itd. prowadzą często do nieporozumień. Można je, nie bez trudu, akceptować jedynie w języku potocznym albo w przypadku odmiennego definiowania suwerenności. Trzeba też w tym kontekście pamiętać o rozróżnieniu między suwerennością państwa (w znaczeniu międzynarodowoprawnym) i suwerennością narodową (w znaczeniu konstytucyjnoprawnym).

Najistotniejszym problemem wydaje się w tym kontekście badanie zgodności z prawem międzynarodowym wykonywania przez państwo kompetencji, istniejących w tym względzie ograniczeń oraz wynikających stąd skutków prawnych.

Prawo międzynarodowe chroni suwerenność (nie tworząc jej) za pośrednictwem swych norm szczegółowych i powszechnych. Wśród tych ostatnich szczególna rola przypada zasadzie równej suwerenności, zakazowi użycia siły i zakazowi interwencji. W rezultacie, naruszenia suwerenności definiować należy przez naruszenia chroniących ją norm międzynarodowoprawnych, a nie przez pogwałcenie rzekomej zasady prawnej suwerenności. Ograniczeń (legalnych) w wykonywaniu kompetencji nie należy utożsamiać z naruszeniami (nielegalnymi) suwerenności.

Rosnąca współzależność państw nie prowadzi do zaniku suwerenności państw, a jedynie czyni bardziej złożonym wykonywanie funkcji państwowych (wpływając przy tym w określonym zakresie na kompetencje państwa i na tzw. suwerenność narodową). Nawet jeśli terminu suwerenność używa się jako sloganu lub zaklęcia, nie znaczy to bynajmniej, że jest on dziś przeżytkiem.

Francja a integracja europejska. Pół wieku ewolucji

Francja odgrywała i będzie nadal odgrywać rolę kluczową w procesie integracji europejskiej, albo go prowadząc i przyspieszając, albo go hamując. Dzisiaj nie jest już pierwszą potęgą Europy, pod względem demograficznym, politycznym i wojskowym, jak to było w wieku XVII, XVIII i na początku XIX. Pozostaje jednak jednym z najznacześniejszych krajów Zachodu. W świetle podstawowych wskaźników jest czwartą potęgą ekonomiczną świata (po Stanach Zjednoczonych, Niemczech i Japonii, ale przed Wielką Brytanią, Włochami, Kanadą, oraz "tygrysami" Azji Wschodniej i Ameryki Łacińskiej). Dysponuje bronią atomową i jest pierwszym krajem zachodnioeuropejskim w dziedzinie opanowania przestrzeni kosmicznej. Zajmuje stałe miejsce w Radzie Bezpieczeństwa ONZ. Pozostaje wciąż ważnym ogniskiem promieniowania intelektualnego i kulturalnego. Dzięki swemu położeniu geograficznemu stanowi niezastąpiony składnik każdej całościowej konstrukcji europejskiej. A poza tym, właśnie we Francji rodziły się najbardziej znane idee jedności Europy, symbolizowane przez nazwiska Sully, Saint-Simon, Proudhon, Victor Hugo, Jean Monnet. Były one zacznym projektów i działań, które po drugiej wojnie światowej gruntownie zmieniły polityczny model Europy i jej posłanie do świata.

Temat, który pragniemy przybliżyć czytelnikowi polskiemu był omawiany za Zachodzie w setkach książek i artykułów. Ze względu na szczupłość miejsca, którego udzielił nam wydawca, nasze ujęcie może być tylko ogólnym szkicem, wynikiem nieuniknionych wyborów, skrótów i uogólnień. W szkicu tym centralne miejsce zajmują ludzie, ich koncepcje, metody i działania. Wynika to z naszego przekonania, że historię tworzy człowiek - siłą swej woli, wyobraźni i przekonań - a nie ślepe siły, którym musi ulegać i na które ma wpływ jedynie marginalny.

Książki i artykuły wymienione w przypisach oddały autorowi cenne usługi przy redagowaniu niniejszego tekstu. Ale wypada może dodać, iż z uwagi na funkcje, które wypadło mu sprawować, autor miał od przeszło trzydziestu lat wyjątkowe możliwości, aby z bliska obserwować sprawy i ludzi, o których pisze.

Preludium

Zanim jeszcze katastrofa II wojny światowej uczyniła sprawę zjednoczenia Europy stałą troską rządów i sił politycznych Zachodu, Francja wytyczyła kierunek, stworzyła precedens i punkt odniesienia. 5 września 1929 roku Aristide Briand, premier i minister spraw zagranicznych Republiki Francuskiej, zaproponował na forum dorocznego Zgromadzenia Ogólnego Ligi Narodów utworzenie "związku federalnego" i "związku solidarności" między narodami Europy. W klimacie intelektualnym i politycznym lat dwudziestych trzeba było wielkiej odwagi myśli i działania, aby wystąpić w tego rodzaju propozycją. Briand, człowiek wyjątkowej inteligencji i intuicji, wielokrotny premier i szef *Quai d'Orsay*, jedna z najbardziej znanych i cenionych postaci na francuskiej i międzynarodowej scenie politycznej, zrozumiał jednak wcześniej niż inni, że trzeba za wszelką cenę - aby uniknąć kataklizmu jeszcze gorszego niż wojna lat 1914-1918 - wyrwać się z zaczarowanego kręgu wrogości, podejrzeń i samobójczej dyplomacji w stylu XIX wieku; kłaść nacisk na to co łączy, a nie na to co dzieli; wydobyć Niemcy z izolacji moralnej i politycznej, sprzyjającej ideom ekstremizmu i odwetu, wciągnąć je do współpracy europejskiej i zapobiec w ten sposób zbliżeniu niemiecko-sowieckiemu, w którym widział śmiertelne niebezpieczeństwo dla pokoju i demokracji (układ Rathenau-Cziczerin, podpisany 16

kwietnia 1922 w Rapallo, był pierwszym groźnym sygnałem procesu, który miał doprowadzić do paktu Ribbentrop-Mołotow i popchnąć Europę w nową wojnę).

Briand przygotowywał swą inicjatywę genewską z przekonaniem i wytrwałością. Po przewyciężeniu oporów wewnątrz rządu i klasy politycznej Republiki przyszła kolej na słynną konferencję w Locarno (1925), która położyła kres stałemu napięciu w stosunkach między Francją a Niemcami, na przyjęcie Niemiec do Ligi Narodów (1926) oraz na pakt Brianda-Kelloga (1928). Nagroda pokojowa Nobla była wyrazem uznania dla jego wysiłków na rzecz pojednania i współpracy między narodami Europy. Ale jego inicjatywa skończyła się porażką na skutek zbiegu wydarzeń, których nikt nie przewidywał we wrześniu 1929.

Największy kryzys ekonomiczny czasów nowożytnych ogarnia z końcem tego roku wszystkie państwa uprzemysłowione i roznieca refleksy nacjonalistyczne w gospodarce i polityce. Niemieckie wybory parlamentarne 1930 roku przynoszą partii hitlerowskiej - nie bez związku z lawinowym wzrostem bezrobocia i nędzy - dziewięciokrotne powiększenie liczby posłów do Reichstagu. Dni Republiki weimarskiej są policzone. Stalin potępia inicjatywę Brianda na forum XVI kongresu partii bolszewickiej i dostarcza argumentów nie tylko rosnącym w siłę zachodnim partiom komunistycznym, ale również lewicy w szerszym tego słowa znaczeniu, zahipnotyzowanej kontrastem między demokracjami pogrążonymi w kryzysie, a Rosją sowiecką realizującą pierwszy plan pięcioletni. Wielka Brytania odrzuca projekt jako "przedczesny". W gruncie rzeczy Londyn, wciąż wierny dogmatowi *balance of power*, interpretuje inicjatywę Brianda jako manewr mający na celu wzmocnienie przewodniej roli Francji na kontynencie.

Kiedy więc we wrześniu 1930 roku XI Zgromadzenie Ogólne Ligi Narodów wznawia dyskusję nad projektem francuskim, jasne jest, iż nie ma nadziei na jakikolwiek pozytywny rezultat. Zgodnie z wypróbowaną metodą, projekt zostaje odesłany do "Komisji studiów nad unią europejską", która przestaje istnieć po kilkunastu miesiącach jałowych i powierzchownych dyskusji. W latach dwudziestych, trzydziestych, a nawet później, zarzucano Briandowi naiwność, oderwanie od rzeczywistości, zaniedbanie interesów narodowych. Briand był zbyt inteligentny i zbyt doświadczony aby nie wiedzieć, że natknie się na zasadzki, cynizm, hipokryzję, opór wielkiej części klasy politycznej i opinii publicznej, tkwiącej od wieków w filozofii *raison d'Etat*. Ale pragnął stworzyć dynamikę pokoju i torować drogę nowym ideom, na miarę nowych czasów i nowych wyzwań. Był przekonany, że alternatywę dla jego projektu stanowiła wojna i schyłek Europy. Gdyby nie nieszczęśliwa zbieżność jego inicjatywy z wielkim kryzysem ekonomicznym oraz eksplozją ruchów totalitarnych, żerujących na bezrobociu, nędzy i rozpaczliwej ludzkiej, proces europejski, który nabrał rozmachu w latach czterdziestych, mógł być się zacząć piętnaście lat wcześniej i zaoszczędzić Europie największej katastrofy w jej długiej historii³⁷.

I. Francja toruje drogę i przewodzi Europie

Podczas wojny francuski ruch oporu, za wyjątkiem odłamu komunistycznego, podpisywał się - podobnie jak inne ruchy oporu w Europie zachodniej - pod hasłem federacji europejskiej jako alternatywy dla faszyzmu, wojny i ludobójstwa. Po zakończeniu wojny, federaliści pokroju Altiero Spinelli, rekrutujący się w znacznej mierze spośród byłych partyzantów oraz więźniów niemieckich i włoskich obozów koncentracyjnych, podzielali przekonanie, że narody europejskie - poddane podczas wojny temu samemu uciskowi, wystawione na te same niebezpieczeństwa, zbratane przez wspólną walkę i niesione przez te same nadzieje - zespoliły się w jeden naród europejski. Proponowali więc powołanie do życia "Kongresu narodu europejskiego",

³⁷ Jerzy Łukaszewski, *Jalons de l'Europe*, Fondation Jean Monnet pour l'Europe, Lozanna 1985, s. 109-120.

którego zadaniem miała być walka polityczna wzorowana na strategii Partii Kongresowej w Indiach, zmierzająca do zwołania Konstytuanty europejskiej i zjednoczenia Europy drogą bezpośrednią i rewolucyjną.

Niezliczone zebrania, pisma, ulotki we Francji, Włoszech, Belgii lub w Holandii miały na celu pozyskanie jak najszerszego poparcia społecznego dla akcji tego typu. Wypowiedzi największych autorytetów epoki wydawały się uzasadniać najśmielsze oczekiwania. Na otwarciu roku akademickiego 1946/47 Szkoły politechnicznej w Zurychu, Winston Churchill wzywa do stworzenia Stanów Zjednoczonych Europy. Jesienią 1948 roku Kongres Europejski w Hadze gromadzi 800 najwybitniejszych postaci życia politycznego i kulturalnego Europy zachodniej i przyjmuje rezolucje równie entuzjastyczne co radykalne. Jednakże wielki dystans oddzielał krasomówstwo i zapał, odzwierciedlające klimat tamtych czasów, od przyziemnej rzeczywistości życia politycznego i międzynarodowego, zakorzenionego w wiekowej tradycji. Aparaty państwowe i partyjne szybko odbudowały się po wojnie na dawnych zasadach. Siła inercji zawężyła jeszcze horyzont myślowy większości ludzi do granic własnego kraju.

W tej sytuacji osobistości oddane idei europejskiej, ale trzeźwe i doświadczone, szukały innej metody niż głosowanie nad ożywionymi szlachetnymi intencjami, ale zawieszonymi w próżni rezolucjami. Należał do nich Jean Monnet (1888-1979), człowiek skromnego pochodzenia społecznego, praktyczny, zapobiegliwy i ostrożny, o którym chciałoby się powiedzieć, iż reprezentował typ przeciętnego Francuza. Jednakże udział w prowadzeniu niewielkiego przedsiębiorstwa rodzinnego dał mu za młodu okazje do podróży, poznania większości krajów europejskich i Ameryki, nauczenia się obcych języków, nawiązania kontaktów i współpracy z cudzoziemcami, pozbycia się różnych stereotypowych uprzedzeń oraz przekonania, że Francja jest pępkiem świata. W tym sensie Monnet różnił się od większości swoich rodaków sprzed I wojny światowej.

W roku 1914 nie zostaje powołany do wojska ze względów zdrowotnych. Wysłany przez rząd do Londynu, bardzo szybko wybija się na czoło francusko-brytyjskiego zespołu do spraw racjonalizacji i koordynacji produkcji, transportu oraz zaopatrzenia obu krajów toczących wojnę z Niemcami. Głęboko przekonany o tym, że wynik konfliktu rozegra się nie tylko na polach bitew, ale także w fabrykach, laboratoriach i na liniach komunikacji lądowej i morskiej, daje się poznać jako znakomity organizator i sprawny kierownik ekip złożonych z ludzi różnych narodowości. Zaufanie i doświadczenie uzyskane w czasie wojny przynosi mu po jej zakończeniu - z inicjatywy premierów Clémenceau i Lloyd George'a - stanowisko wicesekretarza generalnego Ligi Narodów. W Genewie Monnet uzupełnia swoje doświadczenie w kierowaniu zespołami wielonarodowymi, a jednocześnie nabywa przekonania, że organizacja międzynarodowa pozbawiona realnej władzy, oparta na nieograniczonej suwerenności państw członkowskich i zasadzie jedności, nie może mieć rzeczywistego wpływu na zachowanie pokoju i zbliżenie narodów. W 1923 roku opuszcza Ligę Narodów i wraca do prywatnej działalności gospodarczej.

Na początku II wojny światowej zostaje mianowany, wspólną decyzją premierów Francji i Wielkiej Brytanii, przewodniczącym francusko-brytyjskiego komitetu koordynacyjnego mającego za zadanie inwentaryzację i optymalne wykorzystanie dla celów wojennych zasobów gospodarczych obu mocarstw. W czerwcu 1940, w decydującej fazie bitwy o Francję, przedstawia Churchillowi plan unii francusko-brytyjskiej, przygotowany wspólnie z René Plevelnem i kilkoma angielskimi przyjaciółmi. Plan, przewidujący jeden rząd i jeden parlament dla obu narodów, zostaje przyjęty zarówno przez Churchilla jak i przybyłego do Londynu generała de Gaulle i przekazany rządowi francuskiemu ewakuowanemu do Bordeaux. Ale we Francji nie ma już woli walki. Wkrótce zostaje podpisany rozejm z Niemcami. Plan był oczywiście rezultatem okoliczności: chodziło o to, aby Francja kontynuowała wojnę,

jeśli nie na terenie metropolii, to w oparciu o ogromne imperium kolonialne. Ale zrodzić się mógł tylko w głowie Monneta, wyniknąć z jego głębokiego przekonania, że podziały między narodami europejskimi są źródłem ich słabości i zagrożeniem dla ich istnienia.

W sierpniu 1940 roku udaje się do Stanów Zjednoczonych, które uważa za "arsenał demokracji". Wielkie uznanie i zaufanie prezydenta, rządu i kongresu amerykańskiego pozwala mu odegrać kluczową rolę w przygotowaniu i wykonaniu *Victory Program*: planu racjonalnego wykorzystania zasobów oraz produkcji gigantycznych ilości materiału wojennego, niezbędnych do pokonania Niemiec, Włoch i Japonii.

W 1943 roku przybywa do Algieru i zostaje członkiem Komitetu Oswobodzenia Narodowego, odgrywającego rolę rządu Wolnej Francji. 5 sierpnia tegoż roku przedkłada Komitetowi memorandum, w którym pisze: "W Europie nie będzie pokoju, jeżeli państwa odbudują się na zasadzie suwerenności narodowej. (...) Kraje Europy są zbyt małe aby zapewnić swoim społeczeństwom dobrobyt, który okoliczności czynią możliwym, a zatem koniecznym. (...) Ten dobrobyt i niezbędny rozwój społeczny wymagają, aby państwa Europy zespoliły się w federację". Przytoczona opinia odzwierciedla zarówno zdecydowane przekonania Europejczyka, jak i praktyczne podejście do sprawy typowego przedstawiciela francuskiej klasy średniej: chodzi mu nie tylko o pokój, ale również o dobrobyt i postęp społeczny.

Po wojnie Monnet zostaje powołany przez rząd generała de Gaulle na stanowisko Generalnego Komisarza Planu i tworzy oryginalne zasady planowania oraz nowego modelu gospodarki (*économie concertée*), które odegrały ogromną rolę w odbudowie i modernizacji Francji. Z zadań, których się podejmował i z akcji, którymi kierował wyłania się jego metoda: okazać zaufanie ludziom różnych środowisk i różnych narodowości, postawić przed nimi wspólne zadanie, przekonać ich, że w zespole, który tworzą nie ma miejsca na targi o interesy cząstkowe, tylko na troskę o interes całości, że interes cząstkowy jest nieodłączny od interesu całości. Metoda ta okazała się niezawodna we wszystkich misjach powierzonych Monnetowi począwszy od roku 1914. Poza tym Monnet był przekonany o konieczności nowych instytucji dla wykonania nowych zadań i sprostania nowym okolicznościom. Bez wcielenia się w instytucje, twórcze idee i działania mogą okazać się efemeryczne. Instytucje przechowują doświadczenia, nabierają automatyzmu w działaniu, poddają ludzi tym samym regułom i wyznaczają kierunek działania.

Z tej filozofii wynikł projekt Europejskiej Wspólnoty Węgla i Stali (EWWS). Monnet był człowiekiem zbyt trzeźwym, zbyt mocno osadzonym w realiach życia, aby wierzyć w możliwość zjednoczenia Europy drogą rewolucyjną, metodą akcji całościowej i frontalnej, którą reprezentował Altiero Spinelli i zbliżeni do niego radykalni federaliści. Dlatego wynalazł metodę sektorową. Integracja ograniczonego sektora gospodarki Europy miała zaowocować utworzeniem instytucji ponadpaństwowych posiadających autentyczną władzę na powierzonym im odcinku, zgromadzeniem doświadczeń i - w przypadku sukcesu - rozszerzeniem na następne odcinki. W ten sposób Europa miała dojść stopniowo i bez głębokich wstrząsów do pełnego zjednoczenia ekonomicznego i politycznego.

Monnet pragnął poddać władzy europejskiej sektory węgla i stali, ponieważ w końcu lat czterdziestych były one jeszcze podstawą każdej rozwiniętej gospodarki. Poza tym energia i stal były niezbędne do produkcji materiału wojennego, wyposażenia sił zbrojnych i wszelkiego typu akcji militarnej. EWWS miała więc stanowić jedną z zasadniczych gwarancji, że nigdy nie będzie już wojny między państwami Europy zachodniej. Chodziło również o to, aby wciągnąć Niemcy do organicznej współpracy europejskiej, złączyć je ścisłymi więzami gospodarczymi z

Francją oraz innymi państwami sąsiednimi, otworzyć przed nimi perspektywy rozwoju i równouprawnienia, w formie wykluczającej możliwość agresji lub dominacji.

Ten ostatni aspekt wymaga szczególnego podkreślenia. Idea Monneta, aby ująć Niemcy w ramy silnej organizacji europejskiej, opartej na dobrowolnie przyjętej dyscyplinie i ograniczeniu suwerenności państwowej, była jedynym konstruktywnym i realistycznym projektem rozwiązania "problemu niemieckiego" wśród wielu innych sformułowanych podczas wojny i po wojnie. Projekt ten miał tym większe szanse stworzenia sytuacji bezpiecznej i trwałej, iż nie zawierając elementu dyskryminacji mógł liczyć na chętnie i pełne przyjęcie ze strony rządu i społeczeństwa Republiki Federalnej³⁸.

Aby EWWS mogła ujrzeć światło dzienne, trzeba było zgody i zaangażowania rządu francuskiego. Jeżeli projekt został zrealizowany, to dlatego że Monnet znalazł sprzymierzeńca w osobie ówczesnego ministra spraw zagranicznych. Robert Schuman (1886-1963) był Lotaryńczykiem. W wyniku wojny francusko-pruskiej lat 1870-1871 jego kraj rodzinny znalazł się w granicach zjednoczonych Niemiec. Przeniknięty kulturą łacińską jako Francuz i germańską jako obywatel Rzeszy, Schuman był od młodości człowiekiem szerokich horyzontów i przeciwnikiem nacjonalizmu, takim jakich czasami wydają regiony pogranicza (istniało pewne pokrewieństwo duchowe między nim a Alcide De Gasperi, patriotą włoskim, ale za młodu obywatelem austriackim, otwartym na świat kultury niemieckiej).

Schuman nie wierzył w determinizm nieprzejednanego konfliktu między Francją a Niemcami. Pragnął pojednania między obu narodami jako warunku lepszej przyszłości dla Europy. Jego sympatia dla idei europejskiej wpływała spontanicznie z jego zadomowienia w dwu wielkich kulturach i jego zakorzenienia w ziemi lotaryńskiej, gdzie zawsze były żywe tradycje Cesarstwa średniowiecznego, owej *Respublica Christiana*, którą współbudował i której patronował papieski Rzym. Schuman Ignął do tych tradycji tym bardziej, iż był gorącym katolikiem. Ten fakt określił również jego miejsce w polityce. Wybrany deputowanym do Zgromadzenia Narodowego w roku 1919, po powrocie Lotaryngii do Francji, związał się z ugrupowaniami odwołującymi się do wartości chrześcijańskich, a w szczególności - po drugiej wojnie światowej - z *Mouvement Républicain Populaire* (MRP), francuską odmianą chrześcijańskiej demokracji.

Za wyjątkiem okresu 1940-1945 Schuman pozostał deputowanym z okręgu Mozeli do roku 1962. Piastował parokrotnie różne teki ministerialne. Był premierem od jesieni 1947 do lata 1948. Ale trwałe miejsce w historii Francji i Europy zapewnił sobie jako minister spraw zagranicznych w ośmiu kolejnych rządach (od 27 lipca 1948 do 23 grudnia 1952), co stanowiło rekord długowieczności w dziejach III i IV Republiki. Był to czas doniosłych wydarzeń: komunistycznego zamach stanu w Pradze; strajków rewolucyjnych w Europie zachodniej, sterowanych przez partie komunistyczne; sowieckiej blokady Berlina; wojny koreańskiej; odbudowy państwa niemieckiego; realizacji Planu Marshalla; powstania NATO. W sytuacji niebywałego napięcia międzynarodowego Schuman zgodził się z Monnetem, iż potrzebna jest śmiała inicjatywa europejska. Szerzące się przekonanie o nieuniknionym wybuchu III wojny światowej paraliżowało życie polityczne i społeczne. Wystąpienie z całkowicie nową koncepcją, rzucenie nowego wyzwania, miało wyrwać Europę zachodnią z zaczarowanego kręgu zimnej wojny. Nie mówiąc o tym, iż miało zainicjować budowę zjednoczonej Europy w sposób pragmatyczny i ostrożny, ale otwierający szerokie perspektywy na przyszłość.

Podejście Monneta odpowiadało charakterowi i filozofii Schumana. Minister był w gruncie rzeczy federalistą, ale jego intuicja i doświadczenie podpowiadały mu, że nie należy przeskakiwać etapów. Starcie z ideą narodową i dążenie do obalenia

³⁸ Jean Monnet, *Mémoires*, Fayard, Paryż 1976, passim; Jerzy Łukaszewski, op. cit., s. 121-134.

istniejących państw oceniał jako błąd. W swojej książce *Pour l'Europe* pisał: "Polityka europejska, w naszym przekonaniu, absolutnie nie jest sprzeczna z ideałami patriotycznymi każdego z nas. (...) Ma na celu zbudowanie dla wolnych narodów Europy struktury organicznej, zdolnej położyć kres anarchii, w której się szamoczą. (...) Duch Europy wyłoni się z różnorodności jej cech i tradycji. Jedność koncepcji podstawowych godzi się z wielością tradycji i przekonań oraz z odpowiedzialnością wyborów indywidualnych"³⁹.

Na początku maja 1950 roku Schuman przedstawia więc Radzie Ministrów projekt Monneta i dzięki swym talentom dyplomatycznym oraz sile przekonania uzyskuje aprobatę swych kolegów z rządu. Następnie otrzymuje zgodę Konrada Adenauera, co nie było rzeczą łatwą z uwagi na legendarną ostrożność i nieufność kanclerza. Schuman rzucił jednak na szalę całą siłę swojego doświadczenia i charakteru. Był przekonany, że "Niemcy nigdy nie były bardziej niebezpieczne niż wtedy, kiedy były izolowane".

Będąc pewien poparcia gabinetu francuskiego i niemieckiego, Schuman zaprosił do udziału w projektowanej Wspólnocie rządu Wielkiej Brytanii, Włoch oraz trzech krajów Beneluksu i powiadomił o swej inicjatywie Stany Zjednoczone. 9 maja 1950 roku złożył na *Quai d'Orsay* swoją słynną deklarację publiczną i przedstawił plan, który miał nosić jego nazwisko: "Europa nie powstanie od razu i jako konstrukcja całości, będzie się budować poprzez konkretne realizacje, tworząc w pierwszym rządzie faktyczną solidarność. Zespolenie narodów europejskich wymaga, aby odwieczne przeciwieństwa między Francją i Niemcami zostały wyeliminowane - podjęta akcja powinna odnosić się w pierwszym rządzie do Francji i Niemiec. (...) Przez zespolenie podstawowych działów produkcji i ustanowienie nowej Wysokiej Władzy, której decyzje będą wiążące dla Francji, Niemiec i krajów, które się do nich przyłączają, ta propozycja położy pierwsze podwaliny Federacji Europejskiej niezbędną dla zachowania pokoju".

Deklaracja z 9 maja 1950 była połączeniem idealizmu i ambitnej wizji z metodą pragmatyczną, opartą na głębokiej znajomości społeczeństw, historii i życia międzynarodowego. Federalizm jako cel, ale realizowany stopniowo i bez prowokacji. Po Republice Federalnej, która zadeklarowała gotowość przystąpienia do EWWS jeszcze przed deklaracją majową, akces zgłosiły Włochy i kraje Beneluksu. Wielka Brytania odmówiła udziału. 20 czerwca 1950 zaczęła swoje prace - pod energicznym przewodnictwem Monneta - konferencja przedstawicieli sześciu rządów, mająca na celu redakcję traktatu ustanawiającego Wspólnotę. Zadanie było niebywale trudne, bez precedensu, do którego można by się odwołać. Problemy natury prawniczej, politycznej, ekonomicznej, administracyjnej wydawały się, na pierwszy rzut oka, nie do przewyciężenia. Niemniej, dzięki wyjątkowej atmosferze konferencji, inspiracji Monneta, poparciu Schumana, kompetencji i oddaniu członków sześciu delegacji, projekt traktatu był gotów wczesną wiosną 1951. "Wąski partykularyzm - pisze Schuman - ustąpił miejsca prawdziwemu duchowi zespołu, współpracy i wzajemnego zrozumienia. Ta zmiana klimatu stanowiła sama w sobie olbrzymi postęp".

Podpisanie traktatu nastąpiło 18 kwietnia 1951. Proces ratyfikacyjny zakończył się stosunkowo szybko i traktat wszedł w życie 25 lipca 1952. Jean Monnet został powołany na stanowisko przewodniczącego Wysokiej Władzy EWWS, która została osadzona w Luksemburgu, skupiła skromną w liczbie, ale niezrównaną w jakości ekipę specjalistów z sześciu krajów członkowskich i w krótkim czasie dodała nowy i trwały wymiar do współpracy między państwami Europy. Instytucje EWWS stały się niezastąpionym modelem późniejszych struktur europejskich: Wysoka Władza (obecnie Komisja Unii Europejskiej, której sama nazwa wskazuje na jej słabszą pozycję w systemie - jako organu propozycji i wykonania, a nie organu decyzji); Rada

³⁹ Robert Schuman, *Pour l'Europe*, Editions Nagel, Paryż 1963; Jerzy Łukaszewski, "Robert Schuman - człowiek, myśl, dzieło", w: *Ojcowie współczesnej Europy*, Fundacja Konrada Adenauera i Fundacja Roberta Schumana, Warszawa 1993, s. 15-29.

Ministrów; Zgromadzenie Parlamentarne (obecnie Parlament Europejski); Trybunał Sprawiedliwości, którego jurysdykcja stanowi jedno z zasadniczych źródeł prawa europejskiego; Rada Ekonomiczna i Społeczna, o charakterze konsultacyjnym; Izba Kontroli. System instytucji oraz ich współzależności mógł wydawać się skomplikowany. Jego twórcy starali się jednak o to, aby mogło wyrazić się w nim bogactwo kultur oraz tradycji politycznych i prawniczych państw członkowskich. System ten istnieje do dziś. Można więc powiedzieć, iż zdał egzamin. Jego pełna sprawność i wydajność wymaga jednak, aby był ożywiony duchem europejskim, tak jak rozumiał go Monnet.

Trudno przecenić znaczenie Planu Schumana. Jego realizacja oznaczała powstanie ważnego instrumentu i laboratorium jednoczenia Europy. Była dowodem, że Europejczycy są zdolni myśleć i działać nie tylko w interesie państwowym, ale również w interesie większej wspólnoty i uznać go za własny. Francja wysunęła się zdecydowanie na czoło Europy zachodniej. Co więcej, jej rola wiodąca została niejako siłą rzeczy i bez oporów przyjęta. W żadnym innym momencie historii powojennej Francja nie cieszyła też taką sympatią w krajach ościennych, jak właśnie na początku lat pięćdziesiątych. Po pierwsze, z jej inicjatywy i dzięki jej przedstawicielom sprawa integracji europejskiej przesunęła się wreszcie ze sfery projektów, przemówień i zamętu pojęciowego w dziedzinę praktycznych realizacji (Rada Europy, powołana do życia 5 maja 1949, jako rezultat Kongresu Haskiego, okazała się szybko cieniem tego, czego pragnęli jej inicjatorzy, tzn. rządu europejskiego, i całkowicie zawiodła nadzieje przekonanych Europejczyków). Po drugie, Francja była postrzegana przez pryzmat osobistości takich jak Monnet i Schuman, instynktownie budzących podziw i zaufanie.

Minister spraw zagranicznych Republiki Francuskiej, szczególnie widoczny na scenie międzynarodowej, nie był - wbrew pewnym pozorom - ani naiwny, ani wahający się w akcji. Znał dobrze naturę ludzką i wiedział, co znaczą w życiu politycznym zapiekłość przesady, zacierzwienie, zawiść i paszkwil. Pozostał jednak zawsze sobą: człowiekiem skromnym, stroniącym od tłumu i ostentacji, życzliwym, zawsze uprzejmym i otwartym w kontakcie, gotowym do rozsądnego kompromisu. Mimo iż kierował dyplomacją państwa znacznego i o wielkiej tradycji, nigdy nie wymagał miejsca uprzywilejowanego dla swojej osoby, swojego urzędu, albo swojego kraju. Idea hegemonii francuskiej była mu z gruntu obca. Troską jego było, aby stosunki z państwami członkowskimi EWWS układały się na zasadzie partnerstwa i równości.

Wybuch wojny koreańskiej nie pozwolił na kontynuowanie integracji europejskiej według metody, którą Monnet i Schuman uważali za właściwą i pewną. Wydarzenia na Dalekim Wschodzie były szeroko interpretowane jako nowe wydanie hiszpańskiej wojny domowej, czyli preludium do III wojny światowej. Wielu obserwatorów w kancelariach dyplomatycznych i w świecie dziennikarskim oceniało komunistyczny atak na Koreę południową jako manewr dywersyjny, mający odwrócić uwagę od przygotowywanego uderzenia na Europę zachodnią. Wyłaniało się palące pytanie czy Stany Zjednoczone oraz ich europejscy sojusznicy mają bronić Niemiec zachodnich bez udziału samych Niemców. Rząd amerykański, pod presją wojskowych, skłaniał się do odbudowy armii niemieckiej. Jednak w roku 1950 perspektywa taka była nie do przyjęcia dla ogromnej większości Europejczyków, a zwłaszcza dla Francuzów. Odrzucał ją również kanclerz Adenauer oraz przeważająca część klasy politycznej i społeczeństwa Republiki Federalnej.

Na tym tle zrodziła się w głowie Monneta idea armii europejskiej. Przy pomocy niewielkiej grupy zaufanych współpracowników - tych samych, którzy pomogli mu przygotować Plan Schumana - redaguje projekt Europejskiej Wspólnoty Obronnej (EWO), aczkolwiek zdaje sobie sprawę, iż może on postawić na porządku dziennym problem całościowego i przyspieszonego podejścia do zjednoczenia Europy. Sam, jak

mówiliśmy powyżej, wolał metodę sektorową, ostrożną, wymagającą czasu. Ale groźba wojny nie pozostawiała mu wyboru. Przedłożył więc projekt premierowi i ministrowi obrony René Plevenowi. Ten ostatni zaakceptował go i 24 października 1950 - za zgodą Schumana i reszty rządu - przedstawił publicznie dokument, który przeszedł do historii jako "Plan Plevena". Proponowana struktura instytucjonalna EWO była oparta na modelu EWWS. Armia europejska miała się składać z jednostek narodowych nie przekraczających rozmiarami brygady. Na jej czele miał stać zintegrowany europejski sztab generalny. Był to sposób na wciągnięcie Niemiec do obrony Europy zachodniej, bez odbudowy niemieckiej armii narodowej i niemieckiego sztabu generalnego. Plan Plevena został zaakceptowany przez rząd Republiki Federalnej i uzyskał aprobatę rządu Stanów Zjednoczonych. Co więcej, sekretarz stanu John Foster Dulles, ujęty pomysłowością projektu, stał się jego gorącym rzecznikiem. 27 maja 1952 Traktat EWO został podpisany i zaczęła się procedura ratyfikacyjna.

Naturalnym niejako biegiem rzeczy, z debaty wokół EWO wyłoniła się tendencja do globalnego rozwiązania problemu jedności europejskiej. W oczach znacznej części klasy politycznej i społeczeństw Europy zachodniej utworzenie armii europejskiej bez powołania autentycznej europejskiej władzy politycznej, której armia byłaby podporządkowana, nie godziło się z podstawowymi zasadami demokracji. Ministrowie spraw zagranicznych państw członkowskich EWWS postanowili więc powierzyć Zgromadzeniu Parlamentarnemu tej organizacji opracowanie projektu Europejskiej Unii Politycznej. Zgromadzenie wywiązało się z zadania szybko i sprawnie. 9 marca 1953 jego przewodniczący, znany polityk belgijski Paul-Henri Spaak, uroczyście przekazał projekt ministrom spraw zagranicznych EWWS, z uczuciem - jak pisze w swoich Pamiętnikach - iż bierze udział w narodzinach Stanów Zjednoczonych Europy⁴⁰.

Ratyfikacja traktatu EWO została bez większych trudności osiągnięta w pięciu z sześciu państw członkowskich EWWS. We Francji natrafiła jednak na opory i rozpętała pasję, których kraj ten nie był świadkiem od czasów afery Dreyfusa. Partia komunistyczna, wówczas jeszcze bardzo silna w społeczeństwie i w parlamencie, zwalczała traktat ze szczególną zjadłością jako nowy krok w kierunku Europy monopoli, Watykanu, faszyzmu i dominacji amerykańskiej. Partia gaullistowska (wówczas RPF) jak najkategoryczniej sprzeciwiała się włączeniu armii francuskiej - wychowawczyni narodu, strażniczki tradycji wielkości i chwały - do europejskich sił zbrojnych. O tym, jakie stanowisko zajmował sam generał de Gaulle, świadczy wywiad, którego udzielił znanemu dziennikarzowi amerykańskiemu C.L. Sulzbergerowi 21 stycznia 1954: "Gwarantuję, że nie będzie armii europejskiej!... Będę współpracował z komunistami, aby zagrozić jej drogę. Wywołam przeciwko niej rewolucję. Sprzymierzę się z Rosjanami, aby ją zablokować"⁴¹. Opozycja generała była tym bardziej nieprzejednana, iż poparcie Waszyngtonu dla Planu Plevena interpretował jako wyraz dążenia do rozciągnięcia hegemonii amerykańskiej nad Francją i Europą zachodnią.

Wątek antyamerykański i wątek antyniemiecki, bardzo chwytliwe we Francji, były szeroko używane w walce przeciwko EWO zarówno na prawicy jak i na lewicy. Ale w grę wchodziły jeszcze inne elementy. Dla znacznej części klasy politycznej i społeczeństwa francuskiego niezależna armia narodowa wydawała się niezbędną dla utrzymania i obrony istniejącego jeszcze wówczas imperium kolonialnego. Śmierć Stalina i zawarcie rozejmu w Korei zdawały się wskazywać na to, iż zagrożenie ze wschodu przestało istnieć. Ofensywa dyplomacji i propagandy sowieckiej, skierowana przeciwko EWO i dyktatowi amerykańskiemu, podkreślająca pokojową politykę

⁴⁰ Paul-Henri Spaak, *Combats inachevés*, Fayard, Paryż 1969, por. Jerzy Łukaszewski, *Jalons de l'Europe*, op. cit., s. 155-168.

⁴¹ Pierre Maillard, *De Gaulle et l'Europe. Entre la Nation et Maastricht*, Editions Tallandier, Paryż 1995, s. 120-127.

nowego kierownictwa w Moskwie, trafiała na podatny grunt w Paryżu. 30 sierpnia 1954 Zgromadzenie Narodowe odrzuciło traktat EWO 369 głosami komunistów, gaullistów, oraz części radykałów i socjalistów, przeciwko 264 głosom proeuropejskiego centrum skupionego wokół MRP. Porażka Planu Plevena oznaczała również porażkę związanego z nim projektu Europejskiej Unii Politycznej. Wynik głosowania wywołał konsternację i głęboki szok w Europie zachodniej. Koła rządzące i opinia publiczna krajów współpracujących z Francją nie były przygotowane na to, iż parlament francuski może odrzucić projekt zaproponowany przez Francję i przyjęty przez jej partnerów z EWWS.

Francja znalazła się w izolacji. Robert Schuman doskonale uchwycił głębokie znaczenie nowej sytuacji: "Takie decyzje, które ustawiały Francję w opozycji do jej poprzedniej polityki, odbierały jej niekwestionowany autorytet w dziedzinie inicjatywy europejskiej". Jean Monnet zrezygnował ze stanowiska przewodniczącego Wysokiej Władzy EWWS, aby dysponować całkowitą swobodą ruchów i w październiku 1955 założył "Komitet akcji na rzecz Stanów Zjednoczonych Europy", grupujący partie polityczne, związki zawodowe i inne organizacje społeczne. Komitet odegrał pewną rolę jako czynnik inspiracji i koordynacji działań na rzecz Europy, ale punkt ciężkości wielkiej polityki europejskiej przesunął się poza Francję. Na propozycję i dzięki wysiłkom dyplomacji Wielkiej Brytanii, która z ulgą przyjęła porażkę EWO, podpisane zostały, 23 października 1954, Układy Paryskie. Na mocy tych aktów, którym patronował duch kooperacji międzyrządowej w starym stylu, Niemcy odzyskały lwią część suwerenności państwowej i zostały przyjęte do NATO, odbudowana została niemiecka armia narodowa i utworzona Unia zachodnioeuropejska (UZE), błada i letargiczna namiastka EWO. Jednym z paradoksów życia politycznego był fakt, że francuskie Zgromadzenie Narodowe - dla którego jednym z głównych argumentów przeciwko EWO było hasło "nie zbroić na nowo Niemców" - już 30 grudnia ratyfikowało Układy Paryskie.

W poszukiwaniu tego co w latach pięćdziesiątych nazywano "rozwiązaniem zastępczym" (*solution de rechange*) dla EWO, kluczową rolę odegrały kraje Beneluksu. Wbrew szeroko rozpowszechnionej legendzie na temat początków Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej (EWG), autorem projektu nowej organizacji był holenderski minister spraw zagranicznych Johan Willem Beyen. Pod projektem tym podpisali się Paul-Henri Spaak i Joseph Bech, jego koledzy belgijski i luksemburski, aby przedstawić go jako propozycję Beneluksu na konferencji sześciu ministrów EWWS w Messynie (1 i 2 czerwca 1955). Tam zapadła wspólna decyzja, aby wznowić działania na rzecz jedności Europy, zaczynając od utworzenia wspólnego rynku, unii celnej i unii ekonomicznej. Przygotowanie traktatu EWG zostało powierzone zespołowi delegatów rządowych i ekspertów, na czele którego stanął Paul-Henri Spaak. Rezultaty prac komitetu zostały zatwierdzone na konferencji szefów rządu i ministrów spraw zagranicznych szóstki EWWS (18 i 19 lutego 1957) w Paryżu. Podpisanie traktatu oraz równoległego dokumentu o powołaniu Europejskiej Wspólnoty Energii Atomowej (EURATOM), odbyło się w Rzymie 25 marca 1957 (Traktaty Rzymskie). Ratyfikacja przez francuskie Zgromadzenie Narodowe nastąpiła 10 lipca tegoż roku.

Kiedy jednak generał de Gaulle objął władzę, 1 czerwca 1958 jako premier, a 8 stycznia 1959 jako prezydent Republiki, powstały wątpliwości czy Francja wykona przyjęte na siebie zobowiązania, a nawet czy podtrzyma swoje członkostwo w EWG. Generał okazywał zdecydowaną opozycję wobec integracji europejskiej we wszystkich jej powojennych fazach i z najgłębszą niechęcią odnosił się do Monneta, jego celów i jego metod. W byłym przewodniczącym Wysokiej Władzy EWWS upatrywał duszę przedsięwzięcia, które rysowało mu się jako spisec przeciwko Francji. Gaulliści głosowali razem z komunistami przeciwko ratyfikacji nie tylko traktatu EWO, ale

również traktatów EWWS i EWG. Wbrew obawom jednak, de Gaulle nie zerwał z EWG. Spośród czynników, które o tym zdecydowały, trzy wydają się istotne.

Po pierwsze, generał zdawał sobie sprawę, że gospodarka francuska - oparta przez długie dziesięciolecia na ochronie celnej, daleko posuniętym etatyzmie i rynkach kolonialnych - wymagała otwarcia granic i włączenia do konkurencji międzynarodowej, aby wejść na drogę modernizacji i przewyciężyć zapóźnienie wobec gospodarki Anglii, Niemiec czy Stanów Zjednoczonych.

Po drugie, pozostanie w EWG otwierało możliwości wpływania na jej rozwój, stosownie do interesów i zamiarów Paryża. Chodziło przede wszystkim o to, aby "wspólny rynek" w pełni objął rolnictwo. W roku 1958 rolnicy stanowili jeszcze 23% francuskiej ludności zawodowo czynnej, a obszar i warunki klimatyczne Francji dawały jej możliwość ogromnego zwiększenia produkcji rolnej. Kraje EWG - a przede wszystkim Niemcy, które poprzednio importowały wielkie ilości tanich produktów rolno-spożywczych spoza Europy - miały się stać rodzajem terenu zastrzeżonego dla rolnictwa francuskiego. "Trzeba, aby Europejczycy żywili się naszymi produktami", mówił generał⁴². Chodziło również o to, aby włączyć do budżetu wspólnotowego znaczne sumy na pomoc dla krajów pozaeuropejskich, a w szczególności dla byłych kolonii francuskich w Afryce. Republika pragnęła utrzymać tam swoje wpływy polityczne i kulturalne, ale sama nie była w stanie sprostać ogromnym potrzebom tych krajów. Poza tym, de Gaulle dążył do tego, aby EWG została otoczona wspólną zewnętrzną taryfą celną, głównie przeciwko konkurencji amerykańskiej. Pozostanie we Wspólnocie miało też zapewnić możliwość czuwania nad tym, aby EWG pozostała wyłącznie instrumentem współpracy gospodarczej i w żadnym przypadku nie rozszerzyła się na teren polityczny. Członkostwo w EWG miało również zostać wykorzystane do "oczyszczenia" jej z elementów "wspólnotowych", czyli federalnych, i do stopniowego przekształcenia jej w organizację międzyrządową stylu klasycznego.

Po trzecie, wewnątrz Wspólnoty Francja zajmowała uprzywilejowane stanowisko wobec swoich pięciu partnerów. Niemcy i Włochy miały jeszcze słabą pozycję polityczną i moralną na scenie międzynarodowej, jako państwa pokonane w II wojnie światowej i splamione zbrodniami totalitaryzmu. Ich rządy świadomie przyjmowały "niski profil". Między Francją a krajami Beneluksu istniała znaczna dysproporcja. Powstawała więc możliwość, aby Francja odgrywała w pewnym sensie rolę hegemonia i rzecznika Wspólnoty. Po utracie imperium kolonialnego, Republika uzyskiwała zaplecze - aby nie powiedzieć strefę wpływów - w Europie, które pozwalało jej występować w stosunkach międzynarodowych jako potęga pierwszoplanowa⁴³.

II. Europa państw suwerennych

Generał de Gaulle to jedna w największych postaci XX wieku. Był człowiekiem legendy i w miarę upływu czasu będzie nim w coraz większym stopniu, tym bardziej że świadomie pielęgnował tajemniczość, dystans i dwuznaczność. Człowiek ogromnej inteligencji, wyobraźni i odwagi, wziął na siebie zadania, które przerastały współczesnych mu Francuzów: kontynuację walki w Niemcami hitlerowskimi w sytuacji na pozór beznadziejnej, dekolonizację, wyposażenie Francji w konstytucję radykalnie zrywającą w tradycjami III i IV Republiki i stanowiąca dzisiaj trwałą i solidną oś francuskiego systemu społeczno-politycznego.

Ale - jak pisze Maurice Druon, jeden z jego największych wielbicieli, "gaullista historyczny", były minister, a obecnie dożywotni sekretarz Akademii Francuskiej -

⁴² Pierre Maillard, op. cit., s. 131-134, 170-171, 260.

⁴³ Por. Pierre Maillard, op. cit.; Danielle Bahu-Leyser, *De Gaulle, les Français et l'Europe*, Presses Universitaires de France, Paryż 1981; Alain Prate, *La France en Europe*, Economica, Paryż 1981; Maurice Vaisse, "Changement et continuité dans la politique européenne de la France", w: *Georges Pompidou et l'Europe*, Association Georges Pompidou, Editions Complexe, Bruksela 1995.

"Kiedy generał de Gaulle popełniał błąd, był on na jego miarę, gigantyczny. Wydaje się, że każdy człowiek genialny bywa doprowadzony do tego, przez swą naturę albo przez okoliczności, aby podjąć decyzję, która zrujnuje część jego dzieła"⁴⁴. Generał nie rozumiał, czy nie chciał rozumieć, istoty i znaczenia powojennego procesu europejskiego i upatrywał w nim zagrożenie dla Francji, podobnie jak nie rozumiał istoty komunizmu oraz systemu sowieckiego i pozostał niedostępny dla innych jeszcze zjawisk i prądów współczesnego świata. Upór z jakim trzymał się swej wizji Francji i starał się narzucić ją swoim rodakom, był jednym z powodów wybuchu rewolucyjnego z maja 1968, który ukazał przepaść dzielącą go od społeczeństwa francuskiego, a zwłaszcza od młodzieży.

Za jego prezydentury, Francja mogła być umocnić i utrwalić rolę, którą odgrywała, kiedy jej politykę zagraniczną prowadził Robert Schuman. Mogła być umocnić sympatię, którą cieszyła się wówczas w krajach sąsiednich. Tymczasem jego polityka europejska otoczyła Francję atmosferą niechęci, obaw i podejrzeń w samej EWG i poza jej granicami. "Europa", którą starał się stworzyć, czy odtworzyć, okazała się chimerą. Odchodził w roku 1969 z gorzkim uczuciem zawodu. Krajobraz europejski, który zostawiał był chaotyczny, zachwaszczony nacjonalizmem i trudny do uporządkowania.

Charles de Gaulle (1890-1970) przyszedł na świat w rodzinie mieszczańskiej, głęboko patriotycznej i katolickiej. Ojciec, profesor historii w liceum, i matka rojalistka wpoili mu przywiązanie do kraju posunięte do egzaltacji, kult tradycji narodowej, uczulenie na symbole i pomniki wielkości Francji. Rozwinęli w nim zamiłowanie do historii i wpłynęli na wybór lektur, począwszy od słynnego podręcznika Ernesta Lavisse'a (wydanego po raz pierwszy w roku 1884), na którym wychowały się i ukształtowały swój stosunek do kraju rodzinnego pokolenia Francuzów.

Charles de Gaulle wybiera karierę wojskową i szybko daje się poznać jako oficer-intelektualista. Czyta, rozmyśla, a w latach międzywojennych pisze i publikuje szereg artykułów i książek na tematy wojskowe i wojskowo-polityczne. Charakter, wychowanie, doświadczenia, lektury, wykonywany zawód, akcentują z biegiem czasu cechy jego osobowości: przekonanie o powołaniu do wielkich zadań, przeświadczenie o własnej słuszności, nieustępliwość, wyostrzony zmysł hierarchii, przyzwyczajenie do wydawania rozkazów, niechęć do dyskusji i argumentowania, skłonność do decyzji zaskakujących i często brutalnych, wyjątkowa wrażliwość na stosunek do własnej osoby i niezdolność do zapomnienia urazów, zafascynowanie potęgą i obojętność, aby nie powiedzieć lekceważenie, wobec tego co rysuje mu się jako nieznaczące czy drugorzędne.

Jego poglądy na społeczeństwo, państwo, stosunki międzynarodowe kształtują się pod przemożnym wpływem wielkich twórców nowoczesnego nacjonalizmu francuskiego i piewców wielkości Francji takich jak Maurice Barrès, Léon Daudet, Victor de Lapouge, Gustave Le Bon i Charles Péguy z późniejszego okresu twórczości. Naród, a ściślej mówiąc naród-państwo, wyłania się z pism i przemówień generała jako byt mityczny, niemal sakralny, godny największej czci i poświęceń. Tym bardziej, iż jego powstanie zostało przypieczone krwią: "Francja została stworzona ciosami miecza. (...) Oręż rzymski przyniósł jej cywilizację, ale po upadku Cesarstwa ojczyzna odzyskała swą samoistność dzięki toporowi Clovisa"⁴⁵. Dla człowieka o takich poglądach na rozwój społeczeństw, próby utworzenia nowej jakości politycznej przy stole konferencyjnym musiały wydawać się czymś sztucznym, papierowym, nie zasługującym na szacunek ani na poparcie. Najwyższą i najdoskonalszą formę organizacji społecznej stanowiły dla niego państwa, będące "jedynymi całościami,

⁴⁴ *Le Figaro*, 18 lipca 1995.

⁴⁵ Pierre Maillard, op. cit., s. 27. Por. Alain Larcen, *Charles de Gaulle: Itinéraires spirituels et intellectuels*, Presses Universitaires de Nancy, Nancy 1992.

które mają prawo rozkazywać i władzę, aby wymagać posłuszeństwa"⁴⁶. Instytucje ponadpaństwowe były nie do przyjęcia. Państwa mogły ustalać między sobą związki współpracy, ale przy całkowitym zachowaniu suwerenności i swobody decydowania. Generał dopuszczał możliwość powstania konfederacji państw europejskich, "zwłaszcza kiedy są przedmiotem tego samego zagrożenia"⁴⁷, ale nie ulega wątpliwości, że miał na myśli agregat międzynarodowy bliższy Konfederacji Niemieckiej (*Deutscher Bund*) z lat 1815-1866, niż Konfederacji Szwajcarskiej, powstałej przed siedmiu wiekami, z władzą o ograniczonym zakresie, ale autentyczną, na szczycie piramidy instytucjonalnej.

W okresie międzywojennym de Gaulle postrzega Europę nie jako całość cywilizacyjną, gdzie to co łączy równoważy to co dzieli, ale jako konglomerat rywalizujących państw, w którym stosunek sił stanowi element najważniejszy. Jest zdecydowanym przeciwnikiem układów z Locarno oraz innych inicjatyw ówczesnego ministra spraw zagranicznych ("... nasza polityka, którą Briand i jego nikczemni wielbiciele odnarodowiają w sposób haniebny")⁴⁸. Po drugiej wojnie światowej deklarował kategoryczną opozycję wobec różnych planów i poczynań integracyjnych, a zwłaszcza wobec EWWS i EWO. Przyjął EWG jako zło konieczne, z myślą aby ją zreformować stosownie do swych poglądów. Prawie zawsze określał ją lekceważącym terminem "wspólnego rynku" i nie szczędził cierpkich słów dla idei, która leżała u jej podstaw, dla "wyzutych z ojczyzny" ludzi (*apatrides*), którzy ją budowali i dla mieszaniny języków, której była terenem (*volapük*).

Lata jego prezydentury to lata napięcia i konfliktu między Francją a organami EWG, w szczególności jej Komisją. Ta ostatnia natrafiała na przeszkody ze strony Paryża, kiedy działała w zgodzie z Traktatem Rzymskim, a jeszcze bardziej, kiedy niesiona naturalną tendencją i poparciem pięciu państw członkowskich podejmowała działania zbliżające ją do roli prawdziwej egzekutywy wspólnotowej. Aczkolwiek żadna z poważnych i liczących się osobistości, które po wojnie odegrały rolę w dziele zjednoczenia Europy, nie myślała o zniesieniu państw i narodów (organy "ponadpaństwowe" miały uzupełnić, a nie zastąpić, istniejącą architekturą instytucjonalną Europy), de Gaulle z uporem zarzucał im oraz stworzonym przez nie organizacjom, iż zmierzają do "stopienia" (*fusion*) narodów i widział w tym powód, aby je zwalczać. Poza tym, Europa "federalna" albo "zintegrowana" 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"⁴⁹.

Wierny swojemu modelowi Europy, prezydent Republiki wysunął projekt współpracy politycznej i obronnej państw członkowskich EWG z rozmowie w kanclerzem Adenauerem w lipcu 1960. Uzyskawszy jego zgodę, przedstawił ten projekt na konferencji szefów państwa i rządu szóstki wspólnotowej, 10 lutego 1961. Opracowanie szczegółowej propozycji zostało powierzone zespołowi pod kierownictwem francuskiego dyplomaty Christiana Foucheta. Plan noszący jego nazwisko został przedstawiony rządowi w październiku. Przewidywał on utworzenie "unii politycznej", której struktura obejmowała Radę szefów państwa i rządu, zbierającą się trzy razy do roku, Radę ministrów zbierającą się w międzyczasie (w praktyce miało to dotyczyć ministrów spraw zagranicznych i obrony), Zgromadzenie parlamentarne, złożone z delegatów parlamentów państwowych, oraz kilka zespołów

⁴⁶ Charles de Gaulle, *Mémoires d'espoir*, tom I, Plon, Paryż 1970, s. 206. Wbrew rozpowszechnionej legendzie de Gaulle nigdy nie użył terminu "Europa ojczyzn". Zawsze mówił o "Europie państw".

⁴⁷ Ibidem, s. 181.

⁴⁸ Pierre Maillard, op. cit., s. 48-50.

⁴⁹ Alain Peyrefitte, *C'était de Gaulle*, Editions de Fallois-Fayard, Paryż 1994, s. 366.

wysokich urzędników przygotowujących zebrania obu Rad. Nie proponował natomiast utworzenia Sekretariatu Generalnego, ani innego organu, który mógłby być odpowiednikiem Komisji EWG. Było to potwierdzeniem zdecydowanej niechęci Paryża do tej ostatniej.

Plan Foucheta nie został przychylnie przyjęty przez kraje Beneluksu i Włochy. Po pierwsze, przewidywał on utworzenie organizacji całkowicie odrębnej od EWG, podczas kiedy kraje te pragnęły rozwinąć wymiar polityczny w ramach EWG. Po drugie, projektowana "unia" miała być organizacją ściśle międzyrządową, pozbawioną elementu "wspólnotowego", opartą na nieograniczonej suwerenności państw członkowskich, a więc na zasadzie jedności. Po trzecie, strona francuska zmierzała do tego, aby wykorzystać utworzenie "unii" do przekształcenia EWG w organizację jej podobną. Aby użyć słów generała: "Przerabia się to co istnieje przez retroaktywne zastosowanie zasady międzyrządowej". Po czwarte, Plan nie proponował żadnych związków ani koordynacji z NATO, którą państwa Beneluksu i Włochy uważały za podstawowy instrument bezpieczeństwa Zachodu⁵⁰. Poza tym kraje te oceniały zarysowaną się oś francusko-niemiecką jako sprzeczną z duchem europejskim i z irytacją reagowały na fakt, iż Prezydent Republiki uważał je za *quantité négligeable*. Stosunek generała do "małych" krajów dobrze odzwierciedla to co usłyszał od niego znany pisarz katolicki André Frossard: "Europa, to Niemcy i my. Reszta to płatki"⁵¹. 17 kwietnia 1962, Plan Foucheta został odrzucony przez Belgię oraz Holandię i przestał interesować kancelarie dyplomatyczne.

Niepowodzenie tej inicjatywy skłoniło generała do zacieśnienia związków między Francją a Republiką Federalną. O ile w pierwszej fazie swojej polityki niemieckiej - zainaugurowanej rozmowami w Adenauerem, 14 września 1958 w Colombey - de Gaulle zmierzał do tego, aby oś Paryż-Bonn stała się kręgosłupem, czy siłą napędową, szerszej "unii politycznej", o tyle upadek Planu Foucheta utwierdził go w zamiarze, aby zbudować alians francusko-niemiecki, jako nowy fakt polityczny w Europie, autonomiczny wobec poprzednich powiązań międzynarodowych. Miała to być zmiana historyczna: odwrót od trwającego od dziesięcioleci przymierza z mocarstwami anglosaskimi przeciwko Niemcom do ścisłego związku z tymi ostatnimi, aby uniemożliwić mocarstwom anglosaskim dominację kontynentu europejskiego.

De Gaulle był od najmłodszych lat zafascynowany Niemcami. Żaden inny kraj świata nie przyciągał tak jego uwagi i refleksji. Jego stosunek do nich był mieszaniną obawy i podziwu, niechęci i przyciągania. Uważał, iż przyszłość Francji i Europy zależy w decydującej mierze od ewolucji stosunków między jego krajem a Niemcami. Republika Federalna nie była Rzeszą sprzed wojny i z czasów wojny. Jej terytorium pokrywało się mniej więcej z zasięgiem Związku Reńskiego, protektoratu Francji w epoce pierwszego Cesarstwa. Jej ludność nie różniła się znacznie liczbą od ludności Republiki Francuskiej. Nie miała więc nad tą ostatnią wyraźnej przewagi, tak jak przed I i II wojną światową. Co więcej, Republika Federalna była jeszcze daleko od pełnego przezwyciężenia politycznych i moralnych skutków wojny. Jej sytuacja na scenie międzynarodowej była delikatna i niełatwa. Powstawała więc możliwość, iż w parze Francja-Niemcy ta pierwsza uzyska pozycję dominującą, co z kolei otworzy perspektywę na jej dominującą rolę w całej Europie zachodniej.

Nierówność, czy niesymetryczność, sytuacji obu krajów w końcu lat pięćdziesiątych ogniskowała się w dalekim od równowagi dialogu kanclerz-generał. Na płaszczyźnie politycznej dzieliło ich prawie wszystko: stosunek do Ameryki, do Rosji, do NATO, do federalizmu, do ponadpaństwowości, do przyszłości EWG, do liberalizmu, do etatyzmu, do Monneta i do Schumana. Niemniej kanclerz ustępował i często - ku zdumieniu

⁵⁰ Bernard Bruneteau, *Histoire de l'unification européenne*, Armand Colin, Paryż 1996, s. 144-145, 155.

⁵¹ *Le Figaro*, 29 lipca 1992 (dosłowne tłumaczenie na polski nie miałoby sensu: "L'Europe, c'est l'Allemagne et nous. Les autres, c'est les légumes".)

swoich współpracowników - szedł za generałem. Składało się na to kilka powodów. Adenauer należał do katolickiego mieszczaństwa nadreńskiego, które od wieków pozostawało pod urokiem i wpływem Francji. Był świadom przepaści, którą hitlerizm wykopał między Niemcami a światem cywilizowanym i dlatego reagował z wdzięcznością na wyszukaną kurtuazję, którą okazywał mu de Gaulle i na splendory protokołu V Republiki, które szereg razy przed nim roztoczył. Te gesty nie były również bez znaczenia dla sytuacji Republiki Federalnej i pozwalały jej uzyskać dodatkową kartę w grze dyplomatycznej. Do tego dochodziły elementy alchemii osobistej. Kanclerz, o 14 lat starszy od generała, był człowiekiem sędziwym, mającym poza sobą szczytowy okres długiej kariery, raczej biernym w kontakcie i tym bardziej ulegającym wpływowi swego partnera, iż ten ostatni był postacią historyczną, promieniującą siłą przekonania i świadomością swej misji.

Tak długo jak Adenauer kierował rządem Republiki Federalnej, polityka zbliżenia z Niemcami wydawała się przynosić rezultaty, których oczekiwał Paryż. Francja pozostawała stroną dominującą w partnerstwie z Niemcami, a zatem w EWG i w Europie zachodniej. Takie było przekonanie członków rządu francuskiego, jak o tym świadczy uwaga na temat kandydatury Wielkiej Brytanii do EWG, którą w roku 1961 Edgar Pisani, minister rolnictwa, skierował do swego kolegi angielskiego Sir Christopher Soamesa: "Na razie wspólny rynek jest jak klepisko, na którym znajduje się jeden kogut, Francja. Jeżeli Wielka Brytania zostanie członkiem, to będą dwa koguty na klepisku. To jest mniej praktyczne"⁵². Pisani nie znalazł na klepisku miejsca dla koguta niemieckiego. Odruchowo ustawiał Republikę Federalną obok krajów Beneluksu i Włoch.

We wrześniu 1962 de Gaulle złożył wielodniową wizytę oficjalną w Niemczech, gdzie spotkał się z życzliwym przyjęciem. Przemówienia, które wygłosił, m. in. do oficerów w Akademii Bundeswehry w Hamburgu, zawierały zwroty o "wielkim narodzie" niemieckim oraz inne terminy, których w Niemczech nie słyszano od upadku III Rzeszy. Generałowi wyraźnie chodziło o to, aby zyskać sympatię Niemców i silniej związać ich z Francją. Oceniając, iż cel ten osiągnął, 14 stycznia 1963 zgłosił veto przeciwko przystąpieniu Anglii do EWG i spowodował zerwanie rokowań w tej sprawie. Generał nie miał zaufania do Anglii. Nie zapominał ani Joanny d'Arc, ani konfliktów kolonialnych, ani polityki proniemieckiej Londynu po pierwszej wojnie światowej. Osobiste doświadczenia podczas drugiej wojny spotęgowały te uczucia. Ale najważniejszym być może czynnikiem określającym jego stanowisko wobec Anglii było przekonanie, iż ta ostatnia jest koniem trojańskim Ameryki w Europie. Ameryka zaś to była dla niego współpraca między Waszyngtonem i Vichy, poparcie dla admirała Darlana i generała Giraud, dążenie do wyparcia Francji z Indochin i Afryki Północnej, a nade wszystko tendencja do hegemonii w Europie, czyli zagrożenie dla suwerenności i wielkomocarstwowej roli Francji. Brutalny i niespodziewany charakter veta, fakt iż był aktem jednostronnym, nie konsultowanym z partnerami EWG, wywołał w krajach Wspólnoty, nie wyłączając Niemiec, konsternację i spotęgował niechęć do Francji, wciąż żywą od czasu dyskusji nad Planem Foucheta.

Jednakże mechanizmy uruchomione na linii Paryż-Bonn działały siłą rozpędu: 21 i 22 stycznia 1963 kanclerz Adenauer złożył uroczystą wizytę w Paryżu. Przy tej okazji został podpisany tzw. Traktat Elizejski o ścisłej współpracy między Francją i Niemcami w dziedzinie spraw zagranicznych, obrony oraz edukacji i młodzieży. Traktat okazał się jednak - i pozostał za życia generała - dzieckiem martwo urodzonym. Ratyfikując go, 16 maja 1963, Bundestag dodał do niego preambułę, która pozbawiała go znaczenia i konsekwencji międzynarodowych oczekiwanych przez Paryż. Stanowiła ona, że traktat nie naruszy: umów wielostronnych zawartych przez Republikę Federalną; ścisłej współpracy między Europą a Stanami Zjednoczonymi; prawa narodu niemieckiego do

⁵² Bernard Ledwige, *De Gaulle*, Flammarion, Paryż 1982, s. 301.

samostanowienia i jedności; zasad wspólnej obrony w ramach Sojuszu północnoatlantyckiego; zjednoczenia Europy drogą wytyczoną przez Traktaty Rzymskie; wzmocnienia istniejących Wspólnot; obniżenia barier celnych między EWG a Wielką Brytanią i USA. W 1963 roku Adenauer przekazał urząd kanclerski Erhardowi, z którym dialog okazał się trudny i najczęściej bezowocny. Triumfalna podróż prezydenta Kennedy'ego do Niemiec, 23-26 czerwca 1963, przyćmiła wizytę generała de Gaulle'a z roku poprzedniego. Na konferencji prasowej z 23 lipca 1964 prezydent Republiki Francuskiej uznał, mówiąc o Traktacie Elizejskim, iż "nie wynikała z niego, jak dotąd wspólna linia działania", a następnie stwierdził, iż "Bonn nie uznało do tej pory za właściwe, że ta polityka powinna być europejska i niezależna"⁵³.

Polityka "europejska i niezależna" oznaczała dla generała z jednej strony odrzucenie wszelkich struktur ponadpaństwowych, a z drugiej przeciwstawienie się dominacji amerykańskiej. De Gaulle już w roku 1958, w dwa dni po pierwszym spotkaniu z Adenauerem, skierował do rządów Stanów Zjednoczonych i Wielkiej Brytanii memorandum, w którym deklarował, iż NATO "w swojej obecnej formie" nie odpowiada wymogom bezpieczeństwa wolnego świata, a zwłaszcza Francji, i proponował, aby "na światowym szczeblu polityki i strategii" (*à l'échelon politique et stratégique mondial*) została powołana organizacja obejmująca Stany Zjednoczone, Wielką Brytanię oraz Francję i stanowiąca instytucjonalną ramę dla konsultacji i koordynacji między tymi trzema mocarstwami. Uzależniał pozostanie Francji w NATO od stworzenia tej organizacji i sugerował rewizję Traktatu północnoatlantyckiego stosownie do art. 12.

Memorandum zostało odrzucone przez Waszyngton i Londyn. De Gaulle prawdopodobnie z góry wiedział, że tak będzie, ale chodziło mu o stworzenie klimatu do radykalnej zmiany w stosunkach między Francją a NATO, które uważał za narzędzie Ameryki. Stało się to 7 marca 1966. W liście do prezydenta Johnsona, de Gaulle zapowiedział, że jego kraj pozostanie członkiem Sojuszu północnoatlantyckiego, ale wycofa się 1 lipca tegoż roku z jego struktury wojskowej. Oznaczało to odzyskanie "pełnego wykonywania suwerenności" na własnym terytorium, zakaz stacjonowania na nim obcych jednostek wojskowych i wykorzystywania przez nie francuskiej przestrzeni powietrznej, wycofanie jednostek francuskich z sił zbrojnych NATO i oficerów francuskich ze wspólnego dowództwa. 11 maja 1967 prezydent Republiki Francuskiej zgłosił swoje drugie veto wobec kandydatury Anglii do EWG i znów doprowadził do zerwania rokowań w tej sprawie, podjętych z inicjatywą rządu Harolda Wilsona⁵⁴.

Decyzje te były nowymi ogniwami w serii spektakularnych i jednostronnych decyzji oddziałujących na sytuację i rozwój Europy. 1 lipca 1965 Francja zerwała negocjacje szóstki EWG na temat finansowania wspólnej polityki rolnej i odwołała swego stałego przedstawiciela przy Wspólnotach, powodując jeden z najgłębszych kryzysów w historii integracji europejskiej. Była to reakcja na propozycję Komisji, zaaprobowaną przez pięć innych krajów EWG, stworzenia "zasobów własnych" (przez bezpośrednie odprowadzanie do budżetu Wspólnoty pewnych ceł pobieranych na jej granicach zewnętrznych) i powierzenie Zgromadzeniu Parlamentarnemu kontroli nad ich wykorzystaniem.

Dla prezydenta RF finansowe uniezależnienie EWG od corocznych składek państw członkowskich było nie do przyjęcia. Poza tym szukał on okazji do usunięcia elementów "wspólnotowych" ze struktur oraz działań EWG, do nadania jej charakteru międzyrządowego i do utwierdzenia pełnej suwerenności państw członkowskich. W styczniu 1966 Francja wróciła do stołu obrad na zasadzie tzw. "kompromisu luksemburskiego", który wbrew Traktatom Rzymskim osłabiał zasadę podejmowania

⁵³ "Ta polityka" odnosi się do polityki zagranicznej Francji i Niemiec. Pierre Maillard, op. cit., s. 350-352.

⁵⁴ Ibidem, s. 66-73, 231-232, 328-329, 353-354.

decyzji większością głosów w Radzie Ministrów EWG i *de facto* wprowadzał prawo weta⁵⁵. "Kompromis" wynaturzał proces europejski, zainicjowany przez Francję na początku lat pięćdziesiątych, komplikował i przedłużał podejmowanie decyzji i zastępował ducha wspólnotowego - do którego taką wagę przywiązywali Monnet i Schuman - przez powrót do systemu targów, okresowych kryzysów i kulawych rozwiązań. polityka europejska generała de Gaulle'a, wywołująca ciągłą niepewność, napięcie i obawy, doprowadziła do powstania wewnątrz EWG sytuacji paradoksalnej. Brak zaufania i podejrzliwość stały się regułą. Pięć państw członkowskich, przychylnych tezom federalnym, miało wszelkie podstawy do tego, aby nie życzyć sobie obecności Anglii we Wspólnocie. Wiadome było, że Londyn będzie zdecydowanie przeciwny ewolucji EWG w kierunku federalizmu. Jednakże niechęć do Francji, jej nieprzewidywanych decyzji i jej wielkomocarstwowych ambicji, zrodziła w tych państwach życzliwość dla kandydatury Anglii, jako elementu równowagi i łącznika z Ameryką, wciąż uważaną za niezbędną gwarantkę bezpieczeństwa Europy zachodniej.

Działania podjęte przez generała de Gaulle'a wobec EWG, NATO, Anglii i Ameryki miały dla niego znaczenie jako takie, ale równocześnie stanowiły przygotowanie do rozwinięcia na wielką skalę polityki wobec ZSRR (prawie zawsze nazywanego "Rosją") oraz Europy Wschodniej. Kierował się on głębokim przekonaniem, że jedynym rzeczywistym i trwałym podmiotem polityki międzynarodowej jest naród-państwo, z jego historią, charakterem oraz interesami. Ideologia stanowiła tylko zasłonę dymną. W przypadku Rosji, komunizm - jak poprzednio prawosławie, czy panslawizm - był etykietą, za którą kryły się interesy i ambicje wielkiego narodu o bogatej historii.

"Suwerenna" Francja, uwolniona od krępującego gorsetu organizacji europejskich i atlantyckich, miała szansę wciągnąć Rosję, a z nią demokracje ludowe do "koncertu państw" od Atlantyku do Uralu, w którym de Gaulle widział przyszłość polityczną kontynentu. Rozluźnienie "bloku" zachodniego miało niejako automatycznie pociągnąć za sobą rozluźnienie "bloku" wschodniego, a następnie doprowadzić do zniknięcia obu. Generał, jak wielu jego rodaków, żywił od dawna zainteresowanie i podziw dla Rosji. W okresie międzywojennym, wspomnienie aliansu zawartego pod koniec XIX wieku i braterstwa broni w I wojnie światowej, czyniło zeń przekonanego zwolennika paktu francusko-sowieckiego. W liście do matki z 20 grudnia 1936 pisał: "Pytasz mnie co myślę o Pakcie francusko-rosyjskim. Moja odpowiedź będzie bardzo prosta. Zmierzamy szybko do wojny z Niemcami. (...) Chodzi o to, aby przeżyć, a cała reszta jest literaturą. Otóż pytam, na kogo możemy liczyć, aby nam pomógł z bronią w rękę? Polska jest niczym, a poza tym prowadzi podwójną grę. Anglia ma swoją flotę, ale nie ma armii, i lotnictwo obecnie przestarzałe. Nie mamy możliwości, aby odrzucić pomoc Rosjan"⁵⁶. Podczas II wojny i po wojnie zbliżenie do ZSRR było dla niego środkiem do stworzenia przeciwwagi dla wpływów amerykańskich i zbudowania "Europy europejskiej". Poza tym, uprzywilejowane partnerstwo z ZSRR, do którego dążył, dawało mu możliwość szachowania Niemiec, tym cenniejszą, iż po odejściu Adenauera stosunki francusko-niemieckie były dla niego źródłem rozczarowania.

Moskwa nie od razu oceniła szansę, które otwierała przed nią polityka europejska prezydenta. Jeszcze w roku 1962 "reżim autorytarny generała de Gaulle" związany z "dyktaturą klerykalną i wojskową Adenauera" był przedmiotem gwałtownych ataków propagandy sowieckiej. Głęboki kryzys w EWG, spowodowany przez pierwsze veto generała przeciwko przyjęciu Anglii do Wspólnoty, skłonił jednak kierownictwo sowieckie do nowej analizy sytuacji i do zmiany tonu. Doktryna i działania prezydenta Francji zarysowały się jako instrument przydatny do zahamowania dynamiki integracyjnej w Europie zachodniej. Osiągnięcie tego celu było ważne dla Moskwy.

⁵⁵ Ibidem, s. 174-180; Pierre Gerbet, "Georges Pompidou et les institutions européennes", w: *Georges Pompidou et l'Europe*, op. cit., s. 55.

⁵⁶ Pierre Maillard, op. cit., s. 75-76, 85-86, 244-257.

Powstanie, trwanie i postępy Wspólnoty stanowiły groźne wyzwanie dla tez marksistowsko-leninowskich o sprzecznościach imperializmu. EWG stała się przedmiotem ostrych sporów ideologicznych i politycznych między partiami i państwami komunistycznymi i odegrała zasadniczą rolę w powstaniu zjawisk takich jak policentryzm i eurokomunizm. Co więcej, EWG zaczęła wywierać siłę przyciągania na demokracje ludowe. Wszystko co mogło zatrzymać jej rozwój było więc godne zachęty i poparcia. Nota sowiecka do rządu francuskiego z 17 maja 1963 była "uszyta na miarę" adresata: "(...) jeżeli Związek sowiecki i Francja, dwie największe potęgi kontynentu europejskiego, uzgodniłyby swoje działania co do podstawowych problemów, od których zależy przyszłość Europy, żadna siła nie mogłaby się podnieść i próbować zmienić mapę Europy". Kryzys z lata 1965 i wielomiesięczny paraliż EWG, poprzedzający "kompromis luksemburski", został przyjęty przez Moskwę z głęboką satysfakcją. Ocena *Prawdy* nie pozostawiała wątpliwości: "Rozpad wspólnego rynku jest olśniewającym potwierdzeniem tezy marksizmu-leninizmu. Dowodzi on, że państwa kapitalistyczne nie są w stanie przewyciężyć swoich sprzeczności".

Przez kilka lat Francja pozostaje uprzywilejowanym partnerem ZSRR na Zachodzie. Punktem kulminacyjnym tej fazy jest wizyta generała de Gaulle w Związku sowieckim (20 czerwca - 1 lipca 1966). Rozbudowany mechanizm okresowych spotkań, konsultacji, komisji i podkomisji, ma służyć zacieśnieniu współpracy politycznej, gospodarczej i kulturalnej między obu krajami. Mechanizm ten pozostaje jednak konstrukcją papierową i rozczarowania nie każą na siebie długo czekać. Wizyta prezydenta Francji w Polsce, w roku 1967, przynosi nie pozostawiające wątpliwości odrzucenie awansów francuskich przez Gomułkę. Żadne konsultacje z Francją nie towarzyszą działaniom podjętym przez ZSRR podczas kryzysu na Bliskim Wschodzie. Wizyta generała w Rumunii, w maju 1968, musi być skrócona z powodu wydarzeń rewolucyjnych w Paryżu. Inwazja Czechosłowacji kładzie kres iluzjom. O jakimkolwiek rozluźnieniu "bloku" wschodniego nie może być mowy. Kiedy zaś Republika Federalna za przykładem Francji zainaugurowała swoją własną "politykę wschodnią", okazało się, że "uprzywilejowany partner" w Europie zachodniej jest dla Moskwy jakością ściśle wymienną i używaną instrumentalnie⁵⁷.

Wybuch rewolucyjny 1968 roku osłabił Francję oraz pozycję międzynarodową jej prezydenta. Europa państw suwerennych, luźnie powiązanych w ramach "koncertu europejskiego" od Atlantyku do Uralu, z Francją jako siłą motoryczną i wiodącą, okazała się mirażem. Franz-Josef Strauss, minister finansów Republiki Federalnej, brutalnie odmówił zaproponowanej mu w tymże roku przez Francję reewaluacji marki (aby uniknąć dewaluacji franka). Pierre Maillard, autor książki *De Gaulle et l'Europe*, do której odwołujemy się wielokrotnie, wyraża zdziwienie wobec tej decyzji, przypominając że Strauss był uważany za gaullistę. Zdziwienie to wydaje się nie na miejscu. Polityk niemiecki okazał się po prostu pojętym uczniem i wyciągnął z gaullizmu konsekwencje logiczne. Odrzucenie "ponadpaństwowości" i związanej z nią instytucjonalnej solidarności upoważniało do zastosowania metody "każdy dla siebie".

Rozczarowanie, które sprawiła mu jego polityka niemiecka, a następnie rosyjska, skłoniło generała de Gaulle'a do podjęcia nowej próby zorganizowania Europy zachodniej, przy zachowaniu - nienaruszalnej w jego rozumieniu - suwerenności państw. 4 lutego 1969, w rozmowie z ambasadorem Wielkiej Brytanii, zaproponował: ustanowienie bliskiej współpracy między Francją, Anglią, Niemcami i Włochami, czyli powołanie do życia rodzaju "dyrektoriatu" europejskiego we czwórkę, zastąpienie "wspólnego rynku" przez nową organizację gospodarczą, do której należałaby Anglia,

⁵⁷ Jerzy Łukaszewski, "Le Bloc communiste et l'intégration européenne", w: *Synthèses*, Bruksela, lipiec-sierpień 1966, s. 20-39; idem, "Western Integration and the People's Democracies", w: *Foreign Affairs*, Nowy Jork, styczeń 1968, s. 377-387. Por. Hans-Dieter Lukas, *Europa vom Atlantik bis zum Ural*, Bouvier, Bonn 1992.

zorganizowanie specyficznym europejskiego systemu obrony, przy "prowizorycznym" utrzymaniu NATO⁵⁸.

Projekt ten, który zresztą - w formie zorganizowanego albo przypadkowego przecieku - dostał się w ręce dziennikarzy i został opublikowany przez *Washington Post* z 21 lutego 1969, wywołał burzę i dał powód do ataków na Francję i jej prezydenta. Wskazywał on, iż refleksji i działaniu generała zaczynało brakować spójności, a pewność sterowania polityką zagraniczną nie była już ta sama co w początkach jego prezydentury. Odejście generała, 28 kwietnia 1969, wykluczyło wszelką możliwość realizacji projektu, nawet jeżeli ona istniała.

III. Konfederacja?

Obecna konstytucja francuska daje prezydentowi Republiki ogromną władzę i czyni zeń faktycznego kierownika polityki międzynarodowej. Minister spraw zagranicznych jest wykonawcą zadań ustalonych przez prezydenta. 11 lat władzy generała de Gaulle'a zostawiło głębokie ślady w życiu politycznym Francji, wytyczyło kierunki i stworzyło styl, od których niełatwo było się oderwać. Niemniej Georges Pompidou, który 6 czerwca 1969 objął najwyższy urząd w państwie, wprowadził pewne zmiany do francuskiej polityki europejskiej, o których trudno jednoznacznie powiedzieć, czy były zmianami zasady czy formy. Wynikły one w znacznym stopniu z jego osobowości. Skromnego pochodzenia społecznego, nie wziął udziału w ruchu oporu podczas wojny, spędził znaczną część życia zawodowego w świecie banków i finansów, przypadkiem zetknął się z generałem de Gaullem, zyskał jego zaufanie i nabrał ogromnego doświadczenia politycznego sprawując przez sześć lat urząd premiera.

W pewnym sensie przypominał bardziej Monneta niż prezydenta, z którym współpracował. Generał był postacią bohatera; kryzys i napięcie były jego żywiołem; surowy dla siebie i innych, zawsze był gotów do podjęcia walki; starał się nagiąć świat do swojej woli i swoich koncepcji. Pompidou to człowiek pragmatyczny, ostrożny, kierujący się zdrowym rozsądkiem, a przy tym lubiący wygodę, poezję i sztuki piękne. De Gaulle myślał o wielkości Francji, Pompidou o dobrobycie Francuzów. De Gaulle traktował partnerów Francji w sposób wyniosły, Pompidou raczej w duchu partnerskim i koleżeńskim. 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 mówił: "Nie można robić niczego innego jak tylko budować z tego co istnieje konfederację państw, zdecydowanych harmonizować swoją politykę oraz integrować swoją ekonomię i, jeżeli podchodzi się do sprawy w ten sposób, to dostrzega się, że spór o ponadpaństwowość jest sporem pozornym. Jeżeli pewnego dnia konfederacja europejska stanie się faktem, to wyłoni się potrzeba, aby powstał rząd europejski, którego decyzje będą wiążące dla wszystkich państw członkowskich"⁵⁹. W liście do kanclerza Willy 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". Pod koniec swojej prezydentury, 10 stycznia 1974, oświadcza: "Europa powinna być pomyślana w duchu konfederalnym i przyjąć, na pewien czas, formę zespołu państw, którą łączę się, aby osiągnąć wspólne cele"⁶⁰.

⁵⁸ Pierre Maillard, op. cit., s. 265-269.

⁵⁹ Maurice Vaisse, op. cit., s. 42; Pierre Gerbet, "Georges Pompidou et les institutions européennes", w: *Georges Pompidou et l'Europe*, op. cit., s. 57; Jean-René Bernard, "Pragmatisme et ambition dans l'action européenne du président Pompidou", w: *Georges Pompidou et l'Europe*, op. cit., s. 45-54; Pierre-Bernard Cousté, François Visine, *Pompidou et l'Europe*, Librairie technique, Paryż 1974.

⁶⁰ Pierre Gerbet, op. cit., s. 56 i 65.

Georges Pompidou, zgodnie ze swoją naturalną skłonnością, nie wykluczał więc ani rozwoju konfederacji ku ściślejszym formom zespolenia państw europejskich, ani rządu europejskiego. Niezależnie jednak od jego wyborów osobistych, czynniki zewnętrzne skłaniały go do zajęcia stanowiska odbiegającego od wzorów, które zostawił jego poprzednik. Aby uzyskać poparcie proeuropejskich centrystów w wyborach prezydenckich roku 1969, podjął wobec nich pewne zobowiązania. Poza tym, w roku 1970 wygasła prowizoryczny system finansowania wspólnej polityki rolnej i istniało niebezpieczeństwo, że pięciu partnerów Francji odmówi wprowadzenia systemu definitywnego. Ryzyka tego Pompidou nie mógł lekceważyć tym bardziej, iż zdawał sobie sprawę z atmosfery niechęci i nieufności, która otaczała Francję. Rozumiał, że jego kraj został poważnie osłabiony przez wstrząs rewolucyjny 1968 roku, a jego pozycja w stosunku do partnerów z EWG, a zwłaszcza do Niemiec, zmieniła się wyraźnie na niekorzyść. Wymownym symbolem tej zmiany była dewaluacja franka (o 11,1%) w sierpniu 1969 i rewaluacja marki (o 9,3%) w październiku tegoż roku.

Co więcej, rola międzynarodowa Niemiec niepomierne wzrosła odkąd pod rządami Brandta, który został kanclerzem w październiku 1969, zaangażowały się one w niezależną "politykę wschodnią" (jest zdumiewające, że generał de Gaulle nie przewidział takiej możliwości). Stosunki Pompidou-Brandt były dalekie od wzajemnego zaufania i sympatii. Prezydent żywił obawy, że Republika Federalna stanie się głównym partnerem europejskim ZSRR, rozluźni swe związki z Zachodem, a nawet zgodzi się na "finlandyzację" w zamian za zgodę Moskwy na zjednoczenie⁶¹. Jego wysiłek, aby utrzymać bliskie stosunki z Rosją, był dyktowany w znacznej - jeśli nie głównej - mierze przez niepewność i obawy co do przyszłego rozwoju Niemiec. Jednakże postępy dialogu sowiecko-niemieckiego i sowiecko-amerykańskiego zredukowały Francję do roli drugorzędного partnera Moskwy. W czasie spotkania Pompidou-Breżniew, 11 stycznia 1973 w Zaslaviu, pierwszy sekretarz oświadczył swemu gościowi bez ogródek, że sowiecko-francuskie wielkie i małe komisje, podkomisje i grupy resortowe, nie osiągają żadnych rezultatów i - zamiast zaproponować ich dynamizację - zaproponował ich redukcję⁶².

W tej sytuacji utrzymanie EWG i odbudowa normalnych warunków współpracy z jej państwami członkowskimi stawały się kwestią największej wagi. Aby to osiągnąć, ustępstwa były konieczne. Pompidou wystąpił więc z inicjatywą spotkania szefów państwa i rządu krajów EWG i zaproponował im konsolidację Wspólnoty według tryptyku: dokończenie - pogłębienie - rozszerzenie. "Szczyt" odbył się w Hadze 22 grudnia 1969. Pierwszy element tryptyku znalazł wyraz w przyjęciu definitywnego systemu finansowania wspólnej polityki rolnej (od 1 stycznia 1970); drugi, w powołaniu komitetu - na czele którego stanął Pierre Werner, szef rządu i minister finansów Luksemburga - do opracowania raportu o przejściu do unii walutowej; trzeci, w wycofaniu weta francuskiego wobec kandydatury Wielkiej Brytanii.

Decydując się odstąpić od linii swojego poprzednika w sprawie angielskiej, Pompidou miał na oku nie tylko potrzebę ustępstw wobec partnerów z EWG, ale również możliwość wykorzystania Wielkiej Brytanii do ukierunkowania ewolucji Wspólnoty. Swoją ideę wyraził jasno w rozmowie z ministrem Alain Peyrefitte: "Generał de Gaulle, ponieważ był człowiekiem legendy, mógł sobie pozwolić na to, by rzucić wyzwanie pięciu partnerom wspólnego rynku, a równocześnie odrzucić Wielką Brytanię i ponadpaństwowość, ale teraz kiedy go już nie ma, Francja nie dysponuje

⁶¹ Henry Kissinger, *A la Maison Blanche*, tom II, Fayard, Paryż 1982, s. 1018; Georges-Henri Soutou, "L'attitude de Georges Pompidou face à l'Allemagne", w: *Georges Pompidou et l'Europe*, op. cit., s. 267-313; idem, *L'alliance incertaine, Les rapports politico-stratégiques franco-allemands, 1954-1996*, Fayard, Paryż 1996.

⁶² Marie-Pierre Rey, "Georges Pompidou, l'Union soviétique et l'Europe", w: *Georges Pompidou et l'Europe*, op. cit., s. 141-170.

możliwością, aby wyzwać cały świat. Trzeba wybierać. (...) Anglia nie będzie chciała ponadpaństwowości i zagwarantuje, że będziemy mogli budować Europę państw.."63.

Wielka Brytania, a także Irlandia i Dania podpisały Traktat o przystąpieniu do Wspólnoty 22 stycznia 1972. W październiku tegoż roku odbył się w Paryżu drugi szczyt wspólnotowy. Otwierając go Pompidou oświadczył: "Trzeba stworzyć z Europy zespół mający swoją osobowość, swoją niezależność, swoje własne stanowisko w sprawach międzynarodowych". W punkcie 16 deklaracji końcowej kraje rozszerzonej EWG wytknęły sobie "jako cel zasadniczy przekształcenie, przed końcem bieżącego dziesięciolecia i przy absolutnym poszanowaniu traktatów dotychczas podpisanych, całości stosunków między państwami członkowskimi w unię europejską". Rozmawiając z premierem duńskim, który wyraził obawę, że słowo "unia" może być różnie interpretowane, prezydent wyjaśnił, iż ten wieloznaczny (*delphique*) termin został zaproponowany przez stronę francuską, aby uniknąć słów federacja albo konfederacja.

Konferencja postanowiła, iż Zgromadzenie parlamentarne EWG będzie nosić bardziej prestiżową nazwę Parlamentu Europejskiego. Pompidou sprzeciwił się jednak wyborowi Parlamentu w głosowaniu powszechnym i rozszerzeniu jego uprawnień. Jest to charakterystyczne dla wewnętrznej sprzeczności jego stanowiska wobec integracji europejskiej, co podkreśla wielu historyków. Z jednej strony, zrozumienie potrzeby jedności Europy i pewne gesty na jej rzecz. Z drugiej, obawa i hamowanie postępu. Z dokumentów, przemówień, notatek na marginesie raportów dyplomatycznych, Pompidou wyłania się często jako przeciwnik Komisji EWG (która nie powinna, jego zdaniem, zajmować się sprawami politycznymi ani stać się załącznikiem rządu europejskiego) oraz ponadpaństwowości, zwolennik współpracy typu międzyrządowego i zasady jednomyślności.

W pewnym stopniu postawa ta wynikała z przekonań osobistych. Ale dochodziła do tego obawa konfliktu z ruchem gaullistowskim, zakrzepłym w pozycji antyeuropejskiej. Poza tym, kryzys ekonomiczny, który dotknął Europę i miał okazać się zjawiskiem wyjątkowo długotrwałym, nakłaniał do ostrożności i nie sprzyjał innowacjom instytucjonalnym. Załamał się system Bretton Woods, który był zasadniczym elementem dwóch dziesięcioleci *prosperity*. W sierpniu 1971 prezydent Nixon zawiesił wymianę dolara na złoto i wprowadził podatek od importu w wysokości 10%. W lutym 1973 dolar został zdevaluowany. Wojna 1973 roku na Bliskim Wschodzie wywołała czterokrotne podrożenie energii i stworzyła nową, niezwykle trudną sytuację dla gospodarki Zachodu. Atmosfera kryzysu panowała podczas trzeciego i ostatniego za życia prezydenta Pompidou szczytu wspólnotowego, który odbył się 14 i 15 grudnia 1973 w Kopenhadze. Na spotkaniu tym przyjęto, z inicjatywy francuskiej, deklarację o "tożsamości europejskiej". Miała ona przypomnieć o istnieniu Wspólnoty, jako odrębnej całości politycznej, w momencie kiedy sterowany przez H. Kissingera dialog amerykańsko-sowiecki zdawał się decydować "ponad jej głową" o przyszłości półkuli północnej.

Spotkania szefów państwa i rządu były za czasów prezydenta Pompidou zebraniem *ad hoc*, w odstępach nieregularnych. Ich instytucjonalizacja, jako namiastki rządu europejskiego, nastąpiła na propozycję Valéry Giscard d'Estaing, który objął najwyższy urząd w państwie 19 maja 1974. 10 grudnia tego roku, na zwołanym przezeń do Paryża spotkaniu szefów państwa i rządu została powzięta decyzja, iż konferencje te - pod nazwą Rady Europejskiej - będą się odbywać trzy razy do roku, a ich przewodnictwo będzie się zmieniać w tym samym rytmie i według tej samej zasady co przewodnictwo Rady Ministrów EWG. Rada Europejska czerpała inspirację z Planu Foucheta. Miała charakter międzyrządowy. Nie była przewidziana w Traktacie Rzymskim, ale stała się *de facto* częścią systemu instytucjonalnego EWG i

⁶³ Georges Pompidou et l'Europe, op. cit., s. 254; Jean-René Bernard, 'L'élargissement de la Communauté vu de Paris', ibidem, s. 237-252.

jego organem naczelnym. Podjęła kilka decyzji wzbogacających Wspólnotę o takie nowe elementy jak Europejski System Walutowy (ESW) -ważny krok w kierunku unii ekonomicznej i walutowej oraz wspólnej waluty, wybory Parlamentu Europejskiego w głosowaniu powszechnym i prawo Parlamentu do odrzucenia budżetu przedstawionego przez Komisję.

Giscard d'Estaing dał się poznać, zanim został wybrany na najwyższy urząd, jako człowiek wielkiej inteligencji, wyjątkowej zdolności analizy i syntezy, znacznego uroku osobistego. Zawsze był świadom tych cech i od dawna czuł się powołany do pierwszoplanowej roli na scenie francuskiej i międzynarodowej. Jako długoletni minister finansów za prezydentury generała de Gaulle'a, a następnie Pompidou, rozwinął szczególne zainteresowanie do problemów ekonomicznych i walutowych. Stał na czele prawicowej partii republikanów niezależnych, sprzymierzonej z ruchem gaullistowskim, ale pielęgnującej swoją odrębność, m. in. w kwestiach europejskich. Wystarczy powiedzieć, iż w roku 1979 partia ta przystąpiła do Komitetu akcji na rzecz Stanów Zjednoczonych Europy, założonego przez Monneta.

Giscard d'Estaing deklarował się jako zwolennik konfederacji europejskiej. Na konferencji prasowej z 21 listopada 1978 definiował ją jako "organizację, która ma na celu zbliżenie polityk, wytyczenie linii wspólnych działań, ale nie dysponuje możliwością wywarcia przymusu na to czy inne państwo, które nie zgadzałoby się z wybraną linią". Na pierwszy rzut oka konfederacja tego typu nie odbiegała od modelu proponowanego przez generała de Gaulle. Różnica polegała na tym, iż Giscard d'Estaing nie przewidywał stworzenia nowego systemu obok EWG, ale wewnątrz EWG. Rada Europejska miała być "Radą Wspólnoty" głównie - aczkolwiek nie wyłącznie - dla "współpracy politycznej". Tworzyła niejako wspólny dach dla innych organów EWG, w których mimo kompromisu luksemburskiego z roku 1966, tkwiły wciąż siłą ciężenia pewne elementy ponadpaństwowości. W wywiadzie dla tygodnika *Der Spiegel* z 1 stycznia 1978 Giscard d'Estaing deklarował: "Konfederacja europejska będzie miała strukturę trójczłonową: gałąź wykonawczą, 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 państwowe"⁶⁴.

Giscard d'Estaing ożywił współpracę francusko-niemiecką, która od odejścia Adenauera znajdowała się w stanie letargu z powodu braku zaufania, zrozumienia i wzajemnej sympatii między najwyższymi osobistościami obu krajów. Nowy prezydent Republiki nawiązał przyjacielskie stosunki z Helmutem Schmidtem (który objął urząd kanclerski z początkiem roku 1974) i zaczął wypełniać konkretną treść ramy stworzone przez Traktat Elizejski. Współdziałanie francusko-niemieckie na różnych szczeblach i w różnych dziedzinach nabrało rozmachu i automatyzmu, stworzyło gęstą siatkę powiązań między ludźmi oraz instytucjami, przełamało wiele barier odziedziczonych z przeszłości i stopniowo stało się trwałą jakością w życiu EWG i w stosunkach międzynarodowych. Ścisłą współpracę z Republiką Federalną Giscard d'Estaing uważał za niezbędną nie tylko dla realizacji projektów wspólnotowych, jak Europejski System Walutowy (ESW), ale również dla przeciwdziałania niemieckim tendencjom do zbyt daleko idących powiązań z Ameryką i pokusom finlandyzacji w zamian za zjednoczenie. Z biegiem czasu alians z Niemcami zaczął tracić pierwotną rolę motoru Wspólnoty i stawać się jedną z dźwigni francuskiej polityki światowej. Z jednej strony wynikało to z wielkich ambicji osobistych Giscarda d'Estainga, a z drugiej ze specyfiki konstytucji V Republiki. Akt ten daje tak ogromną władzę

⁶⁴ Françoise de La Serre, "L'Europe communautaire entre le mondialisme et l'entente franco-allemande", w: Samy Cohen i Marie-Claude Smouts (wyd.), *La politique extérieure de Valéry Giscard d'Estaing*, Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, Paryż 1985, s. 89-90; Valéry Giscard d'Estaing, *Démocratie française*, Fayard, Paryż 1976, passim.

prezydentowi, że łatwo może skłonić go do odczuwania ram i zobowiązań organizacji takiej jak EWG jako uciążliwego i krępującego ograniczenia⁶⁵.

Giscard d'Estaing, podobnie jak jego poprzednicy przywiązywał wielką wagę do bilateralnych stosunków ze Związkiem sowieckim i aktywnie starał się je rozwijać. Rysowały mu się one jako ważny czynnik jego polityki wobec Niemiec, Ameryki i Trzeciego Świata. W ten kontekst wpisuje się spotkanie z Breżniewem i Gierkiem w Warszawie w roku 1980, do dziś wywołujące kontrowersje we Francji; decyzja, aby sportowcy francuscy wzięli udział w igrzyskach olimpijskich w Moskwie, mimo bojkotu innych krajów demokratycznych wywołanego sowiecką interwencją w Afganistanie; stanowisko wobec wydarzeń lat 1980-1981 w Polsce. Mimo, iż V Republika oficjalnie przeciwstawiała się "blokom" i opowiadała za koncertem europejskim od Atlantyku do Uralu, Giscard d'Estaing oświadczył 27 stycznia 1981 w wywiadzie dla telewizji, że Polska znajduje się "wewnątrz bloku sowieckiego i linie komunikacyjne bloku sowieckiego będą przez Polskę. Ktokolwiek nie bierze pod uwagę tych danych geograficznych nie ma żadnej szansy, aby być dobrze widzianym przez Związek sowiecki". Walkę narodu polskiego o demokrację prezydent redukował do kwestii gospodarczej: "reformy ekonomiczne, które mogą być wzięte pod uwagę w Polsce, muszą być, moim zdaniem, do przyjęcia dla Związku sowieckiego"⁶⁶.

W ostatnich latach swojego mandatu Giscard d'Estaing okazał się też niedostępny dla projektów wewnętrznego wzmocnienia Wspólnoty. Głośny Raport belgijskiego premiera Tindemansa - zalecający m. in. rozszerzenie obszaru decyzji podejmowanych większością głosów, wzmocnienie roli Komisji i włączenie obrony do zakresu działania Wspólnoty - oraz zbliżony do tego Raportu Plan Genscher-Colombo pozostały bez echa w Paryżu. Poza tym, pierwsze wybory w głosowaniu powszechnym do Parlamentu Europejskiego odbyły się wprawdzie w czerwcu 1979, ale prezydent sprzeciwił się rozszerzeniu jego uprawnień poza granice przewidziane Traktatem Rzymskim dla dawnego Zgromadzenia. Opowiedział się też za ordynacją wyborczą, w której tkwi jedno ze źródeł słabości Parlamentu Europejskiego.

Istotę sprawy dobrze ujął ambasador Gabriel Robin, jeden z bliskich współpracowników prezydenta: "Gdyby Europa została podzielona na jednomandatowe okręgi wyborcze, to jest oczywiste, że powiązania między wyborcami a posłami byłoby nieskończenie silniejsze, a zatem dałyby Zgromadzeniu znaczenie o wiele większe. (...) Jest to jeden z powodów, dla których taki system wyborczy został odrzucony na rzecz systemu, który podkreśla fakt państwowy, czyniąc z każdego państwa jeden okręg wyborczy"⁶⁷. Nie ulega wątpliwości, że powściągliwość Giscarda d'Estainga wobec projektów instytucjonalnego wzmocnienia Wspólnoty wynikała w pewnej mierze, jak za czasów Pompidou, z konieczności liczenia się z gaullistowskim skrzydłem większości, którego kampania antyeuropejska nabierała na sile od czasu dymisji J. Chiraca ze stanowiska premiera oraz decyzji o wyborze Parlamentu wspólnotowego w głosowaniu powszechnym. Rozbicie większości i ostra rywalizacja osobista między Giscardem d'Estaingiem a Chirakiem umożliwiła zresztą sukces F. Mitterranda w wyborach prezydenckich roku 1981.

IV. Ku federalizmowi i rozwarstwieniu Unii

⁶⁵ Por. Samy Cohen, "La politique extérieure de la France de 1974 à 1981: un seul homme? un homme seul?", w: *La politique extérieure de Valéry Giscard d'Estaing*, op. cit., s. 18-37; Henri Ménudier, "Valéry Giscard d'Estaing et les relations franco-allemandes (1974-1981)", w: *La politique extérieure de Valéry Giscard d'Estaing*, op. cit., s. 67-85.

⁶⁶ Michel Tatu, "Valéry Giscard d'Estaing et la détente", w: *La politique extérieure de Valéry Giscard d'Estaing*, op. cit., s. 214-215.

⁶⁷ *La politique extérieure de Valéry Giscard d'Estaing*, op. cit., s. 118. Por. Françoise de La Serre, op. cit., s. 93-94; Pierre Gerbet, op. cit., s. 81.

Objęcie najwyższego urzędu w Republice przez przywódcę partii socjalistycznej i pierwsze kroki powołanego przezeń rządu wywołały niepewność co do stanowiska Francji wobec integracji europejskiej. Udział w rządzie przedstawiciele partii komunistycznej, systematycznie wrogiej wszelkim próbom zjednoczenia Europy, oraz program i retoryka partii socjalistycznej ("zerwanie z kapitalizmem"), zdawały się tworzyć sprzeczność nie do pogodzenia z zasadami, na których opierała się EWG. Pierwsze kroki rządu potwierdziły te obawy. Zmierzały one do ożywienia koniunktury i zmniejszenia bezrobocia przez masowe zwiększenie wydatków publicznych i pobudzenie spożycia. Objęły również szeroki program nacjonalizacji i nowych przywilejów socjalnych, przypominający politykę Frontu Ludowego z lat 1936-37. Lewe skrzydło Partii Socjalistycznej (PS) żądało wystąpienia Francji z Europejskiego Systemu Walutowego i wskazywało na Trzeci Świat jako naturalny teren jej działalności i promieniowania.

Polityka nowego rządu, podobnie jak polityka Frontu Ludowego oraz inne eksperymenty socjalistyczne w Europie, szybko skończyła się katastrofą ekonomiczną, pogłębiła negatywne zjawiska społeczne, które miała usunąć, i osłabiła Francję na arenie międzynarodowej. Frank został trzykrotnie zdewaluowany na przestrzeni półtora roku: w październiku 1981, czerwcu 1982 i marcu 1983. Minister gospodarki i finansów Jacques Delors nowożył do umiaru i przywrócenia porządku. W tej sytuacji François Mitterrand podjął decyzję, że Francja pozostanie w ESW i nie tylko zachowa ale uaktywni swoją rolę w EWG. Zajął również postawę bardziej zdecydowaną wobec Moskwy niż inni prezydenci V Republiki, opowiadając się za rozmieszczeniem rakiet średniego zasięgu w europejskich krajach NATO. Delors otrzymał wolną ręką do podjęcia "polityki rygoru". Komuniści opuścili rząd.

Sam prezydent skupił swoją uwagę i energię na sprawach międzynarodowych, które zresztą od lat były naturalną dziedziną jego zainteresowań, a zwłaszcza na sprawach europejskich. Osobistość oschła i makiaweliczna, na pozór niezdolna do odruchów spontanicznych i sentymentalnych, był jednak uczuciowo związany ze sprawą jedności Europy. Chętnie przypominał, iż w roku 1948 jako młody parlamentarzysta wziął udział w Kongresie haskim. Jean Monnet mówił o nim: "Mitterrand w kwestii europejskiej to wartość pewna". Ze swej strony prezydent uważał się za ucznia Monneta i powziął decyzję, aby jego prochy zostały złożone w Panteonie. Kiedy w listopadzie 1973, ośmiu na dwudziestu członków Biura wykonawczego PS wyraziło zastrzeżenia co do jego stanowiska w sprawie integracji europejskiej, Mitterrand podał się do dymisji jako pierwszy sekretarz partii. Aby uniknąć kryzysu i ewentualnie rozbicia ruchu socjalistycznego, Komitet kierowniczy odmówił przyjęcia dymisji i postanowił zastąpić konwencję krajową partii, przewidzianą na 15 i 16 grudnia 1973, przez krajowy kongres nadzwyczajny poświęcony Europie. Tam podjęto uchwałę, której oczekiwał Mitterrand: "Budowa Europy musi być kontynuowana bez zwłoki i bez zastrzeżeń. Socjaliści wiedzą, że Europa którą trzeba wznieść nie być może od razu być Europą socjalistyczną"⁶⁸.

Ostatnie miesiące roku 1983 prezydent poświęcił na przygotowanie francuskiego przewodnictwa Wspólnoty, które przypadało na pierwsze półrocze następnego roku. 24 maja 1984 w przemówieniu do Parlamentu Europejskiego oświadczył, iż "podziela inspirację" projektu unii europejskiej o charakterze zdecydowanie federalnym, opracowanego przez Parlament i przyjętego 14 lutego tegoż roku znaczną większością głosów. Wypowiedział się za jak najdalej idącym rozszerzeniem podejmowania decyzji większością głosów w organach Wspólnoty i przypomniał "dawne królestwo polskie", które znikło z mapy Europy na skutek prawa weta.

⁶⁸ Jean-Paul Brunet, "Les gauches, Georges Pompidou et l'Europe", w: *Georges Pompidou et l'Europe*, op. cit., s. 555-574; Germaine Lemaire-Prosche, *Le Parti socialiste et l'Europe*, Editions universitaires, Paryż 1990; Pascal Delwit, *Les Partis socialistes et l'intégration européenne*, Editions de l'Université Libre de Bruxelles, Bruksela 1995.

Dzięki jego energii i zręczności Rada Europejska w Fontainebleau, 25 i 26 czerwca 1984, rozwiązała pomyślnie dwa ważne i trudne problemy finansowe: "zasobów własnych" EWG i wkładu brytyjskiego do jej budżetu, którego wysokość była gwałtownie kwestionowana przez panią Thatcher. Również na jego propozycję Rada powołała dwie grupy ekspertów *ad hoc*: jedną (tzw. komitet Dooge'a, od nazwiska jego przewodniczącego) do opracowania projektu reformy instytucji wspólnotowych; drugą (tzw. komitet Adonnina) do spraw "Europy obywatelskiej", tzn. zbliżenia Wspólnoty do społeczeństw i zwiększenia udziału tych ostatnich w jej życiu i rozwoju. Raport komitetu Dooge'a z marca 1985 wysuwał propozycje mniej śmiałe i radykalne niż projekt Parlamentu Europejskiego z roku poprzedniego: zakończenie procesu wiodącego do jedynego rynku wewnętrznego Wspólnoty, utworzenie wspólnotowego "obszaru socjalnego i prawnego", rozszerzenie współpracy politycznej na problemy bezpieczeństwa, decyzje większością głosów w Radzie Ministrów, wzmocnienie roli wykonawczej Komisji, podniesienie rangi Parlamentu w procesie legislacyjnym itd.

W związku jednak z mało przychylnym klimatem dla gruntownej rewizji traktatów w duchu federalnym - a zwłaszcza wobec opozycji brytyjskiej, duńskiej i greckiej przeciwko zmianom instytucjonalnym - Raport Dooge'a, a nie projekt Parlamentu, został przedłożony jako dokument roboczy Radzie Europejskiej, która zebrała się w Mediolanie 28 i 29 czerwca 1985. Drugim dokumentem, na którym Rada oparła swoje prace była Biała Księga Komisji EWG, obejmująca 279 propozycji mających na celu eliminację przeszkód na drodze do całkowicie wolnego ruchu osób, towarów, kapitałów i usług wewnątrz Wspólnoty, przewidzianego przez traktaty, ale tylko w części zrealizowanego. Dzięki zręczności dyplomatycznej premiera Włoch Bettino Craxiego i ministra spraw zagranicznych Giulio Andreottiego, udało się uzyskać powołanie konferencji międzyrządowej dla rewizji Traktatu Rzymskiego, mającej na celu usprawnienia instytucjonalne i przyspieszenie realizacji rynku wewnętrznego.

Akt Jednolity, będący wynikiem prac konferencji międzyrządowej, został podpisany 17 lutego 1986 i ratyfikowany przez francuskie Zgromadzenie Narodowe 20 listopada. Ujmował on w jedną całość normy odnoszące się do EWG oraz normy regulujące współpracę polityczną i wbudowywał ostatecznie Radę Europejską w system instytucjonalny i decyzyjny Wspólnoty. Rozszerzał kompetencje tej ostatniej, otwierając przed nią nowe obszary działania, oraz zakres decydowania większością głosów w Radzie Ministrów. Przede wszystkim jednak stał się oparciem i ramą dla wykonania propozycji zawartych w Białej Księdze Komisji. Decyzja konferencji międzyrządowej, iż rynek wewnętrzny musi być zrealizowany najpóźniej 31 grudnia 1992, stworzyła we wszystkich krajach Wspólnoty bezprzykładną dynamikę dostosowania, modernizacji i osmozy transgranicznej, konsolidując dzieło integracji europejskiej i przygotowując teren do dalszych postępów⁶⁹. Stanowiła ona wyraźne potwierdzenie tezy, iż ustalenie kalendarza i wyznaczenie terminów wywołuje efekt mobilizacji ludzi oraz środków i walenie pomaga w osiągnięciu celu.

Traktat z Maastricht był nowym, ważnym etapem wzmocnienia Wspólnoty. Mitterrand zaangażował się z przekonaniem i wielką energią w proces jego realizacji. Obok jego oddania idei europejskiej, wpłynęły na to wydarzenia lat 1989-1990. Nie ulega dziś wątpliwości, że nie przewidywał on, podobnie jak rząd i dyplomacja francuska, ani tych wydarzeń, ani ich zasięgu i znaczenia dla całej Europy. Rozwój sytuacji w Polsce wywołał reakcję łańcuchową, prowadząca do upadku reżimów komunistycznych, rozkładu bloku sowieckiego i zjednoczenia Niemiec, stwarzając jednak nie tylko szanse, ale również zagrożenia dla Europy Zachodniej. Zniknął jeden z ważnych katalizatorów integracji, którym było zagrożenie ze wschodu. W

⁶⁹ Christian Lequesne, "La France et la construction européenne depuis 1950", w: *Cahiers Français - La Documentation Française*, Paryż, styczeń-luty 1990, s. 22-27; idem, "Europapolitik unter Mitterrand", w: *Integration*, Bonn, październik 1989; Bernard Bruneteau, op. cit., s. 180, 192, 198-199. François Mitterrand, *Réflexions sur la politique extérieure de la France*, Fayard, Paryż 1986, passim.

zjednoczonych Niemczech istniało niebezpieczeństwo, że mogą wzmóc się tendencje do obrania innej drogi (*Sonderweg*) niż ta którą wytyczył Adenauer i po której kroczyli jego następcy. W tej sytuacji wydawała się konieczna dalsza konsolidacja Wspólnoty. Kanclerz Kohl, podobnie jak inne osobistości kierownicze jego partii, podzielał obawy i dążenia prezydenta, z którym łączyły go zresztą stosunki zaufania i przyjaźni. Tak więc 19 kwietnia 1990 prezydent i kanclerz wystąpili z inicjatywą zwołania nowej konferencji międzyrządowej z zadaniem przygotowania traktatu o unii europejskiej. Odpowiadając na tę propozycję, Rada Europejska w Dublinie (25 i 26 czerwca 1990) postanowiła zwołać dwie konferencje: jedną do opracowania projektu unii ekonomicznej i walutowej, drugą do projektu unii politycznej. Mimo zaciętej opozycji brytyjskiej i duńskiej, po negocjacjach w niezwykle napiętej atmosferze i obustronnych ustępstwach, tekst nowego traktatu został przyjęty 11 grudnia 1991 przez Radę Europejską w Maastricht i podpisany tamże 7 lutego 1992.

Akt ten powoływał do życia Unię Europejską, opartą na trzech filarach. Pierwszy obejmuje rozszerzony zakres działania dawnej EWG, a więc unię ekonomiczną i walutową, ale również edukację, kulturę, zdrowie, środowisko, politykę społeczną. Drugi, wspólną politykę zagraniczną i obronną. Trzeci, współpracę w dziedzinie sprawiedliwości i spraw wewnętrznych. W pierwszym wzmocniona zostaje "wspólnotowa" (większościowa) zasada podejmowania decyzji. Dwa pozostałe pozostają domeną metody "międzyrządowej".

Najistotniejszymi osiągnięciami konferencji na szczycie i Traktatu z Maastricht były decyzje o ustanowieniu unii ekonomicznej i walutowej oraz jednolitej waluty europejskiej (najpóźniej 1 stycznia 1999), a także o rygorystycznych kryteriach wejścia w życie tych postanowień. Podobnie jak Akt Jednolity kilka lat wcześniej, "Maastricht" okazał się potężnym katalizatorem jedyne go w historii równoczesnego wysiłku państw Unii, aby oszczędzać, racjonalizować, walczyć z marnotrawstwem i przywracać porządek w finansach publicznych. Wysiłek ten napotyka na opór społeczny, rodzi konflikty, utrudnia na krótką metę walkę z bezrobociem i ubóstwem. Na dłuższą jednak metę, dzięki wprowadzeniu jednolitej waluty obniży o co najmniej 30 miliardów dolarów koszty transakcji wewnątrz Unii, uprości i ułatwi przedsięwzięcia i decyzje gospodarcze, wyeliminuje zamieszanie i niepewność wywoływane przez dewaluacje w poszczególnych państwach, spotęguje zdolności konkurencyjne Unii i umocni ją jako najpotężniejszy, obok Ameryki Północnej, biegun gospodarczy planety.

Co więcej, powstanie jednolitej waluty jest nieodłączne od powstania centralnego banku europejskiego, a ten z kolei jest nie do pomyślenia w społeczeństwie demokratycznym bez przeciwwagi politycznej, tzn. takiej czy innej formy rządu europejskiego, opartego na zaufaniu społecznym. Premier John Major zapobiegł wprowadzeniu do Traktatu z Maastricht terminu "unia federalna", ale nie ulega wątpliwości, że mechanizmy uruchomione przez Traktat siłą rzeczy otwierają przed Unią perspektywę federalną. François Mitterrand był tego świadom, kiedy po powrocie z Holandii do Paryża oświadczył: "Maastricht jest jednym z najważniejszych wydarzeń półwiecza. Punktem zakotwiczenia dwunastu krajów we wspólnocie, gdzie są one odtąd zobowiązane występować razem w najważniejszych dziedzinach działalności politycznej. A to jest sprawa nieodwracalna"⁷⁰.

Troska o konsolidację Unii Europejskiej wpłynęła na postawę Mitterranda wobec perspektyw jej rozszerzenia. Dążenie krajów Europy środkowej, po odzyskaniu suwerenności i demokracji, aby uzyskać członkostwo Unii, zostało przez niego odczytane jako niebezpieczeństwo jej "rozwodnienia" (*dilution*). Stąd jego znana

⁷⁰ Charles Zorgbibe, *Histoire de la construction européenne*, Presses Universitaires de France, Paryż 1993, s. 331-364; Bernard Bruneteau, op. cit., s. 199-208. Książka specjalisty holenderskiego Wim F.V. Vanthoor, *European Monetary Union since 1848: A Political and Historical Analysis*, Edward Elgar, Amsterdam 1996, dowodzi w sposób przekonujący, że unia walutowa możliwa jest tylko w warunkach autentycznej jedności politycznej, jak w Szwajcarii po roku 1848, we Włoszech po roku 1861 i w Niemczech po roku 1871.

deklaracja z 12 czerwca 1991, że "dziesiątki i dziesiątki lat" upłyną zanim będzie można wziąć pod uwagę włączenie tych krajów do Unii, a także jego propozycja utworzenia "konfederacji europejskiej" na skalę całego kontynentu, wysunięta w Pradze 20 czerwca 1991. Projekt ten, odrzucony zresztą bez zwłoki przez prezydenta Havla, przewidywał współpracę wszystkich państw europejskich w wybranych sektorach takich jak środowisko, transport, energia czy imigracja, w ramach lekkiej i ściśle międzyrządowej struktury instytucjonalnej. Ofiarowując krajom Europy środkowej i wschodniej bladą namiastkę integracji, zmierzał on przede wszystkim do tego, aby chronić Unię przed rozszerzeniem i umożliwić jej ewolucję w kierunku coraz większej zwartości ekonomicznej i politycznej⁷¹.

Francja nie sprzeciwiła się podpisaniu układów o stowarzyszeniu Polski, Węgier i Czechosłowacji ze Wspólnotą w grudniu 1991 (pucz moskiewski odegrał tu pewną rolę), ale sprawa ich ewentualnego miejsca w Unii pozostaje wbrew pozorom sprawą otwartą. Składa się na to szereg doświadczeń, ocen, przesądów oraz iluzji, które Mitterrand podzielał z innymi przedstawicielami francuskiej klasy politycznej. W miarę kolejnych rozszerzeń Wspólnota, a później Unia, stawały się coraz bardziej wieżą Babel, w której coraz trudniej było osiągnąć decyzję, porozumieć się, nawiązać osobiste stosunki, odwołać się do wspólnych przekonań czy wspólnych wspomnień. Rozszerzenia - a zwłaszcza uzyskanie członkostwa przez Wielką Brytanię i Danię - wprowadziły do Wspólnoty kraje obce idei europejskiej i stawiające sobie za cel, w imię właściwej im filozofii politycznej i zrozumienia własnych interesów, hamowanie postępów integracji (przyłaczająca większość zwolenników zjednoczonej Europy a *posteriori* aprobuje veto generała de Gaulle'a przeciwko kandydaturze brytyjskiej).

Ani Mitterrand ani Giscard d'Estaing nie sprzeciwili się jednak przyjęciu do Wspólnoty Grecji, Hiszpanii i Portugalii. Pierwszy widział w nim przeciwwagę dla poprzedniego rozszerzenia na północ i możliwość zapewnienia Francji centralnej pozycji między Anglią, Beneluksem i Niemcami, a krajami półwyspu iberyjskiego. Drugi oświadczył w roku 1978: "Pytanie podstawowe, które powinniśmy sobie zadać jest następujące: czy trzeba dążyć do układu ograniczonego do kilku krajów? Czy trzeba organizować Europę w granicach jej cywilizacji i jej historii? Nawet jeśli to ostatnie jest w rzeczywistości trudniejsze, jestem przekonany iż stanowi zadanie, którego mamy obowiązek się podjąć"⁷².

Dotykamy tu problemu istotnego i ważnego dla Polski. Grecja, Hiszpania i Portugalia, mimo dyktatury której doświadczyły, nigdy nie były oddzielone od Zachodu (pojętego nie w sensie geograficznym, ale politycznym i cywilizacyjnym) taką przepaścią psychologiczną jak kraje Europy środkowej. Dyktatura w tych krajach była oceniana jako zjawisko powierzchowne, nie deformujące tkanki społecznej, nie przecinające brutalnie wiekowych tradycji, respektujące gospodarkę rynkową, łatwe do odrzucenia. Dlatego w wyobraźni Zachodu nigdy nie znalazły się one poza nawiasem wspólnej cywilizacji, a ich kandydatura do Wspólnoty nie natrafiła na pryncypialną opozycję. Inaczej z krajami Europy Środkowej. Mimo iż przyjęły chrześcijaństwo z Rzymu, mimo iż zostały przeorane przez reformację, humanizm i oświecenie, stały się dla Zachodu "innym światem" w okresie dyktatury komunistycznej i dominacji sowieckiej. Innym w sensie ekonomicznym, społecznym, politycznym i ludzkim. Dlatego sprawa ich włączenia do Unii jest mniej prosta niż się na pozór wydaje. Nie jest ona tylko kwestią czasu, postępu gospodarczego oraz dostosowania norm prawnych i struktur organizacyjnych. Jest również problemem przyszłej architektury politycznej Europy, a zwłaszcza przyszłej struktury Unii

⁷¹ Françoise de La Serre, Christian Lequesne, "France and the European Union", w: Alan W. Cafruny, Glenda G. Rosenthal (wyd.), *The State of the European Community*, tom II, Longman, Londyn 1992, s. 145-157.

⁷² Wywiad dla *Le Monde*, 13 lipca 1978.

Europejskiej, która zaczyna się rysować w głowach decydentów zachodnich zanim przekształci się w rzeczywistość.

Z tego punktu widzenia, obserwacja sceny francuskiej jest ciekawa i ważna. François Mitterrand widział dla krajów Europy środkowej miejsce w konfederacji, przypominającej przedwojenną Ligę Narodów, a nie w Unii i federacji, która ma się z niej wykluczyć. Dalsze pomysły z tej dziedziny zrodziły pod wpływem głośnego dokumentu Schäuble-Lamers, w którym dwaj czołowi politycy CDU zaproponowali utworzenie "twardego rdzenia" wewnątrz Unii. Propozycja ta wynikała z dwu podstawowych przesłanek: niemożności szybkich oraz radykalnych postępów integracji w szerokim gronie wszystkich krajów Unii z powodu twardej opozycji Wielkiej Brytanii oraz wahań i interesów na krótką metę kilku innych państw członkowskich; konieczności nieodwołalnego zakotwiczenia zjednoczonych Niemiec w solidnej strukturze europejskiej. Aczkolwiek wyraźnie federalny charakter proponowanego "twardego rdzenia" nie wywołał zachwytu w wszystkich polityków francuskich, to sama idea rozwarstwienia Unii znalazła chętny posłuch.

Wśród licznych reakcji na dokument niemiecki najbardziej zasługuje na uwagę obszerny i doskonale napisany projekt zróżnicowanej Unii Giscarda d'Estaing'a⁷³. Były prezydent Republiki wciąż wywiera znaczny wpływ na francuska klasę polityczną i większość późniejszych wypowiedzi na ten temat polega na mniej lub bardziej zmodyfikowanych powtórzeniach jego tez. Giscard d'Estaing wychodzi z założenia, iż kolejne rozszerzenia Wspólnoty pozbawiły ją pierwotnej dynamiki, wykluczyły możliwość stania się "Europą-potęga" i zablokowały w formie "Europy-przestrzeni". Deklarując się wyraźnie jako zwolennik federalizmu - a nie konfederalizmu, jak za czasów swojej prezydentury - proponuje utworzenie "Europy-potęgi" z państw, które "chcą i mogą" zrealizować unię ekonomiczną i walutową oraz w pełni poddać się jej regułom i dyscyplinie (państw takich widzi pięć: Francja, Niemcy i Beneluks). Państwa, które "chcą ale nie mogą" (Włochy i Hiszpania) powinny uzyskać pomoc od pierwszej grupy, aby wcześniej czy później znaleźć się w ramach "Europy-potęgi". Dla państw, które "nie chcą", oraz niejako *ex officio* dla państw dzisiaj kandydujących, jest miejsce w "Europie-przestrzeni", czyli zewnętrznym kręgu Unii, "strefie wolnego obiegu osób, dóbr i usług", podlegającej normom Traktatu Rzymskiego oraz Aktu Jednolitego, ale nie późniejszym aktom cementującym integrację. Ta ostatnia grupa państw nie posiada jedności kulturalnej, historycznej, społecznej i ekonomicznej, która charakteryzowała pierwotną Wspólnotę i powinna cechować przyszłą "Europę-potęga". Plany aby reformować "Europę-przestrzeń" powinny być zaniechane. Trzeba natomiast wyteńczyć energię, aby w ściślejszym gronie państw osiągnąć najbardziej rozwiniętą formę integracji, tzn. polityczną unię federalną.

Jacques Chirac przedstawił, w przemówieniu z 16 marca 1995, a więc jeszcze jako kandydat na prezydenta, zbliżoną koncepcję przyszłej architektury Europy: krąg "wzmocnionych solidarności" wewnątrz Unii: luźniejszy krąg pozostałych państw Unii; zewnętrzny krąg partnerów Unii, obejmujący kraje Europy Środkowej i Wschodniej, Rosję, Turcję itd.⁷⁴ Chirac zmodyfikował później tę koncepcję, podobnie jak szereg innych w ciągu swej bogatej kariery politycznej. Przeciwnicy i krytycy prezydenta nazywają to oportunizmem i brakiem zasad, inni otwartością na świat, wrażliwością na zmiany, zdolnością przystosowania projektów i modeli do bogactwa rzeczywistości. W przemówieniu do obu izb parlamentu RP, 12 września 1996, oświadczył: "Pragnę, aby w roku 2000 Polska była członkiem naszej Unii (*Je souhaite que, dès l'an 2000, la Pologne ait rejoint notre Union*)". Z polskiego punktu widzenia ważne jest, iż w świetle

⁷³ Opublikowany w dwóch częściach w: *Le Figaro* (10 i 11 stycznia 1995). Pierwsza nosi tytuł "Europa: powody porażki", druga "Manifest nowej Europy federalnej" (Giscard używa neologizmu *fédérative*, zamiast normalnego terminu *fédérale*, prawdopodobnie aby zbyt nie urazić polityków z RPR).

⁷⁴ Christian Lequesne, "Die europäische Politik von Jacques Chirac: Auf dem Weg zu einer notwendigen Klärung?", w: *Aus Politik und Zeitgeschichte, Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament*, Bonn, 21 lipca 1995, s. 28-33.

tej deklaracji, Polska znajduje miejsce wewnątrz, a nie na zewnątrz Unii. Wszystko wskazuje jednak na to, że za kilka lat Unia nie będzie tym czym jest dzisiaj, lecz agregatem zróżnicowanym ekonomicznie i politycznie, a Polska nie będzie należeć do "twardego rdzenia", "Europy-potęgi", kręgu "wzmocnionych solidarności", czy jakkolwiek się nazwie ściślejszy zespół wewnętrzny, posiadający nie tylko wspólną walutę i bank centralny, ale również inne zasadnicze atrybuty federacji (za wyjątkiem, być może, samej nazwy).

Jacques Chirac przebył długą i zawiłą drogę, zanim dotarł do swoich dzisiejszych pozycji w sprawie Europy. W roku 1976, kiedy zaczyna się jego konflikt z prezydentem Giscard d'Estaingiem i kiedy rezygnuje ze stanowiska premiera, zajmuje stanowisko skrajnie antyeuropejskie. Jest to wyraz jego ówczesnych przekonań, a równocześnie oręż w walce politycznej z Giscardem d'Estaingiem. "Apel z Cochin" (przywódca RPR znajdował się wtedy w paryskim szpitalu Cochin po ciężkim wypadku samochodowym), opublikowany 6 grudnia 1978, tzn. po decyzji o wyborze Parlamentu Europejskiego w głosowaniu powszechnym, mówi: "Wszystko skłania nas do myślenia, że za maską słów i żargonu technokratów przygotowuje się wasalizacja Francji i rodzi się zgoda na jej poniżenie. (...) Decyzje głosami większości w instytucjach europejskich, paraliżując wolę Francji, nie będą służyć ani interesom francuskim, ani interesom europejskim. (...) Jak zawsze, kiedy chodzi o poniżenie Francji, partia zagranicy (*parti de l'étranger*) zabrała się do dzieła mówiąc głosem łagodnym i uspokajającym. Francuzi, nie słuchajcie jej. Odrętwienie poprzedza pokój śmierci"⁷⁵. *Prawda* z 16 stycznia 1979 uznała za właściwe gorąco pochwalić Apel z Cochin za "obronę suwerenności narodowej" i wyrazić głębokie zadowolenie ze zbliżenia stanowisk RPR i francuskiej partii komunistycznej.

Od tych czasów Jacques Chirac gruntownie zmienił swoje poglądy na integrację europejską, a jego wpływ na partię gaullistowską sprawił, że coraz większa jej część opowiada się dziś za modelem Unii daleko odbiegającym od modelu Generała. Jako premier w latach 1986-1988 przeprowadził ratyfikację Aktu Jednolitego. W roku 1992 podjął trudną i godną męża stanu decyzję, wzywając do głosowania za ratyfikacją Traktatu z Maastricht, w referendum ogłoszonym przez prezydenta Mitterranda. Większość RPR była wówczas przeciwna Traktatowi. Warto też przypomnieć, że referendum nie było potrzebne z punktu widzenia prawnego, a w tumultie zaciętych polemik, które je poprzedziły, straciło dla wielu Francuzów znaczenie jako głosowanie w sprawie Europy stając się okazją do głosowania przeciwko zużytemu politycznie prezydentowi Republiki. W takiej sytuacji trzeba było odwagi i dalekowzroczności, aby apelować o odpowiedź "tak". Nie ulega też wątpliwości, że tylko interwencja Chiraca pozwoliła zwolennikom ratyfikacji uzyskać niewielką przewagę (51,05%).

Po wyborze na prezydenta w roku 1995, Chirac powierzył premierowi Alain Juppé niewdzięczne zadanie wypełnienia przed końcem roku 1997 wszystkich warunków kwalifikujących Republikę Francuską do udziału w unii ekonomicznej i walutowej od 1 stycznia 1999. Oznaczało to w pierwszym rządzie redukcję deficytu finansów publicznych z 5,7% PKB w roku 1995 na 3% z końcem roku 1997, a więc wymagało drakońskiej polityki budżetowej. Kroki podjęte przez rząd wywołały z końcem roku 1995 największą od maja 1968 falę strajków, utrzymują do dziś klimat protestu społecznego i prowokują bezprzykładny spadek popularności prezydenta i premiera. Niemniej Jacques Chirac i Alain Juppé pozostają na wytyczonym kursie. Jest to probierzem opcji europejskiej, którą wybrali. Potwierdzają to też instrukcje, których w lutym 1996 prezydent udzielił delegacji francuskiej na konferencję międzyrządową w Turynie dla rewizji Traktatu z Maastricht. Obejmują one zadania takie jak powiększenie obszaru decyzji podejmowanych w głosowaniu, udział Komisji w działalności "trzeciego filaru" (dotychczas zastrzeżonego dla współpracy typu

⁷⁵ *Le Monde*, 8 grudnia 1978.

międzyrządowego), wprowadzenie do Traktatu klauzuli pozwalającej państwom, które tego pragną na rozwinięcie "współpracy wzmocnionej" (a więc utworzenie wewnątrz Unii zwartego trzonu kilku państw opartego na jedynej walucie) itd.⁷⁶

Jacques Chirac zainicjował również powrót Francji do NATO, pod warunkiem, że powstanie w ramach Sojuszu "europejska tożsamość obronna". Istotnym krokiem w tym kierunku jest dokument o "francusko-niemieckiej koncepcji bezpieczeństwa i obrony", który prezydent Republiki Francuskiej i kanclerz Republiki Federalnej podpisali 9 grudnia 1996 w Norymberdze: "Nasze dwa kraje są zdecydowane, aby zgodnie popierać rozwój europejskiej tożsamości bezpieczeństwa i obrony wewnątrz Sojuszu i w ramach jego odnowy, oraz oprzeć partnerstwo atlantyckie z państwami Ameryki północnej na nowej i solidnej podstawie. W ramach Unii Europejskiej nasze dwa kraje będą razem pracować na rzecz realizacji wspólnej europejskiej polityki obronnej, a następnie na rzecz wcielenia Unii Zachodnioeuropejskiej do Unii Europejskiej"⁷⁷.

Coraz wyraźniejszy na przestrzeni ostatnich lat zwrot Chiraca w kierunku Europy, podobnie jak jego próba, aby na nowo włączyć Francję do struktur NATO, wywołały opozycję i krytykę w szeregach fundamentalistów antyeuropejskich i antyamerykańskich na prawicy i na lewicy. Ich bastionami są Front Narodowy, nowa partia prawicowa utworzona przez Philippe de Villiers i partia komunistyczna. Nie brakuje ich wciąż w RPR i w PS⁷⁸. Wydaje się jednak, że ich front słabnie. Kierownictwo UDF (federacji ugrupowań centrowych i prawicowych, tworzącej z RPR obecną większość rządową) oraz kierownictwo PS podpisują się wyraźnie i bez zastrzeżeń pod opcją federalną. Według sondażu Gallupa przeprowadzonego pod koniec roku 1996 we Francji, Anglii, Niemczech i we Włoszech, 73% Francuzów ocenia, że przynależność do Unii Europejskiej jest w interesie ich kraju (34% Brytyjczyków), a 61% deklaruje gotowość głosowania w ewentualnym referendum za walutą europejską (26% Brytyjczyków)⁷⁹.

Jacques Chirac nie jest typem intelektualisty, jak Valéry Giscard d'Estaing. Nie jest utalentowanym pisarzem, a równocześnie makiawelicznym taktykiem w polityce, jak Mitterrand. Jego siłą jest zamiłowanie do prostych formuł, odwaga i determinacja, zdolność dostosowania do nowych okoliczności i szybkiej decyzji, wyjątkowa intuicja polityczna i niewzruszona wiara we własną gwiazdę. Należy do nurtu gaullistowskiego, ale odrzuca jego formę sklerotyczną. Jego gaullizm jest wolny od dogmatyzmu i pogodzony z wymogami dzisiejszego świata. Naród i zjednoczona Europa nie są dla niego pojęciami wykluczającymi się ale komplementarnymi. Podobnie jak czterech poprzedni prezydenci V Republiki, jest rzeczywistym kierownikiem francuskiej polityki zagranicznej. Fakt ten oznacza, że integracja europejska może dokonać istotnych jakościowych postępów w najbliższych latach.

⁷⁶ *Le Figaro*, 20 lutego 1996. Por. Harvey Sicherman, "Chirac: Beyond Gaullism?", w: *The National Interest*, Waszyngton, nr 42, zima 1995/96.

⁷⁷ *Le Figaro*, 30 stycznia 1997.

⁷⁸ Charakterystycznym przykładem nieprzejednanej wrogości wobec sprawy europejskiej jest wydana przez pisarza Philippe de Saint-Roberta książka *L'Europe déraisonnable*, F.-X. de Guibert (O.E.I.L.) - Valmonde, Paryż 1992, zawierająca wypowiedzi licznej grupy znanych, głównie gaullistowskich, osobistości ze świata polityki i kultury.

⁷⁹ *Le Figaro*, 10 stycznia 1997.

Idea federalizmu w polityce Niemiec wobec integracji europejskiej

Niemiecka polityka europejska⁸⁰ zmierzała dotychczas z całą konsekwencją do celu, polegającego na zorganizowaniu Unii Europejskiej (UE)⁸¹ według zasad federalizmu. Stanowisko to odzwierciedla doświadczenia federalne Niemiec oraz ich zainteresowanie włączeniem niemieckiej polityki zagranicznej i polityki europejskiej w ścisłe ramy procesu UE, rozwijającego się w oparciu o powstałą w cieniu Jałty i funkcjonalną co do zasady metodę integracji. O ile jednak do czasu debaty ratyfikacyjnej nad Traktatem z Maastricht "państwo federalne" (Bundesstaat) stanowiło dla polityki niemieckiej pożądaną cel, to od tego momentu cel ten traktowany jest z pewnym dystansem⁸². Debata wokół Traktatu z Maastricht odpowiedziała na pytanie, w jakim stopniu - z konstytucyjnoprawnego punktu widzenia - możliwe jest zastosowanie elementów federalizmu w UE. Rokowania w ramach Konferencji Międzyrządowej wykazały natomiast co jest w tym względzie realne politycznie.

Przedmiotem niniejszego rozdziału będzie zatem kształt idei federalistycznej w niemieckiej polityce europejskiej oraz jej ewolucja w ramach stanowiska niemieckiego podczas Konferencji Międzyrządowej. W tym celu porównane zostanie stanowisko rządu federalnego z okresu debaty ratyfikacyjnej ze stanowiskiem Niemiec w rokowaniach związanych z Konferencją Międzyrządową. Rezygnujemy jednocześnie z oceny w jakim stopniu ewolucja ta jest wynikiem rokowań, a w jakim wewnątrzniemieckiej debaty, ponieważ rozsądziłoby to ramy dalszego wywodu. Zbadania wymaga przede wszystkim kwestia, w jakim stopniu zasady federalistyczne są dziś dla polityki niemieckiej celem zamierzanych w UE reform i porównanie ich z reprezentowanym poprzednio stanowiskiem.

Zainteresowanie Niemiec perspektywą rozszerzenia UE i włączeniem się w wielostronne ramy współpracy wpłynęły od czasu Traktatu z Maastricht w zasadniczy sposób na kształtowanie się idei federalnej w polityce europejskiej Niemiec. W wyniku zmian realiów politycznych oraz nowych ram niemieckiej polityki europejskiej elementy federalizmu przybrały nieco inną postać w kontekście możliwości działania i projektów zmian, którymi zajęła się Konferencja Międzyrządowa. Koncepcje maksymalistyczne oraz takie cele jak "państwo federalne" lub "model federacyjny budowy państwa" ustąpiły miejsca rozwijaniu i umacnianiu elementów federalnych⁸³.

* Z podziękowaniem dla C.E.P.S. (Bruksela) za możliwość badań niezbędnych dla napisania tego artykułu, dla rozmówców w Bundestagu, Komisji Europejskiej, Stałym Przedstawicielstwie RFN przy Unii Europejskiej oraz dla Martina Schaada za komentarze. Artykuł ten powstał przed zakończeniem Konferencji Międzyrządowej.

⁸⁰ W języku niemieckim przyjął się termin "deutsche Europapolitik", używany również przez autorkę niniejszego opracowania. Tłumaczy się go często niepoprawnie jako "niemiecka polityka europejska", podczas gdy chodzi nie o całą politykę europejską Niemiec, a jedynie o ich politykę wobec integracji europejskiej w ramach Unii Europejskiej i trzech wspólnot (WE - czyli dawna EWG, EWWS i Euratom). Mimo wspomnianego braku precyzji w tłumaczeniu zdecydowaliśmy się używać terminu "niemiecka polityka europejska", ponieważ ułatwia on w znacznym stopniu konstrukcję zdań polskich i skraca zdania (Red.).

⁸¹ Terminów "Unia Europejska" i "Wspólnota Europejska" używa Autorka często zamiennie, traktując UE jako termin ogólny, dotyczący procesów zachodzących w UE i WE. Struktury te są z prawnego punktu widzenia rozdzielne, jednak dla określenia ram procesu integracyjnego używa się często tylko terminu UE (Red.).

⁸² Zob. Überlegungen zur europäischen Politik, CDU/CSU Fraktion, 1 września 1994 r.

⁸³ Co do terminu "bundesstaatlich" (państwowo-federalny), zob. Freiheit in Verantwortung. Grundsatzprogramm der CDU, CDU Bundesgeschäftsstelle, Bonn, 1994. s. 89. Patrz też: Karl Lamers, Staatenverbund und wie weiter?, w: Europäische Gespräche, wydane przez Przedstawicielstwo Komisji Europejskiej w RFN; Europäisches Forum: Die künftige Verfassungsordnung der Europäischen Union. Eine Dokumentation, "Europäische Gespräche", nr 2, 1994, s. 80; przemówienie Helmuta Kohla z 3.04.1992 w Königswinter, w: Europäische politische Zusammenarbeit (EPZ) auf dem Weg zu einer gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP), wydanie 9, Bonn 1992, s. 443 i następne; stanowisko FDP, np. w: "Süddeutsche Zeitung" z 24 stycznia 1994, s. 2, gdzie żąda się "demokratycznego państwa federalnego";

Niemieckie koncepcje polityki europejskiej mają wprowadzić w dalszym ciągu na celu rozwój i ukształtowanie elementów federalizmu w UE, jednak polityka niemiecka skłania się obecnie raczej ku rozwijaniu federalizmu w strukturze instytucjonalnej UE, ustaleniu i dokładniejszej definicji równowagi federalnej między Wspólnotą a państwami członkowskimi oraz ku wprowadzeniu federalnie nacechowanych procedur podejmowania decyzji w dziedzinie Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa (WPZB).

Kształtowanie się idei federalizmu wymaga w pierwszym rzędzie analizy federalnych elementów Unii Europejskiej oraz warunków ramowych i granic działania niemieckiej polityki europejskiej. W dalszym zatem ciągu, tytułem przykładu, poddamy analizie (pod kątem federalizmu) takie zagadnienia jak koncepcje polityki europejskiej i opcje działania w perspektywie polityczno-konstytucyjnej, podział kompetencji, zastosowanie zasady subsydiarności, ukształtowanie warunków instytucjonalnych, jak również WPZB. Wybór tematów uzasadniony jest ich znaczeniem w kształtowaniu idei federalizmu oraz ich znaczeniem w ramach Konferencji Międzyrządowej.

Kształtowanie idei federalizmu i procesie europeizacji

Analiza konkretnego kształtu idei federalizmu odnosi się w mniejszym stopniu do "określenia formy", a raczej do "ukierunkowania treści tzn. urzeczywistnienia idei federalizmu jako zasady i metody organizacyjnej"⁸⁴. Federalizm zdefiniowany zostaje tym samym jako instrument umożliwiający kolejne kroki integracyjne, a przez to rozumiany nie jako stan, lecz jako proces. Z powyższego wynika, że idea federalizmu określa te strategie, które ukierunkowane są na zmiany funkcji, procesów decyzyjnych oraz reformy instytucjonalne⁸⁵.

Punktem wyjścia dla niemieckich koncepcji reformy są te elementy federalizmu, które odnoszą się do struktur, funkcji i procesów decyzyjnych, wyróżniając UE jako specyficzną strukturę organizacyjną⁸⁶. Elementy federalistyczne nie wiążą się jedynie z konstytucjami federalnymi, lecz dotyczą również tworów niepaństwowych, a w konkretnym przypadku systemu politycznego UE⁸⁷. Rozwój strukturalny i funkcjonalny Wspólnoty Europejskiej wymaga określenia jej Traktatu założycielskiego jako formy konstytucyjnej⁸⁸, przy czym elementy federalne znajdują swój wyraz między innymi w relacji państwa członkowskie-Wspólnota. Zarówno Wspólnota Europejska jak i jej państwa członkowskie wyposażone są w zdolność do działania oraz do spełniania funkcji rządowych w dziedzinie administracji i stanowienia prawa. Metoda podziału władzy jest funkcjonalna i określona międzyrządowym charakterem współpracy, co

także Überlegungen zur europäischen Politik (n. 83), s. 5; jeśli nawet koncepcja "trzonu europejskiego (Kerneuropa) nie pojawia się w dokumentach z 13 czerwca 1995 (zob. Die Europäische Union außen - und sicherheitspolitisch handlungsfähiger machen, CDU/CSU Bundestagsfraktion, oraz Mehr europäische Rechtsstaatlichkeit, CDU/CSU Bundestagsfraktion) - co wywołało debatę co do rzeczywistych celów tej koncepcji -, wpływa ona ponownie w najnowszych dokumentach (EU braucht konkrete Reformschritte, CDU/CSU Bundestagsfraktion, 28 marca 1996, s. 3).

⁸⁴ Ludger Kühnhardt, Europäische Union und föderale Idee. Europapolitik in der Umbruchzeit, Beck, München, 1993, s. 44.

⁸⁵ Michael Burgess, Federalism and European Union. Political Ideas Influences and Strategies in the European Community 1972-1987, Routledge, London, 1989, s. 1.

⁸⁶ Zob. Heinrich Schneider, Rückblick für die Zukunft. Konzeptionelle Weichenstellungen für die Europäische Union, w: Mainzer Beiträge zur Europäischen Union, Werner Weidenfeld (ed.) tom 7, Europa Union Verlag, Bonn 1986, s. 59; Cheryl Saunders, Constitutional Arrangements of Federal Systems, "Staatswissenschaften und Praxis", zeszyt 2-3, 1992, s. 228-246.

⁸⁷ Cheryl Saunders (n. 86); Max Frenkel, Föderalismus und Bundesstaat. Föderalismus, System, Recht und Probleme des Bundesstaates im Spannungsfeld von Demokratie und Föderalismus, tom 1, Lang, Bern 1984, s. 82.

⁸⁸ Tak jak w konstytucjach państw federalnych, Wspólnota Europejska posiada kompetencje do stanowienia prawa obowiązującego bezpośrednio we wszystkich państwach członkowskich. Prawo Wspólnoty ma co do zasady pierwszeństwo przed prawem krajowym, a Traktaty Wspólnot stanowią ramę dla działania organów wspólnotowych oraz dla kontroli sądowej, zob. Saunders (n. 86), s. 233.

jest nieuniknione i stanowi jednocześnie pożądaną cechę federalistyczną, którą traktuje się w przypadku Wspólnoty jako centralną, a nie peryferyjną⁸⁹; zasada i metoda podziału władzy odpowiada zatem tradycyjnym systemom federalnym. Także funkcjonalna, ukierunkowana na zasadę subsydiarności metoda rozszerzenia i podziału kompetencji odpowiada, co do swej funkcji i struktury, tradycyjnym systemom federalnym. Element ścisłego powiązania gospodarczego jest dla WE, podobnie jak dla wielu innych struktur federalnych, główną siłą motywacyjną⁹⁰. WE posiada również cechy federalne na przykładzie wspólnej polityki rolnej, a także przez istnienie i funkcjonowanie struktur zarządzania o charakterze ponadnarodowym oraz międzyrządowym.

Niezbędne jest jednak oddzielenie w tym kontekście elementów federalnych w UE od elementów federalnopaństwowych związanych z pojęciem suwerenności⁹¹. Elementów federalnych Unii Europejskiej nie należy zatem ujmować w kategorii konstytucyjnoprawnego modelu związku państw (konfederacji) i państwa związkowego (federacji), które są pojęciami prawnymi i stanowią odpowiednio zakończenie określonej linii rozwoju⁹². Ta para określeń nie może być właściwa w odniesieniu do realiów procesu integracyjnego Unii⁹³. Niniejsza analiza zajmuje się natomiast wspólnymi dla różnych systemów zasadami federalnymi, dotyczącymi podziału i kontroli władzy w płaszczyźnie poziomej i pionowej, decentralizacji i podziału kompetencji, demokratycznie legitymowanych mechanizmów przekazania i wykonywania kompetencji oraz struktury kształtowania woli politycznej⁹⁴.

Warunki ramowe i ograniczenia niemieckiej polityki europejskiej⁹⁵

Ramy niemieckiej polityki europejskiej wynikają z wkomponowania niemieckiej polityki zagranicznej w wielostronne struktury UE. Integracja europejska stanowi zasadniczy element niemieckiej polityki zagranicznej, odzwierciedlając interesy polityczne i gospodarcze, które nie uległy zmianie w wyniku zjednoczenia Niemiec. Wspólnota Europejska stwarza Niemcom poszerzone ramy dla realizacji najważniejszych interesów gospodarczych, wewnątrzpolitycznych i zagranicznych, spełniając w tym zakresie funkcję stabilizującą⁹⁶. Sytuacja ta warunkuje europeizację polityki niemieckiej, co znajduje wyraz w złożonym przenikaniu polityki krajowej i

⁸⁹ Saunders (n. 86), s. 234.

⁹⁰ Saunders (n. 86), s. 237

⁹¹ Schneider (n. 86), s. 58. Punktem odniesienia jest nie państwo, lecz wspólnota, na która składają się poszczególne części, zob. Siegfried Magiera, *Föderalismus und Subsidiarität als Rechtsprinzipien der Europäischen Union*, w: *Föderale Union - Europas Zukunft?*, Heinrich Schneider i inni (ed.), Beck, München 1994, s. 77.

⁹² Frenkel (n. 87), s. 82 i następn.

⁹³ Autorka nie próbuje sformułować "definicji pośredniej", jak to czyni Kühnhardt, który wskazuje, że Wspólnota Europejska jest czymś "między związkiem państw a państwem związkowym" i stosuje termin "Unia" jako element definicji tego pojęcia, zob. Kühnhardt (n. 84), s. 23. Scholz stwierdza, że Unia oscyluje pomiędzy pojęciem państwa związkowego (federalnego) a związkiem państw, zob. Rupert Scholz, *Die politische Union: Realisierungschancen von Bundesstaat und Staatenbund*, w: *Wieviele Eurozentralismus - wieviel Subsidiarität?*, Hans-Martin Schleyer Stiftung, Köln 1994, s. 415.

⁹⁴ Frenkel (n. 87), s. 86.

⁹⁵ Autorka ogranicza się do analizy podstawowych warunków politycznych i prawnych.

⁹⁶ Christian Hacke, *Die Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland: Weltmacht wider Willen?*, w: *Regieren in der Bundesrepublik Deutschland. Souveränität. Integration. Interdependenz - Staatliches Handeln in der Außen - und Europapolitik*, Hans-Hermann Hartwich i inni (ed.), Leske-Budrich, Opladen, 1993, tom 5, s. 102. Nie zmieniły się też przesłanki realizacji w formie wielostronnej interesów i strategii politycznej: wraz z uzyskaniem pełnej suwerenności włączenie się w struktury wielostronne pozostaje dalej środkiem do wyrównania i kompensacji transferu władzy oraz uzyskania nowych możliwości działania. Zob. Michael Stürmer, *Deutsche Interessen*, w: *Deutschlands neue Außenpolitik. Grundlagen*, Karl Kaiser i inni (ed.), Oldenburg, München 1994, tom 1, s. 58; Helga Haftendorn, *Gulliver in der Mitte Europas. Internationale Verflechtung und nationale Handlungsmöglichkeiten*, w: *Deutschlands neue Außenpolitik* (n. 96), s. 131

europejskiej. Członkostwo w UE jest zatem nie tylko instrumentem niemieckiej polityki zagranicznej, lecz również ramą normatywną dla formułowania i realizacji polityki⁹⁷.

Równolegle do poszerzenia pola manewru niemieckiej polityki europejskiej w wyniku członkostwa w UE, sama Unia wpływa przez swe instrumentalne działania na kształt polityki niemieckiej. Nie ulega wątpliwości, że zmiany wynikające ze zjednoczenia Niemiec oraz realizacja Traktatu z Maastricht otworzyły Niemcom w ramach UE nowe pola oddziaływania w płaszczyźnie zagranicznej. Pole działania niemieckiej polityki europejskiej rozszerzyło się między innymi w tym sensie, że integracja europejska nie jest tylko środkiem kompensującym słabość dyplomatyczną RFN⁹⁸. Zabezpieczenie interesów i celów strategicznych nie odbywa się teraz wyłącznie na zasadzie "działań pośrednich", lecz także w drodze celowych kompromisów, tak jak uwidacznia to niemiecka propozycja "rdzenia europejskiego" (Kerneuropa)⁹⁹. Uzyskanie swobody działania jest ważnym celem polityki niemieckiej i nie zmienia to bynajmniej zasadniczego zainteresowania Niemiec wielostronną formą współpracy, w tym pogłębieniem integracji. Z tego też względu cel niemieckiej polityki polega na wzmocnieniu ram instytucjonalnych UE i dalszym włączaniu w nie polityki niemieckiej. Samodzielne działania niemieckiej polityki zagranicznej - jak np. w przypadku uznania Chorwacji i Słowenii - mają miejsce wtedy, gdy zawiodą ramy i procesy wielostronne. Strona niemiecka reaguje jednak na to równocześnie dążeniem do umocnienia polityki w ramach wielostronnych.

Ramy realizacyjne niemieckiej polityki europejskiej wyznaczone są w pewnym stopniu również przez zainteresowanie Niemiec rozszerzeniem UE, koncepcjami w tym względzie innych państw członkowskich, a także najczęściej mało precyzyjnymi wyobrażeniami państw kandydujących do członkostwa¹⁰⁰. Dążąc, w związku z rozszerzaniem UE, do zagwarantowania swych interesów gospodarczych, politycznych i w dziedzinie bezpieczeństwa, Niemcy podejmują zarówno działania dwustronne, jak i w ramach UE. Pole manewru polityki niemieckiej jest jednak mocno ograniczone, ponieważ kierunki polityki europejskiej pozostałych partnerów dowodzą ociągania się wobec niemieckich propozycji pogłębienia i jednoczesnego rozszerzenia UE¹⁰¹. Także wyobrażenia państw stowarzyszonych nie idą tak daleko jak postulaty Niemiec albo też postulaty te są przez nie odrzucane. Polityczne ramy działania Niemiec na rzecz reformy UE są zatem częściowo ograniczone również przez różnice interesów z innymi państwami. Przeciwwstawienie granic działania i interesów polityki europejskiej prowadzi do dylematu, który powinien zostać rozwiązany w postaci rozszerzenia UE i, jednocześnie, powstania rdzenia europejskiego (Kerneuropa), który nie przyjmowałby jednak kształtu federalnego. Stabilizacja Europy Środkowej i Wschodniej przeplata się więc ze sprawą geograficznie ograniczonego zainteresowania pogłębieniem UE.

Od chwili ratyfikowania Traktatu z Maastricht polityczne koncepcje kształtu Europy, a szczególnie koncepcje rozwoju federalizmu w UE, wiążą się także z ramami prawnymi ustalonymi w orzeczeniu niemieckiego Federalnego Trybunału

⁹⁷ Jeffrey Anderson, *Mars or Minerva: A united Germany in a post-Cold War Europe*, w: *After the Cold War: International institutions and strategies in Europe 1989-1991*, Robert Keohane i inni (ed.), Harvard University Press, London 1993, s. 24.

⁹⁸ Simon Paterson, *Germany in the European Union; Gentle giant or emergent leader?*, "International Affairs", styczeń 1996, tom 32, nr 1, s. 30.

⁹⁹ Stürmer (n. 96), s. 58 i następn.

¹⁰⁰ Zob. Hans-Peter Schwarz, *Das deutsche Dilemma?*, w: *Deutschlands neue Außenpolitik* (n. 96), s. 91 i następn.; Christian Deubner, *Deutsche Europapolitik: Von Maastricht nach Kerneuropa?*, Stiftung Wissenschaft und Politik, Nomos, Baden-Baden, 1995, s. 122; Melanie Piepenschneider, *Konsenslinien und Spielmaterial - Vorschläge für die Regierungskonferenz*, "Integration", październik 1995, rocznik 18, nr 4, s. 209-233.

¹⁰¹ Zob. Piepenschneider (n. 100), s. 114 - 207; *Regierungskonferenz 1996: Ausgangspositionen*, w: *Forschungsbericht nr 2, IEF Working paper nr 20*, Julius-Raab Stiftung, Wien, lipiec 1996.

Konstytucyjnego¹⁰². Wychodząc z poparcia dla procesu integracyjnego i włączenia weń Niemiec, orzeczenie to nie zakwestionowało przyszłego federacyjnego rozwoju UE, lecz określiło jego warunki. Art. 23 Ustawy Zasadniczej ustala zasady strukturalne, którym odpowiadać musi Unia. Zgodnie z tym artykułem, UE musi się opierać na "demokratycznych, praworządnych, społecznych i federacyjnych zasadach", być związana zasadą subsydiarności oraz gwarantować ochronę praw podstawowych. Perspektywa federalna UE pozostaje zatem otwarta dla dalszych celów politycznych¹⁰³. Trybunał wyraził przede wszystkim pewne wątpliwości co do posiadania przez WE kompetencji do określania własnej kompetencji (Kompetenzkompetenz). Trybunał odrzucił między innymi twierdzenie, że WE cierpi obecnie na niedostatek demokracji, żąda jednak jednocześnie, by rozwój WE dotyczył kwestii społecznych oraz demokratycznej legitymacji w przypadku dalszego przekazywania kompetencji przez państwa¹⁰⁴. Rozwojowi integracji postawione zostały zatem warunki minimalne, które wykluczają "automatyzm na drodze do unii politycznej"¹⁰⁵. Trybunał przypisuje ponadto szczególne znaczenie utrzymaniu "tożsamości państwowej", to znaczy wyrazowi woli politycznej państw w przypadku dalszego rozwoju procesu integracyjnego¹⁰⁶. Kształtowaniu idei federalistycznej przez niemiecką politykę europejską wyznaczone zostały tym samym wyraźne konstytucyjnoprawne ramy.

Kształtowanie idei federalizmu i koncepcje dalszego rozwoju politycznokonstytucyjnego

Politycznokonstytucyjne - tzn. oparte na tekście traktatowym - koncepcje reform dotyczą w szczególności legitymacji konstytucyjnoprawnej. W koncepcjach niemieckich partii rządzących (CDU/CSU, FDP) federalny charakter UE powinien wyrażać się w rozwoju demokratycznej legitymacji o charakterze konstytucyjnym. Celem jest zatem "demokratyczne i federacyjne ukształtowanie" UE, a równowaga federalna powinna opierać się o zasadę demokratycznej legitymacji¹⁰⁷, przy założeniu, że zasada ta posiada "swe korzenie zarówno w płaszczyźnie europejskiej jak i państwowej"¹⁰⁸. Dzięki temu rozwijać się ma zrównoważona relacja między czynnikiem ponadnarodowym i międzyrządowym, między organami państwowymi a organami UE.

Rozszerzaniu wpływu UE na prawa obywatelskie powinno towarzyszyć "zagwarantowanie pełnej równości praw wyborczych dla wszystkich obywateli Unii podczas wyborów do Parlamentu Europejskiego", dążenie do skatalogowania praw podstawowych i dzięki temu wzmocnienie pozycji obywatela jako podmiotu prawnego wobec Unii¹⁰⁹. Kształtowanie idei federalizmu rozumiane jest tu jako metoda

¹⁰² Zob. orzeczenie drugiej izby Bundesverfassungsgericht (Federalnego Trybunału Konstytucyjnego) z dnia 10 grudnia 1993 (EuGRZ, 1993, s. 429 i następne); zmiana Ustawy Zasadniczej RFN (Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes) z 21 grudnia 1993. (BGBl., 1992 I 2086).

¹⁰³ Schneider, Föderale Verfassungspolitik für eine Europäische Union, w: Föderale Union - Europas Zukunft, Heinrich Schneider i inni (ed.), Beck, München 1994, s. 8; Werner Kaufmann-Bühler, Deutsche Europapolitik nach dem Karlsruher Urteil: Möglichkeiten und Hemmnisse, "Integration", rocznik 17, nr 1, 1994, s. 2.

¹⁰⁴ Żądanie FTK dotyczy np. jednolitej procedury wyborczej oraz rozwoju zasadniczych elementów nowej świadomości europejskiej, zob. Kaufmann-Bühler (n. 103), s. 2.

¹⁰⁵ Haftendorn (n. 96), s. 113.

¹⁰⁶ Kaufmann-Bühler (n. 103), s. 2.

¹⁰⁷ Zob. Überlegungen zur europäischen Politik (n. 82), s. 5. Tym samym polityczne koncepcje rządu federalnego idą śladem zaleceń prawnych Federalnego Trybunału Konstytucyjnego, który - w przypadku rozwoju elementów ponadnarodowych WE - dostrzega konieczność demokracji.

¹⁰⁸ Werner Hoyer, Perspektiven für die Regierungskonferenz 1996 und die europapolitische Agenda, "Integration", rocznik 18, nr 4, 1995, s. 191 i następne.

¹⁰⁹ Rechtsstaatlichkeit, CDU/CSU-Bundestagsfraktion, s. 5, oraz Die Europäische Union zukunftsfähig machen, wniosek frakcji CDU/CSU i FDP, Drucksache 13/3040, z 21 listopada 1995, s. 3. FDP żądała w swym wcześniejszym stanowisku "wyboru

budowania europejskiej solidarności, idei wspólnoty i tożsamości, a bliskość UE wobec obywateli powinna umocnić jej publiczną akceptację. Rozszerzona legitymacja konstytucyjna opiera się zatem na elemencie federalnym i polega na rozszerzonej idei solidarności (skonkretyzowanej przez europejskie prawa obywatelskie), która stanowi podstawę systemu instytucjonalnego Unii, legitymując między innymi podejmowanie decyzji większościowych przez organy UE. Zasada legitymacji państwowej powinna zatem być uzupełniona przez nakładającą się na nią zasadę legitymacji ponadnarodowej. Wynika stąd konieczność urzeczywistnienia Unii "bliskiej obywatelowi" oraz przejrzystszego ukształtowania struktur i procesów decyzyjnych.

Koncepcje legitymizacji konstytucyjnej stanowią konsens w ramach zróżnicowanych niekiedy stanowisk CDU/CSU i FDP. Podczas gdy koncepcja FDP nawiązuje do modelu państwa federalnego, poglądy CDU/CSU ukierunkowane są ostrożniej na przewidywany rozwój elementów federalnych UE. Frakcja CDU/CSU w Bundestagu stwierdza, że w UE byłby pożądanym "dokument podobny do konstytucji" oraz żąda "przystąpienia UE do Europejskiej Konwencji Ochrony Praw Człowieka"¹¹⁰, przy czym ważniejsze niż sama konstytucja jest "stopniowy rozwój od wspólnoty prawnej do wspólnoty konstytucyjnej", co wystarczyłoby dla zadośćuczynienia demokratycznym i państwowoprawnym aspektom legitymizacji¹¹¹. Wspólnota konstytucyjna powinna być związana nie tyle konstytucją, co "rodzajem traktatu konstytucyjnego", który kształtowałby się przez zacieśnianie i rozwój pierwotnego prawa Wspólnoty¹¹². Koncepcje polityki europejskiej opierają się zatem dalej na zasadzie "pierwszeństwa prawa Wspólnoty", w czym wyraża się konstytutywna cecha UE, charakterystyczna zresztą również dla federalnych systemów państwowych.

FDP opowiada się natomiast za konstytucją europejską, która miałaby zostać opracowana przez Parlament Europejski, zaakceptowana przez zwołane w tym celu Zgromadzenie oraz legitymizowana przez referendum we wszystkich państwach członkowskich. Konferencja Międzyrządowa miałaby ustalić warunki zwołania wspomnianego Zgromadzenia. FDP żąda ponadto uchwalenia katalogu praw podstawowych¹¹³.

Istotne opcje działania niemieckiej polityki europejskiej nastawione zostały na minimalny dalszy rozwój federalnej legitymizacji konstytucyjnej. Podwójna podstawa legitymacji UE i jej dotychczasowe znaczenie powinna zostać utrzymana. Rząd federalny dąży jedynie do przystąpienia UE do Konwencji Ochrony Praw Człowieka. Stopniowy rozwój legitymizacji konstytucyjnej UE nie zmieniałby jednak międzynarodowoprawnej pozycji państw członkowskich. Państwa powinny w dalszym ciągu być panami zawartych traktatów. Prawa podstawowe obywateli powinny zostać zagwarantowane przez mechanizmy każdego państwa w połączeniu ze wspólnymi zasadami konstytucyjnymi wszystkich państw członkowskich¹¹⁴. Wychodzi się jednak przy tym z założenia, iż koncepcji dotyczących legitymizacji konstytucyjnej nie da się zrealizować w drodze prawnego upodmiotowienia obywateli w UE.

Niemieckie koncepcje zasadzają się na uwypukleniu federalnego charakteru porządku podobnego do konstytucji poprzez utrzymanie tradycyjnych metod i

Parlamentu Europejskiego we wszystkich państwach członkowskich zgodnie z proporcjonalnego prawa wyborczego"; zob. też Für eine bürgernahe und handlungsfähige Europäische Union. Europapolitische Positionen der F.D.P., uchwała siódmego Zarządu Federalny FDP z dnia 25 września 1995, s. 5.

¹¹⁰ Reformschritte (n. 83), s. 2. Tym samym Frakcja CDU/CSU dystansuje się od wyrażonego w programie partyjnym żądania, iż "Unia Europejska potrzebuje konstytucji", zob. Grundsatzprogramm der CDU (n. 83), s. 89.

¹¹¹ Rechtsstaatlichkeit (n. 109), s. 4.

¹¹² Rechtsstaatlichkeit (n. 109), s. 5.

¹¹³ Für eine bürgernahe ... (n. 109), s. 5.

¹¹⁴ Die Europäische Union zukunftsfähig machen (n. 109), s. 3. W dokumencie partyjnym CDU/CSU pt. Reformschritte (n. 83), s. 2, znaleźć można opinię, że "dokument podobny do konstytucji" powinien umacniać "wartości podstawowe". Tym samym stanowisko CDU/CSU staje się bardziej stonowane.

instrumentów integracyjnych. Podstawową metodą uzyskania federalnej równowagi, tzn. podziału władzy pomiędzy państwa członkowskie a Unię, powinno pozostać traktowanie UE jako związku celowego, ograniczonego do celów integracji funkcjonalnej. Polityka niemiecka wychodzi zatem z założeń koncepcji federalnej, zgodnie z którą centralizacja oraz przenoszenie kompetencji są do uniknięcia tylko w ograniczonym zakresie. W rezultacie, koncepcje niemieckie kładą większy nacisk na regulację podziału kompetencji między UE a państwa członkowskie oraz na zasadę subsydiarności.

Podział kompetencji i równowaga federalna

Struktura kompetencji i metoda ich podziału stanowią ważny czynnik w opisie równowagi federalnej. Tradycyjna metoda rozgraniczenia kompetencji między Wspólnotą a państwami członkowskimi oraz postulat "jasnego rozgraniczenia kompetencji" między Unię a państwa członkowskie, nie powinna - zgodnie z poglądem rządu federalnego - zmieniać wyważenia federalnego podziału władzy, lecz prowadzić jedynie do wyraźniejszych rozgraniczeń¹¹⁵. Mimo to wyraźniejsze rozgraniczenie kompetencji (które powinno się dać zrealizować w wyniku uproszczenia tekstu traktatowego) nie zapobiegnie definitywnie mechanicznemu rozszerzaniu kompetencji - jak to się dzieje np. w przypadku jednolitego rynku - i nie przyczyni się do powstrzymania niestabilności federalnej struktury kompetencji¹¹⁶.

Celowościowa koncepcja Traktatów ustanawiających Wspólnoty, do której rząd RFN przywiązuje dużą wagę, opiera się bowiem na założeniu pozwalającym przenosić wykonywanie kompetencji konkurujących na płaszczyznę WE. W rezultacie, wobec zorientowanych zadaniowo norm traktatowych rozgraniczenie kompetencji według specyficznych obszarów jest mało realne. Tymczasem jedynie oparty na kryteriach rzeczowych podział kompetencji może, chociaż nie w pełni, zapewnić "całkowicie klarowne, wyraźne i ostateczne rozgraniczenie kompetencji", ograniczając tym samym swobodę w rozszerzaniu kompetencji¹¹⁷.

Zgodnie z niemieckimi koncepcjami, zastosowanie zasady subsydiarności powinno koncentrować się na ograniczaniu swobody kompetencyjnej nie tyle w odniesieniu do poszczególnych obszarów, lecz do poszczególnych decyzji, utrudniając w ten sposób mechaniczne rozszerzanie się kompetencji WE¹¹⁸. Istniejące kompetencje traktatowe powinny zostać sprawdzone pod względem ich zgodności z zasadą subsydiarności, tak aby służyły jako element organizacyjny równowagi federalnej między WE, płaszczyzną narodową i regionalną¹¹⁹.

¹¹⁵ Zob. oświadczenie rządowe (Aktuelle Fragen zur Europapolitik), Deutscher Bundestag, sprawozdanie stenograficzne, Bulletin, nr 51 z 26 czerwca 1996; Das vereinte Deutschland zukunftsfähig machen. Die Koalitionsvereinbarungen von CDU, CSU und F.D.P., CDU Bundesgeschäftsstelle, Bonn 1994. s. 91.

¹¹⁶ Normy i zasady, które WE stosowała dotychczas w celu rozszerzenia zakresu swych kompetencji to: art. 235 Traktatu WE; uznanie ustalonej w prawie międzynarodowym zasady kompetencji dorozumianych (implied-powers), znanej w niemieckim prawie konstytucyjnym jako "kompetencja wynikająca ze związku rzeczowego" (Zuständigkeit kraft Sachzusammenhang); orzecznictwo Trybunału Wspólnot; możliwość podejmowania decyzji większościowych w kwestiach dotyczących harmonizacji prawa zgodnie z art. 100-102 Traktatu WE i możliwość wymuszenia pewnych rozwiązań wbrew woli poszczególnych państw; art. 130a i następne Traktatu WE. Zob. Heinz Laufer i inni, Die kontinuierliche Ausweitung der EG Kompetenzen, w: Reform der Europäischen Union. Materialien zur Revision des Maastrichter Vertrages, Werner Weidenfeld (ed.), Bertelsmann, Gütersloh, 1995 s. 197; Heinz Laufer i inni, Zur Kompetenzverteilung zwischen Europäischer Union und den Mitgliedstaaten, ibidem, s. 214.

¹¹⁷ Isabelle Canu i inni, Föderale Strukturen für die EG, "Europäische Rundschau", s. 106 i następne.

¹¹⁸ Heinz Laufer i inni, Föderalismus als Strukturprinzip für die Europäische Union, Bertelsmann Stiftung, Gütersloh 1996, s. 130.

¹¹⁹ Die Europäische Union zukunftsfähig machen (n. 109), s. 2.

Najważniejszą zasadą dla osiągnięcia stabilnej równowagi federalnej pozostaje metoda precyzyjnego podziału kompetencji prawodawczych. Analiza różnych poglądów wykazuje, że w tej dziedzinie FDP trzyma się zasady podziału charakterystycznej dla państw związkowych (federacji). Jeśli nawet federalny katalog podziału kompetencji nie stanowi dziś celu polityki europejskiej FDP, to domaga się ona mimo to "jasnego podziału kompetencji" i ustalenia zakresu "kompetencji mieszanych"¹²⁰. Koncepcja ta prowadzi jednak do nakładania się kompetencji, trudności ich rozgraniczania i konfliktów między różnymi płaszczyznami. Z kolei frakcja CDU/CSU trzyma się tradycyjnej zasady określania pojedynczych umocowań, zastrzeżenia pewnych kompetencji wyłącznie dla państw oraz federalnej zasady przyznawania kompetencji zgodnie z zasadą subsydiarności¹²¹. Stanowisko CDU/CSU przeważało jako podstawa negocjacji. Tradycyjne elementy, w tym zachowanie suwerennych uprawnień przez państwa członkowskie, pozostaje zatem podstawową zasadą równowagi federalnej. Rządy narodowe pozostają w dalszym ciągu motorem procesu integracyjnego i od nich zależeć będzie, które zadania i kompetencje i w jakim zakresie przekazane będą Wspólnocie. Dzięki temu utrzymana zostaje możliwość realizowania interesów narodowych przez wprowadzanie ich do pakietów negocjacyjnych. Przyznanie UE kompetencji do stanowienia kompetencji podkopałoby natomiast federalny charakter porządku konstytucyjnego¹²².

W kontekście wyważenia federalnego podziału władz koncepcje niemieckie w kwestii rozszerzania kompetencji UE pozostają bardzo wstrzeźliwe. Rząd federalny odrzuca co do zasady przyznawanie UE dodatkowych kompetencji UE¹²³. W przypadku rozszerzania kompetencji UE muszą być one związane celowo lub pozostawać instrumentem interesu narodowego w obszarze współpracy międzyrządowej w taki sposób, aby dać Unii dalsze możliwości działania, ale jednocześnie wzmocnić pozycję państw członkowskich¹²⁴. Dotyczy to np. polityki obronnej, Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa, jak również problematyki spraw wewnętrznych i wymiaru sprawiedliwości (II i III filar). Współpraca międzyrządowa pozostaje w związku z tym właściwym sposobem podejmowania decyzji w sprawach wysoce politycznych (*high politics*). Rząd federalny stoi też na stanowisku, iż należy starannie przemyśleć, jakie kompetencje przyznać rozszerzonej UE, bowiem jej zdolność do działania zależeć będzie od odpowiedniego dopasowania kompetencji przy uwzględnieniu kryteriów skuteczności i demokratycznej legitymizacji.

Zasada subsydiarności i równowaga federalna

Zasada subsydiarności (art. 3b Traktatu WE) posiada szczególne znaczenie dla koncentracji i dekoncentracji władzy w obszarze ponadnarodowym lub międzyrządowym, między poziomem państwowym i lokalnym. Rząd RFN domaga się

¹²⁰ Kompetenzkatalog, w: Für eine progressive Integration Europas. Europapolitische Positionen der F.D.P. Bundestagsfraktion", F.D.P. Bundestagsfraktion, 24 marca 1995. s. 8. Wcześniejsze stanowisko, zob. Für eine bürgernahe und handlungsfähige EU (n. 109), s. 4.

¹²¹ Reformschritte (n. 83), s. 1.

¹²² W tym punkcie polityka idzie śladem orzeczenia Federalnego Trybunału Konstytucyjnego, który zakwalifikował możliwość określania przez WE swej własnej kompetencji (Kompetenzkompetenz) jako "problematyczną".

¹²³ Por. oświadczenie rządowe (n. 115). FDP skłonna jest mimo to do przekazania Unii nowych kompetencji: "Tam, gdzie kompetencje Unii uznane zostaną przez państwa członkowskie za konieczne, Unia powinna dysponować odpowiednimi możliwościami ich kształtowania i działania"; FDP żąda jednocześnie ograniczająco, by w wyniku zastosowania zasady subsydiarności niektóre kompetencje mogły być ponownie wykonywane przez państwa (zamiast przez WE), por. Für eine bürgernahe und handlungsfähige EU (n. 109), s. 3 i następane.

¹²⁴ Możliwość rozszerzenia zakresu kompetencji dostrzega się w dziedzinie handlu (usługi, ochrona własności intelektualne), ponieważ tymi kompetencjami zarządza WTO.

skonkretyzowania zasady subsydiarności w taki sposób, aby mogła być zastosowana w praktyce politycznej. W związku z tym rząd federalny żąda "pełnego wprowadzenia w życie" oraz "urzeczywistnienia" tej zasady¹²⁵. CDU/CSU mówi o jej "umocnieniu i rozwoju", FDP postuluje zaś ściślejsze jej zastosowanie, także dla istniejącego prawa wspólnotowego¹²⁶.

Celem polityki niemieckiej jest stworzenie federalnej równowagi zgodnej z zasadą subsydiarności. Oznacza to, że zasada subsydiarności stanowi ważny aspekt w dziedzinie federalnego podziału kompetencji prawodawczych, w tym wyważenia podziału zadań między UE a państwami członkowskimi¹²⁷. Podział kompetencji zgodnie z zasadą subsydiarności powinien się ponadto przyczynić do zapobieżenia "nadmiernej centralizacji", a przez to erozji zasady pierwszeństwa demokratycznego prawodawcy państw członkowskich. Zasada subsydiarności powinna przeciwdziałać dynamice procesu integracyjnego przez to, że ogranicza wykonywanie przez Wspólną kompetencji konkurujących. Wg rządu RFN, "jasny i zgodny z zasadą subsydiarności podział kompetencji" może najlepiej zapobiec niebezpieczeństwu nadmiernego centralizmu i biurokracji¹²⁸. Rząd federalny jest szczególnie zainteresowany urzeczywistnieniem tej zasady również ze względu na funkcjonowanie struktury federalnej RFN. Odpowiada to postulatowi niemieckich landów, które obawiają się dalszego niekontrolowanego podważania ich kompetencji.

Możliwości sprecyzowania i zastosowania zasady subsydiarności są jednak silnie ograniczone ze względu na stanowisko innych państw członkowskich¹²⁹. Pewnym rozwiązaniem mogłoby być sformułowanie protokołu lub oświadczenia, nawiązującego do ustaleń z posiedzenia Rady Europejskiej w Edynburgu. Rząd federalny zmierza do tego, by w tych obszarach, w których nie istnieje kompetencja wspólnotowa ustalić w wyniku konsultacji, jakie decyzje podejmowane będą na jakiej płaszczyźnie. W ten sposób można byłoby zagwarantować elastyczność podejścia w ramach "stałego dialogu". Konsekwentne stosowanie tej zasady przez Radę gwarantowałoby w szczególnym stopniu suwerenność państw członkowskich. Rząd federalny zmierza tym samym do zminimalizowania tendencji do "wszechkompetencji" i zbyt silnego "centralizmu"¹³⁰.

W konkretnym zastosowaniu tej zasady rząd federalny kieruje się przesłankami charakterystycznymi dla decentralizmu, co znaczy że zasada subsydiarności jest "miarą dla ustaleń czy określona regulacja musi zostać podjęte na płaszczyźnie europejskiej, czy też wystarczy poziom regulacji wewnątrzpaństwowej"¹³¹. Rząd federalny znalazł w ten sposób kompromisowe wyjście między istniejącą i ustaloną w Edynburgu regułą a postanowieniami rządowego porozumienia koalicyjnego w RFN w kwestii przeniesienia ciężaru dowodu na UE, która ma udowodnić, że dana regulacja "jest w ogóle konieczne" na poziomie UE¹³². Zastosowanie prawnie obowiązującej zasady subsydiarności Traktatu Maastricht mogłoby bowiem prowadzić do swobodnego centralizmu, polegającego na podporządkowaniu niezbędności kryteriom skuteczności. Takie stanowisko RFN odpowiada również obiektywom Bundesratu i Federalnego Trybunału Konstytucyjnego, których zdaniem Komisja Europejska odwołuje się z

¹²⁵ Die Europäische Union zukunftsfähig machen (n. 109), s. 2; Aktuelle Fragen zur Europapolitik, Deutscher Bundestag, sprawozdanie stenograficzne, nr 3/77 z 7 grudnia 1995, s. 6713.

¹²⁶ 7. Parteitag der CDU Deutschlands. Protokoll, s. 274; Für eine bürgernahe und handlungsfähige EU (n. 109), s. 4.

¹²⁷ Hoyer (n. 108), s. 192.

¹²⁸ Reformschritte (n. 83), s. 2; Für eine bürgernahe und handlungsfähige EU (n. 109), s. 3 i następne.

¹²⁹ Piepenschneider (n. 100), s. 114 - 207; zob. (n. 101).

¹³⁰ Joachim Bitterlich, Die Verankerung des Subsidiaritätsprinzips und seine operative Umsetzung, w: Reform der Europäischen Union (n. 116), s. 179.

¹³¹ Hoyer (n. 108), s. 192

¹³² Das vereinte Deutschland zukunftsfähig machen (n. 115), s. 91.

reguły w sposób niedozwolony do istnienia "europejskiej wartości nadrzędnej" czym zastępuje badanie podstawowej kwestii, jaką jest stwierdzenie czy cele zamierzonego działania nie mogłyby być lepiej zrealizowane na poziomie państw członkowskich¹³³.

Z zasady subsydiarności nie płynie jednak wniosek o osłabianiu płaszczyzny wspólnotowej. Zdaniem RFN, zasada ta nie jest "ulicą jednokierunkową", tzn. nie może być błędnie rozumiana jako instrument służący redukowaniu kompetencji wspólnotowych¹³⁴. UE ma się bowiem "koncentrować na takich zadaniach, przy których wspólne działanie jest niezbędne dla osiągnięcia celów", a zatem - zdaniem rządu federalnego - UE "muszą" zostać przyznane kompetencje w dziedzinach, które "muszą być rozpatrywane i rozstrzygane na płaszczyźnie europejskiej"¹³⁵. Zasada subsydiarności nie może tym samym prowadzić do zwolnienia dynamiki integracji jako wspólnoty celów. Zgodne jest to również z orzeczeniem Federalnego Trybunału Konstytucyjnego, w którym - oprócz określenia zasady subsydiarności jako "bariery wykonywania kompetencji" - wskazuje się wyraźnie na "umożliwienie dalszego kształtowania prawa na bazie istniejącego Traktatu"¹³⁶. Zastosowanie tej zasady nie polega zatem na kwestionowaniu istniejącego podziału kompetencji, lecz odnosi się do zakresu i intensywności, z jaką Wspólnota wykonuje przysługujące jej kompetencje.

Skuteczność zasady subsydiarności - jako instrumentu mającego zapewnić równowagę i zapobiegać tendencjom centralistycznym - jest jednak ograniczona, ponieważ małe jest prawdopodobieństwo, iż będzie ona stosowana w praktyce prawnej. Trudno też jest przeciwdziałać tendencji Komisji Europejskiej, która we własnym interesie stara się kwalifikować poszczególne działania na poziomie Wspólnoty jako "niezbędne"¹³⁷. Skuteczność tej zasady stoi też w pewnym stopniu pod znakiem zapytania w sytuacji gdy brakuje wyraźnego rozgraniczenia kompetencji wyłącznych Wspólnoty od jej pozostałych kompetencji. Przyszłe stosowania art. 3b ust. 2 Traktatu WE pozostaje zatem niepewne i może nie mieć ograniczającego wpływu na prawodawstwo Wspólnoty. Nie bez znaczenia jest też, iż rząd RFN uznaje w dalszym ciągu nieograniczone obowiązywanie jednoznacznie centralistycznego art. 235 Traktatu WE.

Idea federalistyczna i koncepcje reform instytucjonalnych

W zakresie instytucjonalnym należy kontynuować rozwój elementów federalnych i dążyć do równowagi federalnej. Koncepcje niemieckiej polityki europejskiej mają na celu równowagę federalną i umocnienie demokracji w UE przez taki rozwój, w którym układ między Parlamentem Europejskim, Komisją i Radą Ministrów oparty będzie na zasadzie podziału władzy oraz wzajemnej kontroli, przy jednoczesnym zapewnieniu inicjatywy prawodawczej dla Parlamentu Europejskiego i dla Komisji.

Koncepcje te zmierzają do ustanowienia struktur instytucjonalnych opartych o parlamentarno-demokratyczne zasady sprawowania władzy, w szczególności system dwuizbowy. Reformy powinny przyczynić się do poprawy reprezentatywnego charakteru instytucji, a także skuteczności WE i jej zdolności do działania. Koncepcje reformy instytucjonalnej różnią się jednak wyraźnie od tego, co wydaje się w rzeczywistości możliwe.

¹³³ Magiera (n. 91), s. 98. Argumentacja Trybunału Konstytucyjnego i Bundesratu poddawana jest jednak w wątpliwość z uzasadnieniem, że test wartości nadrzędnej (czyli kwestia skuteczności działania na poziomie Wspólnoty) stosowany jest przez Komisję dopiero po teście efektywności komparatywnej, na podstawie którego ustala się najpierw czy kraje członkowskie dysponują środkami dla osiągnięcia danego celu.

¹³⁴ Werner Hoyer, Weichenstellung für Europa, "Internationale Politik", rocznik 50, nr 9/1995, s. 29.

¹³⁵ Hoyer (n. 108), s. 192.

¹³⁶ Zob. Magiera (n. 91), s. 98

¹³⁷ Gert Nicolaysen, Funktionalität und Kontrolle der Subsidiarität, w: Reform der Europäischen Union (n. 116), s. 162.

Rząd niemiecki przewiduje między innymi przejęcie przez Radę funkcji charakterystycznych dla drugiej izby parlamentarnej¹³⁸. W systemie federalnym chodzi w takim przypadku o zastosowanie zasady większościowej w podejmowaniu decyzji i o utrudnienie weta. Wg CDU/CSU, decyzje większościowe powinny stać się regułą "we wszystkich dziedzinach polityki europejskiej", podczas gdy FDP żąda jedynie "bardziej zdecydowanego stosowania" tej zasady¹³⁹. Jeśli rozszerzenie możliwości podejmowania decyzji większościowych osłabić może rolę Rady jako organu przedstawicielskiego państw, to jednak rola Rady nie powinna się ograniczać do spełniania funkcji drugiej izby, lecz polegać w dalszym ciągu - w oparciu o narodową legitymizację konstytucyjną - na wykonywaniu kompetencji prawodawczej.

Niemiecka pozycja negocjacyjna koncentruje w tym kontekście nie tyle na roli Rady w osiągnięciu równowagi federalnej co na zdolności Rady do działania. Sprawność Rady ma się między innymi umocnić przez podejmowanie decyzji większością głosów i przez wzmocnienie przewodnictwa w Radzie, zapewniając jednocześnie udział rządów państw członkowskich we władzy decyzyjnej UE¹⁴⁰. Propozycja wprowadzenia dla decyzji Rady Ministrów zasady podwójnej większości, tzn. uwzględnienia znaczenia głosów ważonych i liczby mieszkańców, ma na celu silniejsze zaznaczenie funkcji Rady jako ucieleśnienia pionowego podziału władzy. Zasada podejmowania decyzji większością głosów ma zatem na celu nie tylko wzrost efektywności, lecz także umocnienie demokratycznej legitymacji Rady. Odniesienie do legitymizacji przez liczbę mieszkańców oraz zwiększenie elastyczności powinno dojść do skutku szczególnie w perspektywie rozszerzenia UE¹⁴¹.

Równowaga federalna jest - zgodnie z niemieckimi koncepcjami - możliwa tylko wtedy, jeśli w stosunkach między Radą a Komisją, pozycja tej ostatniej zostanie wzmocniona. Umocnienie Komisji jako organu wykonawczego wychodzi z założenia, iż w wyniku rozszerzenia UE i zmian w systemie podejmowania decyzji Rada utraci częściowo swą sprawność działania i w konsekwencji pozostanie w większym stopniu skazana na współpracę z Komisją i jej inicjatywę. Dowartościowanie Komisji służyć miałyby więc skompensowaniu zmniejszającej się zdolności rządów do sterowania procesem decyzyjnym w Radzie, co wynikałoby między innymi z umocnienia elementu ponadnarodowego w Radzie i rozszerzenia uprawnień prawodawczych Parlamentu Europejskiego. Rząd federalny zmierza zatem do wzmocnienia obecnych "kompetencji wykonawczych i nadania większego znaczenia roli wykonawczej Komisji"¹⁴². Komisji miałyby zatem zostać przyznane szersze prawa w procesie decyzyjnym, a jej inicjatywa prawodawcza miałyby się rozszerzyć na dziedziny, w których dotychczas nie istniała, aby "w kontekście procedur współpracy międzyrządowej nadać większy wymiar ponadnarodowemu uzgadnianiu interesów"¹⁴³.

Niemieckie stanowisko w ramach Konferencji Międzyrządowej dystansuje się jednak od nadania Komisji "cech rządu europejskiego" i nie wiąże się z zamiarem uczynienia z Komisji politycznie odpowiedzialnego rządu, zatwierdzanego i

¹³⁸ Überlegungen zur europäischen Politik (n. 82), s. 5; Für eine bürgernahe und handlungsfähige EU (n. 109), s. 5.

¹³⁹ Reformschritte (n. 83), s. 1; Für eine bürgernahe und handlungsfähige EU (n. 109), s. 5.

¹⁴⁰ Überlegungen zur europäischen Politik (n. 82), s. 1; Für eine bürgernahe und handlungsfähige EU (n. 109), s. 5. Koncepcje te koncentrują się na organizacji przewodnictwa w Radzie w postaci "team'u", przy czym należałoby zagwarantować, że reprezentowane jest w nim przynajmniej jedno duże państwo członkowskie i że przewodnictwo to trwać będzie dłużej niż dotychczas, zob. Hoyer (n. 108), s. 195.

¹⁴¹ Argumentuje się jednak, że chroniona powinna być wartość głosów ważonych "większych" państw członkowskich.

¹⁴² Rupert Scholz (n. 93), s. 414.

¹⁴³ Dotyczy to obszaru zadań z art. K.1 Traktatu z Maastricht; zob. też Rechtsstaatlichkeit (n. 109), s. 2, oraz odpowiedź Rządu Federalnego na pytanie Christiana Sterzinga i frakcji parlamentarnej Bündnis 90/Die Grünen, Deutscher Bundestag, Drucksache 13/3198 z 6 grudnia 1995, s. 8.

kontrolowanego przez Parlament¹⁴⁴. W ramach opcji niemieckiej polityki europejskiej nie przewiduje się tak dalece idącego rozszerzenia funkcji Komisji czy też jej faktycznego kontrolowania, w tym powoływania jej członków, przez Parlament Europejski. Wzmocniony winien być wyłącznie autorytet przewodniczącego Komisji. Jeśli jednak przyjrzeć się wyobrażeniom co do sposobu powoływania Komisji i zakresu jej kompetencji, to okazuje się, że wpływ Rady na skład Komisji, na jej legitymację oraz na autorytet jej przewodniczącego nie ulega większej zmianie. Przewodniczący ma wprawdzie wybierać członków Komisji, ale Rada - a tym samym państwa członkowskie - zachowują prawo zgłaszania kandydatów. Kontrola parlamentarna wobec Komisji i jej członków pozostaje tym samym dalej ograniczona.

Zmniejszenie deficytu demokracji, jako główny cel federalnie ukierunkowanej reformy, koncentruje się na kwestii kompetencji Parlamentu Europejskiego. Zgodnie z logiką demokracji, zgodzie na rozszerzenie zakresu decyzji podejmowanych większością towarzyszyć winno poparcie dla rozszerzenia kompetencji i wzmocnienia demokratycznej legitymacji Parlamentu Europejskiego. Takie jest również stanowisko niemieckie, które zakłada rozszerzenie kompetencji prawodawczych Parlamentu oraz jego zwiększony udział w procesie legislacyjnym. Parlament Europejski - obok Rady - powinien stać się równoprawnym organem prawodawczym przez swe prawo do współdecydowania o wszystkich projektach legislacyjnych Wspólnot.¹⁴⁵ Koncepcje CDU i FDP sięgają nawet tak daleko, aby Parlamentowi przyznać pozytywne prawo inicjatywy prawodawczej¹⁴⁶. Rząd RFN postuluje też zbadanie jak dalece możliwe jest rozszerzenie kompetencji Parlamentu Europejskiego w dziedzinie II i III filaru UE¹⁴⁷.

Koncepcje niemieckie nie zmierzają jednak do zasadniczej zmiany kompetencji Parlamentu Europejskiego. Powinny być one rozszerzone tylko o tyle, o ile zmiany procesu decyzyjnego UE powinny za sobą pociągnąć rozszerzenie kompetencji współdecydujących PE. Nie przewiduje się między innymi prawa inicjatywy PE w kwestii zmiany Traktatów ustanawiających Wspólnoty. Tym samym tylko częściowo mogą zostać spełnione postulaty dotyczące stworzenia równowagi federalnej przez rozwój parlamentarnego systemu dwuizbowego (równouprawnienie PE i Rady w zakresie procedury legislacyjnej) i zredukowania deficytu demokracji. Takie wzmocnienie praw Parlamentu Europejskiego przeciwdziałałoby tylko w niewielkim stopniu tendencji do rozszerzenia kompetencji Rady, co nie pozwoliłoby się zbliżyć do równowagi federalnej.

Istotną cechą równowagi federalnej jest również współpraca parlamentów narodowych i Parlamentu Europejskiego. Zgodnie z koncepcjami niemieckimi, podział władzy powinien mieć charakter federalny, włączając legitymowane demokratycznie parlamenty narodowe w proces integracyjny, a w szczególności w proces kontrolny i prawodawczy. "Parlamenty powinny szerzej uczestniczyć, w płaszczyźnie krajowej i europejskiej, w procesie prawodawczym, przy czym kwestie 'jak?' i 'kiedy?' powinny być rozstrzygane - zgodnie z zasadą subsydiarności - przez państwa członkowskie"¹⁴⁸. Wzmocnienie wertykalnych mechanizmów ograniczania władzy posiada szczególne znaczenie jako przesłanka suwerenności narodowej, a tym samym demokratycznej legitymizacji. Nadanie większego znaczenia parlamentom narodowym przyczyniłoby się do osiągnięcia równowagi federalnej w znaczeniu podwójnej legitymizacji. Wzmocnienie prawa parlamentów narodowych do współdecydowania jest również

¹⁴⁴ Grundsatzprogramm der CDU (n. 83), s. 89.

¹⁴⁵ Überlegungen zur europäischen Politik (n. 82), s. 5; Die Europäische Union zukunftsfähig machen (n. 109), s. 4.

¹⁴⁶ 7. Parteitag der CDU Deutschlands. Protokoll, s. 274; Für eine progressive Integration Europas (n. 120), s. 7 (w dokumencie z 27 września 1995 pogląd ten już nie figuruje).

¹⁴⁷ Odpowiedź Rządu Federalnego (n. 143), s. 8 i następne.

¹⁴⁸ Hoyer (n. 108), s. 191; zob. też Aktuelle Fragen der Europapolitik (n. 125), s. 6714.

istotne w tym sensie, że przesłanki legitymizacyjne ponadnarodowości dalekie są od spełnienia, np. w przypadku obywatelstwa europejskiego. Byłoby to zgodne z poglądem, że "europeizacja parlamentów narodowych (...) przyczynia się w większym stopniu do demokratyzacji polityki europejskiej niż 'odnarodowienie' Parlamentu Europejskiego"¹⁴⁹. Rozszerzenie kontroli parlamentów narodowych stworzyłoby dodatkowy element równowagi federalnej wobec Rady Ministrów. Rząd RFN dąży również do wzmocnienia roli parlamentów narodowych we współpracy o charakterze międzyrządowym¹⁵⁰.

Stanowisko rządu federalnego kładzie jednak ostatnio akcent głównie na włączenie parlamentów narodowych w "proces integracyjny"¹⁵¹. Ma to zostać osiągnięte poprzez ściślejsze włączenie parlamentów narodowych w struktury Konferencji Komisji ds. Polityki Europejskiej Parlamentów Narodowych (COSAC) lub przez utworzenia wspólnej komisji, składającej się z jednakowej liczby członków Parlamentu Europejskiego i parlamentów narodowych. Skuteczna i demokratyczna kontrola przedstawicieli rządów w Radzie byłaby jednak mimo to dość ograniczona, ponieważ udział parlamentów krajowych w powyższych gremiach dotyczyłby przede wszystkim obszarów działania, na które parlamenty narodowe miały już wcześniej wpływ. Realizacja tej koncepcji zmierza do uniknięcia rywalizacji parlamentów narodowych z Parlamentem Europejskim, osłabiającej w gruncie rzeczy ich pozycję. Uznając w dalszym ciągu Radę jako organ prawodawczy, lepsze "demokratyczne zakotwiczenie" można zatem osiągnąć przez wzmocnione legitymizującej wagi parlamentów narodowych. Poglądy rządu RFN odpowiadają w tym względzie ustalonej w Traktacie z Maastricht roli parlamentów narodowych, a także wskazówkom Federalnego Trybunału Konstytucyjnego, zgodnie z którymi Parlamentowi Europejskiemu przypada rola wspierająca, parlamentom narodowym zaś rola decydująca.¹⁵² W rzeczywistości, wzmocnienie współpracy pomiędzy Parlamentem Europejskim a parlamentami narodowymi jest wyrazem ograniczeń dynamiki procesu integracyjnego.

Federalne aspekty zreformowanej Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa (WPZB)

Celem zorganizowanej federalnie Unii jest dla rządu RFN rozwój Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa (WPZB) i uczynienie Unii zdolną do działania w tych dziedzinach, w szczególności zaś w kontekście rozszerzania Unii na kraje Europy i Środkowej i ze szczególnym uwzględnieniem niemieckich interesów w tym obszarze¹⁵³. Byłoby to również zgodne z podstawową cechą systemów federalnych, w których polityka zagraniczna prowadzona jest na poziomie organów federacji. Federalny rozwój UE zmierza więc do celu, jakim jest unia polityczna pozostająca w rzeczowym związku z unią gospodarczą i walutową. Rząd RFN zmierza między innymi do stopniowego włączenia Unii Zachodnioeuropejskiej do struktury wspólnotowej, a tym samym do ściślejszego powiązania elementów gospodarczych, politycznych i bezpieczeństwa¹⁵⁴. Jeśli jednak celem jest "włączenie WPZB w ramy Wspólnoty", to organizacja WPZB wynika w pierwszej fazie z kompromisu między strukturą

¹⁴⁹ Rainer Lipsius, *Nationalstaat oder Nationalitätenstaat als Modell für die Weiterentwicklung der EG*, w: *Staatswerdung Europas? Optionen für eine EU*, Rudolf Wildenmann (ed.), Nomos, Baden-Baden 1991 s. 40.

¹⁵⁰ *Die Europäische Union zukunftsfähig machen* (n. 109), s. 5.

¹⁵¹ *Gemeinsame Botschaft von Bundeskanzler Kohl und Präsident Chirac an den amtierenden Vorsitzenden des Europäischen Rates*, Presse und Informationsamt der Bundesregierung, Bulletin, nr 102 z 11 grudnia 1996, s. 1108.

¹⁵² Kaufmann-Bühler (n. 103), s. 7.

¹⁵³ Hoyer (n. 108), s. 192

¹⁵⁴ Matthias Jopp, *Die Reform der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik - institutionelle Vorschläge und ihre Realisierungschancen*, "Integration", rocznik 18, nr 3, 1995, s. 134.

wspólnotową a międzyrządową¹⁵⁵. Zgodne jest z tym na przykład stanowisko negocjacyjne rządu federalnego na Konferencję Międzyrządową, przewidujące, iż traktatowy nakaz spójności różnych polityk powinien być "stosowany bardziej konsekwentnie", jednak bez rozszerzania zakresu rzeczowego¹⁵⁶. Tym samym WPZB powinna być na razie zdominowana przez czynnik międzyrządowy.

W aktualnej sytuacji rozwój WPZB nie miałby zatem wpływu na kształtowanie równowagi federalnej. Przewiduje się jedynie wprowadzenie do niej pewnych elementów ponadnarodowych, między innymi przez to, że "Komisja uczestniczyłaby w pełnym zakresie w wypracowaniu i realizacji WPZB"¹⁵⁷. W ten sposób Komisja uzyskałaby w obszarze WPZB większą rolę, jej wpływ byłby jednak ograniczony ze względu na fakt, iż nie jest ona w tej dziedzinie organem wykonawczym, ani też nie posiada kompetencji prawodawczej. Dla Parlamentu Europejskiego nie przewiduje się żadnych kompetencji w zakresie WPZB. Zgodnie z koncepcjami CDU/CSU, które nie stanowią jednak oficjalnego stanowiska rządowego, Parlament powinien otrzymać prawo konsultacji w związku z uchwalaniem wytycznych oraz prawo do informacji przy decyzjach podejmowanych większością¹⁵⁸. WPZB byłaby zatem w dalszym ciągu wyłączona spod kontroli PE. Zgodne jest to z zasadami systemów federalnych, w których parlamenty narodowe posiadają tylko niewielki wpływ na politykę zagraniczną, pozostającą domeną władzy wykonawczej.

Zgodnie z niemieckimi koncepcjami, organizacja WPZB pozostaje nadal zdominowana przez czynnik międzyrządowy¹⁵⁹. Sekretarz Generalny WPZB, kierujący sztabem planowania i analiz, powinien być podporządkowany i przyporządkowany Radzie, tzn. powinien być przed Radą odpowiedzialny¹⁶⁰. Sztab ten, przygotowujący propozycje w dziedzinie WPZB, umiejscowiony byłby przy Sekretariacie Generalnym Rady, a jego personel rekrutowałby się z krajów członkowskich, Komisji Europejskiej, UZE oraz Sekretariatu Rady¹⁶¹. Niemieckie poglądy na temat możliwości działania tzw. "Trojki" - składającej się z przewodniczącego Rady Ministrów, Sekretarza Generalnego i komisarza ds. stosunków międzynarodowych - mają na celu wzmocnienie elementu ponadnarodowego przy jednoczesnym zachowaniu dominacji elementu międzyrządowego.

Wprowadzenie głosowania większościowego jest istotnym krokiem do wprowadzenia elementów federalnych do WPZB, uzyskując przy tym większą sprawność działania, szczególnie w perspektywie rozszerzenia UE. Wg rządu RFN, możliwość podejmowania decyzji kwalifikowaną większością - z czego wyłączone byłyby sprawy dotyczące obronności - zmierza do tego, by "decyzje mające poparcie większości (...) nie mogły być blokowane przez pojedyncze państwa", co w przypadku zwiększonej liczby członków prowadziłoby do blokady¹⁶². Podejmowanie decyzji większościowych powinno być w szczególności możliwe gdy idzie o decyzje wykonawcze do wcześniejszych uchwał w obszarze WPZB¹⁶³. W niektórych obszarach powinien być jednak zachowany wymóg jednomyślności (np. w sprawie operacji

¹⁵⁵ Die Europäische Union zukunftsfähig machen (n. 109), s. 4.

¹⁵⁶ Regierungskonferenz 1996 (n. 101), s. 94

¹⁵⁷ Gemeinsame Botschaft (n. 151), s. 1107.

¹⁵⁸ Regierungskonferenz 1996 (n. 101), s. 103.

¹⁵⁹ Aktuelle Fragen (n. 115).

¹⁶⁰ Hoyer (n. 108), s. 193.

¹⁶¹ Regierungskonferenz 1996 (n. 101), s. 95.

¹⁶² Hoyer (n. 108), s. 193. W Norymberdze żądano "silniejszego zwrotu w kierunku podejmowania decyzji większościowych", zob. Gemeinsame Botschaft (n. 151), s. 1107. Tym samym rząd RFN zdystansował się od głoszonej wcześniej zasady i ogólnej tezy, że podejmowanie decyzji powinno następować kwalifikowaną większością głosów, Die Europäische Union zukunftsfähig machen (n. 109), s. 4.

¹⁶³ Aktuelle Fragen der Europapolitik (n. 115).

wojskowych), aby uwzględnić sytuację tych państw, w których względy konstytucyjnoprawne nie pozwalają na wykonanie decyzji podjętych w ramach WPZB ("konstruktywne wstrzymanie się od głosu"). Koncepcja ta nie przewiduje zatem, by rządy były w stanie wypracować wspólne stanowisko i strategię w poszczególnych kwestiach WPZB i realizować je przy pomocy instrumentów przewidzianych traktatowo.

Wnioski końcowe

Strategia i metoda niemieckiej polityki europejskiej nie uległy od zakończenia zimnej wojny zasadniczym zmianom. Integracja europejska jest w dalszym ciągu celem nadrzędnym i instrumentem niemieckiej polityki zagranicznej. Jednakże ukształtowanie idei federalizmu w takiej formie, jakiej życzyłby sobie rząd federalny, tzn. jako koncepcyjna zasada i metoda organizacyjna polityki europejskiej, dopasowana została stopniowo do realiów politycznych. Federalna koncepcja polityki europejskiej RFN jest kontynuacją linii Traktatu z Maastricht, uwzględniając jednak nieco inne cele i zmienioną perspektywę strategiczną. Opcje działania, które skryształizowały się w ramach Konferencji Międzyrządowej w kwestii federalistycznego rozwoju UE, są produktem pragmatycznej polityki. Kształt idei federalnej uległ zmianie pod wpływem interesów narodowych poszczególnych państw i wynikających stąd realnych możliwości reform, a także uwzględniając perspektywę rozszerzenia UE.

Koncepcje polityki europejskiej rządu RFN wychodzą w swych zasadniczych liniach poza Traktat z Maastricht i zmiierają w kierunku zorganizowanej federalnie Wspólnoty. Polityka ta powinna zostać demokratycznie usankcjonowana na płaszczyźnie ponadnarodowej i międzyrządowej przez osiągnięcie równowagi federalnej (rozumianej w duchu zasady subsydiarności) i przez struktury demokratyczno-parlamentarne, stwarzając możliwości skutecznego działania w obszarach WPZB oraz spraw wewnętrznych i wymiaru sprawiedliwości (II i III filar). Stworzenie państwa federalnego, do którego zmiierał rząd RFN, przestaje być zatem głównym celem polityki niemieckiej. Cel w postaci "państwa federalnego" ustąpił miejsca koncepcji integracji pojmowanej jako proces. W kontekście Konferencji Międzyrządowej chodzi przede wszystkim o przyznanie priorytetu działaniom wyznaczającym strategiczne perspektywy. Nawet jeśli koncepcje rozwoju federalnego UE ulegają ograniczeniu, to poszczególne opcje instrumentalne stanowią element rozwoju struktury federalnej.

Celem strategicznym jest jakościowe wzmocnienie zdolności decyzyjnych systemu integracyjnego i zdolności politycznego działania poszczególnych instytucji pod względem ich efektywności. Staje się to szczególnie wyraźne w zakresie reform instytucjonalnych. Zredukowanie federalnej nierównowagi w UE wiąże się przede wszystkim z funkcjami, a nie ze strukturami. Wzmocnienie demokratycznej i konstytucjonalnej legitymacji procesu integracyjnego, a także dążenie do równowagi między różnymi płaszczyznami schodzi jednak na dalszy plan. Koncepcje reformy w kwestiach podziału kompetencji umotywowane są federalnie, lecz samo tylko wprowadzenie podwójnego głosowania większościowego nie wskazuje bynajmniej na bardziej stabilną organizację równowagi federalnej.

Zdaniem rządu niemieckiego, zastosowanie zasady subsydiarności powinno być elastyczne i podporządkowane interesom rządów narodowych. W ten sposób zasada subsydiarności pozostaje przede wszystkim maksymą działania, która nie potrafi skutecznie zapobiec nadmiarowi centralizmu. Nie będzie ona zatem mieć wpływu na kształt federalnej równowagi między UE a jej państwami członkowskimi.

Także rozszerzenie zakresu przedmiotowego UE na obszary tzw. II i III filaru uwarunkowane jest zwiększeniem zdolności UE do skutecznego działania. Idea

federalizmu nabiera w UE pewnego znaczenia przez położenie nacisku na zdolność skutecznego działania, jednak proces integracyjny nie jest jeszcze wystarczająco szeroko kontrolowany i demokratycznie legitymowany. Szczególnie w kontekście rozszerzenia UE rozwój federalizmu koncentruje się bardziej na nowych regułach funkcjonalnych.

Zgodnie z powyższym, koncepcje polityki europejskiej rządu RFN nie wynikają z doktryn europejsko-etatystycznych. W swej zasadzie i metodzie, niemiecka myśl federalna służy rządowi RFN raczej jako punkt orientacyjny. Także Maastricht II nie będzie rewolucjonizować koncepcji federalnych w niemieckiej polityce europejskiej, a tylko rozwijać, pogłębiać i uzupełniać istniejące podejście. Posługując się krótkoterminowymi celami i narzędziami, niemiecka polityka europejska stawia na te punkty, które umożliwią UE sprawne działanie i zdolność do dalszej integracji.

Europejska polityka niemieckiej chadecji na rozdrożu

Konferencja w Amsterdamie, jako ostatnie znaczące wydarzenie na drodze do europejskiej integracji, miała w założeniu kończyć kilkumiesięczny okres trudnych negocjacji nad nową formą unijnego traktatu określanego jako Maastricht II. Chodziło więc o nadanie Unii Europejskiej nowego impulsu poprzez wprowadzenie lepszych rozwiązań instytucjonalnych i lepszych mechanizmów decyzyjnych, co przygotowałoby bardzo skomplikowaną strukturę Unii do przyjęcia nowych członków. Stawiano sobie również ambitny cel, aby określić kształt Unii Europejskiej oraz zakres integracji. Wyniki konferencji okazały się znacznie skromniejsze od założonych zadań, z czego może płynąć podstawowa nauka: Unia nie jest jeszcze gotowa do dyskusji o celu europejskiej integracji. Przypomnijmy krótko - wszystkie kontrowersyjne kwestie dotyczące przyszłej struktury politycznej i instytucjonalnej Unii, takie jak podejmowanie decyzji w Radzie, rola Komisji i Parlamentu Europejskiego, mechanizmy legitymizowania unijnych instytucji oraz zakres samej integracji, zostały odsunięte na później. Pojawiły się nawet propozycje, aby problemy dotyczące politycznej i instytucjonalnej formy Unii rozstrzygać w ramach trzeciej konferencji międzyrządowej, która miałaby debatować nieprzerwanie przez kilka lat. Świadczy to o tym, jak bardzo skomplikowany jest sam problem, ale także o pewnym stopniu bezradności wobec niego.

"Myśleć w europejskim stylu"

Fakt że - mówiąc w dużym skrócie - Unia Europejska nie jest w stanie wytworzyć własnego celu politycznego, a w każdym razie przychodzi to jej z ogromnym trudem (dowodzą tego niepowodzenia w byłej Jugosławii i w Albanii), nie jest - moim zdaniem - przypadkiem. Wynika to raczej z silnego nurtu przekonań, które kształtują obecnie rozumienie integracji europejskiej. Mam tutaj na myśli szczególnie niemiecką chadecję. Chodzi o takie poglądy, u podstaw których leży rozumienie integracji jako nigdy niekończącym się procesie, dynamicznym i wymagającym stałej mobilizacji, jednak bez przytaczania celu owej integracyjnej aktywności. Taki sposób rozumowania zakłada więc, że raczej nie będziemy zastanawiać się nad celami, tego co wspólnie robimy, natomiast skoncentrujemy wysiłki przede wszystkim na doskonaleniu sposobów przeprowadzania integracji oraz strategii przekonywania do tych sposobów obywateli.

Taki sposób rozumienia integracji europejskiej miał na początku swoje uzasadnienie w politycznych realiach Europy lat pięćdziesiątych. Ojcowie integracji kierowali się wprawdzie wizją Europy zjednoczonej, ukształtowaną przez ich własne doświadczenie ("nigdy więcej wojny!"), jednak w praktyce bardzo ostrożnie posługiwali się konkretem opisując wyobrażenie celu, do którego ma doprowadzić integracja. Przy okazji wspomnień o Johanie Willemie Beyenie¹⁶⁴, Jerzy Łukaszewski zauważa trafnie, iż wszelkie próby bardziej konkretnego sformułowania przyszłej formy zintegrowanej Europy oraz jej politycznych celów, spotykały się najczęściej z niechętnym przyjęciem. Konrad Adenauer ujął ten problem w formie alternatywy, która narzucała właściwą odpowiedź: Europejczycy są tak głęboko podzieleni co do politycznych celów i wyobrażeń Europy, iż ten spór należy odłożyć, jeżeli w ogóle integracja europejska ma ruszyć z miejsca. "Jeżeli nie można w krótkim czasie znaleźć rozwiązania najlepszego z możliwych, musi się przyjąć rozwiązanie drugie lub trzecie z

¹⁶⁴ Jerzy Łukaszewski, Laudacja poświęcona Holenderskiemu Ojcu Europy - Johanowi Willemowi Beyenowi, wygłoszona 9.05.1997 na Polskich Spotkaniach Europejskich zorganizowanych przez Fundację im. Roberta Schumana.

kolei. (...) Nie należy kłaść zbyt wielkiej wagi na prawną formę [unii politycznej Europy]. Czy powstanie federacja czy konfederacja, czy też inna forma prawna: rzeczą podstawową jest działać, zapoczątkować coś (...)”¹⁶⁵ - powiedział Adenauer w swej ostatniej wielkiej przemowie z 1967 roku w Madrycie. Ciekawe jest jednak, że wbrew oczekiwaniom, ostrożność w formułowaniu celów wcale nie słabła w miarę postępów samej integracji. Wręcz przeciwnie, stała się dominującym sposobem rozumienia integracji europejskiej.

Czy to dobrze, czy źle? Tak długo jak istniał na Wspólnoty Europejskie nacisk z zewnątrz i Związek Radziecki stanowił realne zagrożenie dla świata zachodniego, ta niezdolność określenia własnego celu nie miała większego znaczenia. Wydaje się jednak, że w momencie, gdy konkurencyjny model przestał istnieć, brak celu Unii zaczyna być odczuwany jako faktyczny problem integracji, a nawet jako realne zagrożenie dla niej. Można oczywiście uznać, że integracja europejska nie potrzebuje żadnego politycznego i instytucjonalnego celu, że wystarczy jedynie sam proces ustawicznego regulowania rzeczywistości na poziomie ponadpaństwowym, aby sprostać globalnym zadaniom, przed którymi staje ludzkość. Można wręcz uznać, że dyskusowanie o celach jest zagrożeniem dla samego procesu integracji, prowadzi bowiem do polaryzacji stanowisk i do konfliktu między państwami członkowskimi. W tym aspekcie podkreśla się często, że państwa aspirujące do członkostwa w Unii Europejskiej nie powinny proponować ani opowiadać się za jakąś konkretną wizją Europy, aby nie zrazić do siebie państw członkowskich¹⁶⁶.

Takie wnioski potwierdza w każdym razie wypowiedź niemieckiego ministra spraw zagranicznych Klausa Kinkel: "Często zadawane jest pytanie: jak będzie wyglądał stan ostateczny Unii Europejskiej? Stany Zjednoczone Europy, Europa Ojczyzn, Partnerstwo Narodów? To jest bezcelowy spór o teorie. Uczciwa odpowiedź brzmi: prowadzenie abstrakcyjnych spekulacji co do tego jest zajęciem jałowym. Budowanie Unii Europejskiej jest bowiem procesem ciągłego kształtowania przyszłości, by móc udzielić optymalnej odpowiedzi na zmieniające się wyzwania polityczne i gospodarcze"¹⁶⁷. Ta znacząca wypowiedź nie tylko zdradza niechęć polityka do intelektualnych i filozoficznych dyskusji. Jest ona również, być może nieświadomie, osadzona w charakterystycznej dla nowoczesności tradycji myślenia o ludzkim działaniu.

Ile filozofii w europejskiej integracji

W pewnym momencie rozwoju myśli europejskiej, w momencie uskoku między starożytnością a nowożytnością, zaprzestano zadawać sobie pytanie "dlaczego?" - pytanie o cel istnienia i wartości, które pozwalają człowiekowi zidentyfikować taki cel w natłoku codziennych zdarzeń. Skoncentrowano się natomiast na pytaniu "jak?", a więc na sposobach dochodzenia do celów oraz realizowania wartości. Jak łatwo zauważyć, oznaczało to zasadnicze przewartościowanie, ponieważ dzisiaj główny spór nie dotyczy już celów i wartości postępowania, lecz sposobu i reguł działania. O historycznych okolicznościach tego przewartościowania pisała szczegółowo Hannah Arendt¹⁶⁸.

Czy jednak możliwe jest rozważanie różnych sposobów działania bez refleksji nad jego celami? Czy możemy przyjmować cele za dane, uzasadnione, prawdziwe, słuszne, a jedyną naszą troską byłoby wówczas udoskonalanie sposobów ich

¹⁶⁵ Hans-Peter Mensing, *Konrad Adenauer - Niemiec i Europejczyk*, w: *Konrad Adenauer, Europa chrześcijańska*, dokumentacja polsko-niemieckiej sesji naukowej, Lublin 1995 s. 16.

¹⁶⁶ Dariusz Rosati, *Miejsce integracji europejskiej w polskiej polityce zagranicznej*, wystąpienie wygłoszone na Polskich Spotkaniach Europejskich zorganizowanych przez Fundację im. Roberta Schumana, 10.05.1997.

¹⁶⁷ Klaus Kinkel, *Europa nie kończy się na Odrze*, "Rzeczpospolita" 25.03.97.

¹⁶⁸ Hannah Arendt, *Odwroćenie porządku kontemplacji i działania*, w: "Literatura na świecie" nr 6, 1985.

osiągania? Okazuje się, że można, a taki punkt widzenia staje się wręcz dominującym zjawiskiem nowoczesności, o czym wspomina Charles Taylor, nazywając je rozumem instrumentalnym¹⁶⁹. Rozum instrumentalny nie zajmuje się celami, ale wyłącznie procedurami ich osiągnięcia. Skutkiem takiego rozumowania było radykalne rozdzielenie faktów od celów i wartości, które w filozofii europejskiej rozpoczyna się od Bacona i Hume'a, a swój socjologiczny i usystematyzowany opis znalazło w pismach Maxa Webera. Według Webera nie można racjonalnie, rozsądnie uzgadniać celów działania, ponieważ wartości są nieuzgadnialne nie tylko w przypadku poszczególnej osoby, ale także - a może przede wszystkim - w relacjach społecznych i politycznych. Mówiąc krótko za MacIntyre, pytania o cele są pytaniami o wartości, a gdy idzie o wartości - rozum milczy¹⁷⁰.

Okazuje się więc, że problem nie leży w tym, że człowiek czy społeczeństwo nie potrafią wyznaczać celów działania i identyfikować wartości, lecz w charakterze sporów o cele i wartości, które są "jałowe" z punktu widzenia instrumentalnego rozumienia racjonalności. Jałowość polegać ma na niemożności racjonalnego uargumentowania słuszności wyboru celów, a co za tym idzie wartości. Dlatego możemy wyłożyć racjonalnie nasze racje co do sposobu dochodzenia do celu, natomiast sam fakt wyboru takiego, a nie innego celu możemy wyjaśnić tylko przez akt arbitralnej woli i jednostkową decyzję. Wprowadza to w sferę społeczną i polityczną element nie tylko nieprzewidywalny, lecz wręcz nieodpowiedzialny. Można odnieść wrażenie, że arbitralnej woli potrafimy przeciwstawić tylko inną arbitralną wolę, co prowadzić musi do jedynego możliwego rozwiązania: konfliktu. Myślę, że właśnie ten lęk, a nie tylko polityczne okoliczności w Europie po 1945 roku, był źródłem ostrożności Adenauera.

Zupełnie inaczej rzecz przedstawia się w sferze "faktów". Świat faktów empirycznych w sensie nauk społecznych i ekonomicznych, jest poznawalny drogą zbierania empirycznej, sprawdzalnej wiedzy o tych faktach, uogólnianej później budowaniem za pomocą hipotez teorii, opisujących świat faktów. Tak rozumiana wiedza nie opiera się więc na pytaniu: dlaczego jakieś fakty mają miejsce, ale przede wszystkim jak one zachodzą i czy znajdują się względem siebie w logicznym, racjonalnym związku, który można by ująć w formie praw. Na przykład: nauki ekonomiczne będą uważać za "jałową" dyskusję, dlaczego inflacja w ogóle występuje w gospodarce, natomiast będą badać przede wszystkim okoliczności jej występowania, regularność oraz sposoby zapobiegania inflacji, a w każdym razie wpływania na jej rozmiar. Podobnie nauki społeczne nie zajmują się pytaniem, dlaczego co pewien czas wybuchają rewolucje lub upadają całe cywilizacje, ale będą raczej koncentrować się na przedstawieniu różnych okoliczności takich wydarzeń oraz snuć dywagacje o możliwościach przeciwdziałania im.

Dzięki temu świat faktów staje się nie tylko poznawalny, ale również można nad nim zapanować. Rozpoznane między faktami regularności mogą układać się w prawa. Dzięki nim zaś możemy z jednej strony posiadać wiedzę o zachodzących w przeszłości i teraźniejszości procesach, z drugiej przewidywać ich dalszy bieg. Stąd wydawać się może, iż nauki te umożliwiają nam rozsądne i optymalne planowanie naszej przyszłości. Rzeczywistość staje się przewidywalna i składa nam obietnicę podobną do tej, która kryje się w tablicy Mendelejewa: jeśli tylko dalej popracujemy, uda nam się uzyskać doskonałą wiedzę o procesach na świecie, która pozwoli rozumieć zdarzenia przeszłe i przewidywać zdarzenia w przyszłości.

Zdolność do przewidywania zdarzeń, czy też wiedza o regułach, które decydują o występowaniu lub niewystępowaniu określonych faktów jest zdaniem Maxa Webera podstawą dla uzasadnienia władzy biurokracji i menadżera. Jeśli zastanowić się, co

¹⁶⁹ Charles Taylor, *Źródła autentyczności*, Kraków 1997.

¹⁷⁰ Alastair MacIntyre, *Dziedzictwo cnoty*, Warszawa 1996.

naprawdę decyduje o silnej pozycji menadżera, czy w przypadku firmy czy polityki jakiegoś rządu, to jest to wiara w jego fachowość. Wierzmy, że menadżer posiada jakąś szczególną wiedzę o faktach i zachodzących między nimi procesach, która pozwala mu zgodnie z weberowskim opisem, dobrać środki optymalne dla osiągnięcia jakiegoś celu przy minimalnych nakładach. Miarą zdolności menadżera oraz kluczowym pojęciem w świecie operowania czy zarządzania faktami jest efektywność i skuteczność.

Zwróćmy uwagę, że menadżer nie stawia pytania o sens lub wartość celów, do których stara się możliwie efektywnie i skutecznie dążyć. Traktuje je jako dane. Oceniana jest skuteczność dobranych środków, a nie sens celu. Z punktu widzenia praktyki samego zarządzania nie ma - jak sądzę - niczego naganego czy szkodliwego w takim operacyjnym podejściu do rzeczywistości, pod warunkiem że nie ukrywa się pod nim żadna ideologia czy roszczenie do władzy. Stanisław Andreski zauważa w swej monografii o Maxie Weberze: "Nie ma powodu, aby zakładać, że rządy urzędników zawsze muszą być mniej pożądane niż inne formy panowania. Myślę nawet, że demokracja nie zawsze musi być lepsza od biurokracji. Władze miast amerykańskich złożone z polityków wybranych demokratycznie często bywają mniej sprawiedliwe i bardziej opresywne (nie mówiąc o przekupstwie) niż władze departamentów francuskich złożone z urzędników państwowych mianowanych przez Paryż. Rządy mandarynów w Chinach były ogólnie rzecz biorąc lepsze niż rządy szlacheckie w Polsce"¹⁷¹.

Trzy aspekty niemieckiej polityki europejskiej

Przez odniesienie do historii filozofii politycznej i socjologii chcę uświadomić, że istnieją silne związki między różnymi formami współczesnych debat w Europie a niektórymi rodzajami filozoficznej tradycji. I tak jak oczywisty jest związek między współczesnym sposobem rozumienia prawnego porządku międzynarodowego, w tym doktryny o prawach człowieka czy postulatów rozwiązywania międzynarodowych konfliktów a filozofią Immanuela Kanta, tak widoczny jest również związek między biurokratyczno-menadżerską teorią działania opartą o filozoficzną koncepcję rozumu instrumentalnego a dominującym dzisiaj sposobem rozumienia integracji europejskiej, szczególnie wyraźnie obecnym w polityce europejskiej niemieckiej chadecji. Ten związek jest niezależny od przytoczonych wcześniej politycznych okoliczności, które zwłaszcza na początku, w latach pięćdziesiątych, kazały Adenauerowi zawiesić dyskusję nad celem integracji europejskiej. Nie twierdzę oczywiście, że dzisiaj minister Klaus Kinkel kształtuje swoje wypowiedzi o Unii Europejskiej pod wpływem wcześniejszych lektur Maxa Webera czy Maxa Horkheimera, natomiast jestem przekonany, że pozostają one w związku z pewną filozoficzną "atmosferą" która wpływa na współczesne rozumienie polityki, ekonomii, działania, porządkowania rzeczywistości.

Istnieje jeszcze jeden aspekt, który zasadniczo oddziałuje na sposób, w jaki integracja europejska rozumiana jest w Niemczech przez wpływową część niemieckiej chadecji oraz innych niemieckich polityków. Jest to aspekt historyczny. Nie można pominąć faktu, iż wielu ludzi z niemieckiej chadecji pamięta o doświadczeniu "złej" wojny, potępionej jako zbrodnia przeciwko ludzkości. Ten fakt wpłynął na zmianę postaw, przewartościowanie poglądów czy wręcz spowodował swoistą moralną metamorfozę niemieckiego społeczeństwa. W każdym razie etos indywidualnego doświadczenia, z jakim mamy do czynienia w całym politycznym środowisku w Niemczech, i którego najlepszym przykładem jest Helmut Kohl, uosabiał powszechnie odczuwaną demokratyczną przemianę, jaką przeszło niemieckie społeczeństwo

¹⁷¹ Stanisław Andreski, *Maxa Webera olśnienia i pomyłki*, PWN, Warszawa 1992, s. 136.

zachodnie po 1945 roku. W polityce europejskiej dzisiaj ten etos stał się sposobem na motywowanie obojętnych czy zniechęconych obywateli niemieckich do większego zaangażowania po stronie integracji, zwłaszcza w kontrowersyjnej politycznie kwestii unii walutowej. Ten sposób motywowania opiera się na wykorzystaniu doświadczenia historycznego jako straszaka. Państwa europejskie, w tym przede wszystkim Niemcy ze względu na ich szczególną odpowiedzialność, muszą dążyć do pogłębienia integracji, aby nie powtórzyła się katastrofa z przeszłości, kiedy egoistyczne narodowe interesy prowadziły do wojen w Europie.

Charakterystyczny dla niemieckiej polityki europejskiej sposób rozumienia integracji jako niekończącego się procesu bez określonego z góry celu opiera się więc przynajmniej na trzech przesłankach: politycznych okolicznościach zewnętrznych, technicznym i biurokratyczno-meniadżerskim rozumieniu politycznej rzeczywistości oraz etosie historycznego doświadczenia. Przyjrzyjmy się tym przesłankom dokładniej na konkretnych przykładach i związku między nimi, które sprawiają, że w przypadku środowiska niemieckiej chadecji mamy do czynienia z bardzo spójną filozofią europejskiej polityki.

O wpływie zewnętrznych okoliczności politycznych na rozumienie europejskiej integracji w Niemczech była już mowa w kontekście polityki Konrada Adenauera. Ma ona jednak swoją wyraźną kontynuację w argumentacji, którą posługuje się Helmut Kohl. Chadecja niemiecka jest oczywiście bardzo przywiązana do federacyjnej idei przyszłej Europy. To przywiązanie zostało wyrażone nawet w znowelizowanym w 1992 roku artykule 23 niemieckiej Ustawy Zasadniczej, zgodnie z którym RFN dążyć będzie do utworzenia Unii Europejskiej "opartej na demokratycznych, praworządnych, społecznych i federalnych zasadach". Wydaje się jednak, że wobec niesłabnących kontrowersji na ten temat, głównie ze strony Francji i Anglii, kwestia federalizmu nie stała się głównym punktem niemieckiej polityki europejskiej Kohla, co nie znaczy, że konkretne decyzje w Unii nie przybliżają nas powoli do jakiejś kompromisowej wersji federalizmu. Policja Europejska, Unia Walutowa, Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa czy zasada pomocniczości na pewno są w jakimś stopniu elementami federalnego modelu, jednak w sferze werbalnej niemiecka polityka europejska zdecydowanie zachowuje wstrzemięźliwość w definiowaniu celu integracji przez federalizm.

Już w 1989 roku, podczas zebrania *Grandes Conférences Catholiques* w Brukseli, Helmut Kohl mówił z naciskiem o konieczności kompromisu między Niemcami i Francją w budowaniu form wspólnoty i przestrzegał: "Przed jednym niebezpieczeństwem trzeba jednak przestrzec: tego motoru [Unii Europejskiej] nie wolno przegrzać i za wiele od niego dla Europy żądać. Niezbędne jest osiągnięcie ogólnoeuropejskiej zgody w kwestiach podstawowych"¹⁷². Świadomość tego, jak trudno jest osiągnąć taką zgodę sprawiła jednak, że w oficjalnych stanowiskach polityków takich jak Kohl czy Kinkel federalizm nie pojawia się jako formalny instytucjonalny cel oraz uzasadnienie europejskiej integracji, aby nie antagonizować postaw odmiennych. Zwykle więc zamiast określonego celu integracji przywołuje się jej określone korzyści, które mają nas motywować, takie jak np. stabilność, dobrobyt czy pokój. Są one bowiem tak oczywiste i pożądane przez wszystkich, iż nie mogą u nikogo budzić zasadniczych kontrowersji. Problem celu integracji rozplywa się natomiast w retoryce na rzecz nieokreślonej przyszłości, która wymaga od nas nieustannego zaangażowania na rzecz integracji. "Tak jak nie sposób wyobrazić sobie końca przyszłości, tak nigdy nie będzie miało końca nasze zobowiązanie do jej kształtowania" - zauważa Klaus Kinkel w przytaczanym już artykule z "Rzeczpospolitej".

¹⁷² Helmut Kohl, *Niemiecka polityka zagraniczna*, w: *Wspólnota Europejska w oczach Polaków*, Londyn 1989, str. 75.

W bardziej dramatycznym tonie, ale przez to też bardziej interesująco, tę nieusuwalną otwartość procesu integracyjnego wyraził Karl Lamers, rzecznik frakcji CDU/CSU do spraw polityki zagranicznej w niemieckim Bundestagu: "Nie łudźmy się jednak: jest to w końcu nieuchronny proces cywilizacyjny [modernizacja przez integrację europejską], z którego skutkami będziemy musieli się zmierzyć. Jest to nasz centralny problem: duchów, które wywołałeś, nigdy się nie pozbędziesz..."¹⁷³. Mówiąc inaczej, proces integracyjny, jak cały proces modernizacji, raz rozpoczęty nie daje się powstrzymać. Być może dla przeciwników integracji tkwi w tym jakiś fatalizm, nie dającej się okiełznać dynamiki. Z drugiej strony ta dynamika pozwala zdaniem Lamersa reagować na ciągłe wyzwania, które stawia przed nami przyszłość. "Myślenie europejskie jest myśleniem ku przyszłości, jest wiarą w nią" - powiada, a w związku z tym zadaniem polityki europejskiej nie jest - zdaniem Lamersa - powstrzymywanie procesu integracji, które i tak żyje własną dynamiką i powstrzymać się nie da, "lecz przekonywanie o konieczności i nieodwracalności tego procesu, jak również tworzenie poprzez europejski dialog wspólnej wizji nie tylko gospodarczego, ale także socjalnego i idealnego modelu Europy" .

Można więc odnieść wrażenie, że niemiecka polityka europejska zachowuje, przynajmniej pozornie, pewną dwoistość. Charakterystyczna dla niej jest inna wypowiedź Lamersa: "Co się tyczy ostatecznego celu i kształtu Unii, to do tej kwestii trzeba podchodzić ostrożnie. Integracja europejska jest procesem i nikt dziś nie może powiedzieć, jaki będzie jego finał. Kiedy w zeszłym stuleciu powstawały państwa narodowe, również nikt nie mógł przewidzieć ich ostatecznego kształtu, Jeśli chodzi o nas, to nadal jesteśmy zdania, że Europa federalna jest najlepszą receptą na przyszłość"¹⁷⁴. W sferze deklaratywnej sprawy federalizmu przyszłej Europy nie stawia się więc na ostrzu noża. Wręcz przeciwnie, próbuje się rozładować pole możliwego konfliktu wokół celu europejskiej integracji motywując do niej głównie przez opisywanie korzyści. Cel niknie w perspektywie wiecznej troski o otwartą przyszłość. Nie jest natomiast do końca jasne, jaki wpływ na polityczną praktykę Unii może mieć w przyszłości rozumienie integracji europejskiej w kategoriach nigdy nie kończącego się procesu bez ostatecznego instytucjonalnego i politycznego celu. Gdzie kończy się polityczna taktyka, zmierzająca do realizacji nadrzędnego celu, a gdzie zaczyna się inny sposób rozumienia Unii? Na razie jeszcze, pomimo sprzeciwów i targów ze strony niektórych państw członkowskich, Niemcy powoli budują kolejne segmenty pewnego federalnego modelu Europy: postulują zwiększenie i urealnienie roli Rady i Parlamentu Europejskiego, forsują zasadę pomocniczości, są lokomotywą unii walutowej, popierają powstanie policji europejskiej oraz wspólnej polityki zagranicznej również w sensie instytucjonalnym. Pozostaje wszakże pytanie, w którym momencie "europejski styl myślenia o otwartej przyszłości integracji europejskiej" stanie się kontrproduktywny dla praktyki realizowania federalistycznej wizji lub jakiegokolwiek wizji w ogóle?

Biurokratyczno-menedżerski aspekt rozumienia integracji europejskiej jest blisko związany z retoryką otwartości procesów integracyjnych na przyszłość. Często też właśnie w tym kontekście pojawia się kluczowe słowo "skuteczność". Nawet politycy, na przykład cytowani już kilkakrotnie Karl Lamers czy Klaus Kinkel, chętnie postrzegają integrację europejską jako "polityczną metodę", niezależnie od tego czy mają wrażliwość rozumienia całego kulturowego i historycznego kontekstu procesów integracyjnych w Europie czy nie. W ten sposób czynią integrację domeną specjalistów, menadżerów i ich biurokratycznej maszyny. Integracja jest rozumiana jako polityczna metoda rozwiązywania problemów w skali europejskiej na poziomie

¹⁷³ Karl Lamers, *Niemcy, Polska, Europa*, Wystąpienie na dyskusji zorganizowanej przez Fundację im. Konrada Adenauera 18.06.1997 pt. "Po Konferencji Międzyrządowej w Amsterdamie. Europa z Polską, Polska w Europie".

¹⁷⁴ Karl Lamers, *Pod wspólnym, europejskim dachem*, "Życie" 17.07.1997.

ponadnarodowym, a więc problemów, których rozwiązanie w praktyce przekracza możliwości jednego państwa. Urzędnicy posiadają ową szczególną wiedzę fachową, która pozwala uwierzyć pozostałym, iż tylko oni dzięki swej kompetencji potrafią rozwiązać daną skomplikowaną kwestię. Z kolei ta wiara legitymizuje władzę administracji urzędniczej w Brukseli.

Zauważyliśmy już wcześniej, że taki biurokratyczno-menedżerski system ze swej istoty nie określa celów, a jeśli już jakimiś celami się kieruje, to uważa je za dane i niedyskusyjne. Interesujące są tylko środki pod kątem ich skuteczności. Nie ma też w tym niczego niebezpiecznego ani naganego, o ile definiowanie celów nie zaczyna być postrzegane przez biurokrację jako wtrącanie się ludzi niekompetentnych w sprawy wymagające fachowej wiedzy, w którą wtajemniczona jest tylko biurokracja. Mówiąc inaczej, menadżer, który poszukuje sposobów coraz to silniejszego ugruntowania swej pozycji i rozszerzenia zakresu władzy, wystawiony będzie na pokusę, aby wszelką dyskusję o celach działania biurokracji dezawuować jako emocjonalną, ideologiczną, niekompetentną i w ostatecznym rozrachunku szkodliwą ze względu na skuteczność funkcjonowania systemu, którego jest strażnikiem. Powstaje więc podejrzenie, że między takim sposobem myślenia o integracji europejskiej, które z jakichkolwiek, nawet najbardziej uzasadnionych politycznie powodów, bierze w nawias dyskusję o celu, a biurokratyzacją procesu integracyjnego i pewnym niekontrolowanym rozrostem władzy biurokratycznej istnieje związek wynikania. Menadżer jest zainteresowany dyskredytowaniem dyskusji o celach, która ze swej natury musi toczyć się na poziomie przekonań moralnych, wartości, poglądów na naturę polityczności, a więc na stosunkowo abstrakcyjnym poziomie, ponieważ pozwala mu to na zachowanie wyłączności na wiedzę fachową oraz w posługiwaniu się argumentem skuteczności - nawet jeśli przykład urzędowych rozmiarów anegdotycznego już unijnego banana sprzeczny jest ze zdroworozsądkowym uzasadnieniem sensu władzy urzędnika.

Najbardziej moralnym, a przez to emocjonalnym elementem niemieckiej polityki europejskiej jest argument historyczny, odwołuje się on bowiem bezpośrednio do etosu indywidualnego doświadczenia historycznego. Ten typ argumentacji nie był oczywiście właściwy tylko Niemcom. Od samego początku Robert Schuman i Alcide de Gasperi czy Jean Monnet odwoływali się do potrzeby wyciągnięcia wniosków z najnowszej historii Europy. Jeszcze w roku 1944 Monnet pisał: "Nie będzie w Europie pokoju, jeżeli państwa ugrupują się znowu na zasadzie suwerenności narodowej i wynikającej z niej polityki umacniania prestiżu i ochrony gospodarczej". To przekonanie podzielał również Konrad Adenauer, który właśnie pod wpływem doświadczenia I i II wojny światowej z ogromnym krytycyzmem oceniał skutki polityki Bismarcka, opartej na równowadze sił w Europie i balansowaniu pomiędzy narodowymi interesami mocarstw. W przypadku Niemiec, ponoszących w oczach opinii światowej wyłączną odpowiedzialność za obie katastrofy wojenne w naszym wieku, to historyczne doświadczenie musiało spowodować gruntowną zmianę definiowania interesów własnego państwa i pociągnęło za sobą szczególne rozumienie Europy oraz definiowanie własnej, niemieckiej tożsamości.

Dla Adenauera te dwie sprawy: rozumienie Europy i niemiecka tożsamość, a co za tym idzie definiowanie interesu niemieckiego państwa, były ze sobą nierozzerwalnie związane. Dzięki temu udało mu się nie tylko stworzyć trwałą podstawę dla związania Niemiec z Zachodem, odzyskać prestiż międzynarodowy, ale także realizować konkretne, wewnątrzniemieckie cele bez wchodzenia w konflikt z interesami zachodnich aliantów. Było zrozumiałe, że po tym jak Niemcy rozpętali dwie wojny o zasięgu światowym, w nowym porządku powojennym będą mogli osiągać swoje polityczne cele tylko wtedy, jeśli zaczną definiować je w kategoriach europejskich, a nie narodowych. Przy czym ważne było, aby ten europejski charakter niemieckich interesów nie rozplýwał się w jakiejś niekonkretnej i przez to mało wiarygodnej

retoryce europejskiej, ale przybrał możliwie wyraźne prawne i instytucjonalne formy wzajemnych zobowiązań Niemiec i innych państw Zachodniej Europy. Polityka niemiecka mogła być realizowana tylko w ramach integracji europejskiej, która tworzyła nad Niemcami swoistą opokę wiarygodnych zależności z państwami i instytucjami Europy. Zdaniem Timothy Garton Asha¹⁷⁵ trudno jest dostrzec jakąś dwoistość w tak rozumianej polityce europejskiej Niemiec i przynajmniej na podstawie oficjalnych wypowiedzi nie można sensownie argumentować, że Niemcy instrumentalnie traktują integrację europejską dla realizacji własnych celów. Te cele stały się na przestrzeni lat od 1949 roku jednorodne, co zdaniem Asha nie zmienia faktu, iż to właśnie Niemcy są najbardziej zainteresowani tym, aby integracji europejskiej nadać najsilniejszy impuls, a co za tym idzie nadać jej również najbardziej niemiecki charakter. Znalazło to swój szczególny wyraz w zjednoczeniowej polityce Kohla, który chce przejść do historii nie tylko jako reunifikator Niemiec, ale może przede wszystkim jako unifikator Europy. W tej perspektywie zjednoczenie Niemiec było niezbędnym, ale też tylko wstępnym etapem pogłębiania integracji Europy.

Ten organiczny związek między zjednoczeniem Niemiec i zjednoczeniem Europy odnajduje swój symboliczny wyraz we wspomnianej już nowelizacji niemieckiej Ustawy Zasadniczej, której artykuł 23 tworzył przed zjednoczeniem prawne podstawy dla przyłączenia pięciu landów, składających się na byłe NRD. Po zjednoczeniu artykuł ten zawiera wyraźną deklarację na rzecz udziału Niemiec w budowaniu Unii Europejskiej. Dla Kohla zjednoczenie Niemiec bez głębokiej integracji europejskiej nie miałyby sensu, stałoby się zaprzeczeniem istoty tego, na czym zbudowana została cała niemiecka polityka zagraniczna po 1949 roku. Stąd tak ogromne jego parcie w stronę zrealizowania unii walutowej i politycznej integracji Europy, co wynika z całej logiki niemieckich działań na rzecz Unii Europejskiej. Ta logika jest jednak niezrozumiała w pełni, jeśli pozbawić ją owego emocjonalnego elementu, który swoją siłę czerpie z etosu indywidualnego przeżycia historii. Przykładów powoływania się Kohla na odpowiedzialność historyczną jest tak wiele, że nie sposób ich tutaj przytaczać. Ich sens można streścić jednak w jednej tezie, iż głęboka integracja europejska jest warunkiem koniecznym trwania w Europie pokoju.

Także Karl Lamers stawia w swoim tekście *Niemcy, Polska, Europa* retoryczne pytanie: "Czy nie jest możliwe, aby po wiekach wrogich podziałów z powtórnej syntezy elementów składających się na wspólną kulturę europejską powstało coś, co byłoby zniesieniem tego, co narodowe, a jednocześnie stanowiłoby coś nowego, a nawet lepszego?"¹⁷⁶. Podobne głosy można znaleźć również w kręgach poza niemiecką chadecją. Joschka Fischer, przewodniczący frakcji parlamentarnej Bündnis 90/Die Grünen, który według ostatnich spekulacji może kandydować na stanowisko ministra spraw zagranicznych czerwono-zielonej koalicji, uważa, że Niemcy i inne państwa europejskie nie stoją wobec wyboru ściślejszej integracji Europy, lecz wobec takiej konieczności. Powtarza on argument Kohla, że Niemcy muszą działać na rzecz integracji europejskiej z lęku przed samymi sobą, przed fatalizmem własnej historii, która prowadziła ich nieustannie do roli agresora - agresywnego, nacjonalistycznego imperium. Tę diagnozę Fischer, podobnie jak wielu polityków chadecji, rozszerza o generalną interpretację europejskiej historii dwóch ostatnich stuleci. Jeśli projekt europejskiej integracji, przede wszystkim unia walutowa, nie powiedzie się, Europa nieuchronnie stoczy się w dawne narodowe rywalizacje i antagonizmy, które były prawdziwym powodem dwóch kolejnych wojen: "Byłoby absurdem, gdyby po

¹⁷⁵ Timothy Garton Ash, *W imieniu Europy*, Aneks 1996.

¹⁷⁶ Karl Lamers, *Niemcy, Polska, Europa*, tekst przygotowany na dyskusję panelową "Po konferencji Międzyrządowej w Amsterdamie. Europa z Polską, Polska w Europie", zorganizowana przez Fundację Konrada Adenauera w Polsce, 18 czerwca 1997 roku.

zakończeniu Zimnej Wojny, na progu XXI wieku, Europa powróciła do dziewiętnastowiecznych struktur i konfliktów - mam tu na myśli państwo narodowe i politykę równowagi sił. W niezbyt odległej perspektywie narody Europy musiałyby za to zapłacić wysoką polityczną, a przede wszystkim ekonomiczną cenę. Bowiem w XXI wieku, w epoce globalizacji, do walki o międzynarodowe rynki przyłączą się inni, więksi konkurenci."¹⁷⁷.

Historyczny charakter motywów opowiedzenia się za integracją europejską poprzez zastraszenie przeszłością był stałym elementem niemieckiej polityki europejskiej, ale jak widać jest nim również i dzisiaj. Ma on przynajmniej psychologicznie jedną zasadniczą konsekwencję dla rozumienia integracji europejskiej: w perspektywie zobowiązań wobec historii naród niemiecki nie dokonuje wyboru opcji europejskiej, ale jest na taką opcję skazany. Opowiedzenie się za unią walutową lub ściślejszą integracją polityczną w przyszłości byłoby w konsekwencji takiego rozumowania nie wyrazem suwerennego wyboru, ale bardziej jakiegoś historycznego determinizmu. Większy nacisk kładzie się więc nie na to, że Niemcy chcą integracji europejskiej, ale że muszą coraz mocniej integrować się z Europą, co dość dobrze koresponduje z wyobrażeniem integracji jako nie dającego się powstrzymać dynamicznego procesu, czy jeszcze dramatyczniej: jako zjawiska które raz przywołane, nie daje się odwrócić. Według Fischera, "Jest to [integracja europejska] rzeczywiście przełom w historii, niebywała rewolucja w dziejach Europy. Jeśli się w końcu powiedzie, nie będzie można już powstrzymać całkowitej integracji politycznej Europy i tym samym zaniku suwerennych państw narodowych".

Jeśli podsumowując dotychczasowe wywody, chcielibyśmy krótko określić sposób myślenia o europejskiej integracji, który legł u podstaw niemieckiej polityki po wojnie, można by go ująć w następujący sposób: Jeśli chcemy zachować pokój w Europie musimy odejść od idei państwa narodowego poprzez pogłębianie integracji europejskiej - to nie jest wybór między różnymi możliwościami, lecz konieczność. A ponieważ punkt przesilenia między starym światem interesów i antagonizmów narodowych a zjednoczoną Europą nie jest znany, musimy stale wzmacniać nasze wysiłki i dążyć do coraz silniejszej integracji. Nie łudźmy się, że stary sposób myślenia w kategoriach narodowych całkowicie zniknie, a i świat będzie nas zaskakiwał coraz to nowszymi wyzwaniami (np. globalizacja), dlatego nigdy nie będziemy całkiem bezpieczni i nasze zadanie powinniśmy rozumieć jako ciągłą pracę na rzecz otwartej przyszłości.

Podstawowe pytanie, które pojawia się przy tak sformułowanej argumentacji na rzecz pogłębiania integracji europejskiej, to pytanie, na ile w dzisiejszych warunkach ten typ argumentowania za zjednoczoną Europą jest prawomocny. To, że był skuteczny przez kilkadziesiąt lat nie ulega wątpliwości, jeśli weźmiemy pod uwagę rolę, jaką Niemcy odegrały w kształtowaniu współczesnej Europy. Interesuje nas jednak inny problem, czy przedstawiony powyżej w skrócie rodzaj argumentacji, charakterystyczny przede wszystkim dla polityków niemieckiej chadecji, może być wystarczająco przekonujący wobec dość powszechnie już wyrażanych wątpliwości o szansach czy wręcz sensie wprowadzania głębszej integracji politycznej w Europie oraz możliwościach dotrzymania terminu rozpoczęcia unii walutowej? Powstaje bowiem podejrzenie, że sposób rozumienia integracji, skuteczny jeszcze kilkanaście lat wcześniej, dzisiaj wobec zjednoczonych Niemiec, integrującej się z UE Europy Środkowej i Wschodniej, wobec konieczności dokonania zupełnie przełomowych kroków, szczególnie wprowadzenia unii walutowej, może okazać się niewystarczający czy nawet kontrproduktywny.

Przed wszystkim wydaje się, że ostrożność w definiowaniu celu, a więc w miarę spójnego politycznego modelu przyszłej Unii Europejskiej, a co za tym idzie również

¹⁷⁷ Joschka Fischer, *Dlaczego jestem za EURO*, "Die Zeit", 21 marzec 1997.

wyobrażenie integracji jako ciągłego procesu bez ostatecznego celu, jest trudne do zrozumienia dla wielu obywateli w krajach Unii, w tym również w Niemczech. Trudno oczekiwać, że ludzie przekonają się do tak rewolucyjnego w europejskiej historii kroku jak unia walutowa lub do korzyści wynikających ze ścisłej integracji politycznej UE, jeśli politycy nie będą potrafili zdefiniować jasnego celu wysiłków, mobilizacji i prawdopodobnie również wyrzeczeń, których oczekuje się od ludzi w imię Europy. Eckhard Lübke meier słusznie zauważa: "Można oczywiście jak minister spraw zagranicznych Klaus Kinkel uczynić ze słabości cnotę. »Abstrakcyjne spekulacje o ostatecznym kształcie Unii Europejskiej« uważa on za »jałowe, ponieważ integracja europejska jest procesem ustawicznego kształtowania przyszłości«. Ale kto chętnie wybierze drogę, nie wiedząc dokąd ona prowadzi?" Ten typ rozumowania nie zdradzał swej słabości tak długo, jak międzynarodowa sytuacja określana była przez istnienie dwóch wrogich ideologicznie bloków politycznych, militarnych i cywilizacyjnych. Jednak dzisiaj, konkluduje Lübke meier, jest on po prostu niezrozumiały i stwarza u obywateli UE obawę, czy politycy wiedzą na prawdę, do czego nawołują. "Dawne odpowiedzi na proste, ale podstawowe pytanie »dlaczego?« w sprawie coraz ściślej Unii europejskich narodów już nie wystarczają. To czego dzisiaj brakuje Unii Europejskiej, to jasna i czytelna wizja dalszej integracji"¹⁷⁸.

Wiąże się z tym generalna wątpliwość, czy i w którym momencie "europejski styl myślenia o otwartej przyszłości integracji europejskiej" zacznie uniemożliwiać w praktyce realizowanie jakiegokolwiek wizji Europy w tym jak najbardziej również modelu federacyjnego. Mówiliśmy już w tym kontekście o tym, że brak celu może w praktyce grozić "rozpłynięciem" się integracji europejskiej w nieokreślonym procesie ciągłych zmian, co stwarza korzystne warunki dla nieuzasadnionego zwiększania zakresu władzy urzędniczej w samej Unii. W każdym razie tworzy sytuację, kiedy brak jest reguł, które mogłyby racjonalnie uzasadniać lub nie zakres takiej władzy. Wydaje się, że również argument historyczny traci wyraźnie na swojej sile i wymaga poważnego przededefiniowania. Historyczna konieczność a nie suwerenna wola Niemców jako motyw ich zaangażowania się w pogłębianie integracji europejskiej, staje się coraz mniej zrozumiała dla nowego pokolenia, które coraz wyraźniej zaznacza swoją obecność również w życiu politycznym Niemiec. W każdym razie argument ten prowokuje naturalne pytanie: dlaczego, biorąc pod uwagę wszystkie zmiany, którym uległ świat od czasu ostatniej wojny, Niemcy **muszą** a nie **mogą** uczestniczyć w coraz ściślej Unii? Myślę, że polityka niemiecka nie ucieknie od odpowiedzi na tak postawione pytanie.

Ile Polski w Unii?

Jest złudzeniem, że dylematy, wobec których stoi dzisiaj niemiecka polityka europejska nie dotyczą nas, że sposób rozumienia integracji dominujący wśród niemieckich polityków chadecji nie powinien nas zajmować. Błędna czy wręcz szkodliwa jest również diagnoza Dariusza Rosatiego, który uważa, że Polacy nie powinni mieszać się do dyskusji o kształcie Unii Europejskiej, aby nie zrażać do siebie przyszłych partnerów. Taka dyskusja jest wręcz konieczna, aby przynajmniej wypracować pojęcia, które pozwolą sensownie definiować Polakom ich wizję przyszłej zjednoczonej Europy oraz, co ważniejsze, własną w niej rolę. W dyskusji tej powinniśmy mieć stale na uwadze niemiecki punkt widzenia, pamiętając, że w tej kwestii niemiecka chadecja przywiązuje szczególną wagę i wykazuje dużą wrażliwość wobec wszelkich zgłaszanych przez nas różnic i zastrzeżeń. W tym kontekście często pada ze strony niemieckiej pytanie, czy Polska w Unii Europejskiej będzie działać na

¹⁷⁸ Eckhard Lübke meier, *Woran es noch fehlt. Die Europäische Union muß eine Weltmacht werden*, "Frankfurter Allgemeine Zeitung" 28.07.1997.

korzystać modelu federacyjnego. W wersji mniej ambitnej, pytanie to brzmi: czy Polska nie przyjmie brytyjskich argumentów sceptycznych wobec niemieckiej polityki europejskiej.

Taka obawa jest całkiem zasadna, skoro jedyna jak dotąd interesująca debata polityczna w Polsce na temat integracji europejskiej, która odbyła się na łamach "Życia", była wyraźnie zdominowana przez brytyjską argumentację, powtarzaną ustami konserwatywnych i narodowych polityków¹⁷⁹. Można rzeczywiście odnieść wrażenie, że polska prawica, która w sensie partyjno-instytucjonalnym chętnie powołuje się na przykład niemieckiej chadecji, jako wzór dla przyszłego kształtowania prawej strony sceny politycznej w Polsce, w kwestii integracji europejskiej jest pod silnym wpływem opcji brytyjskiej. Oczywiście trudno sobie wyobrazić, aby po przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej wszystkie polskie interesy, a tym bardziej polskie wyobrażenia o kształcie i przyszłości europejskiej integracji, były całkowicie zbieżne z niemiecką polityką europejską. Można spodziewać się raczej tego, że różnic będzie niemało. Należy też ostrożnie i powoli oswajać niemieckich partnerów z tą myślą. Najważniejsze jest jednak, aby mieli oni świadomość, że nawet najdalej idąca krytyka niemieckiego sposobu myślenia o integracji europejskiej, której możliwe obszary zostały ukazane także w tym tekście, nie stoi w żadnym politycznym czy światopoglądowym konflikcie z federacyjnym modelem Europy. Jest to ważne nie tylko ze względu na przyszłość dobrych stosunków polsko-niemieckich, ale przede wszystkim ze względu na polskie interesy w Europie. Polscy eurosceptycy, którzy w dyskusji o Europie korzystają z brytyjskich argumentów, często nie biorą pod uwagę dwóch aspektów, które bezpośrednio oddziałują na charakter polskich interesów i które siłą rzeczy są indyferentne z brytyjskiej perspektywy. Pierwszy aspekt dotyczy cywilizacyjnego zapóźnienia Polski, które wymaga szybkiej i gruntowej modernizacji kraju. Drugi ma charakter geopolityczny i wiąże się z zagrożeniem wpływania przez Rosję na bezpieczeństwo Polski. Już tylko te dwa aspekty każą ostrożnie podchodzić do brytyjskiej argumentacji w dyskusji nad Europą oraz wskazują kierunek, w jakim powinna zmierzać debata o przyszłej roli Polski w UE, a przede wszystkim o naszych interesach.

Ze względu na problemy modernizacji i bezpieczeństwa, jako dominujące w polskiej perspektywie, należy przyjąć uczestnictwo Polski w unii walutowej za cel strategiczny polskiej polityki europejskiej, nawet jeśli nasz udział w unii byłby możliwy dopiero za kilkanaście lat. Oznacza to zaakceptowanie wszystkich koniecznych konsekwencji politycznych, społecznych i przede wszystkim ekonomicznych takiej decyzji. To samo dotyczy możliwie najbardziej aktywnego udziału Polski w obronnych strukturach Zachodu. Chodzi bowiem o to, aby związać Polskę z zachodnią Europą przez sieć faktycznych zależności i wzajemnych zobowiązań w takim stopniu, który pozwalałby nam aktywnie uczestniczyć we współczesnych procesach cywilizacyjnych i jednocześnie gwarantował nam bezpieczeństwo. Mówiąc brutalnie, chodzi o to, aby w Polsce znaleźli się zakładnicy Zachodu pod postacią zachodnich firm i baz wojskowych.

Jest to warunek przełamania fatalizmu, który do tej pory charakteryzował stosunek Zachodu do Europy Środkowo-Wschodniej. Raymond Aron tę fatalną relację określił jako niemożliwą do przełamania obojętność państw zachodnich wobec środkowo- i wschodnioeuropejskiego regionu¹⁸⁰. Nie ma także żadnych racjonalnych powodów, dla których Polska nie miałaby w Unii działać na rzecz zacieśniania wspólnej polityki zagranicznej, wspólnej walki ze zorganizowaną przestępczością, wspólnej polityki ekologicznej. Powinniśmy również opowiadać się za powstaniem europejskiej konstytucji, pod warunkiem że jej głównym celem miałaby być ochrona przed

¹⁷⁹ Mam tutaj na myśli przede wszystkim artykuł Mariana Piłki, *Europa - tak, ale...*, "Życie" 18.02.1997 oraz Kazimierza M. Ujazdowskiego, *Jednak za Europą*, "Życie" 7.03.1997.

¹⁸⁰ Raymond Aron, *Widz i Uczestnik*, Warszawa 1992.

nieuzasadnionym rozrastaniem się władzy biurokracji. Konstytucja ta musiałaby więc wyraźnie określać cel oraz zakres europejskiej integracji. Natomiast nie ma powodów, dla których mielibyśmy posługiwać się argumentem kulturowym na rzecz pogłębiania Unii Europejskiej. Kultura polska powinna pozostawać ponad instytucjonalnymi i prawnymi strukturami Unii, już z tego choćby względu, że kultura europejska jest zjawiskiem znacznie szerszym niż europejska integracja. Nie powinniśmy ulegać argumentom eurosceptyków i euroszantażystów, którzy posługują się kulturą jako elementem przetargowym instrumentalizując wartości, należące do wspólnego dobra narodu. Dlatego w oparciu o praktyczne realizowanie zasady pomocniczości oraz odwołując się do ducha tej zasady (Traktat o Wspólnocie Europejskiej - art. 118a, 126 i 128), powinniśmy zachować możliwie największą autonomiczność w kwestiach kultury, obyczajowości, edukacji oraz do pewnego stopnia w kwestiach społecznych. Chodzi o zachowanie autonomiczności w podejmowaniu decyzji w wymienionych obszarach, w ramach polskiej wspólnoty politycznej lub - jeśli taka byłaby wewnętrzna struktura państwa - w ramach jej wspólnot lokalnych. Oznacza to, że wszelkie kwestie dotyczące modelu społecznego, kultury duchowej narodu, wychowania obywateli, powinny być legitymizowane przez instytucje przedstawicielskie w ramach politycznej wspólnoty lokalnej lub narodowej, nie zaś przez Radę czy Parlament Europejski.

Nie ma żadnych racjonalnych przyczyn, aby tak sformułowaną polską wizję integracji europejskiej oraz roli jaką Polską chce pełnić w tym procesie traktować jako sprzeczną z niemieckim modelem federacyjnym. I to przekonanie powinno stać się udziałem naszych niemieckich partnerów. Myślę, że wtedy dopiero uzyskamy solidne podstawy, aby dzięki wspólnej wymianie myśli i doświadczeń stopniowo wypełniać treścią ideę europejską i uczynić ją interesującą dla jak największej liczby obywateli.

Cena późnego akcesu: Wielka Brytania a Wspólnoty Europejskie 1950-1973

Wielka Brytania potrzebowała dwudziestu trzech lat, aby stać się członkiem Wspólnot Europejskich, a w szczególności Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej. Stosunek Zjednoczonego Królestwa do procesu integracji, rozpoczętego już przez jego zachodnioeuropejskich sąsiadów, ewoluował w tym okresie od życzliwej bezstronności do wzrastającej frustracji po odrzuceniu dwu kolejnych wniosków Wielkiej Brytanii o członkostwo Wspólnot. Jednocześnie odnotowano przejściowe okresy otwartej wrogości Wielkiej Brytanii wobec idei integracji europejskiej, a także nieudane próby wypracowania alternatywnych koncepcji wielostronnych powiązań ekonomicznych. Opóźnione wejście Zjednoczonego Królestwa do EWG, które nastąpiło oficjalnie z dniem 1 stycznia 1973 roku, powinno było zatem przynieść długo oczekiwaną ulgę po frustracjach i niepokojach poprzednich dwóch dziesięcioleci. A jednak co najmniej jeden z czynników uzasadniających późne przystąpienie Wielkiej Brytanii do Wspólnoty nadal sprawia, że lata doświadczeń w ramach Wspólnoty dostarczają Brytyjczykom niemal równie bolesnych wstrząsów, jak pozostawanie poza jej obrębem.

Niniejszy artykuł będzie próbą krótkiego przeglądu dwudziestoletniej drogi Wielkiej Brytanii od niezaangażowania do członkostwa, a w podsumowaniu - próbą wskazania czynników, które tak bardzo utrudniały cofnięcie skutków decyzji Zjednoczonego Królestwa z 1950 roku, zgodnie z którą postanowiono nie angażować się w eksperymentalną formę ponadnarodowej współpracy zainicjowaną przez Francję.

Wielka Brytania zaczęła wyłączać się z procesów integracyjnych od roku 1950. W ciągu pierwszego pięciolecia po wojnie rozważano szereg rozmaitych planów współpracy między krajami Europy, a niektóre z nich, takie jak francuska koncepcja Rady Europy, czy popierane przez Stany Zjednoczone dążenie do stworzenia Europejskiej Organizacji Współpracy Gospodarczej (OECE) zostały urzeczywistnione. Wielka Brytania była początkowo głęboko zaangażowana we wszystkie te przedsięwzięcia, jednak począwszy od maja 1950 roku - kiedy Robert Schuman podał do publicznej wiadomości, że Francja zamierza utworzyć ponadnarodową organizację, której zadaniem będzie kontrolowanie europejskiego przemysłu węgla i stali - brytyjska polityka zdecydowanie odcięła się od tego kursu. Brytyjczycy nie byli skłonni zaakceptować warunku stawianego przez stronę francuską, aby potencjalni członkowie przyjęli z góry zasadę ponadnarodowości, a rząd laburzystowski nie był gotów rezygnować z kontroli nad tymi dwiema gałęziami przemysłu, których nacjonalizacja stanowiła kluczowy element jego manifestu wyborczego. Tak więc na konferencji w Paryżu zabrakło brytyjskiej delegacji, a kiedy w 1953 roku powołano do życia Europejską Wspólnotę Węgla i Stali (EWWS), w jej skład weszło tylko sześć państw Europy Zachodniej - Francja, Niemcy, Włochy i kraje Beneluxu. Rozpoczęła się tym samym długotrwała separacja Zjednoczonego Królestwa od państw Szóstki.

Ten wybór odmiennych kierunków na rozstaju dróg został określony przez diametralnie różne losy Wielkiej Brytanii i jej kontynentalnych sąsiadów w pierwszych latach powojennych. Dla Francji pierwsze pięciolecie po wyzwoleniu okazało się niezwykle trudne: powolny proces leczenia kraju z powojennych ran został dodatkowo obciążony poważnymi niepowodzeniami w polityce zagranicznej. Zwłaszcza utworzenie państwa zachodnioniemieckiego odbierane było jako zagrożenie, choć już od połowy 1947 r. Francuzi zdawali sobie sprawę z jego nieuchronności. Ponowne pojawienie się silnego państwa niemieckiego mogło zakłócić proces dźwignania się

gospodarki francuskiej ze strat wojennych oraz zagrozić Francji w jej roli europejskiego przywódcy politycznego. W rezultacie, Plan Schumana charakteryzował się radykalizmem zrodzonym z poczucia klęski; Francja gotowa była posunąć się tak daleko tylko ze względu na rozczarowanie niedawną przeszłością i na niebezpieczeństwa, jakie niosła najbliższa przyszłość. Entuzjazm Niemiec Zachodnich wobec planu, który nie tylko obiecywał traktowanie na równi z innymi w ramach organizacji państw zachodnich, ale także stanowił drogę do zapoczątkowania powolnego procesu pojednania Niemiec z zachodnim sąsiadem, odzwierciedlał natomiast kruchą pozycję Republiki Federalnej na arenie międzynarodowej i świadomość, że będzie ona musiała oprzeć swe stosunki z sąsiednimi państwami na nowych, zdrowych podstawach.

Dla odmiany, Wielka Brytania postrzegała swoje ówczesne *status quo* jako dość dogodne i niewątpliwie lepsze niż ryzykowne eksperymenty federalistyczne. Utworzenie NATO w 1949 roku zdawało się zapewniać trwałe zaangażowanie Stanów Zjednoczonych w Europie Zachodniej. W tej sytuacji Związek Sowiecki lub wskrzeszone Niemcy nie stanowiły poważnego zagrożenia militarnego. Gospodarka Wielkiej Brytanii ukierunkowana była tymczasem na realizację trzech głównych zadań: w kraju - stworzenie państwowego systemu opieki społecznej, za granicą - utrzymanie powiązań z brytyjską Wspólnotą Narodów (Commonwealth), a także systematyczne działanie na rzecz stopniowego obniżania ceł w ramach organizacji takich jak GATT. Nie było natomiast potrzeby radykalnych zwrotów w polityce europejskiej, ani też poważniejszego nacisku opinii publicznej czy elit politycznych w kierunku ściślejszej współpracy z Szóstką. Ogół opinii publicznej wykazywał przeważnie niewiedzę lub obojętność w pierwszych etapach integracji europejskiej. Rząd brytyjski zdecydował się zatem, by Szóstka realizowała stopniowo swe dążenia, Londyn natomiast czuł się bezpiecznie poza jej obrębem w przekonaniu, że poczynania tych państw nie powinny niekorzystnie wpływać na pozycję polityczną bądź gospodarczą Zjednoczonego Królestwa. To rozejście się dróg w 1950 roku odzwierciedlało dobitnie brytyjską wiarę we własne możliwości¹⁸¹.

Pięć lat później, kiedy fakt zwołania europejskiej konferencji w Messynie ponownie postawił Wielką Brytanię przed wyborem między zaangażowaniem się w nowe przedsięwzięcia europejskie, a pozostaniem poza ich nurtem, ta pewność siebie była już nieco zachwiana. Chociaż niektórzy ministrowie i czołowi politycy brytyjscy nadal skłonni byli publicznie głosić niechęć do wysiłków Szóstki i przepowiadać, że proces zapoczątkowany w Messynie wkrótce padnie ofiarą takich samych zawirowań opinii publicznej jak te, przez które w roku 1954 legły w gruzach plany utworzenia Europejskiej Wspólnoty Obronnej, to byli i inni, zarówno w rządzie jak w kręgach reprezentujących Whitehall, którzy zaczęli wyrażać obawy co do sytuacji, w której - wbrew oczekiwaniom - Szóstce udałoby się stworzyć spójną europejską wspólnotę gospodarczą¹⁸². Przykładu takich postaw może dostarczyć ostrzeżenie, jakie w listopadzie 1995 roku Ministerstwo Skarbu skierowało do gabinetu, stwierdzając, że "niekorzystne skutki wstrzymywania się [od uczestnictwa w procesie messyńskim] mogą - w dłuższej perspektywie - okazać się większe niż korzyści"¹⁸³. W rezultacie

¹⁸¹ Obszerna literatura dotycząca realizacji Planu Schumana obejmuje między innymi następujące pozycje: Klaus Schwabe (ed.), "Die Anfänge des Schuman Plans 1950/1", Nomos/LGDJ/Bruylant, Bruksela 1988; Dirk Spierenburg i Raymond Poidevin, "Histoire de la Haute Autorité de la Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier", Bruylant, Bruksela 1993; Raymond Poidevin, "Robert Schuman: homme d'Etat 1886-1963", Imprimerie Nationale, Paryż 1986; Alan Milward, "The Reconstruction of Western Europe 1954-51", Methuen, Londyn 1984; John Gillingham, "Coal, Steel and the Rebirth of Europe, 1945-55", Cambridge University Press, Cambridge 1991; François Duchêne, "Jean Monnet. The First Statesman of Interdependence", Norton, Nowy Jork 1994, s. 181-225; Eric Roussel, "Jean Monnet", Fayard, Paryż, 1996, s. 512-566.

¹⁸² Klasyczny przykład takiego stanu błogości znajdujemy w komentarzu Butlera cytowanym przez Simon Burgess i Geoffry Edwards, "The Six plus One: British policy-making and the question of European economic integration, 1955", "International Affairs", nr 64, 1988.

¹⁸³ PRO. CAB 134/1228, EP(55)54, 7.11.1955. Z podziękowaniami dla Jamesa Ellisona.

tego rodzaju obaw, Brytyjczycy odnieśli się do procesu messyńskiego ze znacznie większym dystansem i bezstronnością niż poprzednio do Planu Schumana. Nadal uważano, że członkostwo byłoby całkowicie sprzeczne ze światową rolą Wielkiej Brytanii, a zwłaszcza jej powiązaniem ze Wspólnotą Narodów. Jednak poczynań Szóstki nie można już było śledzić z takim jak poprzednio, niezmaconym samozadowoleniem. Przeciwnie, strona brytyjska wysłała zrazu delegata do komisji Spaaka powołanej po konferencji messyńskiej, lecz już wkrótce wycofała swojego przedstawiciela i zaniechała udziału w omawianym planie. Następnie zaangażowała się w niezręczną próbę przekonania Szóstki, a Niemiec w szczególności, o potrzebie ponownego przemyślenia wszelkich dalszych kroków dotyczących koncepcji EWG, który to manewr skończył się nie tylko kompletnym fiaskiem, ale w dodatku pozostawił ogół opinii europejskiej w przekonaniu, że Wielka Brytania usiłuje sabotować proces integracji europejskiej¹⁸⁴. W oczach wielu sąsiadów Wielkiej Brytanii jej życzliwa bezstronność zdawała się ustąpić otwartej wrogości¹⁸⁵.

Brytyjczycy wkrótce doszli do wniosku, że wszelkie wysiłki zmierzające do podkopania autorytetu Szóstki zapewne mijają się z celem, a w dodatku mogą wywołać negatywną reakcję Stanów Zjednoczonych. Tak więc w miejsce wrogich przeciwdziałań zaczęto poszukiwać dróg konstruktywnej polityki w odpowiedzi na Messynę. We wrześniu 1956 roku zrodził się Plan G: propozycja, aby obszar wolnego handlu artykułami przemysłowymi obejmował całą osiemnastkę krajów członkowskich Europejskiej Organizacji Współpracy Gospodarczej (OEEC). Plan ten uzupełniałby koncepcję EWG gwarantując, że ściślejsza współpraca gospodarcza pomiędzy państwami Szóstki nie zaszkodzi interesom handlu w obrębie całej Europy Zachodniej, a także zabezpieczając przed ewentualnością niepowodzenia inicjatyw Szóstki i potencjalnego zagrożenia procesu liberalizacji handlu europejskiego gdyby negocjowany Traktat Rzymski napotkał przeszkody nie do pokonania. Koncepcja ta umożliwiałaby udział Wielkiej Brytanii we współpracy gospodarczej w Europie bez wyrzekania się jej zaangażowania we Wspólnocie Narodów. Zbliżony bardziej do strefy wolnego handlu niż do unii celnej, pomysł brytyjski nie wpływałby niekorzystnie na cła obowiązujące w poszczególnych krajach w stosunku do ich partnerów handlowych spoza Europy, natomiast celowe wyłączenie artykułów rolnych z proponowanego układu pozwalałoby państwom Wspólnoty Brytyjskiej eksportującym żywność uwolnić się na rynku brytyjskim od konkurencji ze strony europejskich producentów żywności - takich jak Francja¹⁸⁶.

Ministrowie odpowiedzialni za koncepcję Planu G zabiegali niestety w większym stopniu o poparcie ze strony brytyjskiej opinii publicznej i zgodę narodów Wspólnoty Brytyjskiej niż o zapewnienie sobie przychylniej reakcji Szóstki na zgłoszoną propozycję. Tymczasem w Ministerstwie Skarbu, gdzie zrodził się plan, formułując tego rodzaju taktykę wychodzono z roboczego założenia, że Szóstka odniesie się z entuzjazmem do każdej szansy bliższego powiązania działań Wielkiej Brytanii z jej wysiłkami. Okazało się jednak, że idea strefy wolnego handlu spotkała się na kontynencie z bardzo mieszanymi reakcjami. Dla niektórych była to rzeczywiście mile widziana koncepcja - sposób na zabezpieczenie cennych powiązań handlowych pomiędzy niektórymi państwami członkowskimi Szóstki a krajami, które postanowiły nie angażować się w ideę EWG - a także metoda podtrzymywania silnych więzi gospodarczych i politycznych z Wielką Brytanią. Opinię taką podzielali liczni przywódcy

¹⁸⁴ Względnie łagodny pogląd o polityce brytyjskiej znajdujemy w rozdziale autorstwa Johna W. Younga w: Michael Dockrill i John Young (ed.), "British Foreign Policy, 1945-56", Macmillan, Londyn 1989, s. 210-215.

¹⁸⁵ Paul-Henri Spaak, "Combats inachevés. De l'espoir aux déceptions", Fayard, Paryż 1969, s. 77.

¹⁸⁶ Genezę nowej polityki Wielkiej Brytanii opisują Elizabeth Kane, "Tilting to Europe?: British Responses to Developments in European Integration", praca doktorska, University of Oxford 1996, s. 40-70 oraz James Ellison, "British Policy Towards European Integration: The Proposal for a European Free Trade Area, June 1955 - December 1958", praca doktorska, Canterbury Christ Church College (w przygotowaniu).

niemieccy, a zwłaszcza minister gospodarki Ludwig Erhard, a także znaczna część opinii publicznej krajów Beneluksu¹⁸⁷. Jednak do wielu innych pomysłów utworzenia strefy wolnego handlu nie przemawiał. Z punktu widzenia licznych obserwatorów włoskich, a jeszcze liczniejszych francuskich, brytyjska propozycja nie wydawała się zbyt atrakcyjna. Obiecywała wprowadzić wolny handel, ale dotyczyłaby jedynie artykułów przemysłowych i nie stwarzała odpowiednich gwarancji i warunków umożliwiających udostępnienie pola gry na równych prawach, co Włochy i Francja miały nadzieje uzyskać w ramach Traktatu Rzymskiego. Ponadto Plan G nie zawierał żadnych elementów długofalowych zamierzeń EWG¹⁸⁸. Co gorsza, stworzenie organizacji o szerszym zasięgu mogłoby działać na niekorzyść wysiłków Szóstki, zmierzających do ściślejszego zjednoczenia. Niektórzy entuzjaści idei zjednoczonej Europy wyrażali obawy, że plan utworzenia strefy wolnego handlu - kreślony tak wyraźnie pod dyktando brytyjskie - zniweczy postępy poczynione przez Szóstkę, toteż nie jest niczym innym jak polityką sabotażu - tym razem sprytnego kryptosabotażu pod przykrywką konstruktywnej propozycji. Inni skłonni byli ferować łaskawsze oceny przyznając, że Plan G reprezentuje rzetelną próbę pozytywnej reakcji Wielkiej Brytanii na integrację Szóstki. Niemniej nawet przedstawiciele tej drugiej opinii obawiali się, że stworzenie obszerniejszej, za to luźniej powiązanej strefy wolnego handlu w ramach Europejskiej Organizacji Współpracy Gospodarczej osłabi działalność EWG, a także ograniczy perspektywy przyszłego rozwoju tej Wspólnoty jako silnego ugrupowania politycznego. Jak to później skomentował belgijski minister spraw zagranicznych Spaak: "gdyby został przyjęty [brytyjski plan], utopiłby Wspólny Rynek w strefie wolnego handlu"¹⁸⁹.

Gospodarcze obawy Francji i Włoch o reperkusje propozycji brytyjskiej, w połączeniu z wyrażanym w gronie stronników silnej integracji europejskiej niepokojem, że plan ten - powstały w dobrej czy w złej wierze - może opóźnić ich postępy w drodze do celu wystarczyły, aby negocjacje na temat projektu strefy wolnego handlu nigdy nie nabrały odpowiedniego rozpędu. Na życzenie Francji odroczono rozpoczęcie poważnych dyskusji aż do momentu zakończenia procesu ratyfikacji Traktatu Rzymskiego, a następnie - kiedy wreszcie opóźniona debata doszła do skutku - rozmowy natychmiast ugrzęzły w gąszczu kontrowersji wokół ściśle technicznych szczegółów, które zdawały się nie mieć końca. Do czerwca 1958 roku, w dziewięć miesięcy po rozpoczęciu dyskusji na forum OEEC, Reginald Maulding, brytyjski przewodniczący tych obrad, bliski był ogłoszenia fiaska; w cztery miesiące później przynęgnięcie Mauldinga udzieliło się całemu gabinetowi brytyjskiemu¹⁹⁰. Kiedy w listopadzie 1958 roku de Gaulle ogłosił, że Francja nie jest przygotowana do dalszego rozpatrywania planu strefy wolnego handlu (które to oświadczenie niektórzy komentatorzy nazywają pierwszym wetem prezydenta Francji), co było po prostu otwartym potwierdzeniem od dawna zaistniałych faktów. Strefa wolnego handlu umierała powoli od dawna, zanim de Gaulle zarządził jej uroczysty pochówek.

Pierwszą reakcją Wielkiej Brytanii na takie zaostrenie sytuacji było odwrócenie się od Wspólnoty, a także - wraz z większością innych państw członkowskich Europejskiej Organizacji Współpracy Gospodarczej pozostającymi poza EWG - stworzenie w Europie alternatywnego ugrupowania czyli Europejskiego Stowarzyszenia Wolnego Handlu (EFTA). Konwencja sztokholmska, podpisana 4 stycznia 1960 roku, skupiła Wielką Brytanię, Norwegię, Szwecję, Danię, Austrię, Szwajcarię i Portugalię¹⁹¹. Teraz Siódemka mogła trzymać w szachu Szóstkę, jednak dla Wielkiej Brytanii EFTA nigdy

¹⁸⁷ Najnowszą analizę reakcji niemieckich przedstawia Martin Schaad, "Anglo-German relations during the formative years of the European Community, 1955-61", praca doktorska, University of Oxford 1995, s. 106-116.

¹⁸⁸ Przegląd poglądów francuskich zob. "La Zone de Libre Echange devant l'opinion française", "Revue du Marché Commun", nr 1, marzec 1958.

¹⁸⁹ Paul-Henri Spaak (n. 185), s. 82.

¹⁹⁰ Jean-Charles Snoy et d'Oppuers, "Rebâtir l'Europe", Duculot, Paryż 1989, s. 130; Ellison (n. 186).

nie stanowiła rozwiązania na dłuższą metę. Partnerzy Zjednoczonego Królestwa w tym ugrupowaniu byli zbyt małymi państwami, aby stworzyć poważną alternatywę w stosunku do rynków Szóstki, a organizacji brakowało dostatecznego wpływu politycznego. Jak z przekąsem skomentował pewien brytyjski minister, wybrać opcję EFTA zamiast zacieśnienia powiązań z EWG to tak, jakby poślubić córkę inżyniera po otrzymaniu kosza od córki dyrektora naczelnego¹⁹².

Tak więc w okresie dziesięciu lat Wielka Brytania przeszła drogę od pozycji zachodnioeuropejskiego państwa całkowicie zadowolonego ze swojego *status quo* i nie zainteresowanego wprowadzaniem zmian do sytuacji jednego z najbardziej niezadowolonych krajów. Z politycznego i ekonomicznego punktu widzenia nie mogła sobie jednak pozwolić na peryferyjną wegetację w grupie małych państw. W rezultacie jeszcze nawet przed podpisaniem Konwencji sztokholmskiej Wielka Brytania zaczynała ukradkiem badać ewentualne drogi ponownego podejścia do EWG. Ustalenie dokładnej daty decyzji Harolda Macmillana o konieczności dołączenia do EWG jest sporne¹⁹³. Z faktów dość jasno jednak wynika, że już w drugiej połowie 1960 roku premier wraz z gronem wyższych dyplomatów prowadził dyskretnie manewry, zabiegając o szersze poparcie w ubieganiu się o członkostwo. Na początku roku 1960 gabinet dokonał szczegółowej analizy polityki brytyjskiej wobec Europy, szczególnie w świetle niepokojącego sprawozdania grupy urzędników państwowych, z którego wynikało ostrzeżenie, że pozostając na zewnątrz coraz bardziej jednoczącej się Europy, Brytyjczycy ryzykują gospodarcze osłabienie i polityczną marginalizację¹⁹⁴. Na tym spotkaniu nie powzięto żadnych radykalnych kroków, stwierdzono jednak, że - po pierwsze - poprzednia inicjatywa brytyjska (koncepcja strefy wolnego handlu) jest martwa i nie ma szans na jej wskrzeszenie, po drugie zaś, że aktualny stan rzeczy jest niezadowolający. Upoważniono zatem Ministerstwo Spraw Zagranicznych do prowadzenia na niższym szczeblu dwustronnych rozmów z kilkoma państwami Szóstki w celu ustalenia, jaki rodzaj kompromisu może być osiągnięty w stosunkach między Szóstką a Siódmką. W następstwie tego spotkania, ale jeszcze w tym samym miesiącu, w gabinecie przeprowadzono serię rozsad kadrowych, przenosząc szereg ministrów o reputacji proeuropejskiej do zadań wymagających szczególnej wrażliwości wobec ewentualnej zmiany kursu w stosunkach z EWG. Christopher Soames został ministrem rolnictwa, Duncanowi Sandysowi powierzono odpowiedzialność za stosunki ze Wspólnotą Europejską, a Edward Heath otrzymał tytuł Strażnika Pieczęci. Następnie jesienią i na początku zimy tegoż roku miały miejsce rozmowy między grupą przedstawicieli Ministerstwa Spraw Zagranicznych a wysokimi urzędnikami reprezentującymi Niemcy i Włochy, gdy tymczasem Heath udał się do Paryża, aby tam omówić problemy stosunków brytyjsko-europejskich z francuskim ministrem spraw zagranicznych Couve de Murvillem.

Również opinia publiczna po raz pierwszy zaczęła odgrywać rolę istotnego czynnika. Wiedza o EWG nadal ograniczała się głównie do dość wąskiej elity. Z badań przeprowadzonych w 1957 roku wynikało, że większa część społeczeństwa brytyjskiego nigdy o Wspólnocie nie słyszała, a wielu z tych, którzy twierdzili, że wiedzą o jej istnieniu trwało w przeświadczeniu, że Zjednoczone Królestwo jest już jej

¹⁹¹ Opis utworzenia EFTA zob. Miriam Camps, "Britain and the European Community 1955-1963", Oxford University Press, 1964, s. 210-231.

¹⁹² Richard Griffiths i Stuart Ward, "The End of a Thousand Years of History": The Origins of Britain's Decision to Join the European Community, 1955-61", w: Richard Griffiths i Stuart Ward (ed.), "Courting the Common Market. The First Attempt to Enlarge the EEC, 1961-3", Lothian Foundation Press, Londyn 1996, s. 17.

¹⁹³ Griffiths i Ward (n. 192) argumentują, że Macmillan był przekonany już przed zebraniem gabinetu w lipcu 1960 roku; z kolei Wolfram Kaiser utrzymuje, że Macmillan nie był zdecydowany przez tą datą. Wolfram Kaiser, "Using Europe, Abusing the Europeans: Britain and European Integration, 1945-1963", Macmillan, Londyn 1996, s. 136.

¹⁹⁴ PRO. CAB 128/34, CM(60), 31-sze zebranie, 13.7.1960.

członkiem¹⁹⁵. W gronie poinformowanych utrwałała się jednak stopniowo tendencja do popierania idei członkostwa. Do opinii lansowanej przez *Financial Times* - który już od drugiej połowy 1959 roku popierał ideę przystąpienia do Wspólnoty - dołączyły w następnym roku *Guardian*, *Observer* i *Economist*. Prawdopodobne wydawało się, że także *Daily Telegraph* i *Times* podążą w kierunku zdecydowanie wskazywanym przez rząd. Jedynie gazety pozostające w posiadaniu Lorda Beaverbrooka - głównie *Daily Express* - ostro sprzeciwiały się wszelkim kompromisom pomiędzy Wielką Brytanią a Szóstką¹⁹⁶. W tej sytuacji można było sądzić, że przy umiejętnej realizacji wniosku o akces idea członkostwa spotkałaby się w jakimś stopniu z poparciem społecznym.

Takie przekonanie przyświecało zapewne Haroldowi Macmillanowi, kiedy w kwietniu 1961 roku wyjaśniał członkom Gabinetu dlaczego uważa, że Wielka Brytania powinna ubiegać się o członkostwo w EWG. Największą wagę w swojej argumentacji przywiązywał Macmillan nie tyle do potencjalnego poparcia społecznego dla idei ubiegania się o członkostwo, co raczej do niebezpieczeństw - także gospodarczych, ale przede wszystkim politycznych - na które narażałaby się Wielka Brytania pozostając poza EWG. Poza obrębem Wspólnoty, Zjednoczone Królestwo byłoby zmuszone do bezradnego przypatrywania się, jak coraz bardziej zjednoczona Europa wzrasta i zaczyna wypierać Wielką Brytanię z jej pozycji głównego zachodniego partnera Stanów Zjednoczonych i zagrażać kontroli Londynu nad EFTA, a nawet nad partnerami z Brytyjskiej Wspólnoty Narodów. Natomiast wewnątrz EWG Wielka Brytania mogłaby zachować przywódczą pozycję, a także - wykorzystując swe wyjątkową pozycję łącznika między Europą a Ameryką - mogłaby zagwarantować, że żadna ewentualna europejska unia polityczna nie zagrazi interesom Paktu Atlantyckiego. Premier zapewniał także, że wszelkie niedogodności wynikające z przystąpienia - te, które mogłyby dotknąć rolników, kraje EFTA czy też narody Wspólnoty Brytyjskiej - będzie można całkowicie wyeliminować, o ile Wielka Brytania dopilnuje, aby w negocjacjach uzyskać odpowiednie zabezpieczenie dla swych szczególnych interesów¹⁹⁷.

Tak więc warunkowy wniosek o członkostwo uzyskał wstępną aprobatę Gabinetu 26 kwietnia 1961 roku, został następnie zatwierdzony w lipcu 1961 roku i ogłoszony w Parlamencie 31 lipca 1961 roku¹⁹⁸. Według wyjaśnień Macmillana w Izbie Gmin, Wielka Brytania nie podjęła jeszcze ostatecznej decyzji o przystąpieniu do Wspólnoty. Wniosek miał na celu zbadanie w trakcie negocjowania kandydatury, jakie warunki postawiłyby na wstępie kraje Szóstki. W jaki sposób - na przykład - uwzględniono by fakt, że brytyjscy rolnicy nie uczestniczyli w negocjacjach nad Wspólną Polityką Rolną i w związku z tym nie weszli jeszcze na drogę powolnego i bolesnego procesu dostosowywania się do nowych przepisów Wspólnoty? Albo - na ile wyjątków w kwestii ceł zewnętrznych można by liczyć przy imporcie towarów przemysłowych i rolniczych z krajów Brytyjskiej Wspólnoty Narodów? Tylko na podstawie odpowiedzi na takie pytania rząd brytyjski mógłby podjąć ostateczną decyzję. Do tego momentu wniosek pozostawał tylko warunkową ofertą.

Ten sposób przedstawienia sprawy był wyrazem bardzo mądrej polityki wewnętrznej. W kontekście deklaracji premiera - który zapewnił rolników, że oferta przystąpienia nie przejdzie, jeśli rolnicy Wielkiej Brytanii i Brytyjskiej Wspólnoty Narodów nie będą odpowiednio traktowani - ówczesnym zatwardziałym eurosceptykom trudno było polemizować tak, jak to im się udawało podczas gabinetowych dyskusji w lipcu 1960 roku, kiedy utrzymywali, że członkostwo zrujnuje rolnictwo zarówno brytyjskie, jak i Brytyjskiej Wspólnoty Narodów. W przeciwieństwie

¹⁹⁵ James Spence, "Movements in the public mood: 1961-1975", w: R. Jowell & G. Hoinville (ed.), "Britain into Europe. Public opinion in the EEC, 1961-1975", Croom Helm, Londyn 1976, s. 19.

¹⁹⁶ Z podziękowaniami dla George'a Wilkesa.

¹⁹⁷ PRO. CAB 128/35, część 1; CC24(61), 26.4.1961.

¹⁹⁸ Bardziej szczegółowa analiza pierwszego wniosku Wielkiej zob. N. Piers Ludlow, "Dealing With Britain: The Six and the First UK Application to the EEC", Cambridge University Press, 1997.

do poprzedniej sytuacji, teraz byliby zmuszeni do konfrontacji z decyzją Macmillana na płaszczyźnie pryncypiów politycznych, a tego na ogół nie byli w stanie zrobić. Tak więc Parlament zatwierdził warunkowy wniosek o członkostwo w EWG spektakularną większością głosów 313 do 5, przy czym opozycja z Partii Pracy wstrzymała się od głosu. Do manewru Macmillana odnoszono się jednak mimo to sceptycznie. Na przykład George Ball, zdecydowanie proeuropejski amerykański podsekretarz Stanu do spraw Europy, zwrócił się do prezydenta Kennedy'ego z kąśliwym komentarzem sugerując, że "Wielka Brytania próbuje się wśliznąć bokiem do Wspólnego Rynku"¹⁹⁹.

Początkowo wydawało się, że w gronie Szóstki wybaczonej Wielkiej Brytanii jej niezdecydowaną postawę. Z wyjątkiem Francji, wszystkie państwa członkowskie Wspólnoty robiły wrażenie szczerze zachwyconych, że Brytyjczycy wykazują gotowość zakończenia okresu izolacji od kontynentu, którą sobie sami narzucili. Nawet we Francji de Gaulle musiał powstrzymać się od okazywania osobistej niechęci, skoro wielu, włączając jego własny gabinet i liczących się sprzymierzeńców w Parlamencie, skłonnych było przyjąć Wielką Brytanię z otwartymi ramionami. Warunkowy charakter zgłoszonego akcesu brytyjskiego zdawano się niemal przeoczyć. Kiedy jednak negocjacje brukselskie były już w toku, wady tak ostrożnie sformułowanego wniosku natychmiast się uwidoczniły. Pierwszy problem polegał na tym, że warunkowy charakter propozycji brytyjskiej zachęcał różne grupy interesów w Zjednoczonym Królestwie i we Wspólnocie Narodów do wywierania presji w celu uzyskania specjalnych przywilejów. Wiele takich postulatów znalazło się ostatecznie w instrukcjach negocjacyjnych, w rękach Edwarda Heatha i towarzyszących mu członków brytyjskiej delegacji. W swojej paryskiej przemowie Heath przedstawił listę kwestii, które jego rząd pragnie zbadać w toku rozmów brukselskich - a była to zniechęcająco obszerna lista, uwzględniająca szeroki wachlarz zagadnień. Negocjacje nie mogły potrwać krótko nawet gdyby wszystkie nacje w nich uczestniczące wykazały maksimum dobrej woli. Po drugie, już sama liczba i złożoność postulatów brytyjskich zachęcała Szóstkę do przyjęcia w dyskusjach postawy defensywnej tak, aby w procesie negocjacji chronić interesy Wspólnoty i jej osiągnięcia, choćby nawet kosztem tempa i elastyczności rozmów. Odzwierciedlało to nieklamany niepokój Szóstki o to, że wejście Wielkiej Brytanii może w poważnym stopniu zachwiać strukturę EWG i działać na szkodę tych właśnie osiągnięć, które zachęciły Zjednoczone Królestwo do ubiegania się o członkostwo we Wspólnocie. A po trzecie, wejście Wielkiej Brytanii do Wspólnoty jakby bocznymi drzwiami sprawiało, że moment, w którym Szóstka musiała podjąć polityczną decyzję i stwierdzić, czy jej członkostwo jest pożądane mógł się odwlekać w nieskończoność. W rezultacie ci, którzy podzielali wątpliwości de Gaulle'a związane z perspektywą powiększenia Wspólnoty nie musieli od razu wybierać między otwartą deklaracją swoich zastrzeżeń - co pociągałoby za sobą różnego rodzaju niebezpieczeństwa - a rezygnacją i zgodą na niepożądany rozwój wydarzeń, wybrali jednak taktykę partyzanckiej dywersji. Działania te skierowane były przeciwko członkostwu Wielkiej Brytanii i prowadzone w ramach złożonych i uwikłanych w technicznych szczegółach negocjacji brukselskich. Przeładowany kalendarz negocjacji pozostawiał szerokie pole działania dla francuskiego obstrukcjonizmu. De Gaulle mógł więc liczyć na to, że umiejętna postawa jego brukselskich negocjatorów może doprowadzić stronę brytyjską do wycofania swojego akcesu, nie zmuszając jednocześnie Francji do otwartej deklaracji negatywnej.

Piętnaście miesięcy rokowań w Brukseli było dla Brytyjczyków okresem wysoce frustrującym. Oprócz istotnych trudności z zapewnieniem odpowiednich zabezpieczeń dla grup specjalnych interesów, których strona brytyjska podjęła się bronić, sprawy pogarszała zrozumiała niechęć Szóstki do poddawania manipulacjom wypracowanych

¹⁹⁹ George Ball, "The Past Has Another Pattern", Norton, Nowy Jork 1982, s. 218.

przez nią z takim trudem i sprawnie działających fundamentalnych instytucji i zasad polityki Wspólnoty, na co nałożył się jeszcze zamierzony obstrukcjonizm strony francuskiej. Co więcej, ta ostatnia taktyka była realizowana nader zręcznie: Francuzi okazali się takimi mistrzami w wyrażaniu zawołowanych zastrzeżeń w języku wysoce *communautaire*, że często trudno było ocenić, czy w danym momencie chodziło o prawdziwą troskę o Wspólnotę i jej linie polityczną, czy o kolejną próbę pokrzyżowania szyków Brytyjczykom.

Długo przyszło czekać na pierwsze postępy w negocjacjach, a kiedy już do nich dochodziło, często musiały być okupione poważnymi ustępstwami ze strony Wielkiej Brytanii. To z kolei zaczęło wywierać niekorzystny wpływ na opinię publiczną w Zjednoczonym Królestwie. Sondaże wskazywały, że między kwietniem a grudniem 1962 roku wskaźnik poparcia społeczeństwa brytyjskiego dla idei wstąpienia kraju do EWG spadł z 47,1% do 37,8%, a jednocześnie odsetek tych, którzy deklarowali się jako przeciwnicy "wejścia do Europy" wzrósł z 25% do 52,2%²⁰⁰. Popierających kandydaturę Wielkiej Brytanii niepokoiło także stopniowe przejście opozycyjnej Partii Pracy na pozycje nader wrogie idei ubiegania się o wejście do Wspólnoty. Wprawdzie Laburzyści ostrożnie formułowali swoje stanowisko, aby w zasadzie nie wykluczyć perspektywy członkostwa, przemówienie ich przywódcy na zjeździe partii we wrześniu - kiedy to Hugh Gaitskell wyraził się o członkostwie EWG jako o czymś, co mogłoby wyznaczyć "koniec tysiącletniej historii" - nie pozostawiało wątpliwości co do tego, jak sceptycznie partia ta odnosi się do korzyści spodziewanych w związku ze wstąpieniem do EWG.

Pomimo tych trudności Edward Heath i towarzyszący mu wspólnegocjatorzy zdawali się jednak mozolnie zbliżać do osiągnięcia sukcesu w Brukseli. Na początku roku 1963 znaczna liczba kwestii nadal wymagała rozwiązania, ale wystarczająco dużo równie złożonych problemów z powodzeniem rozwiązano, dając przynajmniej optymistom nadzieję na ujrzenie końca negocjacji. W połowie stycznia planowano zwołać sesję-maraton, aby na jej forum, przy skoncentrowanej woli uczestników, wyjaśnić wszystkie pozostałe do ustalenia punkty. Z niekorzyścią dla Macmillana de Gaulle zdołał wykorzystać te długie miesiące, które minęły od wstępnego ogłoszenia woli akcesu Wielkiej Brytanii do stycznia 1963 roku, aby znacznie umocnić swoją pozycję tak w kraju, jak i na arenie międzynarodowej. Triumf gaullistów w listopadowych wyborach w 1962 roku miał tu szczególne znaczenie, ponieważ uwolnił Generała od konieczności zabiegania o poparcie w parlamencie ze strony deputowanych z partii centrowych i MRP, w których gronie było wielu zwolenników powiększenia Wspólnoty. W rezultacie 14 stycznia 1963 roku prezydent Francji mógł skorzystać z nowo uzyskanej niezależności, aby podczas pełnej dramaturgii konferencji prasowej w Pałacu Elizejskim oświadczyć otwarcie, że jego zdaniem Wielka Brytania nie jest jeszcze gotowa do roli członka Wspólnoty Europejskiej. W tym momencie francuscy negocjatorzy w Brukseli otrzymali instrukcje, aby zakończyć dyskusje na temat członkostwa.

Zarówno Wielka Brytania, jak i pięć państw Wspólnoty były zszokowane i rozgniewane tym krokiem ze strony Generała. Zapominając o wahaniach Brytyjczyków i różnych pozostałych do wyjaśnienia kwestiach, w ciągu dwóch tygodni gorączkowych zabiegów dyplomatycznych próbowano w zgodnym wysiłku ratować kandydaturę Wielkiej Brytanii. Wszystko na próżno. 29 stycznia, pod koniec ostatniego, emocjonującego spotkania ministrów, Henri Fayat, belgijski wiceminister i przewodniczący konferencji na temat rozszerzenia Wspólnoty z niechęcią ogłosił, że negocjacje pomiędzy Wielką Brytanią a Szóstką zostały nieodwołalnie zawieszane. Brytyjczycy opuścili Brukselę solennie przyrzekając, że powrócą. W swoim przemówieniu w dniu 29 stycznia Heath obiecywał: "nie zamierzamy odwracać się

²⁰⁰ "Observer" z 9.9.1962 r.

plecami od kontynentu europejskiego ani od krajów Wspólnoty". Jednak do momentu znalezienia sposobu na ominięcie obiekcji strony francuskiej opóźniona próba wejścia Wielkiej Brytanii do EWG musiała zostać odłożona.

Kolejne podejście Brytyjczyków do Wspólnoty miało miejsce dopiero w latach 1966-67. W październiku 1963 roku Macmillan ustąpił ze stanowiska ze względu na zły stan zdrowia, a jego zamierzenia w polityce zagranicznej podzieliły los niepowodzenia ze stycznia 1963 roku. W rok później do władzy doszła Partia Pracy, zamykając trzynastoletni okres władzy Konserwatystów. W świetle pamiętnej niechęci Laburzystów do wniosku Macmillana o wejście do Wspólnoty nie wydawało się dziwne, że nowy rząd na początku zdawał się nie przywiązywać większej wagi do obecności w EWG. Jako swoje zagraniczne priorytety wyznaczył takie cele, jak odnowienie więzi z krajami Brytyjskiej Wspólnoty Narodów, zachowanie brytyjskiej obecności "na wschód od Suez" oraz podtrzymywanie specjalnych stosunków ze Stanami Zjednoczonymi²⁰¹. Wyglądało na to, że Wielką Brytanią nie podejmie dalszych wysiłków na rzecz wejścia do Wspólnoty dopóki Harold Wilson będzie zajmował apartamenty przy Downing Street 10. I rzeczywiście, dla tych osób w Zjednoczonym Królestwie i na kontynencie, które pragnęły zbliżenia Wielkiej Brytanii do Wspólnoty jedyną pocieszającą wiadomością w latach 1964 i 1965 było pojawienie się Heatha jako nowego przywódcy torysowskiego oraz wzrastające poparcie społeczne dla idei brytyjskiego akcesu do Wspólnoty, co gwarantowało, że Wielka Brytania podejmie próbę akcesu pod sterami rządu konserwatywnego. Do marca 1966 roku poparcie dla wniosku o członkostwo EWG wzrosło do 70%, a wskaźnik przeciwników spadł do 15%²⁰². Okazało się jednak, że te nastroje proeuropejskie nie wystarczyły, aby przechylić szalę zwycięstwa na stronę Konserwatystów i Wilson został ponownie wybrany w marcu 1966 roku zdecydowaną większością głosów. Wszystko zapowiadało, że Wielka Brytania długo jeszcze pozostanie poza obrębem Wspólnoty.

Nie znaczy to jednak, by rząd laburzystowski był całkowicie głuchy na te głosy nacisku ekonomicznego i społecznego, które przekonały Macmillana o potrzebie ubiegania się o wejście do EWG. Brytyjskie wskaźniki wzrostu pozostawały w tyle za krajami Szóstki, gdy tymczasem kurczyły się obszary światowych wpływów Zjednoczonego Królestwa. Alternatywy wobec wariantu europejskiego były także źródłem rozgoryczenia. Jedność Brytyjskiej Wspólnoty Narodów ulegała coraz silniejszym napięciom wobec wybuchu wielkiej awantury wokół sposobów zażegnania kryzysu w Rodezji, zaś EFTA była stowarzyszeniem zbyt małym, aby zaspokoić potrzeby Wielkiej Brytanii. Próba nawiązania pewnej formy związków gospodarczych pomiędzy Szóstką a Siódmką zakończyła się niepowodzeniem w roku 1965. Nie powiodła się także realizacja propozycji amerykańskiego senatora Jacoba Javitsa, aby stworzyć Północnoatlantycką Strefę Wolnego Handlu, która wiązałaby ekonomiczne interesy Wielkiej Brytanii raczej ze Stanami Zjednoczonymi niż z Europą. Do roku 1966 wzrosły szeregi tych polityków laburzystowskich, którzy zaczęli znów spoglądać w kierunku Wspólnoty i rozpatrywać wejście do EWG jako sposób na rozwiązanie bolączek ekonomicznych i politycznych²⁰³.

W tym gronie nawróconych czołową postacią był sam Wilson. Tak jak w przypadku Macmillana, analitycy różnią się co do daty, którą należy uznać za moment, kiedy przywódca Partii Pracy zdecydował się podjąć próbę wprowadzenia Wielkiej Brytanii do EWG. Większość historyków jest zdania, że wkrótce po rozpoczęciu drugiej kadencji Laburzystów w 1966 roku premier myślał już poważnie o tej możliwości i o konieczności zastosowania odpowiednich manewrów. W tych zamiarach niewątpliwie

²⁰¹ Ben Pimlott, "Harold Wilson", Harper Collins, Londyn 1992, s. 382-388.

²⁰² John Spence (n. 195), s. 23.

²⁰³ Pimlott (n. 201), s. 432-442; John Young, "Britain and European Unity, 1945-1992", St. Martin's Press, Londyn 1993, s. 86-93.

poکرzepiły go pogłoski nadchodzące ze strony francuskiej, jakoby de Gaulle skłonny był do ponownego przemyślenia koncepcji powiększenia Wspólnoty. W marcu 1966 roku, w ferworze kampanii wyborczej w Wielkiej Brytanii, pojawiły się informacje, że francuski sekretarz stanu do spraw stosunków zagranicznych, Jean de Broglie, oświadczył na zebraniu Rady Ministrów Unii Zachodnioeuropejskiej, iż wejście Wielkiej Brytanii do EWG byłoby pożądane²⁰⁴. Jednak główną siłą napędową nie były wieści z Francji, lecz brytyjskie wewnętrzne bolączki gospodarcze. W lipcu 1966 roku seria lokalnych strajków dała początek kryzysowi funta szterlinga. Odpowiedzią rządu była gospodarka deflacyjna. Ten łańcuch wypadków nie tylko uwypuklił przewlekłe osłabienie gospodarki brytyjskiej, ale także zmusił do ukrócenia szeregu reform zaplanowanych przez rząd laburzystowski. W tej sytuacji Wilson potrzebował w swej polityce nowej myśli przewodniej, która skupiłaby jego rząd i zwolenników, a wniosek o wejście do EWG mógł spełnić nie tylko taką rolę, ale również - wykorzystując sprzyjający klimat społeczny - powstrzymać konserwatystów od ostrych ataków na rząd. Co więcej, dzięki przesunięciom kadrowym w gabinecie na fali kryzysu lipcowego, w Ministerstwie Spraw Zagranicznych znalazł się George Brown, długoletni wierny entuzjasta brytyjskiego członkostwa w EWG. Scena była więc gotowa do drugiej próby wejścia Wielkiej Brytanii do Wspólnoty.

Wilson od początku podchodził do sprawy bardzo ostrożnie, pamiętając zarówno o opozycji wobec wejścia do EWG, utrzymującej się w jego partii i gabinecie, jak i wątpliwościach wokół potencjalnej reakcji de Gaulle'a. W listopadzie 1966 roku premier ogłosił, że zamierza odwiedzić stolice państw Szóstki aby stwierdzić, jak państwa członkowskie Wspólnoty odniosą się do ponownej inicjatywy brytyjskiej. Zasadnicze znaczenie miała oczywiście wizyta w Paryżu w styczniu 1967 roku. De Gaulle nie zadeklarował wprawdzie swojej pomocy, ale na podstawie tego co usłyszał Wilson poczuł się wystarczająco zachęcany, aby kontynuować swą politykę. W maju 1967 roku, bez względu na fakt, że w społeczeństwie zaczęła opadać szczytowa fala nastrojów proeuropejskich z 1966 roku, premier zapewnił sobie poparcie gabinetu i parlamentu, aby zastąpić poprzednią "sondę" bezwarunkową deklaracją członkostwa. Tym razem jednak prezydent Francji nie był skłonny dopuścić nawet do rozpoczęcia negocjacji wokół kandydatury. 16 maja Generał zwołał konferencję prasową, na której oświadczył, że członkostwo Wielkiej Brytanii przerwałoby normalny tok prac EWG, opóźniło rozwój więzi politycznych pomiędzy krajami Szóstki, a także w nieakceptowalnej mierze obciążyło bilans płatniczy Zjednoczonego Królestwa. Podobnie jak cztery lata wcześniej, przezornie nie omieszkał podkreślić, że pewnego dnia Wielka Brytania będzie gotowa do wejścia do Wspólnoty, ale do tego momentu - jak sugerował de Gaulle - bardziej wskazaną formą byłoby stowarzyszenie między Zjednoczonym Królestwem a Szóstką. Wilson usiłował jednoznacznie odrzucić argumentację Generała i już nazajutrz wygłosił przemówienie, w którym deklarował, że nie uznaje generalskiego "non" za odpowiedź i że Wielka Brytania będzie wywierała konsekwentny nacisk na realizację jej wniosku. W miesiąc później Wilson ponownie udał się do Francji, usiłując odnieść sukces w tym, co nie powiodło się Macmillanowi i przekonać de Gaulle'a drogą osobistej dyplomacji. W lipcu Wielka Brytania zgłosiła wniosek o członkostwo w Unii Zachodnioeuropejskiej, w nadziei na zainicjowanie dyskusji, w ramach której pięć państw członkowskich popierających starania Brytyjczyków mogłoby wywrzeć nacisk na Francję. Jednak podobnie jak w roku 1963 wysiłki te okazały się bezowocne. W listopadzie 1967 roku na kolejnej konferencji prasowej de Gaulle powtórzył swoje słowa sprzeciwu wobec koncepcji poszerzenia EWG i Wielka Brytania zmuszona była uznać kolejną porażkę. Zjednoczone Królestwo było nadal zepchnięte na boczną linię i skazane na frustrujące oczekiwanie²⁰⁵.

²⁰⁴ Uwe Kitzinger, "The Second Try. Labour and the EEC", Pergamon Press, Oxford 1968, s. 103-107.

²⁰⁵ Young (n. 203), s. 93-101; Kitzinger (n. 204), s. 177 i nast.

Rezygnacja de Gaulle'a z urzędu prezydenckiego w dniu 28 kwietnia 1969 roku zdawała się budzić w Brytyjczykach nowe nadzieje. Pomimo zwodniczych sugestii, jakoby w ostatnich latach swojej władzy Generał skłonny był osobiście rozważyć od nowa brytyjską deklarację akcesu do Wspólnoty i zainicjować prywatne rozmowy z parlamentem Zjednoczonego Królestwa, trudno uwierzyć, aby po dwóch poniżających odmowach jakikolwiek parlament brytyjski gotów był podjąć kolejne ryzyko i zaangażował się publicznie w procedurę wejścia do EWG póki de Gaulle był przy władzy²⁰⁶. Kiedy jednak w Pałacu Elizejskim zagościł Pompidou, ponowienie wniosku z 1967 roku nagle stało się możliwe. Whitehall poczynił przygotowania do nowych negocjacji z Szóstką. Wynik wyborów powszechnych z czerwca 1970 roku zdecydował jednak o tym, że to Konserwatyści, a nie Laburzyści mieli zgłosić trzeci, tym razem decydujący wniosek o członkostwo. Tak się korzystnie złożyło, że nowym premierem był Edward Heath - polityk, którego pierwszym poważnym zadaniem dyplomatycznym była rola głównego negocjatora w rokowaniach związanych z brytyjską kandydaturą do Wspólnoty w latach 1961-63.

Sukces w uzyskaniu członkostwa w latach 1970-71 należy przypisać - przynajmniej częściowo - zastosowaniu taktyki dwutorowego podejścia²⁰⁷. Podobnie jak dziewięć lat wcześniej, brytyjskiej delegacji powierzono misję przeprowadzenia w Brukseli szczegółowych negocjacji z państwami Szóstki. Na początku rozmowy prowadził Anthony Barber, a następnie, od lipca 1970 roku, Geoffrey Rippon. Wkrótce okazało się, że negocjacje brukselskie są niezwykle wyczerpujące. Zwłaszcza Francuzi zdawali się być równie nieskłonni do ustępstw wobec postulatów brytyjskich dotyczących szczególnego traktowania - podobnie jak w latach 1961-63. Fakt ten natychmiast wzbudził wątpliwości, czy Pompidou nie okaże się w praktyce jeszcze bardziej nieugięty wobec brytyjskich starań o członkostwo niż jego poprzednik. Trudno było określić, czy Francja dokonała odrotu do wczesnej taktyki de Gaulle'a z lat 1960-62 i próbuje zademonstrować Wielkiej Brytanii, że członkostwo nadal nie leży w jej zasięgu, czy też w Brukseli chodzi jej po prostu o twarde targowanie. Na początku 1971 roku nastąpił impas w negocjacjach technicznych, gdy ani Wielka Brytania, ani Francja nie zdradzały chęci ustępstw w wielu kwestiach, począwszy od importu nowozelandzkich wyrobów mleczarskich a skończywszy na finansowaniu Wspólnej Polityki Rolnej. Cała sytuacja przygnębiająco przywodziła na myśl okoliczności pierwszego brytyjskiego wniosku o członkostwo we Wspólnocie. Co gorsza, wyglądało na to, że proeuropejski *consensus* w Parlamencie, który dał Wilsonowi podstawę do ponownego ubiegania się o wejście do EWG, ulega zachwianiu w miarę jak Partia Pracy zajmuje stopniowo stanowisko wrogie polityce Konserwatystów. Być może była to próba grania na nastrojach społecznych, skoro opinia publiczna odwróciła się na dłuższy czas od idei wejścia Zjednoczonego Królestwa do Wspólnoty w latach 1968-71. Jednocześnie, jak na ironię, ledwo Partia Pracy przerzuciła się na bardziej eurosceptyczną opcję, poparcie społeczne dla obecności Wielkiej Brytanii w EWG ożywiło się. Od połowy roku 1971 do daty wejścia do Wspólnoty - czyli roku 1973 - równa była mniej więcej liczba wyborców obu partii, którzy oświadczali w sondażach, że są zwolennikami względnie przeciwnikami EWG, a jednocześnie coraz większa grupa deklarowała, że nie ma zdania w tej kwestii²⁰⁸.

Paralela pomiędzy losami wniosku o członkostwo w latach 1961-63 i 1970-71 została jednak przełamana dzięki postępowi, jaki osiągnięto w drugiej, tajnej serii

²⁰⁶ Tak zwana "sprawa Soamesa" zob. Uwe Kitzinger, "Diplomacy and Persuasion. How Britain Joined the Common Market", Thames and Hudson, London 1973, s. 45-58.

²⁰⁷ Następujące akapity oparte są na: Kitzinger (n. 206); Simon Z. Young, "Terms of Entry. Britain's Negotiations with the European Community 1970-1972", Heinemann, Londyn 1973; Christopher Lord, "Britain's Entry into the European Community under the Heath Government of 1970-74", Dartmouth, Londyn 1993; John Campbell, "Edward Heath. A Biography", Jonathan Cape, Londyn 1993.

²⁰⁸ Spence (n. 195), s. 27-29.

dwustronnych dyskusji między stroną brytyjską a francuską. Rozmowy te toczyły się w Paryżu, głównie między ambasadorem Wielkiej Brytanii we Francji, Christopherem Soamsem, a sekretarzem generalnym Pałacu Elizejskiego, Michele Jobertem, co dało obu państwom szansę przedyskutowania zasadniczych problemów stanowiących główną stawkę w negocjacjach brukselskich - z dala jednak od powikłań wielostronnej dyplomacji i aury sensacji, które towarzyszyła otwartym dyskusjom w stolicy Belgii. Drażliwe problemy, jak na przykład wpływ członkostwa w EWG na funta szterlinga, możliwości ewolucji powiększonej Wspólnoty czy też ewentualna współpraca angielsko-francuska w sferze obronności - można było wreszcie omówić poufnie. Co ważne, program tych równoległych negocjacji paryskich uwzględniał także sporne kwestie omawiane w Brukseli. W ten sposób uniknięto pułapek niejasności i oddalania się od codziennych problemów, w które wpadli Macmillan i de Gaulle podczas rozmów na szczycie w latach 1961-63. W rezultacie, w maju okazało się możliwe osiągnięcie znaczących ustępstw ze strony Francji i Wielkiej Brytanii w kwestii cukru i Wspólnej Polityki Rolnej, przełamując tym samym brukselski impas i przygotowując odpowiedni grunt dla szczytu Heath-Pompidou w dniach 20-21 maja.

Co więcej, w paryskim spotkaniu przywódcy Francji i Wielkiej Brytanii zdołali osiągnąć taki stopień porozumienia, do jakiego w swoich rozmowach nie doszli ani de Gaulle z Macmillanem, ani de Gaulle z Wilsonem. Co konkretnie powiedzieli sobie Heath i Pompidou pozostanie oczywiście tajemnicą, jednak pozytywny ton końcowego komunikatu oraz komentarz, jaki publicznie wygłosił prezydent Francji stwierdzając, że "nierozsądne byłoby przypuszczenie, że niemożliwe jest osiągnięcie porozumienia podczas czerwcowej konferencji w Brukseli", dowodziły, iż prawdziwy przełom już się dokonał²⁰⁹. Paryskie weto zostało chyba nareszcie wycofane. Potwierdziły to działania Rippona, który postarał się szybko usunąć większość pozostałych przeszkód technicznych podczas czerwcowego spotkania na szczeblu ministerialnym. Kilka spornych kwestii zajęło nieco więcej czasu - na przykład dyskusja na temat wspólnej polityki rybołówczej przeciągnęła się do jesieni, a osiągnięte porozumienia trzeba było spisać w formie traktatowej. Nie zmienia to faktu, że 22 stycznia 1972 roku, w dziesięć lat i sześć miesięcy od momentu, kiedy Wielka Brytania pierwszy raz zaczęła się ubiegać o członkostwo we Wspólnocie i w dwadzieścia dwa lata od chwili, kiedy Wielka Brytania i państwa Szóstki poszły osobnymi drogami, w Brukseli odbyła się ceremonia podpisania dokumentu, podczas której Edward Heath złożył swój podpis pod Traktatem Przystąpienia. Niejeden z uczestników tej uroczystości brał udział w pracach nad pierwszymi dwoma, odrzuconymi wnioskami o przejście do Wspólnoty. Zakończył się okres długiego oczekiwania.

Dlaczego trwało to tak długo? Jak to się stało, że jedno z głównych państw zachodnioeuropejskich pozostawało tak długo na zewnątrz jednego z najważniejszych i najbardziej dalekosiężnych procesów gospodarczych i politycznych w Europie Zachodniej? Czy istnieją czynniki, które pozwoliłyby powiązać pozornie dobrowolną izolację Wielkiej Brytanii w latach 1950 i 1955 z poniżającym odrzuceniem, które Zjednoczone Królestwo zmuszone było ścierpieć w latach 1958, 1963 i 1967? Wydaje się, że odpowiedź na te ważne pytania można rozpocząć podążając za co najmniej trzema liniami argumentacji.

Pierwszego, częściowego wyjaśnienia dostarcza postawa Francji. Nawet jeszcze przed powrotem de Gaulle'a na arenę polityczną w 1958 roku wiele faktów wyraźnie wskazywało, że Francuzi obawiali się roli, jaką Wielka Brytania mogłaby odegrać w przebiegu negocjacji ustanawiających Wspólnoty, a później w działalności Wspólnot. W memorandum z 1950 roku, skierowanym do gabinetu francuskiego przez Komisariat Planowania (kierowany przez Jean Monneta), czytamy ostrzeżenie, że Wielka Brytania i Niemcy mogą połączyć się w działaniu przeciwko ponadnarodowemu charakterowi

²⁰⁹ Kitzinger (n. 206), s. 121.

oraz operacyjnym szczegółom Europejskiej Wspólnoty Węgla i Stali; memorandum to wyprzedzało o kilkanaście lat równie alarmistyczne prognozy Francji z roku 1962, jakoby w ramach powiększonej Wspólnoty Bonn i Londyn miały połączyć siły, aby razem zdławić Wspólną Politykę Rolną²¹⁰. Obawy de Gaulle'a wobec perspektywy członkostwa Wielkiej Brytanii znajdowały z kolei swój wyraz w postawie antyatlantyckiej (obcej uprzednio Monnetowi) i opierały się na przewidywaniach, że włączenie Wielkiej Brytanii do procesu integracji może się znacząco przyczynić do osłabienia wpływów Francji na kontynencie. Innymi słowy, de Gaulle'a nie wymyślił politycznych powodów, dla których Francja wahała się zanim w powitalnym geście podała rękę Wielkiej Brytanii. Generał nie musiał także wynajdywać rozbieżności między ekonomicznymi interesami Wielkiej Brytanii i Francji. Gdyby w 1950 r. Wielka Brytania poważnie rozważała przystąpienie do Europejskiej Wspólnoty Węgla i Stali rozbieżności wypłynęłyby same, ponieważ Francja jako główny odbiorca węgla miałaby zupełnie inne cele niż Zjednoczone Królestwo jako jego producent. Było to wyraźne, kiedy Wielka Brytania zaczynała rozpatrywać perspektywę przystąpienia do EWG.

Koncepcje polityczne Francji i Wielkiej Brytanii w odniesieniu do głównych nurtów polityki EWG były skrajnie różne. W interesie Francji leżało utrzymywanie w EWG wspólnych ceł zewnętrznych na możliwie najwyższym poziomie, akceptowanym przez Niemcy i kraje Beneluksu. Wielka Brytania opowiadała się z kolei za liberalizmem gospodarczym (nawet jeśli w praktyce cła obowiązujące w Zjednoczonym Królestwie utrzymywały się na wyższym poziomie niż wspólne cła zewnętrzne EWG). Z punktu widzenia Francji, Wspólna Polityka Rolna jawiła się jako narzędzie obrony interesów rolników europejskich i preferowania żywności wyprodukowanej w obrębie państw Wspólnoty kosztem produktów rolnych importowanych z innych krajów - a ponadto jako mechanizm obciążający głównie te kraje, które importują żywność spoza Europy. Wielka Brytania aspirowała natomiast do stworzenia systemu, który pozwoliłby zredukować koszty do minimum i zniechęcałby europejskich rolników do produkcji na poziomie, który groziłby wyparciem producentów z Trzeciego Świata z rynku Wspólnoty. Pozwoliłoby to Brytyjczykom na importowanie znacznej części żywności na własny rynek z ich dawnych dominiów: Australii, Kanady, a przede wszystkim z Nowej Zelandii. W Paryżu zdawano sobie sprawę, że pogodzenie tak rozbieżnych celów nie będzie łatwym zadaniem.

Na żadnym jednak etapie przedstawionej powyżej historii obawy Francji nie musiały mieć decydującego znaczenia. Zwałać winę za rozejście się dróg w 1950 roku na obcesowość i niecierpliwość Monneta (jak to czynił ambasador Francji w Londynie, René Massigli i inni), to tak jak ignorować wyniosłą obojętność, z jaką większa część brytyjskiego *establishmentu* decydującego o polityce kraju - nie mówiąc już o szerokich kręgach brytyjskiego społeczeństwa - odnosiła się do Planu Schumana lub nie dostrzegać poczucia dystansu, jaki Brytyjczycy żywili do kontynentu. To tak, jakby przypadek stawiać wyżej niż *force profonde*. Podobnie obwinianie de Gaulle'a za niepowodzenie w 1958 roku propozycji utworzenia strefy wolnego handlu oznaczałoby nie dostrzegać faktu, że plan ten upadał w momencie, kiedy Generał powracał do władzy. De Gaulle po prostu uczciwie stwierdził coś, co wszyscy odczuwali, ale niewielu było gotowych przyznać. A nawet w latach 1961-63, kiedy francuski obstrukcjonizm wydawał się być najsilniejszy, istnieje wiele dowodów, że Brytyjczycy byłiby w stanie przeciwstawić się wetu de Gaulle'a i przeforsować własną drogę do Wspólnoty o ile tylko zdołaliby zaprezentować krótszą listę żądań i zakończyć brukselskie negocjacje przed latem 1962 roku. To, że de Gaulle zdawał się na pośredni obstrukcjonizm aż do końcowych miesięcy 1962 roku nie wynikało z wyboru taktycznego, ale odzwierciedlało fakt, że w rzeczywistości Generał dopóty nie był w stanie odrzucić idei powiększenia Wspólnoty dopóki jego pozycja w kraju i w świecie

²¹⁰ Z podziękowaniami dla Janne Taalas.

nie stała się dostatecznie silna²¹¹. Brytyjczycy nie mogą zatem obciążać winą za długotrwałe niedopuszczanie ich do procesu integracji ani ogółu Francuzów, ani de Gaulle'a osobiście.

Drugiej odpowiedzi należy doszukiwać się w fakcie, że brytyjskie zaangażowanie w Europie nie daje się pogodzić z utrzymywaniem szerokich więzów między Zjednoczonym Królestwem a Brytyjską Wspólnotą Narodów. Miało to wyraźnie ogromne znaczenie w 1955 roku. Plan messyński i Brytyjską Wspólnotę Narodów postrzegano jako cele wzajemnie sprzeczne. Pewną rolę sprzeczność ta odegrała także w latach 1956-58, kiedy Wielkiej Brytanii nie udało się przeprowadzić odpowiednich konsultacji z Szóstką na temat wad i zalet planowanej strefy wolnego handlu, co było bezpośrednim skutkiem brytyjskiego wyczulenia na sprawy Wspólnoty Narodów i niepokoju o to, jak Australia, Nowa Zelandia, Afryka Południowa i Kanada zareagują, gdy dowiedzą się o planie pośrednio od któregoś z państw Szóstki. Co więcej, jedno z wielu zastrzeżeń Francji i Włoch do koncepcji strefy wolnego handlu polegało na tym, że w zaistniałym układzie Brytyjczycy korzystaliby równocześnie z przywilejów przyznanych dwu różnym ugrupowaniom handlowym. Francuzi obawiali się, że Londyn mógłby zagrozić swoim kontynentalnym rywalom mając dostęp do wolnych od cła surowców pochodzących z państw Wspólnoty Narodów, a także dzięki możliwości utrzymania niskiego poziomu płac w wyniku importu taniej żywności ze Wspólnoty Narodów. Z drugiej strony to właśnie Brytyjska Wspólnota Narodów znacznie przyczyniła się do kłopotów Wielkiej Brytanii w latach 1961-63. Import ze Wspólnoty Narodów należał do grupy trzech zasadniczych tematów, których Macmillan przyrzekł bronić w toku negocjacji; wiele specjalnych żądań Wielkiej Brytanii, przedstawionych podczas dyskusji z Szóstką, odnosiło się do specyfiki handlu z krajami byłego Imperium Brytyjskiego. Przykładem takich zawiłych kwestii, które znalazły się w programie rozmów w latach 1961-63 była próba pogodzenia brytyjskiej tradycji zaopatrywania się w Australii, Kanadzie i Nowej Zelandii w produkty rolnicze klimatycznej strefy umiarkowanej z zamiarem EWG utworzenia Wspólnej Polityki Rolnej i popierania interesów rolników europejskich. W tym kontekście dość silnie przemawia argument Alana Milwarda, który twierdzi, że centralna rola Wspólnoty Narodów w brytyjskiej polityce gospodarczej w latach pięćdziesiątych i na początku lat sześćdziesiątych całkowicie wykluczyła możliwość wejścia Wielkiej Brytanii do EWG²¹².

Taki determinizm ekonomiczny nie może jednak sięgać zbyt daleko. Koncepcja, w myśl której Wielka Brytania nie mogła zaangażować się w proces europejskiej integracji dopóki nie uwolniła się ze znacznej części swoich powiązań ze Wspólnotą Narodów świadczy o niedocenianiu możliwości państw członkowskich, które na drodze do procesu integracji mogłyby znaleźć specjalne rozwiązania dla szczególnych potrzeb. Ostatecznie sami Francuzi okazali się skuteczni uzyskując specjalne regulacje dla swego byłego imperium. Skoro udało się dobrze rozwiązać tę sprawę, nie ma podstaw do przypuszczeń, że i Brytyjczycy nie znaleźliby zadowalających rozwiązań dla większości swoich partnerów ze Wspólnoty Narodów. Po drugie - i co ważniejsze - wywód Milwarda opiera się na założeniu, że handel danego państwa decyduje o jego polityce zagranicznej, a nie odwrotnie. Teza ta nie wytrzymuje krytyki. Już sam poziom handlu brytyjskiego w ramach Wspólnoty Narodów w latach czterdziestych i pięćdziesiątych wykazywał, że od roku 1930 Brytyjczycy celowo popierali bardziej handel ze swym imperium niż handel z Europą. Zmiana priorytetów politycznych znalazłaby odbicie w zmianie zachowań rynkowych (i tak się w istocie stało w roku 1973). Prawdę tę potwierdza zwłaszcza fakt, że nawet bez zmian w polityce rządu

²¹¹ Zob szerzej Ludlow (n. 198) oraz tenże, "A Mismanaged Application: Britain and the EEC 1961-3", w: Alan Milward i Anne Deighton (ed.), "Acceleration, Deepening and Enlarging: The European Economic Community, 1957-1963", Nomos/LGDJ/Bruylant, Bruksela 1997.

²¹² Przypadek ten został najpełniej przedstawiony podczas wykładu w Oxfordzie w październiku 1996 roku.

handel coraz bardziej zwracał się ku EWG. W 1953 roku 53,1% brytyjskiego eksportu szło do krajów Wspólnoty Narodów, a zaledwie 24,1% do Europy Zachodniej, zaś do roku 1961 proporcje zmieniły się i wyrażały odpowiednio liczbami 44,1% i 28,32%. Tendencja ta odzwierciedlała dynamiczny rozwój gospodarczy w państwach zachodnioeuropejskich oraz względny spadek tempa rozwoju wśród krajów Brytyjskiej Wspólnoty Narodów²¹³. Tak więc wejście do EWG wzmocniłoby tylko występujące już tendencje. A po trzecie - co się może wydać najciekawsze -, interpretacja, w myśl której Wielka Brytania nie mogła dołączyć do EWG ze względu na swoje powiązania ze Wspólnotą Narodów nie uwzględnia faktu, że znaczna większość problemów Wspólnoty Narodów została z powodzeniem rozwiązana w toku negocjacji technicznych. Jednym z takich problemów była wspomniana wcześniej kwestia brytyjskiego importu żywności z umiarkowanej strefy klimatycznej. Faktem też pozostaje, że proponowane rozwiązania znacznie obiegały od aspiracji Wielkiej Brytanii lub państw Wspólnoty Brytyjskiej. Mimo to - acz niechętnie - rozwiązania te zostały zaakceptowane przez przywódców państw Wspólnoty Narodów podczas spotkania w Marlborough House we wrześniu 1962 roku i żaden z ministrów nie zdradzał skłonności do cofnięcia danego słowa. Najważniejsze nierozstrzygnięte kwestie omawiane w styczniu 1963 roku dotyczyły krajowych rolników brytyjskich, a nie ich odpowiedników w krajach Wspólnoty Narodów. O ile więc związki Wielkiej Brytanii ze Wspólnotą Narodów niewątpliwie komplikowały jej stosunki z Europą, o tyle same w sobie nie uniemożliwiały jej wejścia do EWG.

Jedną z podstawowych przeszkód stojących na drodze Wielkiej Brytanii do członkostwa we Wspólnotach Europejskich była własna ambiwalencja Zjednoczonego Królestwa. Rok 1950 w dużo większym stopniu oznaczał decyzję Wielkiej Brytanii o pozostaniu poza strukturami Wspólnoty niż o jej wyłączeniu z tych struktur. Podobnie w 1955 roku, to nie Szóstka odrzuciła Zjednoczone Królestwo, lecz Zjednoczone Królestwo odrzuciło Szóstkę. Według powszechnej opinii, plan dotyczący ustanowienia strefy wolnego handlu stanowił sygnał, że poglądy Wielkiej Brytanii powoli ulegają zmianom. Propozycja z roku 1956 była nadal niemożliwa do realizacji z powodu niechęci Zjednoczonego Królestwa do pełnego zaangażowania się w proces tworzenia EWG i stałego dążenia do uzyskania korzyści handlowych bez zaciągania politycznych zobowiązań, oczekiwanych od państwa będącego członkiem Wspólnoty. Oferta członkostwa w 1961 roku napotkała na te same problemy. Trzeba jednak przyznać Macmillanowi i grupie jego współpracowników, że przynajmniej zdali sobie sprawę, że Wielka Brytania nie może już dłużej śledzić wypadków stojąc z boku, a także zrozumieli, że jeżeli włączy się do tej gry, to będzie musiała stać się pełnym członkiem EWG. Macmillan nie był mimo to przygotowany do poprowadzenia swego kraju na to polityczne "boisko" w sposób pełen zaangażowania i entuzjazmu. W zamian za to pozwolił, aby jego kraj niepewnie stał na linii bocznej, podczas gdy on niecierpliwie usiłował przekonać ówczesnych graczy, aby zmienili reguły gry, a wówczas Wielka Brytania przyjmie swoje zobowiązania. Przez takie postępowanie dał nieświadomie de Gaulle'owi dość czasu na umocnienie wewnętrznej i międzynarodowej pozycji Francji, co doprowadziło do storpedowania członkostwa Wielkiej Brytanii w 1963 i w 1967 roku. Nawet w latach 1971-72, gdy entuzjazm jedyne dotychczasowe prawdziwie proeuropejskiego premiera Wielkiej Brytanii umożliwił negocjatorom ustanowienie satysfakcjonujących warunków członkostwa, wejście Wielkiej Brytanii do Wspólnoty zostało niemalże przekreślone przez Parlament. W sytuacji, gdy od chwili utraty władzy Partia Pracy konsekwentnie występowała przeciwko członkostwu w EWG i biorąc pod uwagę wrogie nastawienie wielu członków Parlamentu z Partii Konserwatywnej, Heath był w stanie przepchnąć w Izbie Gmin Ustawę o przystąpieniu do Wspólnot tylko dzięki małej grupce posłów z Partii Pracy, którzy postanowili

²¹³ Własne kalkulecje na podstawie danych z "UN Statistical Yearbook 1963", s. 460, tabela 159.

zignorować wewnętrzpartyjne instrukcje dotyczące tego głosowania i poprzeć członkostwo Wielkiej Brytanii.

Przyczyny tej ambiwalencji są zbyt liczne i zbyt zróżnicowane, aby można je było w pełni przedstawić w niniejszym artykule. Ograniczymy się tu do kilku sugestii. Niepewne nastawienie Wielkiej Brytanii do integracji europejskiej może być częściowo odzwierciedleniem różnic w doświadczeniach historycznych między Wielką Brytanią a jej sąsiadami, przy czym ważniejsze okazują się nie tyle faktyczne wydarzenia z przeszłości, co różne sposoby postrzegania doświadczeń historycznych. W tym względzie równie istotne mogą być związki z pozostałymi anglojęzycznymi krajami, a w szczególności ze Stanami Zjednoczonymi, bez względu na to, czy związki te w istocie są szczególne, czy też jedynie są za takie uznawane. Kolejnym czynnikiem może być niechęć Wielkiej Brytanii do przyznania, że Francja i Niemcy dokonały właściwych wyborów ekonomicznych i politycznych w latach 1940-tych i 1950-tych, podczas gdy Wielka Brytania popełniła błędy. Równie istotny może być sposób, w jaki Wielka Brytania została stopniowo zmuszona do zmiany swojej polityki i zwrócenia się w stronę Wspólnoty *faute de mieux*.

Bardziej niepokojącą przyczyną może być błędne przekonanie, że Wspólnota zawsze była i na zawsze pozostanie grupą zdominowaną przez innych i jako taka nie stanowi struktury umożliwiającej realizację brytyjskich interesów i rozprzestrzenianie brytyjskich idei, będąc raczej przeszkodą na drodze rozwoju i reform w Wielkiej Brytanii. Co ciekawe, spośród najbardziej zagorzałych przeciwników członkostwa Wielkiej Brytanii we Wspólnocie, większość wywodziła się z najbardziej radykalnych ugrupowań politycznego spektrum - lewicowego w latach 70-tych, 70-tych i na początku lat 80-tych oraz prawicowego za rządów Margaret Thatcher w ostatniej dekadzie. Fakt, że Brytyjczycy okazali się wyjątkowo utalentowani w rozgrywaniu brukselskiej gry i w ochronie własnych interesów nie ma w tym miejscu znaczenia, gdyż obraz rzeczywistości zostaje rozmyty sposobem jej postrzegania. Istotnym wreszcie okazać się może fakt, że brytyjska opinia publiczna nigdy nie była wystarczająco dobrze poinformowana ani w pełni przekonana do idei europejskiej. Jednocześnie nie zawsze była jej wroga. Przy tych rzadkich okazjach, gdy władze polityczne zapewniały stabilne dwupartyjne przewodnictwo, społeczeństwo z chęcią słuchało argumentów przemawiających za korzyściami płynącymi z integracji europejskiej i było skłonne dać się do nich przekonać. Referendum roku 1975 podzieliło społeczeństwo w proporcji dwa do jednego pod względem opinii na temat pozostania w Europie, podczas gdy pod koniec lat 80-tych, program Jednolitego Rynku zyskał dużo większe poparcie społeczne. Opinie społeczne pozostały jednak na tyle chwiejne, że umożliwiły oportunistom realizację wciąż istniejącej pokusy sterowania głosami przeciwko członkostwu w EWG (a obecnie w Unii Europejskiej). Pokusie tej uległa Partia Pracy kilkakrotnie w latach 1970-tych i 1980-tych, natomiast Partia Konserwatywna jest na nią stale narażona w ostatnich latach.

Ambiwalencja i niepewność były głównymi wyznacznikami relacji między Wielką Brytanią a Europą. Od połowy lat 1950-tych Zjednoczone Królestwo nie mogło już dłużej ignorować integracji europejskiej, jednakże świadomość istnienia tego procesu nie zawsze oznaczała pozytywne do niego nastawienie. Niepewność brytyjskich liderów, partii i opinii publicznej sprawiła, że pierwsze zbliżenie się Zjednoczonego Królestwa do EWG zostało źle odebrane, że drugie i trzecie padło ofiarą opozycji generała de Gaulle'a, czwarte natomiast - choć w końcu z powodzeniem zrealizowane - uzyskało jedynie wąskie poparcie Parlamentu. Co więcej, wiele z tej samej niepewności rozciągnęło się poza lata 1950-1973 i sprawiło, że ponad dwadzieścia lat członkostwa Wielkiej Brytanii we Wspólnocie było równie traumatycznym i frustrującym przeżyciem, jak dwadzieścia trzy lata, które Wielka Brytania spędziła poza jej strukturami.

Eurosceptyczna Brytania

Problemy Wielkiej Brytanii z Europą to jedno z najciekawszych zjawisk powojennych stosunków politycznych na naszym kontynencie. Stanowią one wyzwanie zarówno dla polityków, jak i dla szerszej opinii publicznej w krajach europejskich. Jeśli zaś weźmiemy pod uwagę perspektywę przystąpienia Polski do Unii Europejskiej, to można założyć, że poglądy polityków i partii brytyjskich dotyczące obecnego kształtu i przyszłości UE powinny bliżej zainteresować również polską opinię publiczną.

Takie zainteresowanie daje się już zaobserwować w polskich mediach, aczkolwiek ma ono dość szczególną postać. Zdarza się bowiem dość często, że polscy 'eurosceptycy' przyjmują, dość bezkrytycznie zresztą, opinie przedstawiane przez brytyjskich eurosceptyków i przenoszą je na nasz grunt. Podejście takie ma zasadniczą wadę: najczęściej nie uwzględnia specyfiki stanowiska brytyjskiego. Tymczasem stanowisko brytyjskie zarówno stanowi zamkniętą całość, wynikającą w znacznej mierze z politycznej tradycji Wielkiej Brytanii, i zdecydowanie nie przystaje do warunków polskich. Dodatkowo pomija się odmienność przyczyn, dla których Polska i Wielka Brytania, tak różne przecież państwa, chcą uczestniczyć w procesie integracji europejskiej. Z pola widzenia traci się też - co ma znaczenie podstawowe - różnice w stopniu zdolności do integracji.

Niniejszy artykuł jest próbą przedstawienia stanowiska brytyjskich eurosceptyków jako swoistej, zamkniętej doktryny politycznej o dalekosiężnym znaczeniu dla Europy i dla Polski. Miejmy nadzieję, że pomoże on Czytelnikowi w zrozumieniu przyczyn, dla których w stosunkowo małym stopniu doktryna ta jest przekładalna na warunki polskie.

Trzecia droga

Stosunki Wielkiej Brytanii z Europą można w pewnym sensie opisać jako serię nieporozumień, by nie powiedzieć swoistą komedię pomyłek. Poczynając od niezrozumienia europejskich deklaracji Winstona Churchilla, poprzez dwie nieudane (zawetowane przez Francję) próby wejścia do EWG, aż po ciągłe spory Londynu z Brukselą i partnerami w pozostałych stolicach europejskich.

Wśród krajów europejskich, zmęczonych i starganych drugą wojną światową, Wielka Brytania późnych lat czterdziestych i pięćdziesiątych wyróżniała się nie tyle lepszym stanem gospodarki (ta, choć nie zrujnowana w takim stopniu jak na kontynencie, była jednak również wyczerpana wojną), co lepszym stanem ducha polityków. Brytyjczycy mieli wówczas poczucie, że wojnę wygrali. Wprawdzie od lat wojennych narastało przekonanie, że wiele w kraju należy zmienić (wyrazem tego był m.in. przyjęty w 1942 roku projekt Lorda Beveridge'a wprowadzenia systemu powszechnej opieki społecznej), jednak wielkomocarstwowe miejsce Wielkiej Brytanii na arenie międzynarodowej wydawało się niezachwiane. Stąd sformułowanie Winstona Churchilla o konieczności powstania "Stanów Zjednoczonych Europy", w stosunku do których Wielka Brytania miałyby jednak pozostawać nieco z boku. Churchill prawdopodobnie uważał, że imperium brytyjskie będzie w stanie przetrwać w jakiejś postaci, a w oparciu o nie Wielka Brytania uzyska silny głos w decydowaniu o sprawach tego świata. Miejsce Wielkiej Brytanii miało być szczególne. Podwójnie wsparta - siecią krajów Commonwealth z jednej strony oraz siecią europejską z drugiej - miała ona odgrywać rolę zwornika systemu światowego na równi z USA i Związkiem Radzieckim. "Specjalne stosunki" amerykańsko-brytyjskie miały tu znaczenie rzeczywiście specjalne. Dzięki nim przyszła rola Londynu mogła być

nieproporcjonalnie wielka, szczególnie jeśli pod uwagę weźmiemy jego słabnącą siłę gospodarczo-militarną.

Dla naszych rozważań ważne jest przewidywane przez Churchilla (zaskakująco prawidłowo i wcześniej) zbliżenie francusko-niemieckie i kluczowa rola tego tandemu w budowaniu przyszłej struktury europejskiej. Francja - nie kto inny - miała na powrót wprowadzić Niemcy do rodziny europejskiej. Tylko ona mogła po drugiej wojnie światowej skutecznie wyciągnąć rękę w stronę demokratyzujących się Niemiec. I tylko Paryż mógł zaproponować proces europejskiego pojednania.

W rezultacie ustawienia Wielkiej Brytanii na takiej pozycji - a trzeba tu podkreślić, że choć Churchill w znakomity sposób wpłynął na proces jej formułowania, to jednak był on realizowany również przez innych polityków konserwatywnych i laburzystowskich - wczesnopowojenny proces integracji europejskiej doprowadził do powołania dwóch instytucji: Rady Europy i Europejskiej Wspólnoty Węgla i Stali (EWWS). Wyznaczają one dwa nurty ówczesnego myślenia.

Rada Europy miała zaowocować w przyszłości "Stanami Zjednoczonymi Europy", do których powołania wzywał Churchill. Nie dano jej jednak instrumentów politycznych, dzięki którym organizacja ta nabrałaby własnej dynamiki. Realizacja tego celu pozostała w rękach polityków państw europejskich i tylko od ich woli zależało, czy cele Churchilla zostaną zrealizowane, czy nie. Ostatecznie Stany Zjednoczone Europy nie powstały.

Z kolei EWWS została wyposażona w Wysoką Władzę, prototyp dzisiejszej Komisji Europejskiej, która wielkiego znaczenia nabrała po wprowadzeniu w życie umowy o połączeniu organów trzech wspólnot EWG, EWWS i Euratomu (1967). Komisja stanowi z pewnością jedną z najważniejszych różnic między oboma podejściami do integracji (Rada Europy *versus* Wspólnoty Europejskie) i jednocześnie najbardziej oryginalny wynalazek ojców założycieli Wspólnot. Wysoka Władza była, a dziś Komisja Europejska jest, motorem napędzającym integrację. Nowatorskość tej instytucji polega na rodzaju celów, jakie ma realizować: są to cele ponadnarodowe, a więc z natury swej odmienne od tych, jakie mogą realizować poszczególne państwa członkowskie Wspólnoty.

Wielka Brytania nie przystąpiła do tego przedsięwzięcia. Jej przedstawiciel uczestniczył wprawdzie w pierwszym etapie messyńskiej Konferencji Międzyrządowej (1955), która przygotowywała przyszły traktat EWG, ale został z niej odwołany przez Londyn. Dla Brytyjczyków zbyt dużo było w tym przedsięwzięciu podejścia wspólnotowego, zbyt mało zaś międzyrządowego. Ten dylemat towarzyszy integracji europejskiej po dzień dzisiejszy. Spowodował on również, że Wielka Brytania rozpoczęła poszukiwania swego własnego, nowego miejsca w Europie od założenia w 1960 roku Europejskiego Stowarzyszenia Wolnego Handlu (EFTA). Jednak po początkowym sukcesie instytucji wspólnotowych Wielka Brytania dostrzegła konieczność przystąpienia do EWG. Był to pierwszy sygnał, że podejście wspólnotowe daje lepsze rezultaty niż współpraca międzyrządowa - przynajmniej na polu gospodarczym. Za kłamrę ostatecznie zamykającą marzenia o wielkiej strefie gospodarczej wolnego handlu, która nie będzie prowadziła do integracji politycznej, należy uznać wczesne lata dziewięćdziesiąte. Wówczas to podpisano traktat z Maastricht, powołujący formalnie instytucję politycznej integracji europejskiej, a więc Unię Europejską (UE). Wówczas to właśnie UE stała się przedmiotem zabiegów o członkostwo pozostałych państw europejskich, w tym krajów EFTA: Austrii, Finlandii, Norwegii i Szwecji. Norwedzy w referendum opowiedzieli się przeciwko członkostwu w UE, lecz pozostałe trzy państwa weszły do Unii. W skład EFTA wchodzi dziś tylko Norwegia, Lichtenstein i Szwajcaria oraz Islandia.

Pomimo to, minister spraw zagranicznych Wielkiej Brytanii, Malcolm Rifkind, w serii wykładów ("dla ludzi, a nie dla elit"), które przedstawił na początku 1997 roku w

stolicach europejskich, mówił, że Brytyjczycy "nie wierzą i nie uwierzą w europejskie superpaństwo. Przyszłość leży między dwoma biegunami: federalizmu i obszaru wolnego handlu. Zdaniem Wielkiej Brytanii, nasza przyszłość należy do Partnerstwa Narodów²¹⁴, w którym Europa koncentruje się wyłącznie na tym co trzeba zrobić na poziomie europejskim i robi to dobrze. Popieramy współpracę, która koncentruje się na podnoszeniu dobrobytu, jakości życia i bezpieczeństwa naszych obywateli. Jestem pewien, że generał de Gaulle miał na myśli te same interesy, gdy wyobrażał sobie swą *Europe des Patries*".²¹⁵

Brytyjczycy proponują więc trzecią drogę. Porzuciwszy tę, która im odpowiadała, ale poniosła fiasko (EFTA) i odrzucając tę, która wprawdzie odniosła sukces, lecz której zarzucają nieaktualność.

Oczywiście nie należy sądzić na podstawie poglądów rządu brytyjskiego, że cała Wielka Brytania jak jeden mąż jest eurosceptyczna. Tak nie jest, choć nie jest też tak, że eurosceptycyzm jest zjawiskiem wyjątkowym na Wyspach Brytyjskich. Samo zjawisko eurosceptycyzmu brytyjskiego jest unikalne i wywiera ogromny wpływ tak wewnątrz kraju, jak i poza jego granicami. Ponadto wynika ono ze specyficznej tradycji politycznej Wielkiej Brytanii i stanowi być może właściwą odpowiedź na wyobrażenia Brytyjczyków o ich miejscu w Europie i na świecie.

Początkowo również obie wiodące partie polityczne miały inne niż dzisiaj stanowisko w kwestii europejskiej. To laburzyści najmocniej sprzeciwiali się wejściu Wielkiej Brytanii do Europy. Kulminacyjnym punktem tego podejścia było wezwanie do odrzucenia członkostwa w EWG w czasie referendum w 1975 roku, już po uzyskaniu członkostwa. Można bezpiecznie przyjąć, że lata spędzone przez laburzystów w opozycji do liberalnie nastawionych rządów Margaret Thatcher, a w ostateczności przyjęcie przez EWG Karty Społecznej, oraz odejście Partii Pracy od twardego stanowiska socjaldemokratycznego, przyczyniło się do przyjęcia przez laburzystów generalnie proeuropejskiego stanowiska.

Za najbardziej proeuropejskich uchodzili początkowo konserwatyści. I to właśnie oni doprowadzili do członkostwa Wielkiej Brytanii w EWG. Konserwatysta Edward Heath miał okazję negocjować warunki pierwszego, nieudanego podejścia do EWG w latach 1960-tych, jak i patronować - jako premier - negocjacjom, które ostatecznie doprowadziły do członkostwa Wielkiej Brytanii w roku 1972.

Przełom - Enoch Powell

Przełom w kształtowaniu się podstaw ostrożnego podejścia późniejszych eurosceptyków wszystkich odmian politycznych nie był ani gwałtowny, ani powszechnie dostrzegany. Wiąże się on z niezwykle kontrowersyjną postacią polityczną Enocha Powella, który sformułował pod koniec lat 60. i na początku 70. głębokie podstawy myślenia eurosceptycznego.

Należy tu dodać, że nurt polityczny niechętny integracji europejskiej jest obecny niemal we wszystkich krajach uczestniczących w tym przedsięwzięciu. Jednak z nielicznymi wyjątkami, tylko eurosceptycyzm brytyjski reprezentuje sobą istotny nurt polityczny. Nie oznacza to, że w Wielkiej Brytanii nie ma ludzi, również obdarzonych mianem eurosceptyków, dla których podłożem takiego myślenia byłby nacjonalizm lub wąsko rozumiane, partykularne interesy. Nie wyrażają oni jednak głównego nurtu sceptycznego myślenia o Europie.

²¹⁴ "Partnerstwo Narodów" ("Partnership of Nations") to również nazwa Białej Księgi rządu brytyjskiego, przedstawionej jako stanowisko Wielkiej Brytanii na Konferencję Międzyrządową 1996 roku.

²¹⁵ "Brytyjska współczesna wizja Europy", przemówienie Malcolma Ryfkinda we Francuskiej Izbie Hadlowej w Londynie, Hotel Dorchester, 23.01.1997.

Powell zauważył chyba jako pierwszy - a z pewnością jako pierwszy opowiedział się zdecydowanie przeciwko wynikającym z tego ostatecznym konsekwencjom - że w momencie wejścia Wielkiej Brytanii do EWG prawo brytyjskie zostanie ograniczone. W konsekwencji ograniczona zostanie suwerenność Wielkiej Brytanii. W tym kraju, zdanie takie ma szczególny wymiar. I to nie dlatego, że w jakiś tajemniczy sposób Brytyjczycy są bardziej niż inni przywiązani do swego suwerennego państwa. Warto tu zwrócić uwagę, że suwerenność brytyjska ma specyficzny kształt konstytucyjny wynikający z zasady suwerenności parlamentu Westminsterskiego. Zasada ta mówi, że żaden parlament nie może wiązać rąk następnym parlamentom. U jej postaw zaś leży - skądinąd rozsądne - przekonanie, że dany parlament nie wyczerpuje mądrości wszystkich przyszłych parlamentów, a więc nie może podejmować takich decyzji, które w żaden sposób nie mogłyby zostać odwołane przez przyszłe pokolenia zasiadające w przyszłych parlamentach. Nawiasem mówiąc, pojęcie tak rozumianego "parlamentu" większy nacisk kładzie na jego chwilowy skład, odzwierciedlający opinie wszystkich Brytyjczyków, niż na Parlament jako instytucję. Tak więc mówiąc parlament w sensie konstytucyjnym, mamy na myśli - za Brytyjczykami - daną kadencję parlamentu Westminsterskiego.

Zasada ta stoi w jawnej sprzeczności z wykładnią prawa stosowaną w instytucjach europejskich. Jak stwierdził Europejski Trybunał Sprawiedliwości przy rozpatrywaniu sprawy van Gend en Loos: "Cel Traktatu założycielskiego EWG polegający na stworzeniu Wspólnego Rynku, którego funkcjonowanie wpływa bezpośrednio na obywateli Wspólnoty, powoduje, że Traktat ten jest czymś więcej niż umową tworzącą jedynie wzajemne zobowiązania między umawiającymi się stronami. (...) Powołanie do życia organów instytucjonalizujących pewne prawa suwerenne, których wykonywanie wpływa zarówno na państwa członkowskie jak i na obywateli, jest tego szczególnym przykładem. (...) Z tego musimy wyprowadzić wniosek, że Wspólnota stanowi w prawie międzynarodowym nowy porządek prawny, na pożytek którego państwa ograniczyły, choć w ograniczonym zakresie, swe prawa suwerenne, a podmiotem którego są nie tylko państwa członkowskie, ale również ich obywatele". Choć wykładnia ta została przedstawiona przez Trybunał 5 lutego 1963 roku, a więc na prawie 10 lat przed wejściem Wielkiej Brytanii do EWG, to jednak jej pełne konsekwencje nie były uświadamiane. Być może dlatego, że Brytyjczycy mieli o prawie europejskim takie pojęcie jak o prawie Bożym, co zauważyli historycy brytyjscy.²¹⁶ Być może za pocieszenie (?) może Brytyjczykom posłużyć świadomość, że podobnie sprawa się miała z później przystępującymi państwami i niewątpliwie podobnie ma się w przypadku Polski.

Przeciwne przystępowaniu do EWG stanowisko Powella narodziło się ze specyficznej kompozycji jego poglądów politycznych. Przed drugą wojną światową był on zdecydowanym zwolennikiem imperium brytyjskiego. Po wojnie, gdy zdecydował się robić karierę polityczną w naturalny sposób przystąpił do Partii Konserwatywnej, uczestniczył w jej rządach i na przełomie lat 60/70 był jednym z najpopularniejszych jej członków. Jednak sławie tej towarzyszył ton skandalu jaki wywołały jego słynne słowa o "rzece krwi", która może popłynąć w Wielkiej Brytanii jeśli nie zostanie powstrzymana fala kolorowej imigracji. Zdaniem Powella, imigracja ta, choć płynąca z ukochanego przezeń Commonwealthu, zagraża tradycyjnej strukturze społecznej Wielkiej Brytanii. Imigranci, nie asymilujący się z Brytyjczykami, mogą przekształcić kraj, który w ten sposób przestanie być taki jaki jest. Obok wywołujących fale emocji poglądów na imigrację, Powell reprezentował równie nieprzejednany antysocjalizm i głębokie przekonanie do gospodarki rynkowej i wolnego handlu międzynarodowego.

²¹⁶ "Wspólny Rynek, tak jak pokój Boży, był czymś co przekraczało wszelkie zrozumienie". Alan Sked, Chris Cook, *Post-War Britain. A Political History*", New Edition 1945-1992, Penguin Books, London, 1993, s. 174-175.

Ten krótki przegląd stanowiska politycznego Powella być może wystarczy, by zarysować jego myślenie również w sferze europejskiej. Z tej kompozycji warto wyłowić, że sprzeciw wobec przystępowania Wielkiej Brytanii do EWG nie pomijał argumentu ekonomicznego i wolnorynkowego. Powell jednak twierdził, że należy się raczej skupić na uwalnianiu handlu międzynarodowego na szerszą niż regionalną skalę. Ten sposób rozumowania pozwalał mu podkreślać szczególną "szkodliwość" elementu cedowania suwerenności związanego z członkostwem w EWG.

Element obrony tego co specyficzne dla Wielkiej Brytanii jest kluczowy dla zrozumienia postawy Powella wobec Europy. Będzie się też powtarzał w wielu sformułowaniach współczesnych eurosceptyków. Poświęćmy mu się nieco uwagi.

Z pobieżnej charakterystyki poglądów Powella wynika, że podstawa jego antyimigracyjnego stanowiska jest podobna do przyczyn niechęci wobec udziału Wielkiej Brytanii w instytucjach europejskich, niosących ze sobą ograniczenie suwerenności teoretycznej na rzecz poszerzenia suwerenności praktycznej. Jest to obrona sentymentalnego, nostalgicznego rozumienia źródeł tożsamości brytyjskiej. Często mylnie uważana za wyraz brytyjskiego nacjonalizmu na podobieństwo tych nacjonalizmów, które zniszczyły Europę przynosząc ze sobą klęskę drugiej wojny światowej. Kontynentalne obawy przed 'nacjonalizmem' brytyjskim można zrozumieć w świetle kontynentalnych doświadczeń z tym zjawiskiem. Tymczasem na obronę Brytyjczyków należy przywołać fakt, że państwo to nigdy nie zostało dotknięte skrajnym nacjonalizmem w tej postaci, która na kontynencie w wielu krajach przerodziła się w faszyzm. Dlatego nieco mylące jest skądinąd prawidłowe tłumaczenie angielskiego słowa *nationalism*. Czasem Brytyjczycy używają go również w podobnym do naszego rozumieniu - jako nacjonalizm. Jednak posługują się nim również dla określenia czegoś, co po polsku lepiej można oddać jako poczucie tożsamości narodowej.

To charakterystycznie konserwatywne rozumienie przeszłości jako idealnego obrazu świata, do którego 'współczesna' rzeczywistość nigdy nie powróci, ponieważ - jak pisał Horacy - każde następne pokolenie jest gorsze od poprzedniego. Nie wchodząc w bliższą charakterystykę brytyjskiego konserwatyzmu, warto wspomnieć, że Powell był w ten sposób (być może ostatnim tak konsekwentnym w polityce) wyrazicielem nieco zagubionej idei angielskiego toryzmu, tęsknoty za starą, nigdy nie zmieniającą się, wiecznotrwałą Anglią. Ten nostalgiczny konserwatyzm jest związany z tradycjonalistycznym widzeniem roli instytucji państwa i miejsca jednostki. Według Edmunda Burke'a, "Społeczeństwo jest rzeczywiście umową. (...) Państwa nie wolno uważać za nie różniące się niczym od spółki do handlu pieprzem i kawą, perkalem lub tytoniem, czy innym mało znaczącym towarem, którą zawiązuje się z racji błahego, przejściowego interesu i rozwiązuje na każde życzenie stron. (...) To współdziałanie we wszelkiej nauce, we wszelkiej sztuce, w każdej cnotce i wszelkiej doskonałości. A skoro celów takiej spółki nie można osiągnąć w ciągu życia wielu pokoleń, staje się ona spółką wiążącą nie tylko żyjących, lecz także żyjących i zmarłych oraz tych, którzy mają się narodzić".²¹⁷

Przesłanie to weszło głęboko w krew Brytyjczyków bez względu na orientację polityczną. Ci spośród kontynentalnych Europejczyków, którzy skłonni są do przychylnego widzenia specyfiki brytyjskiej powiadają za Jeanem Monnet, że jest to naród praktyczny: gdy więc zobaczy pozytywne skutki proponowanych rozwiązań, gdy zobaczy, że to co powstaje - działa, wówczas z przekonaniem przyłączy się. I rzeczywiście, Wielka Brytania (obok Danii) ma jeden z najwyższych wskaźników sprawności wprowadzania w życie dyrektyw regulujących Jednolity Rynek.

²¹⁷ Edmund Burke", *Rozważania o rewolucji we Francji*", Społeczny Instytut Wydawniczy Znak, Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa-Kraków, 1994, s. 112-113.

Ten specyficzny tradycjonalizm, w którym tradycja staje się częścią teraźniejszej odpowiedzialności politycznej, jest więc cechą większości Brytyjczyków zainteresowanych sprawami swojego państwa; dotyczy tak konserwatystów jak laburzystów.

W trakcie historycznej debaty nad wejściem Wielkiej Brytanii do EWG, między lipcem a październikiem 1971 roku, Powell oczywiście mocno argumentował przeciwko. "Nie wierzę, że ten naród, który utrzymał swą niezawisłość przez tysiąc lat, teraz się podda tracąc swą niepodległość lub łącząc się z innymi; nie zostałem również członkiem naszego suwerennego parlamentu po to, by dać zgodę na porzucenie lub przeniesienie tej suwerenności. Bez względu na to, co się stanie, nie mogę i nie zrobię tego".²¹⁸ Ostatecznie przeważały argumenty za ekonomiczną opłacalnością wejścia. W decydującym głosowaniu w Izbie Gmin, konserwatywny rząd Heatha uzyskał akceptację dla członkostwa Wielkiej Brytanii w EWG większością aż 112 głosów. Przy czym aż 39 konserwatystów głosowało przeciwko swemu rządowi, natomiast aż 69 opozycyjnych laburzystów wyłamało się z szeregów Partii Pracy i poparło rząd. Debata w Izbie Gmin była zaś równie gorąca jak podczas kryzysu monachijskiego w 1938 roku i kryzysu sueskiego w 1956 roku.²¹⁹

Dzięki pojęciu powszechnie obecnemu w polityce brytyjskiej tradycjonalizmu, możemy łatwiej zrozumieć tę wyrafinowaną woltę polityczną, jaką wykonał Powell w roku 1975 przed referendum w sprawie pozostania Wielkiej Brytanii w EWG. Jak już wspominaliśmy, to konserwatyści wprowadzili Wielką Brytanię do Europy. W głosowaniu nad rządowym (już laburzystowskim) projektem pierwszej w historii Wielkiej Brytanii bezpośredniej konsultacji elektoratu, oczywiście głosował za jego przyjęciem wraz z czterema innymi konserwatywnymi rebeliantami. W efekcie rząd Partii Pracy, która zobowiązała się w swym programie na wybory roku 1974 do poddania kwestii europejskiej konsultacji społecznej, postawił przed Brytyjczykami pytanie: "Czy sądzisz, że Zjednoczone Królestwo powinno pozostać w EWG?" Wówczas to Powell, który zagrożenie socjalizmem - utożsamianym z Partią Pracy - postawił w swoim programie politycznym na prominentnym, ale dopiero trzecim miejscu, po niebezpieczeństwach związanych z imigrantami i Europą, praktycznie wezwał Brytyjczyków do głosowania na laburzystów. Popełnił tym samym samobójstwo polityczne w ramach Partii Konserwatywnej, ale w imię niewzruszalnych dlań konserwatywnych zasad. Sam tłumaczył to w sposób następujący: "Jestem torysem, kropka. Ludzie powiadają, «Panie Powell, mówi pan, że urodził się torysem, że jest torysem, i że umrze pan jako torys, a jednak powiedział pan, 'głosujcie na laburzystów'». Nie ma w tym sprzeczności. Wielu członków Partii Pracy to całkiem dobrzy torysi".²²⁰ Wcześniej, w 1974 roku, przyłączył się do unionistów z Irlandii Północnej, porzuciwszy ostatecznie Partię Konserwatywną, która w zbyt wielu kwestiach nie wydawała się mu już wystarczająco konserwatywna - w tym przede wszystkim w sprawie obecności Wielkiej Brytanii w EWG.

Brytyjskie referendum w sprawie Europy w pewien sposób zakończyło okres niechęci Partii Pracy wobec instytucji europejskich. Mandat jaki zostawili im Brytyjczycy nie pozwolił na wycofanie się z EWG, postrzeganej przez laburzystów jako bastion chadecji i liberalizmu. Z biegiem czasu, już w latach osiemdziesiątych, Partia Pracy zajęła stanowisko nieco bardziej sprzyjające integracji europejskiej, głównie za sprawą przyjętej w roku 1989 Karty Socjalnej. Społeczne regulacje europejskie pozwalały jej mieć nadzieję na obejście radykalnych reform wprowadzanych przez konserwatystów za czasów premierostwa Margaret Thatcher. Jednocześnie Partia Konserwatywna zaczęła mieć istotne kłopoty z wewnętrzną opozycją wobec

²¹⁸ Robert Shepherd, "Enoch Powell. A Biography", Hutchinson, Londyn, 1996, s. 415.

²¹⁹ Ibidem, s. 416.

²²⁰ Ibidem, s. 404.

proeuropejskiego stanowiska. Eurosceptycy konserwatywni nabrali wiatru w żagle głównie w związku z ratyfikacją Traktatu z Maastricht. Tym samym na scenie brytyjskiej nastąpiło odwrócenie ról. Rządzący konserwatyści zaczęli być postrzegani jako ostrożni wobec postępów integracji europejskiej, opozycyjni laburzyści natomiast jako sprzyjający Brukseli.

Mówiąc o roli Enocha Powella w kształtowaniu się postawy Brytyjczyków wobec Europy, nie można nie zauważyć wpływu jaki wywarł on na obie główne partie polityczne. Zarówno wśród konserwatystów, jak i laburzystów doprowadził do wzmocnienia nurtu przeciwnego głębszej, politycznej integracji z krajami europejskimi. Powell jako pierwszy sformułował teoretyczne podstawy opcji zwanej dziś eurosceptycyzmem. I do jego argumentacji odwołują się eurosceptycy zarówno konserwatywnej, jak i laburzystowskiej proveniencji.

Natarcie - Margaret Thatcher

Margaret Thatcher przywróciła polityce brytyjskiej silną retorykę interesu narodowego. Retoryka ta była oczywiście ciągle obecna, jednak Thatcher dała jej nowy wymiar i nową siłę. "Żelazna Dama" rozpoczęła już w 1979 roku od swego pierwszego szczytu przywódców EWG, gdzie domagała się zwrotu "moich pieniędzy". Jako państwo o charakterystycznie odmiennej strukturze handlu zagranicznego (relatywna przewaga handlu z innymi niż europejscy partnerami światowymi), Wielka Brytania wносиła do wspólnotowego budżetu więcej niż inne państwa w postaci opłat celnych. Historia ta toczyła się przez ponad cztery lata. W 1980 roku zawarto tymczasową ugodę brukselską, ale cała sprawa została załatwiona dopiero w czerwcu 1984 roku podczas posiedzenia Rady Europejskiej w Fontainebleau wraz z nowymi rozstrzygnięciami dotyczącymi budżetu Wspólnoty. Jest to tylko jeden z przykładów burzliwej historii brytyjsko-europejskiej. Czytelnicy mogą również pamiętać niedawny spór o chorobę 'wściekłych krów' - ten już za rządów Johna Majora.

Historycy brytyjscy zwracają uwagę, że polityka londyńskiego Foreign Office w sposób charakterystyczny nie docenia dynamiki integracji europejskiej. Nie docenia tego, co dzieje się na kontynencie. Simon Bulmer tak oto charakteryzuje stanowisko Margaret Thatcher wobec Europy: "Integracja europejska powinna zostać podporządkowana celowi odnowy brytyjskiej wielkości, a Wspólnotę Europejską należy traktować jako szerszą arenę realizacji liberalizującej i deregulującej polityki gospodarczej, kojarzonej z 'Thatcheryzmem'".²²¹

Spory krajów członkowskich z partnerami we Wspólnocie nie są oczywiście monopolem Wielkiej Brytanii. Być może równie 'trudną' historię integracji mają Francuzi. Jednak nikt, może poza Duńczykami (głównie z powodu zamieszania jakie wywołało pierwsze, negatywne referendum ratyfikacyjne traktatu z Maastricht), nie ma takiej jak Brytyjczycy renomy w Europie. "Dziwny partner" - mają tego świadomość sami Brytyjczycy.²²² Przyczyn tego należy szukać w historii, w specyfice nieprzerwanej tradycji politycznej, w wyspiarskim charakterze, w imperialnej przeszłości, w skutkach obu wojen światowych. Jednocześnie plan modernizacyjny państwa brytyjskiego polegał w wydaniu Thatcher na odrzuceniu europejskiego (kontynentalnego) modelu gospodarowania. Liberalizacja stosunków gospodarczych, poskromienie związków zawodowych, daleko posunięta prywatyzacja - wszystko to zmierzało do uzdrowienia Wielkiej Brytanii według recept konserwatywno-liberalnych, z pewnością nie chadeckich, czy socjaldemokratycznych. Według Helen Wallace,

²²¹ Simon Bulmer, *"Britain and European Integration: of Sovereignty, Slow Adaptation, and Semi-Detachment"*, w: Stephen George (red.), *"Britain and the European Community. The Politics of Semi-Detachment"*, Clarendon Press, Oxford, 1992, s. 18.

²²² "Dziwny partner" to tytuł książki podsumowującej historię stosunków Wielkiej Brytanii z Europą: *"An Awkward Partner. Britain in the European Community"*, Stephen George, Oxford University Press, 1991.

opisującej "wyspę na północny-zachód od wybrzeża Europy", był to po prostu model "aeuropejski". "Thatcheryzm reprezentował właśnie odrzucenie reńskiego modelu kapitalizmu z jego *Ordnungspolitik* oraz wszystkimi wygodnymi przecinającymi się sieciami wpływów prywatnych i publicznych, a także z tą straszną sztywnością rynków pracy".²²³

Margaret Thatcher wprowadziła więc Wielką Brytanię na drogę modernizacji. Co ważne, liberalizacja gospodarki nastąpiła tam zanim kłopoty ze swymi gospodarkami odczuły boleśnie pozostałe państwa europejskie, tak w EWG jak i poza nią (klasycznym przykładem jest tu załamanie się szwedzkiego modelu państwa opiekuńczego na początku lat dziewięćdziesiątych). Wielka Brytania ten trudny okres przeżyła pod koniec lat siedemdziesiątych. Zapewne przełomowym momentem dla ówczesnego "chorego człowieka Europy" była "zima niepokoju" z przełomu 1978/79. Zastrajkowali po kolei kierowcy ciężarówek, pracownicy wodociągów, kierowcy karettek pogotowia, obsługa kanalizacji, śmieciarze. Pikiety prowokowały zajścia uliczne. Związki zawodowe dyktowały warunki rządowi - powodowało to "tej zimy powszechną biedę - zimy która wydawała się nie mieć końca".²²⁴

Choć Wielka Brytania może się dziś pochwalić lepszą strukturą gospodarki, spadającym bezrobociem, niższymi niż w Europie kosztami pracy, to przecież nie są to rzeczy niemożliwe do osiągnięcia dla pozostałych krajów europejskich. W tym sensie na Kanale La Manche nie istnieje nieprzekraczalna bariera, dalekosiężne zaś, wysuwane czasem przez eurosceptyków na podstawie porównania wyników gospodarczych wnioski o konieczności wyjścia Wielkiej Brytanii z Unii Europejskiej wydają się co najmniej przesadzone.

Rozkwit - John Major

Pojęcie eurosceptyzmu pojawiło się w związku z debatą ratyfikacyjną traktatu z Maastricht przez Izbę Gmin. John Major wynegocjował dla Wielkiej Brytanii ustępstwa w udziale w przyszłej jednolitej walucie europejskiej oraz w Karcie Socjalnej. Jednak to nie wystarczyło.

Dla wielu konserwatystów doświadczenie z Jednolitym Aktem Europejskim, który rozszerzał w Radzie Ministrów Wspólnot Europejskich stosowanie głosowania większością kwalifikowaną, okazało się trudne do zaakceptowania. Krok ten, do którego przekonała się również Margaret Thatcher, miał na celu szybsze wprowadzanie regulacji Jednolitego Rynku, instytucji bliskiej sercu wolnorynkowo nastawionych Brytyjczyków. Jednak, zdaniem eurosceptyków, mechanizm ten zaczął być stosowany niezgodnie z założonymi intencjami i zaczął niepotrzebnie redukować uprawnienia państw członkowskich.

Bez względu na to, czy zarzut ten jest prawdziwy, czy też nie, warto bliżej przyjrzeć się istocie sporu. Praktyka współżycia w ramach Wspólnot Europejskich powoduje, że decyzje - zarówno w sprawach małych, codziennych, jak i w sprawach wielkich, historycznych - trzeba podejmować często. Nierzadko są one podejmowane w głosowaniu większością lub pod naciskiem zastosowania tej procedury (co zresztą często skłania kraje do wypracowania takich decyzji, które odpowiadają wszystkim, a w konsekwencji unika się głosowania). Decyzje te dotyczą często bezpośrednio obywateli krajów członkowskich Unii. Budzą więc zrozumiałe zainteresowanie mediów, które zarówno samym decyzjom, jak i sposobom ich powzięcia, poświęcają wiele uwagi. Kwestia codziennego wykonywania kompetencji państwa, a więc pewnego zakresu suwerenności, staje się zatem w sposób naturalny tematem sporów politycznych. Tu zaś często postrzeganie spraw dominuje nad

²²³ Helen Wallace, "From an Island off the North-West Coast of Europe", Sussex European Institute Working Paper nr 16, s. 4.

²²⁴ Alan Sked, Chris Cook, op. cit., s.322.

zrozumieniem ich istoty. Fragment procesu decyzyjnego, który prowadzi do decyzji nie do końca po myśli wszystkich (konsens), przysłania często całość powiązań państwa w ramach Unii Europejskiej. W ten sposób zaczyna się mówić o "utracie" suwerenności zamiast o udziale w suwerenności wspólnej. Z praktyki głosowania większościowego wynika właśnie sprzeciw eurosceptyków co do jego częstszego stosowania, choć protest ten bywa ubrany w szaty sprzeciwu wobec samej zasady.

Jednocześnie mechanizm uczestnictwa w NATO, który zakłada prawie automatyczne wejście w stan konfliktu z krajem, który napadł na jednego z członków Sojuszu²²⁵, a więc wydawałoby się zakłada poważny "uszczerbek" dla suwerenności państwa uczestniczącego w takim mechanizmie nie wywołuje protestów. Na szczęście, mechanizm NATO-wski nigdy nie został w praktyce zastosowany. Był na tyle odstraszający, że nie musiał.

John Major objął przywództwo Partii Konserwatywnej oraz urząd premiera po wymuszonym odejściu Margaret Thatcher, której twarde stanowisko wobec Europy zaczęło napotykać na opór wewnątrz partii. Jej odejście nie rozwiązało jednak sporu. Wraz z ratyfikacją traktatu z Maastricht fala eurosceptycyzmu zaczęła narastać i przeciwnicy Majorowskiego podejścia do Europy stali się przekleństwem premiera. Kolejne sprawy prowadziły stosunki Wielkiej Brytanii z Europą na krawędź załamania: spór o próg blokujący kwalifikowanej większości głosów przy okazji poszerzenia UE o Austrię, Finlandię i Szwecję, spór o stosowanie dyrektyw dotyczących bezpieczeństwa pracy, spór o powoływanie rad pracowniczych w korporacjach międzynarodowych działających w Wielkiej Brytanii itd. Każdy rok przynosił nowe starcia i formował powoli wizerunek Wielkiej Brytanii jako kraju, z którym trudno w Unii współpracować. Wreszcie 1 maja 1997 roku Partia Konserwatywna poniosła druzgocącą klęskę. Jedną z jej przyczyn był niewątpliwie stosunek konserwatystów do Europy. Zaś nowy rząd Tony'ego Blaira rozpoczął od wprowadzenia do priorytetów swego programu naprawy tych stosunków. Czy mu się to uda pozostaje kwestią otwartą.

Ambiwalentny stosunek do Europy nie był wyłącznie cechą konserwatystów, a tym bardziej konserwatystów lat dziewięćdziesiątych. "Pamiętniki Macmillana i późniejsze Wilsona przedstawiają głównie historię obawy o to, czy da się zjednoczyć partię rządzącą wokół polityki przystąpienia do EWG. De Gaulle oszczędził Macmillanowi próby wprowadzenia tej polityki w życie. Wilsonowi i Callaghanowi udało się dzięki ciężkiej ręce, formalnemu zawieszeniu kolektywnej odpowiedzialności gabinetu oraz dzięki ciężkim sloganom renegocjacji [warunków brytyjskiego członkostwa], a także odwołaniu się do bolesnego referendum. Thatcher zjednoczyła partię wokół walki o zwrot do brytyjskiego budżetu (...). John Major (...) szybko pograżył się w ciągnącej się kontrowersji".²²⁶

Suwerenność i gospodarka

Z suwerennością jest trochę tak, jak z indywidualną wolnością. Nie ma suwerenności totalnej państwa, tak jak nie ma wolności totalnej jednostki. Czasem powiada się, że we współczesnym świecie tylko jedno państwo jest suwerenne - Stany Zjednoczone. Lecz i one nie potrafią narzucić swej woli wszystkim. Same zresztą rezygnują z utopijnego zadania bycia policjantem świata. Tak więc można powiedzieć, że najbardziej suwerenne państwo współczesności nie może i nie chce być suwerenne totalnie.

²²⁵ Artykuł 5 Traktatu Północnoatlantyckiego brzmi: "Strony zgadzają się, że zbrojna napaść na jedną lub kilka z nich (...) będzie uważana za napaść przeciwko nim wszystkim; wskutek tego zgadzają się one na to, że jeżeli taka zbrojna napaść nastąpi, każda z nich (...) udzieli pomocy Stronie lub Stronom tak napadniętym, podejmując natychmiast indywidualnie lub w porozumieniu z innymi Stronami taką akcję, jaką uzna za konieczną, nie wyłączając użycia siły zbrojnej, w celu przywrócenia i utrzymania bezpieczeństwa obszaru północnoatlantyckiego".

²²⁶ "NATO Vademecum", Bellona, Warszawa 1995, s. 6.

Dlatego sensownie można mówić jedynie o wykonywaniu kompetencji państwa. Ma ono różny wymiar w rozmaitych dziedzinach. Najczęściej rozważane są kompetencje wewnętrzne: polityczne, gospodarcze i obronne, oraz zewnętrzne: zdolność do wchodzenia w związki międzynarodowe i wykonywania zobowiązań z nich wypływających. Kompetencje polityczne to te, która pozwalają państwu decydować samodzielnie o rodzaju instytucji sprawujących władzę, o stosunkach między tymi instytucjami, o sposobie przeprowadzania wyborów w demokracji parlamentarnej, wreszcie o symbolice związanej z władzą polityczną. I tak w jednych systemach ważniejszą symbolicznie rolę pełni prezydent, w innych parlament. W innych wreszcie korona, czy jak w przypadku dzisiejszej Wielkiej Brytanii - królowa Elżbieta II.

Niewątpliwie państwa, które w niedalekiej przeszłości zbliżyły się do absolutnego krańca na skali między podległością a niezawisłością, miały, mają i mogą nadal mieć największe trudności z przełknięciem ostatecznych - możliwych - konsekwencji integracji europejskiej. Znow Enoch Powell może nam służyć za punkt odniesienia: "To, czy Brytania będzie narodem, czy będzie na kontynuowała swą narodowość, czy będzie się sama rządziła, czy będzie sama decydowała - tak jak to jest w ludzkiej mocy - o swej przyszłości, oraz to, czy podda to wszystko lub czy jest gotowa to wszystko poddać i stać się prowincją nowego państwa. To o to wszystko chodzi w przynależności do Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej. O ostateczność. O być, albo nie być".²²⁷

I jednocześnie właśnie u Powella możemy dostrzec przyczyny, dla których ten logik polityki nie potrafił dokonać nowoczesnego rozróżnienia między suwerennością, a tożsamością narodową. Dla absolutnej suwerenności nie ma miejsca na taką różnicę: "...przynaję, że widziałem naród w ramach Imperium Brytyjskiego. Miałem nieszczęście narodzić się w wieku, w którym to, co dziś postrzegamy jako przede wszystkim mit Imperium Brytyjskiego, było u szczytów swej wielkości i sądzę, że przejdę do grobu z tym obrazem gdzieś z tyłu głowy, że gdzieś po wszystkich oceanach świata pływają te szare okręty wojenne, niezwykłe. (...) Wiem, że to nieprawda, ale jest to tło, od którego nie można uciec, tak jak od tła naszego dzieciństwa".²²⁸ W tym rozumieniu, naród, by istniał, musi być absolutnie suwerenny. Absolutna suwerenność oznacza zaś wieczną nostalgię.

Część problemów suwerenności w procesie integracji europejskiej polega na odmiennym rozłożeniu akcentów suwerenności w różnych państwach uczestniczących w tym procesie. Jak zauważył William Wallace, brytyjskie problemy z suwerennością są specyficznym politycznym. Brytyjczycy stosunkowo łatwo godzą się na 'utrata' suwerenności gospodarczej, a przynajmniej nie protestują przeciwko temu powszechnemu dziś zjawisku. Ich głębokie uwikłanie w handel międzynarodowy, duże zasoby kapitału własnego ulokowane za granicą wraz z dużą ilością kapitału zagranicznego ulokowanego u siebie w kraju, powodują, że jest im jakoś łatwiej przejść do porządku dziennego nad brakiem absolutnej kontroli ich państwa narodowego nad gospodarką narodową. Brytyjczycy różnią się w tym wyraźnie od Francuzów, dla których osłabienie suwerenności gospodarczej w wyniku rosnącej współzależności międzynarodowych stosunków gospodarczych jest powodem do protestów. Francuzi lamentują więc nad penetracją wielonarodowych koncernów w ich gospodarkę narodową, ubolewają nad utratą kontroli nad własnym językiem, nad utratą przezeń światowej pozycji języka międzynarodowego. Brytyjczycy lamentują natomiast nad utratą władzy ich parlamentu Westminsterskiego.²²⁹

²²⁷ "Reflections of a Statesman. The Writings and Speeches of Enoch Powell", wybrał Rex Collins, Bellew Publishing, Londyn, 1991, s. 28.

²²⁸ Ibidem, s. 26.

²²⁹ William Wallace, "What Price Interdependence? Sovereignty and Interdependence in British Politics", w: International Affairs, nr 62 (1986), s. 367-368.

Euro

Ten opis był w pełni prawdziwy w latach osiemdziesiątych. Dziś jednak, gdy zarówno konserwatyści jak i Partia Pracy ostrożnie podchodzą do przyszłej, jednolitej waluty Unii Europejskiej (euro) sytuacja wymaga dodatkowych objaśnień. Bo to przecież Francuzi, wraz z Niemcami, prą do unii monetarnej, której Brytyjczycy opierają się w sposób najbardziej spektakularny. Wprawdzie John Major wynegocjował w Maastricht 'opt-out', a więc wyjątek, który głosi zaledwie, iż Wielka Brytania "nie jest zobowiązana" do przyjęcia euro oraz "może zmienić swe intencje" i przystąpić później.²³⁰ Oznacza to, że Londyn może jeszcze wszystkich zaskoczyć i wejść do euro, do czego zresztą Bank Anglii się przygotowuje.

Euro uzyskało w oczach Brytyjczyków znamiona symbolicznego ataku na suwerenność Wielkiej Brytanii, i to pomimo praktycznego doświadczenia z nieudaną obroną funta szterlinga w 1992 roku. Wtedy to amerykański finansista George Soros postawił na wyjście funta z Europejskiego Systemu Walutowego i udało mu się - pomimo obrony pozycji funta przez rząd brytyjski - zarobić na tym około miliard dolarów. Zatem praktyczne dowody na utratę pełni suwerenności w tym zakresie nie mają dla eurosceptycznych, skądinąd praktycznych, Brytyjczyków znaczenia. Nadal twierdzą oni, że uczestnicząc w obszarze euro utracą suwerenność. Przyjrzyjmy się tej argumentacji bliżej.

Nie jest to bowiem argumentacja absolutna, nie jest ubrana w szaty obrony funta jako elementu tożsamości narodowej. Wprawdzie i takie głosy dają się słyszeć w Wielkiej Brytanii, lecz nie należą one do głównego nurtu. Podstawowy argument wysuwany przeciwko uczestniczeniu Wielkiej Brytanii w euro polega na generalnym przekonaniu, że dalsza integracja gospodarcza w postaci unii walutowej będzie dla tego kraju niekorzystna. Dlaczego? Ponieważ po latach konserwatywnych rządów Brytyjczycy są najczęściej przekonani, że mają przewagę gospodarczą nad pozostałymi krajami Unii Europejskiej. Jest to przekonanie oparte nie tyle na wskaźnikach makroekonomicznych, np. dochód narodowy *per capita*, lecz na podstawie ogólnego oglądu 'zdrowia' gospodarki. Argumentuje się, że po latach reform konserwatystów, gospodarka brytyjska jest jedną z najbardziej elastycznych w Europie, że rośnie produktywność przedsiębiorstw, że maleje bezrobocie, że rynek pracy jest odpowiednio elastyczny, a obciążenia dla pracodawców odpowiednio niskie, że gospodarce brytyjskiej udaje się skutecznie przyciągać zagranicznych inwestorów. W skrócie, że Wielka Brytania z "chorego człowieka Europy", jakim nazywano ją w latach siedemdziesiątych, przekształciła się być może w "dziwnego człowieka", lecz z pewnością nie jest już chora. Dlatego Brytyjczycy skłonni są twierdzić, że to pozostali partnerzy europejscy są "chorzy".

Tak przedstawiany argument Brytyjczyków wydaje się racjonalny. Dlaczego mieliby uczestniczyć we wspólnym dalszym przedsięwzięciu z krajami, które nie chcą lub nie potrafią zreformować swych gospodarek na miarę wyzwań współczesnego świata? Jak wadliwy jest to argument pokazuje przykład Holandii. Na początku lat dziewięćdziesiątych Holandia wydawała się chora na to samo co reszta kontynentalnej Europy. Zaledwie parę lat intensywnych reform gospodarczych, umiejętnego dostosowywania przestarzałego systemu ekonomicznego do potrzeb współczesności, wystarczyło, by dziś już mówić o "holenderskim sposobie gospodarowania", o sukcesie.

Ponieważ nie jest przedmiotem tego artykułu dokonywanie całościowej oceny powstawania jednolitej waluty europejskiej, zamknijmy tę kwestię stwierdzeniem, że

²³⁰ Protokół 11 załączony do Traktatu z Maastricht mówi, że "Zjednoczone Królestwo nie jest zobowiązane do przejścia do trzeciego etapu unii gospodarczej i walutowej bez specjalnej decyzji orzekającej o powyższym, podjętej przez jego rząd i parlament". W paragrafie 10 mówi się zaś, że "Jeżeli Zjednoczone Królestwo nie przejdzie do trzeciego etapu, może zmienić swoje intencje w dowolnym terminie po rozpoczęciu powyższego etapu".

słynny pragmatyzm brytyjski, ta zdolność Brytyjczyków do praktycznego podchodzenia do spraw polityki, ma swoje ograniczenia. Być może jest tak, że niewątpliwy sukces gospodarczy i polityczny Thatcher i Majora przysłonił Brytyjczykom monetarną rzeczywistość. I tak jak w wielu przypadkach współczesnego świata, stają się dziś ofiarami własnego sukcesu. Nie potrafią dostrzec korzyści w przedsięwzięciu, które z pewnością jest śmiałe i wywołuje kontrowersje. Dlatego powołują się na argument suwerenności wbrew własnym doświadczeniom i przeciwko własnej cności pragmatyzmu.

Gospodarcze miejsce w Europie i na świecie

W połowie lat pięćdziesiątych, w okresie gdy proces integracji europejskiej nabierał kształtów i negocjowano powstanie EWG, Wielka Brytania handlowała głównie z krajami Commonwealthu (prawie połowa jej eksportu). Załedwie 13,5% eksportu szło do krajów założycielskiej Szóstki EWG, a tylko o 14,5% do wszystkich krajów europejskich stowarzyszonych w OECD.²³¹ Miało to decydujące znaczenie dla ostrożnego stosunku biznesu i farmerów do uczestnictwa Wielkiej Brytanii w integracji europejskiej. Jednak już na początku lat sześćdziesiątych, po początkowym sukcesie gospodarczym krajów uczestniczących w procesie integracji europejskiej i po zmianie struktury handlu zagranicznego Wielkiej Brytanii, stanowisko przedsiębiorców brytyjskich zmieniło się.

Zanim konserwatywny premier Harold Macmillan ogłosił zamiar złożenia przez rząd aplikacji o przyjęcie do EWG, odbył cały szereg konsultacji z liderami przemysłu. Jeszcze w roku 1959 stanowisko biznesu było negatywne. Ale już w trakcie roku 1960 zmieniło się i przemysłowcy zaczęli sprzyjać wejściu Wielkiej Brytanii do EWG. Wielkie firmy rozważały możliwość inwestowania na Kontynencie, a organizacje przemysłowców zaczęły zwracać uwagę rządowi, że pozostawanie poza szybko rozwijającym się Wspólnym Rynkiem grozi utratą potencjalnych zysków. Przemysłowcy doszli wówczas do wniosku, że nie uchronią się przed zmianami zachodzącymi w Europie i wkrótce będą musieli w swej działalności brać pod uwagę istnienie znacznie większego niż kiedykolwiek w historii partnera lub konkurenta. "Wydaje się zatem, że zmiana myślenia o Europie zachodziła u liderów przemysłu jednocześnie ze zmianą pozycji samego Macmillana. Najistotniejsze zaś jest nie to, że naciskali na rząd w tym kierunku, ale przede wszystkim, że zapewnili premiera, iż go popierają. Ponadto [liderzy przemysłu] rzeczywiście usilnie pracowali nad przekonaniem do sprawy europejskiej «rozmażanego płaski» jakim był brytyjski przemysł".²³²

Troska o losy handlu z krajami Commonwealthu, która była dominującą nutą negocjacji członkowskich Wielkiej Brytanii, odzwierciedlała odmienne cechy handlu brytyjskiego. Wielka Brytania od czasów samodzielnego promowania wolnego handlu światowego w XIX wieku miała zdecydowanie inną - znacznie bardziej ogólnoświatową - orientację handlową. Ta cecha Wielkiej Brytanii pozostała może bardziej aktualna w postawie Brytyjczyków niż w rzeczywistej strukturze handlu. Jest to jeden z koronnych argumentów gospodarczych tych Brytyjczyków, którzy swej przyszłości skłonni są szukać raczej w związkach z odległym całym światem niż z bliską - na szerokość kanału La Manche - Europą.

Podobnie było w latach osiemdziesiątych. Wprawdzie znaczenie byłych kolonii brytyjskich zmalało, ale Londyn nadal pozostał znacząco gospodarczo zaangażowany na całym świecie, czego nie można powiedzieć o pozostałych krajach Wspólnoty

²³¹ Robert J. Lieber, *"British Politics and European Unity. Parties, Elites, and Pressure Groups"*, University of California Press, London, 1970, s. 48.

²³² Ibidem, s. 98.

Europejskiej. Reformy gospodarcze jakie wprowadziła Margaret Thatcher spowodowały, że do Wielkiej Brytanii napłynęły bezpośrednie inwestycje Japończyków, którzy uważali wyspy brytyjskie za najbardziej sprzyjające ich kapitałowi, a obecność w Wielkiej Brytanii za równoznaczną z obecnością w Europie. Jednocześnie Brytyjczycy sami inwestowali na całym świecie, a pod koniec lat osiemdziesiątych aż 60 procent bezpośrednich inwestycji brytyjskich było ulokowanych w Stanach Zjednoczonych.²³³

W sumie, rola krajów kontynentalnej Europy w stosunkach handlowych Wielkiej Brytanii wzrosła niepomiaralnie. W ciągu trzydziestu lat między 1958 a 1988 handel z 11 krajami europejskimi zwiększył się prawie 2,5-krotnie i z poziomu niewiele ponad 1/5 osiągnął prawie połowę obrotów handlowych Wielkiej Brytanii.²³⁴

A jednak sporu o korzyści czysto gospodarcze integracji europejskiej Brytyjczycy nie są w stanie rozstrzygnąć. W gorączce debaty o udział londyńskiego City (które uczestniczy w transakcjach finansowych na całym globie jednocześnie) w obszarze euro można usłyszeć opinie skrajnie przeciwstawne. Jedni mówią, że właśnie dzięki obecności na całym świecie wprowadzenie euro nie będzie miało dla City znaczenia. Inni skłonni są przypuszczać, że europejskie centrum finansowe przeniesie się w kierunku środka ciężkości, do Frankfurtu nad Menem gdzie mieścić się będzie przyszły Europejski Bank Centralny. A londyńskie City zostanie stopniowo odsunięte na finansowy margines.

Również całościowy bilans członkostwa nie jest jednoznaczny. Według sceptycznych ocen ekonomistów koszty (około 10 mld funtów rocznie w postaci bezpośrednich wpłat do budżetu UE i ujemnego wpływu Wspólnej Polityki Rolnej) równoważą potencjalne zyski (około 9 mld funtów rocznie) wynikające z niższych kosztów pracy (mniej niż połowa kosztów pracy w Niemczech).²³⁵ Jednak nie wynika z tego, że opuszczenie Unii przyniosłoby sam czysty zysk. Warunki wyjścia Wielka Brytania musiałaby negocjować. Tak samo jak negocjować musi warunki współpracy każde państwo znajdujące się na zewnątrz UE. Prawdopodobnie bilans życia na zewnątrz byłby więc zdecydowanie mniej korzystny od dziś zrównoważonego bilansu gospodarczego. I to pomijając wszystkie korzyści polityczne związane z uczestnictwem w podejmowaniu decyzji.

Czym jest eurosceptycyzm?

Wprawdzie eurosceptycyzm rozkwitł w opozycji do europejskiej polityki premiera Johna Majora, lecz pod jego naciskiem lider konserwatystów powoli ewoluował w stronę pozycji coraz bardziej ostrożnej w stosunku do Europy.

We wrześniu 1994 roku Major wygłosił przemówienie, które jest uznawane za najważniejsze dla opisu postawy konserwatystów wobec Europy. Kluczem dla zrozumienia tego sposobu myślenia są następujące zdania: "Determinacja Ojców Założycieli [Wspólnot Europejskich] przyniosła sukces wykraczający daleko poza wyobrażenia większości ludzi tamtego czasu. Ich wizja okazała się słuszna na owe czasy. Lecz dziś jest przestarzała. Nie będzie działać. Musimy dostosować naszą wizję do wyzwań dnia dzisiejszego i jutra".²³⁶

Zdaniem Majora, ta nowa wizja musi odpowiadać potrzebom ludzi, którzy - jak uczy doświadczenie ratyfikacji traktatu z Maastricht w Danii i Francji - nie są przygotowani do dalszych przedsięwzięć integracyjnych. Zauważmy przy tym, że jakkolwiek rzeczywiście w obu przypadkach traktat o Unii Europejskiej był o krok od odrzucenia, to jednak powody niechęci ludzi do tego traktatu wynikały w znacznej

²³³ Bulmer, op. cit., s. 13.

²³⁴ Ibidem, s. 19.

²³⁵ Patrick Minford, "Britain and Europe: the Balance Sheet", 13 czerwca 1996, cyt. za: The Economist, 15-21.06.1996.

²³⁶ John Major, "Europe - A Future That Works", Second Annual William and Mary Lecture, Lejda, 7 września 1994.

mierze z problemów wewnętrznych obu krajów, a niekoniecznie z obawy przed dalszą integracją. Choć tego ostatniego podejrzenia nie sposób odrzucić, nie można też go mocno uzasadnić. Tymczasem na nim właśnie opierają swe najgłębsze przekonania eurosceptycy, nie tylko brytyjscy zresztą. Jak mówił Major: "...jest to dowód, że ludzie obawiają się nadmiernej centralizacji i zbyt ambitnych projektów nowej architektury europejskiej".

Stąd też wynika podkreślanie przez eurosceptyków roli państwa narodowego, stąd ostrożność czy też niechęć do nadawania Parlamentowi Europejskiemu nowych uprawnień poza te, jakie już uzyskał w wyniku Jednolitego Aktu Europejskiego i traktatu o Unii Europejskiej. Stąd przekonanie, że "ludzie nadal będą widzieli swe narodowe parlamenty jako ognisko demokracji". To, oczywiście, sprzeciw wobec projektów likwidowania deficytu demokratycznego w Unii poprzez wzmocnienie roli Parlamentu Europejskiego.

Druga, podstawowa oś sporu eurosceptyków brytyjskich z Europą to gospodarka. Dumni z osiągnięć swego państwa w wyniku reform thatcherystowskich, konserwatyści bez końca podkreślają problemy krajów kontynentu europejskiego z bezrobociem i konkutowaniem na światowych rynkach. "Rząd brytyjski często przedstawiany jest jako nie idący noga w nogę z partnerami europejskimi. Rzeczywiście w pewnym stopniu jest to prawda. Nie idziemy noga w nogę z europejskim modelem społecznym. Uważamy, że przeszkadza on w tworzeniu miejsc pracy i tworzy bezrobocie. Uważamy, że jest wadliwy politycznie i wadliwy ekonomicznie".²³⁷

Nie zawsze mówi się o premierze Majorze jako o eurosceptyku. Z pewnością nie zgodziliby się z taką definicją ci z konserwatystów, którzy oponują - często nawet łamiąc dyscyplinę partyjną i głosując wbrew swemu liderowi - przeciwko przywódcy Partii Konserwatywnej. Z pewnością nie zgodziłby się również z takim opisem sam premier. Jednak wydaje się, że najważniejsze zjawisko jakie można uchwycić opisując sceptyczną wobec Europy postawę niektórych Brytyjczyków jest następujące: mimo istnienia wielu odłamów tej postawy, mimo że najważniejsze różnice przebiegają między konserwatystami a laburzystami, sceptycyzm wobec Europy jest cechą wspólną bardzo wielu politycznie zaangażowanych Brytyjczyków.

Komentator londyńskiego Timesa zapytał w 1996 roku jednego z najbliższych doradców przywódcy laburzystów, Tony'ego Blaira, dlaczego nowa Partia Pracy zaakceptowała tak wiele zmian, jakich dokonała w Wielkiej Brytanii Margaret Thatcher, a którym ostro sprzeciwiają się 'prawdziwi socjaliści' w partii? "Zrozumieliśmy, że musimy brać Wielką Brytanię, taką jaka ona jest. Kraj ten jest bardzo indywidualistyczny i bardzo torysowski. W przeszłości, żaden rząd laburzystowski nie sprawował rządów przez dwie kadencje. Krajobraz polityczny Wielkiej Brytanii nie jest socjaldemokratyczny. Nie jest nawet chadecki. Jest to krajobraz konserwatywny" - brzmiała odpowiedź.²³⁸ Dotyczy to tak samo polityki wewnętrznej tego kraju, jak i jego stosunku do Europy. Dlatego w manifestie Partii Pracy na wybory 1997 znajdujemy zdanie, które mogłoby być napisane przez eurosceptyków niemal wszystkich odcieni i odłamów, w tym i konserwatywnych. "Nasza wizja Europy to sojusz niezależnych narodów, które postanowiły współpracować ze sobą w celu realizacji celów, których nie mogą zrealizować same. Sprzeciwiamy się europejskiemu, federalnemu superpaństwu".

Brytyjska klasa polityczna ma szczególną, eurosceptyczną świadomość. Świadomość historii politycznej Wielkiej Brytanii, świadomość jej roli na świecie (w przeszłości i dziś), świadomość różnic w dynamice procesów politycznych między

²³⁷ John Major, "A Competitive Europe: The Enterprise Approach", przemówienie, European Policy Forum, Bruksela, 4 lutego 1997.

²³⁸ Anatole Kaletsky, The Times, 25 marca 1997.

Wypami Brytyjskimi, a kontynentem europejskim, etc. Wszystko to prowadzi ją na pozycje sceptyczne, a nas do wniosku, że Londyn pozostanie trudnym partnerem europejskim. Ale partnerem pozostanie.

Tradycje polityki brytyjskiej a koncepcje integracji europejskiej: Wielka Brytania jako partner państw europejskich

I. Ogólne uwarunkowania europejskiej polityki Wielkiej Brytanii

Wielka Brytania należy do tych państw europejskich, której polityka integracyjna posiada zdecydowane specyficzne zabarwienie. Wynika to z historycznych uwarunkowań, pozostających w ścisłym związku z byłą imperialną pozycją Zjednoczonego Królestwa. Rzutowały one w przeszłości na postrzeganie przez Brytyjczyków spraw europejskich pod kątem polityki globalnej. Europa była zaledwie jednym z obszarów brytyjskiej obecności w świecie. Do kanonów brytyjskiej polityki europejskiej można zaliczyć kierowanie się racjami geopolitycznymi.

W świetle wyznawanej przez Brytyjczyków koncepcji równowagi sił, stabilność starego kontynentu zależy w pierwszym rzędzie od tego, aby żadne mocarstwo europejskie nie uzyskało dominującej pozycji. Stąd też należy tak wpływać na politykę europejską, aby zachować równowagę między interesami głównych aktorów sceny międzynarodowej, czyniąc to jednocześnie w taki sposób, by nie angażować się bezpośrednio w sprawy europejskie.

Zasada *splendid isolation* oddawała w najbardziej lapidarny sposób ten stan myślenia brytyjskiego o sprawach europejskich. Zasada ta prowadziła w efekcie do formowania się specyficznej mentalności Brytyjczyków, którzy postrzegali sprawy europejskie przez pryzmat własnej pozycji mocarstwowej. Stąd brał się ów jakże charakterystyczny dystans w stosunku do tego co europejskie, przekonanie o własnej odrębności oraz słuszności rodzimego systemu wartości, który - zgodnie z tradycją filozoficzną empiryzmu oraz zasadą *common sense* - kształtował brytyjski system społeczny. Do tego należy również zaliczyć tradycje liberalizmu i parlamentaryzmu brytyjskiego, które uznawane były za wzorcowe.

Zasada równowagi sił nawiązywała do kategorii pojęciowych z zakresu geopolityki. W 1904 r. brytyjski geograf Halford J. Mackinder sformułował w swym wystąpieniu w Królewskim Instytucie Geografii w 1904 r. założenia geopolitycznego rozumienia wydarzeń światowych, w tym również w kontekście europejskim²³⁹. Koncepcja ta, modyfikowana zresztą przez samego autora, stanowiła przez całe dziesięciolecia podstawę dla formułowania zadań brytyjskiej polityki globalnej i europejskiej. Logika myślenia geopolitycznego wyraźnie wskazywała na brak potrzeby silniejszego angażowania się w sprawy europejskie.

Dwie wojny światowe sprawiły jednak, że Wielka Brytania została zmuszona do bezpośredniego zaangażowania się w problemy europejskie. Zmierzch pozycji imperialnej Zjednoczonego Królestwa sprawił, że zaczęło ono traktować sprawy europejskie z coraz większą uwagą, uświadamiając sobie znaczenie bycia państwem europejskim. Nie był to proces łatwy, a nawyki wyniesione z poprzedniego okresu w specyficzny sposób oddziaływały na polityczną myśl brytyjską.

Po zakończeniu II wojny światowej Winston Churchill odwołał się do potrzeby budowy zjednoczonej Europy, aby położyć definitywnie kres sytuacji, w której mogłoby dochodzić do konfliktu na starym kontynencie. Idea zjednoczeniowa, została przedstawiona przez Churchilla w jego znanym wystąpieniu w dniu 16 września 1946 w Zurychu. W rozumieniu Churchilla zjednoczenie nie było traktowane w kategoriach federalistycznych, ale zachowujące realność tradycji państw narodowych. Premier brytyjski powiedział: "Jeżeli Europa ma być uratowana od bezgranicznej nędzy i od ostatecznego przekleństwa, konieczny jest ten akt wiary i zaufania pomiędzy rodziną

²³⁹ Halford J. Mackinder, *The Geographical Pivot of History*, w: *Geographical Journal*, 1904, nr 22.

państw europejskich i ten akt zapomnienia w stosunku do wszystkich zbrodni i szaleństw przeszłości. Wolne narody Europy muszą wznieść się do wysokości decyzji wyływających z duszy, z instynktów i rozumu ludzkiego. (...) Ustrój państw Zjednoczonej Europy, jeżeli będzie dobrze i właściwie zbudowany, będzie taki, że uczyni siłę materialną poszczególnego państwa mniej ważną. Małe państwa będą miały tyleż samo znaczenia, co i duże i zyskają należne im uznanie przez współudział we wspólnej sprawie"²⁴⁰.

To podejście pozostaje charakterystyczne dla brytyjskiej myśli politycznej po dzień dzisiejszy. Chodziło bowiem o to, aby jednocząca się Europa nie straciła swej różnorodności.

Tego typu stanowisko odzwierciedlało w sposób widoczny brytyjski interes narodowy. Schodząc z areny dziejów jako mocarstwo globalne, co dokonywało się w obliczu postępującego procesu dekolonizacji, Wielka Brytania dążyła mimo wszystko do zachowania specjalnego statusu w stosunkach międzynarodowych. Tę pozycję brytyjską miały gwarantować Brytyjska Wspólnota Narodów (*Commonwealth*), uzyskanie członkostwa w Radzie Bezpieczeństwa ONZ oraz budowa własnego arsenału broni jądrowej. Realizacja tych celów wsparta została dodatkowo budową specjalnych stosunków ze Stanami Zjednoczonymi jako głównym mocarstwem globalnym. Budowa odrębnego modelu stosunków brytyjsko-amerykańskich (*special partnership*) miała na celu podkreślenie wyjątkowej roli Zjednoczonego Królestwa w stosunkach międzynarodowych.

Przy realizacji tych celów polityka europejska pozostawała nadal zaledwie jednym z elementów zewnętrznej aktywności brytyjskiej. Natomiast od momentu, w którym coraz bardziej zarysowało się osłabienie pozycji brytyjskiej w wymiarze globalnym, europejski kontekst zaczął nabierać coraz większego znaczenia. Ten stan rzeczy zmuszał polityków brytyjskich do redefinicji celów narodowych, a także kierunków działania brytyjskiej dyplomacji.

Czy w dramatycznie zmieniającej się scenerii powojennej Europy Wielka Brytania była nadal w stanie odgrywać dominującą rolę? Bieg wydarzeń w samym Zjednoczonym Królestwie, zmiany o charakterze politycznym, społecznym i kulturowym, zaczęły coraz silniej oddziaływać na pozycję brytyjską. Dobitnie obrazuje to Agata Bielik-Robson gdy pisze, "Wielki kryzys rozpoczął się, kiedy Wielka Brytania po raz pierwszy odkryła, że oto nie ma już z czego być dumna. Chwała wojennych zwycięstw zbladła, Imperium się rozpadło, quasi-socjalistyczny eksperyment gospodarczy osłabił brytyjską ekonomię, w końcu nawet angielski football okazał się nie taki znów niezwykły. (...) Lata siedemdziesiąte to czarne lata historii brytyjskiej: upadają kolejne rządy, związki zawodowe opanowane przez radykalnych 'trockizujących' działaczy prą wprost do rewolucyjnej konfrontacji; rodzi się punk, agresywna i skrajnie nihilistyczna subkultura dzieci-śmieci, która jako pierwsza wyraża bez żadnych ogródek świadomość bolesnego upadku"²⁴¹.

II. Wielka Brytania wobec Francji i Niemiec w kontekście polityki europejskiej

Pęknięcie w środku Europy, czego symbolem stał się podział Niemiec, w gruncie rzeczy odpowiadało interesom brytyjskim. W tworzeniu się dwubiegunowego modelu stosunków międzynarodowych, pozycja Wielkiej Brytanii została jasno określona. Opierała się ona z jednej strony na utrzymywaniu specjalnych stosunków ze Stanami Zjednoczonymi, z drugiej zaś na udziale w Sojuszu Północnoatlantyckim.

²⁴⁰ *Zbiór Dokumentów*, 1946, nr 10–11, s. 369.

²⁴¹ Agata Bielik-Robson Agata, *Europejczycy bez przekonania. Wielka Brytania i jej kłopoty z europejską integracją*, w: *Res Publika Nowa*, maj 1996, nr 5, s. 17.

Euroatlantyzm stał się więc główną przesłanką brytyjskiej polityki zagranicznej. On też wyznaczał w istotny sposób ocenę wydarzeń w świecie, a także logikę działania Zjednoczonego Królestwa.

Dwa państwa odgrywały szczególną rolę w brytyjskiej polityce europejskiej - Niemcy i Francja. Od czasów wojen napoleońskich w polityce brytyjskiej pojawiło się charakterystyczne podejście, zakładające potrzebę równoważenia wpływów francuskich i niemieckich w Europie. Model bezpieczeństwa europejskiego, w rozumieniu brytyjskim, opierał się na konieczności zachowania takiego układu kontynentalnego, w którym wpływy francuskie i niemieckie powinny być równoważone. W decydujących momentach w historii europejskiej XX wieku Wielka Brytania stawiała jednak po stronie Francji. Nigdy praktycznie nie doszło do sytuacji, w której Wielka Brytania poparłaby Niemcy i opowiedziała się w ich interesie. We wszystkich tych wydarzeniach chodziło głównie o zapobieżenie takiemu rozwojowi sytuacji, w której Niemcy byłyby w stanie uzyskać dominującą pozycję w polityce europejskiej.

Pojednanie francusko-niemieckie po II wojnie światowej dotyczyło tylko zachodnich Niemiec, które zaczęły w coraz większym stopniu podlegać wpływom zachodniego systemu wartości politycznych i kulturowych. Wschodnia część, pozostając pod dominacją radziecką, nie zdołała w pełni przewyciężyć totalitarnej przeszłości.

Dla Wielkiej Brytanii powojenny podział Niemiec był faktem pozytywnym. Oznaczał on bowiem osłabienie państwa niemieckiego i poddania go dwu różnym, odmiennym w sensie politycznym i ideologicznym wpływom. W tych warunkach nie mogło ze zrozumiałych względów dojść do odbudowy tendencji centralistycznych. Churchillowska wizja zjednoczonej Europy, opierała się w gruncie rzeczy na przekonaniu o nieodwracalności dokonanych zmian politycznych w Europie. Jedność Europy miała polegać na ustanowieniu nowych jakościowo warunków dla tworzenia się podstaw bezpieczeństwa europejskiego.

Ponadto podział Niemiec jako fakt polityczny był korzystny z punktu widzenia interesów brytyjskich, ponieważ wiązał on silnie obydwa państwa niemieckie ze swymi sojusznikami (RFN z NATO, NRD z Układem Warszawskim). W tych warunkach Niemcy nie były w stanie prowadzić samodzielnej polityki zagranicznej i znajdowały się pod ścisłą kontrolą sojuszników.

Francja przestała również odgrywać swą dawną rolę. Upadek systemu kolonialnego Francji przebiegał w sposób złożony. Uwikłanie się w wojnę w Wietnamie, a następnie w Algierii wyraźnie wskazywało na zmierzch potęgi francuskiej. Wspólna nieudana akcja brytyjsko-francuska w okresie kryzysu sueskiego w 1956 r. udowodniła, że ani Francja ani Wielka Brytania nie są już w stanie prowadzić w pełni niezależnej polityki zamorskiej. W warunkach dwubiegunowego podziału świata, kluczowe decyzje polityczne zapadały bądź w Stanach Zjednoczonych, bądź w Związku Radzieckim.

Dojście do władzy de Gaulle'a we Francji oznaczało próbę przełamania niewydolności systemu politycznego IV Republiki. Oznaczało przede wszystkim konsekwentne dążenie Francji do umocnienia pozycji europejskiej i transregionalnej. W tym rozumieniu de Gaulle opowiedział się za większą samodzielnością Francji i rozluźnianiem jej więzów (w sferze militarnej) z Sojuszem Północnoatlantyckim. Była to droga, która pozostawała w sprzeczności z kanonami brytyjskiego myślenia o polityce międzynarodowej. Dla Brytyjczyków właśnie spójne i efektywne NATO stanowiło podstawę dla bezpieczeństwa europejskiego oraz umożliwiało realizację interesów brytyjskich. Francuski model budził poważne zastrzeżenie wśród gremiów brytyjskich. Spowodował zresztą zaostrzenie stosunków francusko-brytyjskich, które najdobitniej wyraziło się w zablokowaniu przez de Gaulle'a wniosku Wielkiej Brytanii w sprawie przystąpienia do Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej (EWG). Wyrażała się w

tym między innymi niechęć Francji z uwagi na zdecydowanie pozytywne nastawienie brytyjskie wobec NATO oraz obecności amerykańskiej w Europie.

Francuskie weto umacniało tradycyjne postawy antykontynentalne w mentalności brytyjskiej, uwrażliwiając dodatkowo Brytyjczyków na ich własne poczucie wartości oraz przekonanie, że dla Wielkiej Brytanii Europa nie jest aż tak potrzebna. Pojawiła się też charakterystyczna postawa ambiwalencji, wyrażająca się w wysuwaniu kolejnych wątpliwości, które podważały zasadność brytyjskiego zaangażowania w sprawy europejskie oraz ściślejszej integracji europejskiej, zwłaszcza jej ponadnarodowego modelu.

Francuska polityka integracji europejskiej pozostawała w ścisłym związku z pojednaniem francusko-niemieckim, formalnie przypieczętowanym Układem Elizejskim (1963). Do tego pojednania nawoływał bezpośrednio po zakończeniu wojny nie kto inny jak premier brytyjski, Winston Churchill, widząc w nim początek drogi do zjednoczenia Europy. Włączenie Niemiec do ścisłej współpracy europejskiej miało niewątpliwie na celu ich pełne powiązanie z całym systemem polityczno-społecznym, ale także aksjologicznym Europy Zachodniej.

Dla Wielkiej Brytanii tandem niemiecko-francuski pozostawał jednak trudny do jednoznacznego zaakceptowania. Z jednej strony Brytyjczycy zdawali sobie sprawę, że porozumienie francusko-niemieckie stwarza niepowtarzalną okazję dla wyeliminowania w przyszłości głównej osi konfliktu europejskiego i budowę nowego układu geopolitycznego. Z drugiej zaś strony, pozostawało to w sprzeczności z dotychczasową strategią brytyjską wobec Europy, która opierała się na zasadzie równowagi sił. Postępy w zakresie integracji zachodnioeuropejskiej, uświadamiały w coraz większym stopniu Brytyjczykom, że pozostanie poza tym procesem musi z czasem doprowadzić do ich marginalizacji w stosunkach europejskich.

Wejście do EWG, które ostatecznie dokonało się na początku lat siedemdziesiątych, a więc już po śmierci de Gaulle'a i w innej europejskiej konfiguracji politycznej, doprowadziło do konieczności dostosowywania się Wielkiej Brytanii do wymogów integracyjnych. Było to zadanie szczególnie trudne, z uwagi na tradycje brytyjskie, wyrażające się w niechęci do akceptowania rozwiązań obcych, co w tym przypadku okazało się to niezbędne.

Udział Wielkiej Brytanii w EWG, a następnie w Unii Europejskiej, nie oznaczał bynajmniej jej odstąpienia od prób umacniania własnej pozycji w stosunkach międzynarodowych, w tym również w europejskim wymiarze. Wielka Brytania nie zamierzała bowiem rezygnować z własnej interpretacji procesu integracyjnego. Jej percepcja tego procesu pozostawała od początku odmienna od tych, które pojawiły się na kontynencie i które stały się główną siłą napędową integracji.

Zwłaszcza te tendencje, które zmierzały w kierunku tworzenia struktur ponadnarodowych, były od początku traktowane przez Brytyjczyków z dużą dozą nieufności. Rezerwa wobec rozwiązań ponadnarodowych wynikała bezpośrednio z silnie zakorzenionego przekonania o potrzebie zachowania i umacniania zasady tożsamości brytyjskiej. Stąd też konieczność znalezienia odpowiedniego punktu oparcia dla polityki europejskiej okazywało się być w przypadku brytyjskim zadaniem szczególnie trudnym.

Z jednej strony w Zjednoczonym Królestwie zdawano sobie sprawę z potrzeby współdziałania w procesie integracyjnym i aktywnego włączania się w proces zjednoczenia Europy, z drugiej jednak syndrom przeszłości w poważnym stopniu ciążył na mentalności Brytyjczyków. Jako alternatywa wobec aktywizowania się polityki europejskiej pozostawał ścisły sojusz ze Stanami Zjednoczonymi. Nie był on jednak w stanie zrekomensować braku zdecydowanego działania w odniesieniu do starego kontynentu. Ta swoista ambiwalencja brytyjskiej polityki zagranicznej wynikała z braku jasnej wizji polityki europejskiej Wielkiej Brytanii.

Zbliżenie francusko-niemieckie i postępy w procesie integracji stały się dla Wielkiej Brytanii niewątpliwie wyzwaniem. Naturalną konsekwencją powinna być aktywizacja brytyjskiej polityki europejskiej na rzecz współpracy z Francją i Niemcami. Pozwoliłoby to na stworzenie specyficznego układu trójstronnego, który stałby się niewątpliwie głównym nośnikiem procesu integracyjnego, równoważąc zarazem aspiracje polityczne trzech głównych partnerów. W tym kierunku, zresztą przez krótki tylko okres, zmierzała brytyjska dyplomacja za czasów premierostwa konserwatysty Edwarda Heatha. To właśnie za jego rządów Wielka Brytania stała się zdecydowanym orędownikiem aktywizacji procesu integracji europejskiej. Jej naturalnym wspornikiem miała się stać współpraca brytyjsko-francusko-niemiecka. Wtedy właśnie Brytyjczycy optowali na rzecz przyspieszenia procesu integracyjnego opowiadając się za doprowadzeniem w ciągu dziesięciu lat do unii politycznej i walutowej. Ten etap polityki brytyjski zakończył się jednak stosunkowo szybko, nie przynosząc spodziewanych rezultatów.

Charakterystyczną cechą brytyjskiego stosunku do procesu integracyjnego był stosunek Wielkiej Brytanii do Niemiec. Resentymenty antyniemieckie, silnie zakorzenione wśród klasy politycznej oraz w społeczeństwie brytyjskim, wywodziły się niewątpliwie z doświadczeń historycznych, dotyczących stosunków brytyjsko-niemieckich w XX wieku. Podział Niemiec po drugiej Wojnie Światowej, traktowany przez brytyjskich polityków jako fakt pozytywny, uznawany był jednocześnie za jeden z elementów stabilizujących układ sił w Europie. Stosunki brytyjsko-zachodnioniemieckie w sferze politycznej i gospodarczej rozwijały się mimo to pomyślnie. Włączenie Niemiec do NATO stało się dodatkowo czynnikiem stabilizującym, uznawanym przez Wielką Brytanię za właściwe rozwiązanie. Problem Niemiec rozpatrywano jednak w brytyjskiej myśli politycznej z punktu widzenia funkcjonowania przyszłych struktur bezpieczeństwa europejskiego oraz potencjalnego wzrostu znaczenia Niemiec w układzie sił w Europie. W opinii Agaty Bielik-Robson, "Antyniemieckość, która w umiarkowanej i raczej żartobliwej postaci jest stałym elementem brytyjskiej kultury popularnej, w 'eurosceptycznej' polityce konserwatystów przybiera tony wręcz historyczne. W nastrojach antyniemieckich znajdują ujście wszystkie frustracje zranionej i przewrażliwionej brytyjskiej tożsamości. Znana jest antyniemieckość Margaret Thatcher. (...) W optyce thatcheryzmu współczesne opiekuńcze państwo niemieckie stanowi nie tyle 'świadectwo cywilizacji', co pozostałość nie do końca wykorzenionej groźnej doktryny"²⁴².

III. Wschodni wymiar polityki brytyjskiej

Wychodząc z klasycznych reguł równowagi sił, również wymiar wschodnioeuropejski odgrywa w polityce brytyjskiej znaczącą rolę. W XX wieku Rosja stała się dwukrotnie głównym sojusznikiem Wielkiej Brytanii w zmaganiach wojennych. W logice brytyjskiego myślenia politycznego, stabilność systemu bezpieczeństwa europejskiego nie jest możliwa bez uwzględnienia Rosji. Stąd też w tradycji dyplomacji brytyjskiej stosunki z Rosją posiadały równie istotne znaczenie jak stosunki z Francją czy Niemcami.

Jako państwo liberalne, przywiązane do tradycji demokratycznych, Wielka Brytania odnosiła się negatywnie do totalitaryzmu radzieckiego, widząc w nim zagrożenie dla podstawowych wartości europejskich. Z drugiej jednak strony, z punktu widzenia założeń geopolitycznych, Związek Radziecki był postrzegany jako mocarstwo równoważące układ geostrategiczny w Europie.

²⁴² A. Bielik-Robson, op. cit. s. 19.

Upadek komunizmu w ZSRR oraz rozpad *imperium sovieticum* zostały przyjęte w Wielkiej Brytanii z zadowoleniem. Przemawiając w Zurychu z okazji pięćdziesięciolecia słynnego wystąpienia Winstona Churchilla, były minister spraw zagranicznych Zjednoczonego Królestwa, Malcolm Rifkind, powiedział: "Nie powinniśmy zapominać o przejściu od ciemnej tyranii do odrodzenia w Rosji (...). Rosja wkroczyła na kurs reform wewnętrznych i partnerstwa zewnętrznego. Wyłonienie się nowej, wolnej Rosji, zalecza rany półwiecza"²⁴³.

Czynnik rosyjski odgrywał w przeszłości istotną rolę w europejskiej polityce brytyjskiej i będzie ją odgrywał nadal. Im większe będzie zaangażowanie się brytyjskie w sprawy europejskie, tym większy będzie również udział brytyjski w rozwijaniu polityki wschodniej.

* * *

Stosunek Wielkiej Brytanii do Unii Europejskiej oddaje w całej rozciągłości jej ambiwalentne podejście do polityki europejskiej. Wielka Brytania jest zainteresowana dalszym procesem rozszerzania Unii Europejskiej, w tym również o kraje środkowoeuropejskiej. Jedną z przesłanek polityki brytyjskiej jest jednak powściągliwość w stosunku do budowy struktur ponadnarodowych. Im większa liczba członków Unii tym szanse na realizację ściśle scentralizowanego modelu wydają się słabsze.

Przeszłość jest tym czynnikiem, który niewątpliwie nadal silnie ciąży nad możliwością prowadzenia przez Zjednoczone Królestwo bardziej jednoznacznej i efektywnej zarazem polityki europejskiej. Jedno jest jednak pewne: Wielka Brytania nie może już obyć się bez Europy. Separatyzm musiałby w konsekwencji doprowadzić do negatywnych skutków. Samoizolacja nie może być hasłem, mimo jakże głębokich uwarunkowań historycznych. Wielkiej Brytanii potrzebna jest Europa, tak jak Europie Wielka Brytania.

²⁴³ *Associated Press*, 19 września, 1996.

Unia walutowo-gospodarcza

Procesy integracji w Europie uległy znacznemu przyspieszeniu w dwóch ostatnich dziesięcioleciach XX wieku. Wyraża się to w pogłębieniu integracji oraz wzroście liczby państw członkowskich. Źródeł tych procesów należy szukać zarówno w wewnętrznych, jak i zewnętrznych uwarunkowaniach. Ich skutki nie są jeszcze do końca zdefiniowane i poznane przez ekonomistów. Staje się jednak dość jasne, że wywrą one silny wpływ na kraje członkowskie UE oraz na międzynarodowe stosunki gospodarcze w układzie regionalnym i globalnym.

Unia walutowo-gospodarcza i jej uwarunkowania to nowe kanony dla funkcjonowania ekonomii w krajach członkowskich, ich otoczenia oraz - szerzej - dla krajów z nimi stowarzyszonych lub powiązanych różnego typu umowami handlowymi. Unia ta stanowi również przesłankę wejścia UE na najwyższy etap integracji gospodarczej (według klasycznego modelu B. Balassy²⁴⁴). Etap ten, piąty i ostatni w modelu integracji gospodarczej, tworzy podstawę dla integracji politycznej, której załącznikiem jest wprowadzenie obok filaru I (gospodarka) integracji w filarze II (polityka zagraniczna i bezpieczeństwo) i III (sprawy wewnętrzne i wymiar sprawiedliwości).

Tworzenie unii gospodarczo-walutowej jest procesem trudnym i pełnym kontrowersji, wynikających z różnego rozumienia kanonów gospodarczych (zmagania się starych zasad ekonomicznych z nowymi), ścierania się różnych interesów narodowych. Problemy te rozwiązuje się częściowo na drodze ograniczania suwerenności narodowej na rzecz organizacji międzynarodowych - tzw. "*pooling sovereignty*" (skupianie suwerenności). Częściowo o ich przewyciężeniu decydują wspólne interesy gospodarcze, tworząc wspólny mianownik, formujący nowe priorytety i spychający na dalszy tor narosłe animozje.

1. Przyspieszenie integracji

Proces integracji europejskiej - jeśli spojrzymy na niego z perspektywy historii - stanowi klasyczny przykład zmagania się dwóch koncepcji:

- po pierwsze, liberalnej i prointegracyjnej, stawiającej na wzrost konkurencji i współzależności między krajami europejskimi, co miało przynieść nie tyle efekt w postaci stopniowego spłaszczenia wahań cyklu koniunkturalnego, ale przede wszystkim przeciwdziałać narastaniu politycznych sprzeczności między krajami europejskimi, tworzącymi się na tle różnic interesów, konfliktów narodowych, walki o strefy wpływów regionalnych i globalnych, chęci przewodnictwa lub dominacji;

- po drugie, podejścia opartego na ochronie rynku, gdzie skuteczność walki z bezrobociem wiązano z koncepcjami tworzenia miejsc pracy przy pomocy inwestycji narodowych i kreacji rynku wewnątrz narodowych granic państwowych. Budowano potęgę państwa w oparciu o jego dominację polityczną i gospodarczą w regionie, czemu towarzyszyła ekspansja eksportowa, interwencjonistycznie wspierana przez państwo. Słabością tej koncepcji było to, że rodziła ona silne napięcia między krajami i prowadziła do ograniczeń skali wymiany podczas załamań cyklu, ponieważ handel zdominowany był wymianą międzygałęziową.

Długofalowa wizja koncepcji antyprotekcyjnych znalazła wyraz w Traktacie Rzymskim, który prawie pół wieku temu stworzył podstawy dla integracji europejskiej. Historia tej integracji to ilustracja metod rozwiązywania konfliktów politycznych przy pomocy instrumentów ekonomicznych, to era osiągnięcia celów politycznych w efekcie działań gospodarczych.

²⁴⁴ B. Balassa, *The Theory of Economic Integration*, Homewood, Illinois, 1961, s. 1-2.

Dynamika tego procesu uzależniona była od warunków wewnętrznych krajów członkowskich oraz od warunków międzynarodowych. Dość oczywista była korelacja między znoszeniem barier krępujących wymianę a dynamiką przyrostu PKB. Jednak w miarę upływu czasu impulsy stworzone przez redukcję ograniczeń handlowych zanikały, co wyraźnie odbijało się na stagnacji dynamiki wzrostu PKB.

Gospodarka wymagała nowych impulsów, których dostarczali jej politycy przez pogłębianie współpracy w ramach EWG oraz przez zwiększanie liczby państw członkowskich²⁴⁵. Procesy te uległy znacznemu przyspieszeniu w drugiej połowie lat osiemdziesiątych, kiedy zaczął obowiązywać Jednolity Akt Europejski (1986). Akt ten oznaczał utworzenie wewnętrznego rynku europejskiego, bez barier dla przepływu towarów, usług, kapitału i osób. Kontynuacją tego procesu była decyzja w sprawie zmian i uzupełnień Traktatu Rzymskiego (1958) przez Traktat z Maastricht (1992). Doniosłości tych kroków nie zmienia fakt, iż znoszenie barier dla przepływu czynników produkcji nie zostało jeszcze całkowicie zakończone. Nadal bowiem istnieje wiele ograniczeń, które hamują przepływ czynników produkcji, w tym zwłaszcza przepływ siły roboczej czy kapitału. Kolejną barierą, której przełamanie będzie decydowało o ostatecznym utworzeniu rynku wewnętrznego jest przewidziane Traktatem z Maastricht wprowadzenie wspólnej waluty²⁴⁶.

Co oznacza stworzenie warunków dla scalania rynków narodowych w jeden rynek wewnętrzny w ramach Wspólnoty Europejskiej? Dlaczego uznano to, za priorytet polityki gospodarczej integrującej się Europę? Odpowiedzi na te pytania dostarczają częściowo pierwsze akapity tego punktu. Politycy unijni starali się stworzyć warunki dla urzeczywistnienia procesu integracji negatywnej, by przejść do etapu integracji pozytywnej. Co oznaczają te pojęcia? Integracja negatywna to eliminacja barier, odgraniczających gospodarki narodowe od siebie. Ich znoszenie tworzy impulsy dla współpracy międzynarodowej i podnosi konkurencję, która jest uznana za najlepszy instrument stymulujący innowacyjność i poszukiwanie rezerw w kosztach wytwarzania.

Integracja pozytywna to proces, który rozpoczyna się na określonym etapie integracji negatywnej i jest doń równoległy²⁴⁷. Oznacza w praktyce tworzenie bezpośrednich związków między podmiotami gospodarczymi. Może nie ograniczać się do samej sfery gospodarczej i obejmować swym zasięgiem również instytucje czy nawet całe obszary życia politycznego. Integracja pozytywna to zacieśnianie powiązań między podmiotami gospodarczymi, gdzie prosta wymiana handlowa zastępowana jest więzami kooperacyjnymi, które nie ograniczają się wyłącznie do produkcji, ale obejmują również fazy wstępne poprzedzające wdrożenie do produkcji (badania rozwojowe), wdrożenie, produkcję oraz marketing, promocję, reklamę i zarządzanie tymi fazami produkcji.

Relatywnie wysoki poziom bezrobocia w większości krajów członkowskich UE oraz niska - nie przekraczająca 2% - dynamika wzrostu PKB po 1986 roku wskazują, że utworzenie wewnętrznego rynku nie dało odpowiednio silnych impulsów, sprzyjających dynamizacji gospodarki krajów członkowskich²⁴⁸. Najgłębsze zmiany w postaci początkowo zahamowania, a następnie wchłonięcia części bezrobocia obserwowane są w gospodarkach, które w swej strategii dostosowawczej do rynku wewnętrznego UE postawiły na prywatyzację i deregulację²⁴⁹. Chodzi tu o Wielką Brytanię, Holandię czy Danię. Inne kraje najprawdopodobniej podążą tą samą drogą, zwłaszcza że wprowadzono nowe cele i mechanizmy, dopingujące do tego typu działań. Wniosek

²⁴⁵ J. Pinder, *European Community. The Building of Union*. Opus, Oxford-New York, Oxford University Press 1995.

²⁴⁶ J. Głuchowski, *Międzynarodowe stosunki finansowe*, PWE 1997, s. 51 i dalsze.

²⁴⁷ W. Misala, *Pogłębianie i poszerzanie Wspólnot Europejskich*, w: *Polska w Europie na przełomie wieków*, PAISP, 1997, s. 253-286.

²⁴⁸ *Economic Survey of Europe in 1996-1997*, United Nations, Geneva 1997.

²⁴⁹ W. Bieńkowski, *Reaganomika i jej wpływ na konkurencyjność gospodarki amerykańskiej*, PWN 1995.

ten znajduje również potwierdzenie w niepowodzeniu polityki opartej na odmiennych strategiach, czego przykładem jest Grecja, częściowo Hiszpania, Portugalia czy Włochy²⁵⁰.

Ocenia się, że dynamika wzrostu gospodarczego krajów członkowskich UE zależy będzie w dużym stopniu od reform rynku pracy, rozwoju handlu i rynku kapitałowego. MFW nakreśliła pomyślne perspektywy wzrostu gospodarczego, związane z procesami globalizacji i szybkimi zmianami technologicznymi. Podkreśla się, że globalizacja gospodarki oddziałuje hamująco na wzrost płac w krajach uprzemysłowionych, sprzyjając równocześnie zwiększeniu handlu i postępowi technicznemu.

Doświadczenia dekady 1985-1994 wskazały, że integracja negatywna nie jest wystarczającym narzędziem stymulującym wzrost na pewnym, określonym etapie rozwoju. Spodziewano się silnych impulsów deregulacyjnych i fali prywatyzacji. Oba te zjawiska wystąpiły nierównomiernie w poszczególnych krajach. Ograniczona również była fala fuzji międzynarodowych, w stosunku do oczekiwań. Polityka narodowa wprowadziła bowiem do swego arsenału chroniącego narodowe rynki nową broń, która skutecznie odgranicza rynki narodowe od siebie. Bronią tą były kursy walutowe i polityka narodowa ich kształtowania.

2. Traktat z Maastricht

Przyjęcie Traktatu z Maastricht, wymagało odpowiedniej atmosfery geopolitycznej. Klimat taki został stworzony przez pokojowe zakończenie podziału Europy na przeciwstawne obozy polityczne, czego symbolem było zniknięcie Muru Berlińskiego. Chociaż Traktat z Maastricht krytykowany jest nawet przez zwolenników integracji, to jednak nie ulega wątpliwości, że sformułowane w nim treści są bardzo dalekosiężne w swych konsekwencjach²⁵¹. Traktat z Maastricht wprowadził między innymi do Traktatu o Wspólnocie Europejskiej (TWE)²⁵² dodatkową część poświęconą unii gospodarczo-walutowej (Tytuł VI, art. 102a do 115 TWE).

Pierwszy etap unii gospodarczo-walutowej rozpoczął się 1 lipca 1990 r. i polegał głównie na liberalizacji przepływu kapitałów, dążeniu do skutecznego zwalczania inflacji oraz opracowaniu planów narodowych dotyczących realizacji następnych etapów unii. Drugi etap, rozpoczęty w styczniu 1994 r., polega na utworzeniu Europejskiego Instytutu Walutowego (z siedzibą we Frankfurcie nad Menem), koordynacji polityki walutowej i finansowej państw członkowskich oraz realizacji przez nie planów dopasowywania gospodarki narodowej każdego z nich do tzw. kryteriów konwergencyjnych. Etap trzeci to utworzenie wspólnej waluty oraz Europejskiego Banku Centralnego.

Wejście w fazę trzecią zostało w Traktacie określone warunkowo: jeśli przed końcem 1997 roku nie zostanie ustalony inny termin, to za datę rozpoczęcia przyjmuje się 1 stycznia 1999 roku (art. 109j, punkt 4 TWE). Przed tą datą spotkanie Rady w składzie głów państw lub rządów ma zgodnie z przyjętą procedurą ocenić, jakie kraje członkowskie spełniają warunki do uczestnictwa w programie, którego celem jest wprowadzenie wspólnego pieniądza (euro). Przesłanką wprowadzenia wspólnej waluty jest spełnienie kryteriów konwergencji (zbieżności gospodarczej). Kryteria te tworzą warunki dla porównywalności zasad funkcjonowania gospodarek krajów członkowskich.

²⁵⁰ W. Orłowski, Droga do Europy, Makroekonomia wstępowania do Unii Europejskiej. Studia i Prace. Z Prac Zakładu Badań Statystyczno-Ekonomicznych, Warszawa 1996, Zeszyt 234.

²⁵¹ Treaty on European Union (TEU), Text in Full, Europe Documents, Bruksela 7 lutego 1992.

²⁵² Poszerzając zakres rzeczowy Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej (EWG), Traktat z Maastricht zmienił jednocześnie jej nazwę na "Wspólnota Europejska" (WE)

Kryteria konwergencji obejmują cztery wskaźniki: (1) ograniczenie inflacji do poziomu maksymalnie 1,5 punktu procentowego wyższego od tego, który charakteryzuje gospodarki krajów Wspólnot o najniższym poziomie wskaźnika wzrostu cen; (2) ograniczenie wahań stóp procentowych (z dwupunktową tolerancją) do obowiązujących w tych krajach; (3) ograniczenie deficytu budżetowego do poziomu 3% PKB; (4) ograniczenie długu publicznego do 60% PKB. Ponadto kraj pretendujący do unii walutowej musi być członkiem Europejskiego Mechanizmu Walutowego (ERM - *European Rate Mechanism*) i nie dewaluować swej waluty przez okres co najmniej dwóch lat.

Dwa pierwsze kryteria oraz warunek dotyczący kursu wymiany waluty określane są często przez ekonomistów jako kryteria monetarne. Kryteria dotyczące obu deficytów kwalifikuje się czasem jako kryteria fiskalne. Ekonomiści i politycy zadają sobie często pytanie, czy wszystkie one w równym stopniu muszą być brane pod uwagę przy decyzjach dotyczących rozpoczęcia trzeciego etapu unii i jej funkcjonowania (w tym rozszerzenia o następne państwa członkowskie)? Dyskusja ta nabiera impetu w ostatnim okresie, co wynika między innymi ze zbliżania się terminu przeprowadzania ocen oraz trudności utrzymania dyscypliny wyznaczonej przez kryteria konwergencji²⁵³.

Wbrew obiegowym opiniom o wyższości kryteriów monetarnych nad fiskalnymi, dość wyraźne są związki między wszystkimi przyjętymi wskaźnikami. Realizacja jednego z nich pomaga w realizacji pozostałych. Stwierdzenie to wydaje się o tyle ważne, iż niektórzy ekonomiści starają się udowodnić, że tylko realizacja części kryteriów doprowadzi do niezbędnego poziomu zbieżności (konwergencji) gospodarczej. Jest np. dość pewne, że trudno będzie osiągnąć odpowiedni poziom stabilizacji gospodarki (ograniczyć inflację) przy zaniechaniu kryteriów dotyczących obu deficytów. W przypadku deficytu budżetowego chodzi o uruchomienie mechanizmu, który ogranicza dystrybucyjność tego instrumentu w rękach rządu. W przypadku długu publicznego chodzi o uzdrowienie ogólnego stanu gospodarki. Oba deficyty decydują bowiem z jednej strony o presji na rynku finansowym (co oznacza konkurowanie rządu z produkcyjnymi podmiotami gospodarczymi o dostępne środki finansowe), z drugiej zaś kształtują wydatki sfery budżetowej, tworząc presję inflacyjną.

Realizacja kryteriów konwergencji spełnia w gospodarce kilka funkcji. Po pierwsze, służy kontroli pieniądza w obiegu w poszczególnych krajach, co jest jednoznaczne z makrostabilizacją gospodarki; po drugie wpływa ograniczająco na rolę państwa w gospodarce, co wynika z limitów nałożonych na wielkość długu publicznego; po trzecie, zwiększa konkurencyjność gospodarki; wreszcie, po czwarte, stanowi instrument przybliżający warunki gospodarowania w każdym z krajów członkowskich. Rola kryteriów konwergencji jest więc wielopłaszczyznowa, a chęć sprostania tym wymogom oznacza konieczność wprowadzenia daleko idących zmian w gospodarkach narodowych poszczególnych krajów. Zasadniczo kryteria konwergencji prowadzą do kontroli ilości pieniądza w obiegu, co dzieje się w sposób bezpośredni (poziom stóp procentowych, poziom kursu) lub pośredni (przez politykę podatkową, zadłużenie państwa na rynku finansowym, stopa inflacji).

Błędem jest zarówno brak konsekwencji w realizowaniu kryteriów konwergencji, jak i założenie, że są to tylko normy techniczne, z których Wspólnota będzie zmuszona się wycofać ze względu na fakt, że nie wszystkie najważniejsze kraje będą w stanie sprostać tym kryteriom przed rozpoczęciem trzeciego etapu unii. Nie wydaje się

²⁵³ R. Pohl, Are The Fiscal Criteria of Maastricht Proper Prerequisites for a Stable Monetary Union in Europe? Referat na konferencję PTE; Meeting The Convergence Criteria of EMU: Problems of Countries in Transition, Warszawa 15-16 września 1997.

jednak, by powyższe trudności miały doprowadzić do znaczącego złagodzenia przyjętych kryteriów konwergencji.

Realizacja kryteriów gwarantuje uzyskanie właściwego stopnia zbieżności warunków gospodarowania, ma prowadzić do stabilizacji gospodarki oraz stanowić podstawę dla wprowadzenia wspólnej waluty. Konsekwentne przestrzeganie kryteriów nie może tym samym być odbierane jako czynnik osłabiający UE, ale raczej jako instrument służący jej wzmocnieniu²⁵⁴.

Stopień realizacji kryteriów konwergencji w krajach UE jest bardzo zróżnicowany. Nie wszystkie kraje równie silnie odczuwają konsekwencje dążenia swych rządów do sprostania wymogom stawianym przez kryteria. Rok 1997 jest w tej kwestii decydujący i choć zdania ekspertów są podzielone w kwestii traktowania kryteriów konwergencji, można sądzić, że racja jest po stronie tych, którzy stawiają na ich przestrzeganie. Stanowisko to wynika przede wszystkim z faktu, że mechanizm uruchomiony przez wprowadzenie kryteriów konwergencji stanowi fundament dla budowania stabilnych podstaw przyszłej waluty europejskiej, która nie tylko będzie odgrywała określoną rolę w gospodarce krajów UE, ale może przyczynić się do stabilizacji rozchwianego światowego systemu walutowego.

Poszczególne źródła różnią się w ocenie dotychczasowego spełnienia kryteriów konwergencji przez kraje członkowskie UE. Opierając się na informacjach MFW - kryterium deficytu budżetowego w 1996 roku spełniło pięć krajów: Dania, Finlandia, Irlandia, Luksemburg i Holandia. Kryterium długu publicznego spełniło 8 krajów: Belgia, Dania, Grecja, Irlandia, Luksemburg, Holandia, Szwecja i Wielka Brytania (w przypadku tego kryterium zastosowano zasadę oceny tendencji kształtowania się długu, jeśli zadłużenie publiczne wzrasta, kraj nie jest zakwalifikowany do grupy spełniającej kryterium i odwrotnie). Kryterium stopy inflacji spełniło 12 krajów. Nie spełniły go: Grecja, Portugalia i Hiszpania. Kryterium stóp procentowych spełniło 12 krajów. Nie spełniły go Grecja, Portugalia i Hiszpania. Jeśli chodzi o członkostwo w ERM 5 krajów spośród 15 członków UE nie uczestniczy w systemie. Są to: Finlandia, Grecja, Włochy, Szwecja i Wielka Brytania.

Stopień realizacji kryteriów konwergencji wskazuje, że najprawdopodobniej będziemy mieli do czynienia z dwoma kręgami w UE. W pierwszym znajdują się kraje, które spełniają kryteria konwergencji i chcą być w unii walutowej. W drugim będą kraje, które nie spełniają kryteriów albo nie chcą dołączyć do unii walutowej oraz pierwsi członkowie z regionu Europy Środkowej. Różnica między pierwszą a drugą grupą będzie sprowadzała się do zasad określania kursu walutowego. W unii walutowej polityka kursowa będzie znajdowała się w gestii Europejskiego Banku Centralnego. Tym samym, wszelkiego rodzaju działania interwencyjne, mające za zadanie stabilizację kursu, będą przeprowadzane przez ten Bank. W drugim kręgu polityka kursowa pozostanie w gestii Narodowych Banków Centralnych, a zatem interwencje stabilizujące kurs będą przeprowadzane przez instytucje narodowe²⁵⁵.

Każdy kraj z drugiego kręgu pretendujący do członkostwa w unii walutowej będzie zmuszony do stabilizacji swego kursu walutowego i zaprzestania dewaluacji przez dwa lata, poprzedzające członkostwo w unii walutowej. Waluty narodowe w drugim kręgu powinny być powiązane z euro, co stanowiłoby automatycznie jedną z form ich stabilizacji. Decyzja w sprawie powiązania waluty narodowej z euro oraz dążenie do unii walutowej podjęta będzie przez każdy kraj autonomicznie. Trudno już dziś odpowiedzieć na pytanie który z krajów pretendujących do tzw. rdzenia UE rzeczywiście się w nim znajdzie, a które kraje pozostaną poza nim.

²⁵⁴ J. Zombirt, Proces budowy unii walutowej i gospodarczej, w: Unia Europejska. Integracja Polski z Unią Europejską, pod red. E. Kaweckiej-Wyrzykowskiej i E. Synowiec, Warszawa 1996.

²⁵⁵ Financial Times, 30.06.1996.

Grupa krajów gotowych w 1998 r. do unii walutowej będzie prawdopodobnie nieliczna. Istnieje duże prawdopodobieństwo, że z wyjątkiem Luksemburga żaden kraj nie spełni wszystkich kryteriów. W efekcie prowadzić to będzie do bardziej elastycznej oceny realizacji kryteriów w okresie poprzedzającym ustanowienie unii walutowej. Może to oznaczać stosowanie zasady "zadowolającego zbliżania się do wymogów, sformułowanych w kryteriach". Odroczy to termin realizacji wymogów praktycznie do 1999 roku. W opracowaniach analizujących dojrzałość do unii walutowej wymienia się na ogół pięć krajów typowanych jako faworyci. Są to: Niemcy, Francja i kraje Beneluksu. Nie wyklucza się, że pierwsza grupa będzie liczyła osiem krajów; w takim układzie wymienia się dodatkowo Irlandię, Austrię i Finlandię - pod warunkiem że wprowadzą swą walutę do ERM.

Zainteresowanie wejściem do rdzenia integracji jest duże. Wynika ono przede wszystkim ze zwiększenia możliwości lokacyjnych kapitału, co stanowić będzie bezpośrednią konsekwencję wyrównania finansowych warunków gospodarek krajów członkowskich, a więc wzrostu porównywalności warunków inwestycyjnych.

Istnienie dwóch kręgów w ramach unii walutowej oznacza zróżnicowany poziom konkurencji w każdym z nich, co wynikać będzie ze stanu ochrony rynku wewnętrznego UE w obszarze wspólnej waluty i walut narodowych. Warto tu przypomnieć, iż narodowa polityka kursowa jest często używana jako instrument ochrony rynku danego kraju²⁵⁶. Polityka ta decyduje obecnie o szerokości otwarcia gospodarki, stanowiąc uzupełnienie tradycyjnych form ochrony rynku. W praktyce może to oznaczać, że dany rynek narodowy jest zamknięty dla eksportu z zagranicy mimo zniesienia ceł i innych ograniczeń parataryfowych. W interesie krajów zorientowanych na rynkowy mechanizm kontynuowania transformacji jest szybkie znalezienie się w kręgu pierwszym, zintensyfikowanej konkurencji.

Powodzenie realizacji unii walutowej jest uzależnione od uczestnictwa w tym przedsięwzięciu najsilniejszych krajów europejskich: Francji, Niemiec i Wielkiej Brytanii. Wszystkie trzy wymienione kraje nie są jak na razie w stanie sprostać kryteriom konwergencji. Francji trudność sprawia realizacja kryterium deficytu budżetowego, który kształtuje się na poziomie 3,7% zamiast wymaganych 3%. W przypadku Niemiec wyzwaniem pozostaje nadal utrzymanie w korbach obu deficytów: budżetowego, który jest przekroczony o 0,6% oraz publicznego, przekroczonego o 2,4%. Zgodnie z założeniami polityki gospodarczej oba te cele mają zostać osiągnięte w 1997 roku. Debata nad budżetem 1998 wskazuje na pewne trudności w realizacji tych zamierzeń.

Wielka Brytania nie mieści się w wyznaczonych granicach ze swym deficytem budżetowym, przekraczając wyznaczony limit o 0,7%. Oprócz tego Wielka Brytania była zmuszona opuścić ERM w 1993 roku, tym niemniej jednak cały czas stara się przestrzegać dyscyplinę wprowadzoną przez ten mechanizm, dotyczącą wahań kursu funta szterlinga. Kraj ten uznany jest dość powszechnie za przeciwnika wspólnej waluty w UE, chociaż przedstawiciele biznesu uważają, że dołączenie do unii walutowej podniosłoby konkurencyjność oferty eksportowej pochodzącej z tego rynku, bezpośrednio przez zmniejszenie kosztów transakcyjnych, jak i pośrednio przez alokację kapitału inwestycyjnego.

Kraje zaliczane do grupy tzw. Biednego Południa, mające trudności z realizacją kryteriów konwergencji, zainteresowane są uczestnictwem w unii walutowej. Nie obywa się to jednak bez pewnych obaw, z których główne dotyczą pozbycia się instrumentu chroniącego uprzednio skutecznie ich gospodarki przed skutkami szoków zewnętrznych. Zmiany na rynkach pieniężnych i kapitałowych (upowszechnienia się elektronicznych systemów komunikacyjnych, powiązania handlu usługami finansowymi z handlem towarami, coraz większe podporządkowanie rynków

²⁵⁶ P. De Grauwe, *The Economics of Monetary Integration*, Oxford University Press, 1992.

dewizowych handlowi aktywami finansowymi) doprowadziły do zaniechania - sformułowanej między innymi przez J. M. Keynesa, F. Modiglianiego i R. Dornbusha²⁵⁷ - krytyki całkowitej liberalizacji obrotu kapitałowego.

We wprowadzeniu wspólnej waluty widzi się obecnie możliwość odpolitycznienia gospodarek m.in. przez uwolnienie ich od protekcyjnej polityki kursowej. Kraje UE obawiają się pozostawania poza głównym jądrem integracji, co w praktyce może prowadzić do peryferyzacji ich gospodarek. Tym samym należy spodziewać się z ich strony prób wywierania presji na rzecz liberalnego traktowania realizacji kryteriów konwergencyjnych (jako sita selekcyjnego przyszłych członków unii walutowej). Brak konsekwencji w tej kwestii nie wydaje się jednak możliwy.

Problem braku dyscypliny w zakresie deficytów w krajach zaliczanych do czołówki UE może być rozwiązany dość łatwo przez zmianę zasady liczenia deficytu, w której obecnie nie uwzględnia się dochodów z prywatyzacji. Rozwiązanie to należy uznać za bardzo prawdopodobne, zwłaszcza w związku z koniecznością uruchomienia silnych impulsów deregulacyjnych i przyspieszenia procesu prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych oraz szeroko pojętej infrastruktury, co jest zabiegiem, który ma prowadzić do wzrostu zatrudnienia, podnieść konkurencyjność i zwiększyć dynamikę wzrostu w UE²⁵⁸.

Celem strategicznym krajów w procesie transformacji jest również relatywnie szybko znaleźć się w unii walutowej²⁵⁹. Wynika to z rynkowej strategii transformacji systemowej, która okazała się najskuteczniejszą metodą odchodzenia od starych rozwiązań i zastępowania ich nowymi. Skuteczność tej metody mierzona jest tempem odchodzenia od starego systemu, głębokością załamania transformacyjnego, tempem dochodzenia do poziomu produkcji sprzed okresu transformacyjnego oraz dynamiki wzrostu produkcji przemysłowej i PKB. Proces reform krajów pokomunistycznych można umownie podzielić na dwa etapy: (1) związany z integracją wstępną z EWG/UE na podstawie umów handlowych różnego typu, włączając w to umowy stowarzyszeniowe; (2) związany z integracją właściwą, wynikająca z członkostwa w UE.

Stopień zaawansowania procesów transformacyjnych jest różny w dziesięciu krajach pokomunistycznych, które zgłosiły swój akces do UE. Pięć krajów z tej listy zostało już zaproszonych do negocjowania swego członkostwa. Są to Czechy, Estonia, Polska, Słowenia i Węgry. Nie wiadomo jednak czy wszystkie zaproszone kraje przed rozpoczęciem negocjacji z UE otworzą swe gospodarki odpowiednio szeroko. W przypadku Czech, Polski i Węgier wpływa na to ich członkostwo w OECD, sprzyjające znoszeniu barier w napływie kapitału zagranicznego.

Warunki napływu bezpośrednich inwestycji zagranicznych są dodatkowo liberalizowane wśród członków OECD w ramach negocjowanych obecnie wielostronnych warunków inwestycji (tzw. MAI)²⁶⁰. Można przypuszczać, że w przypadku Estonii i Słowenii liberalizacja ta zostanie uzgodniona w innej formie niż miało to miejsce w przypadku Czech, Polski i Węgier. Nie ulega jednak wątpliwości, że otwarcie rynku kapitałowego ułatwia członkostwo w UE, zwłaszcza kiedy weźmie się pod uwagę to, że kraje pokomunistyczne będą dołączały do wewnętrznego rynku UE, co oznacza brak okresów przejściowych, tak jak to miało miejsce przy poprzednich poszerzeniach. Bliższa analiza procesu stopniowego otwierania rynku w krajach

²⁵⁷ A. Komar, Europejska unia walutowa, Państwowe Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 1993, s. 126.

²⁵⁸ White Book on Employment, Competitiveness and Growth, EU 1994, Bruksela.

²⁵⁹ K. Lutkowski, Możliwość i warunki przystąpienia Polski do europejskiej unii walutowej, w: Stan przygotowań Polski do członkostwa w unii walutowej, materiały z konferencji SGH, Warszawa 20 czerwca 1997.

²⁶⁰ M. Kachniewski, Wielostronne Porozumienie Inwestycyjne - MAI, w: Gospodarka Międzynarodowa, Nr 3/1997.

pokomunistycznych prowadzi do wniosku, że CEFTA dla krajów w regionie planujących dołączenie do UE może odegrać rolę podobną do EOG (Europejski Obszar Gospodarczy) dla krajów EFTA. Oznaczać bowiem będzie otwieranie się wobec UE oraz wzajemną liberalizację, przyspieszającą napływ inwestycji bezpośrednich oraz stopniową intensyfikację konkurencji.

Realnym terminem członkostwa Polski w UE wydaje się być rok 2000 oraz rok 2002 jako termin wejścia do unii walutowej. Podawanie dat można wprawdzie uznać za ryzykowne, należy sobie jednak uświadomić, że terminy te ze strony Polski są realne i kraj nasz może wejść do unii walutowej w drugiej fazie jej poszerzenia.

Dokończenie reform w fazie przedczłonkowskiej może doprowadzić do zbitcia poziomu inflacji do poziomu zgodnego z wymaganiami unii walutowej. Konsekwentna prywatyzacja gospodarki sprzyjać będzie napływowi kapitału zagranicznego i zwiększeniu inwestycji ogółem, co powinno dać efekt nie tylko w zmianach struktury gospodarki, ale również znaleźć odbicie we wzroście wydajności. W sumie zmiany te mogą prowadzić do przyspieszenia dynamiki wzrostu gospodarczego o 50% w stosunku do obecnego poziomu, co byłoby wynikiem lepszym od planowanego w oficjalnych dokumentach rządu RP.

W sumie można powiedzieć, że rozpoczęcie unii gospodarczo-walutowa przybliżyła się nieuchronnie. Większość krajów jest zainteresowana uczestnictwem w tej formie pogłębionej integracji (przy zróżnicowanym stopniu gotowości). Należy spodziewać się powstania dwóch kręgów integracji. W pierwszym realizowana będzie unia walutowo-gospodarcza, w drugim unia gospodarcza.

3. Amsterdam i co dalej?

Oczekiwania wobec konferencji międzyrządowej IGC'96, rozpoczętej w Turynie i zakończonej w Amsterdamie, były bardzo duże. Jednak praktyka pokazała, że kraje członkowskie nie dojrzały do realizacji tych oczekiwań oraz nie było odpowiedniego klimatu, aby oczekiwania te spełnić. Proces dochodzenia do konsensu w UE jest dość skomplikowany i należy przypuszczać, że większość zamierzeń sformułowanych przez Grupę Refleksyjną, kierowaną przez ambasadora Westendorpa zostanie zrealizowana dopiero podczas następnej konferencji międzyrządowej²⁶¹. Dotyczy to zwłaszcza kwestii instytucjonalnych oraz nadal dość kontrowersyjnych dla większości elit politycznych krajów członkowskich UE - rozwiązań gospodarczych.

Traktat Amsterdamski (1997) skoncentrował się na problemach społecznych i polityce zagranicznej oraz bezpieczeństwa, pomijając kwestie instytucjonalne i gospodarcze. Przyjęty dokument ma dość ogólnikowy charakter, co oznacza że członkowie UE oczekują na impuls do zmian. Impulsem takim może być 1999 rok i wejście w fazę ostateczną realizacji unii walutowej, a także poszerzenie na UE na państwa Europy Środkowej i Wschodniej.

Wszystko wskazuje na to, że kraje UE nie odczuły jeszcze do końca skutków Traktatu z Maastricht. Proces tworzenia rynku wewnętrznego, mierzony stanem harmonizacji przepisów prawnych nie został w poszczególnych krajach członkowskich UE zakończony. Mechanizm uruchomiony przez kryteria konwergencji prowadzi do głębokich zmian w systemach gospodarczych krajów członkowskich. Konsekwencją tych zmian będą zmiany wprowadzone na szczeblu samej organizacji. Odejście od zbyt rozwiniętej roli dystrybucyjnej państwa na szczeblu narodowym wpłynie na podjęcie decyzji w sprawie odejścia od tego typu rozwiązań na szczeblu UE. Będzie to prowadziło do wzrostu komercjalizacji finansowania rozwoju w krajach członkowskich. W praktyce będzie to oznaczało zmniejszenie udziału środków pomocowych w

²⁶¹ Reflection Group Report, Messina 2 czerwca 1995.

budżetach UE oraz wzrost znaczenia środków pochodzących z bezpośrednich inwestycji zagranicznych oraz kredytów bankowych organizacji międzynarodowych.

Trudno jest przewidywać jak długo potrwa proces dojrzewania do tego typu zmian. Można jedynie spekulować, że jest on przyspieszony perspektywą wprowadzenia wspólnej waluty i chęcią sprostania wymogom określonym w kryteriach konwergencji. Trudności z realizacją kryteriów są dodatkowo spotęgowane przez to, że w większości przypadków oznaczają odchodzenie od określonych rozwiązań systemowych, które w krajach członkowskich obowiązywały przez lata. Proces ten jest dodatkowo komplikowany przez fakt dość silnego upolitycznienia gospodarki.

Wprowadzenie wspólnej waluty w UE nie jest działaniem o neutralnym charakterze z punktu widzenia polityki. Unia walutowa, zgodnie z koncepcją J. Delorsa, opiera się na instytucjonalnej centralizacji. Nie jest to bez znaczenia dla unii gospodarczej, której tworzenie ma się odbywać przez koordynację działań gospodarczych, opartych na mechanizmach rynkowych. Centralizacja tworzenia unii walutowej stanowi konsekwencję polityki pieniężnej, w przypadku której koordynacja narodowych polityk nie może zagwarantować stabilizacji wartości pieniądza. Dość wyraźnie Raport Delorsa łączy stabilizację polityki pieniężnej z dyscypliną budżetową krajów członkowskich, co nie może być utrwalone wyłącznie za pomocą mechanizmów rynkowych. Dyscyplina deficytów wymaga - jak podkreślano - głębokich zmian politycznych w krajach członkowskich. Posunięcie takie jest konieczne ze względu na przyszłe centralistyczne rozwiązania unii walutowej, gdzie powstawałby problem solidarnego pokrywania deficytu budżetów narodowych, krajów włączonych do jądra procesów integracyjnych. Kwestia ta tylko częściowo mogłaby zostać rozwiązana przez opłatę "kar" za przekroczenie kryteriów konwergencji. Paradoksalność tego rozwiązania polega na tym, że taka kara nie byłaby obojętna dla wielkości deficytu, pogłębiając go o kolejne kwoty.

Stan zaawansowania realizacji kryteriów konwergencji stanowi - w pewnym sensie - odbicie zróżnicowanego podejścia do problemów gospodarki w krajach członkowskich UE. Obowiązujące w nich obecnie kanony ekonomii silnie rzutują na koncepcje przyszłości tej organizacji. Kontrowersje nie ograniczają się do problemów gospodarczych, ale dotyczą również dwóch pozostałych filarów Wspólnotowych, a w szczególności wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa.

Obecny etap integracji, prowadzący do utworzenia unii gospodarczo-walutowej, powinien stanowić punkt wyjścia dla utworzenia unii politycznej (jej forma pozostaje otwarta). Modele integracji stworzone przez ekonomistów (np. koncepcje B. Balassy, J. Pelkmansa czy A. M. El. Agry) nie zajmowały się obszarem integracji politycznej, ograniczając się do wymiaru gospodarczego. Integracją polityczną zajmowali się politolodzy lub socjologowie. Rozdzielenie tych procesów nie jest jednak posunięciem do końca słusznym ze względu na fakt, że ekonomia jest sama w sobie procesem politycznym. Integracja w ramach organizacji międzynarodowej dodatkowo wpływa na upolitycznienie dziedzin, która podlegają koordynacji czy zarządzaniu na szczeblu międzynarodowym.

Piszą w tym tomie:

Janusz Reiter - dyrektor Centrum Stosunków Międzynarodowych w Warszawie

Jan Kułakowski - b. Ambasador RP przy Unii Europejskiej, członek Komitetu Integracji Europejskiej

Jerzy Kranz - dr hab. nauk prawnych, wicedyrektor Centrum Stosunków Międzynarodowych w Warszawie

Jerzy Łukaszewski - profesor, b. wykładowca i rektor Kolegium Europejskiego (College of Europe) w Brugii, b. Ambasador RP we Francji

Andrea Dangelmayer - Junior Research Fellow, Centre for European Policy Studies, Bruksela

Marek A. Cichocki - Centrum Stosunków Międzynarodowych w Warszawie

Piers Ludlow - British Academy Junior Research Fellow in Modern History at Balliol College, Oxford

Leszek Jesień - Kolegium Europejskie (College of Europe) w Natolinie

Franciszek Gołembski - profesor Uniwersytetu Warszawskiego, pracownik Departamentu Studiów i Planowania MSZ, Warszawa

Katarzyna Żukrowska - profesor w Instytucie Rozwoju i Studiów Strategicznych oraz w Instytucie Studiów Międzynarodowych Szkoły Głównej Handlowej w Warszawie