

ANDRZEJ CAŁUS

## ASPEKTY POLITYCZNE I PRAWNE EUROPEJSKIEJ WSPÓLNOTY WĘGLA I STALI

Zagadnienia prawne, polityczne, gospodarcze oraz ideologiczne integracji zachodnioeuropejskiej stanowią od dłuższego czasu przedmiot intensywnych badań<sup>1</sup>. W literaturze polskiej brak jest zasadniczo szerszych opracowań prawnych w tej dziedzinie, stosunkowo najwięcej miejsca poświęcono — jak dotychczas — ekonomicznym i politycznym aspektom procesu „jednoczenia” Europy zachodniej<sup>2</sup>.

Tendencje „integracyjne” istniały już w Europie przed II wojną światową<sup>3</sup>, szerszego rozmachu nabrały one jednak dopiero po jej zakończeniu. Powstałe wówczas liczne stowarzyszenia, popierające głównie polityczne „jednoczenie” Europy, organizują szereg kongresów i konferencji międzynarodowych. W związku z tą działalnością dochodzi do zjednoczenia różnorodnych prywatnych ugrupowań w luźne stowarzyszenie pod nazwą Ruch Europejski (*Mouvement Européen*), a następnie rodzi się myśl ustanowienia, założonej w r. 1949, organizacji — Rada Europejska.

Obok tego kierunku, posiadającego przede wszystkim znaczenie ideologiczno-polityczne, rozwinęły się tendencje integracji ekonomicznej. U ich podłoża leżała z jednej strony polityka Stanów Zjednoczonych zmierzająca do utworzenia w Europie zjednoczonego bloku gospodarczego, z drugiej zaś — przekonanie państw europejskich, że jedynie wspólnymi wysiłkami mogą doprowadzić do odbudowy życia ekonomicznego, a następnie do uzyskania równego pod tym względem miejsca obok Związku Radzieckiego i Stanów Zjednoczonych. Pierwszym etapem, a zasadniczo zapowiedzią dalszej integracji ekonomicznej, było utworzenie Planu Marshalla, a następnie powołanie do życia Organizacji Europejskiej Współpracy Gospodarczej (1948).

<sup>1</sup> Przykładowo można wymienić: R. L. Bindschedler, *Rechtsfragen der europäischen Einigung*. Bazylea 1954; E. Haas, *The uniting of Europe: political, social and economical forces 1950—1957*. Londyn 1958; J. Monnet, *Les États-Unis d'Europe ont commencé*. Paryż 1952; A. Philip, *L'Europe unie et sa place dans l'économie internationale*. Paryż 1953. W sprawie szczegółowych danych bibliograficznych, dotyczących zagadnień integracji, patrz stały dział bibliografii w *Annuaire Européen* (roczniki wydawane w Hadze pod auspicjami Rady Europejskiej).

<sup>2</sup> Np. Z. Ciechomska, *Ku czemu idzie „Mała Europa”*. Warszawa 1958; patrz również artykuły zamieszczane w „Handlu Zagranicznym” i „Sprawach Międzynarodowych”.

<sup>3</sup> Por. np. W. Kniazinskij, *Prował planow obiedinienja Jewropy*. Moskwa 1958.

Przedstawione powyżej kierunki nabrały szczególnego znaczenia w chwili ustanowienia Europejskiej Wspólnoty Węgla i Stali. — Część doktryny, zarówno politycznej, ekonomicznej, jak i prawnej, potraktowała pojawienie się tej organizacji jako szczególnie ważny etap w rozwoju nowych, bardziej rozwiniętych form współpracy między państwami Europy zachodniej<sup>4</sup>. Niektórzy z teoretyków zajęli nawet stanowisko, według którego EWWS jest pierwszym rzeczywistym krokiem w kierunku utworzenia europejskiego państwa związkowego<sup>5</sup>. Tego rodzaju poglądy zbudowane najczęściej w oparciu o przesłanki ideologiczne nie uwzględniały z reguły faktu, że EWWS ze względu na prawnomiedzynarodową podstawę swego istnienia i działania jest organizacją międzynarodową.

### I. GENEZA EUROPEJSKIEJ WSPÓLNOTY WĘGLA I STALI

Powołanie do życia Europejskiej Wspólnoty Węgla i Stali jest wynikiem skomplikowanego splotu różnorodnych czynników, przede wszystkim natury politycznej i gospodarczej. Państwa założycielskie przyznały jej zasadniczo jedynie zadania o charakterze ekonomicznym, niemniej jednak sposób w jaki to uczyniły, tzn. zakres ograniczeń, jaki w związku z jej ustanowieniem na siebie nałożyły, świadczy o jej szczególnym znaczeniu politycznym. Stąd też większość przyczyn, które zadecydowały o powstaniu EWWS, wiąże się przede wszystkim z sytuacją polityczną Europy zachodniej w latach 1949—1952.

W doktrynie wymienia się najczęściej następujące przyczyny utworzenia EWWS<sup>6</sup>:

- 1) zainteresowanie Stanów Zjednoczonych procesami integracyjnymi w Europie zachodniej,
- 2) rozwiązanie tradycyjnych sprzeczności między Francją a Niemcami,
- 3) umożliwienie Niemieckiej Republice Federalnej uzyskania równoprawnego stanowiska z innymi państwami, przy jednoczesnym zachowaniu kontroli nad jej przemysłem ciężkim,
- 4) przyspieszenie rozwoju gospodarczego Europy zachodniej w celu przywrócenia jej znaczenia polityczno-gospodarczego wobec ZSRR i USA.

<sup>4</sup> Np. G. Bebr, *The European Coal and Steel Community: a political and legal innovation*. „Yale Law Journal” 1953, nr 1, s. 1; K. Bilfinger, *Vom politischen und nicht-politischen Recht in organisatorischen Kollektivverträgen, Schuman-Plan und Organisation der Welt*. „ZaöRVR” 1951, nr 3, s. 616.

<sup>5</sup> Np. np. C. F. Ophüls, *Juristische Grundgedanken des Schuman-Plans*. „Neue Juristische Wochenschrift” 1951, nr 8, s. 289; F. Etzel, *L'Action de la Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier*. *Annuaire Européen* t. I, s. 82.

<sup>6</sup> Np. D. M. Aleksejew, A. P. Michajłow, *Jewropejskoje Obiedinienje Uglja i Stali*. Moskwa 1960; R. L. Bindschedler, jw.; Z. Ciechomska, jw.; W. Diebold, *The Schuman Plan — A study in economic cooperation*. Nowy Jork 1959; F. Haussmann, *Der Schuman-Plan im europäischen Zwielficht*. Monachium 1952; J. F. Köver, *Le Plan Schuman: ses mérites, ses risques*. Paryż 1952; N. M. O-rand, *Fonctionnement et perspectives de la Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier*, Freiburg 1962.

Pierwsza i ostatnia z wymienionych przyczyn ma charakter ogólny i wiąże się zasadniczo z politycznym uzasadnieniem wszystkich ważniejszych tendencji integracji Europy zachodniej. Pozostałe dotyczą wyłącznie EWWS i są szczególnie ważne dla zrozumienia zamierzeń i nadziei jakie państwa zachodnie wiązały z powstaniem EWWS, oraz powodów, dla których zgodziły się na ustanowienie organizacji ograniczającej w niespotykanych dotąd rozmiarach ich wewnętrzną i zewnętrzną samodzielność.

Stany Zjednoczone rozpoczęły już pod koniec II wojny światowej politykę zmierzającą w kierunku zapewnienia sobie możliwości oddziaływania na inne państwa poprzez organizacje międzynarodowe. Pierwszymi organizacjami wyrosłymi z tych tendencji były: Międzynarodowy Fundusz Monetarny oraz Bank Odbudowy i Rozwoju<sup>7</sup>. Organizacje te ze względu na zbyt uniwersalistyczny charakter nie nadawały się jednak do prowadzenia polityki, jaką Stany Zjednoczone chciały realizować wobec państw europejskich. W polityce tej chodziło bowiem zarówno o utworzenie z państw zachodnioeuropejskich bloku politycznego, skierowanego przeciw państwom obozu socjalistycznego, jak i o zapewnienie zaplecza gospodarczego dla potencjału ekonomicznego USA<sup>8</sup>. Stąd też Stany Zjednoczone przyczyniły się — poprzez Plan Marshalla — do powstania Organizacji Europejskiej Współpracy Gospodarczej, odgrywającej przez długi czas ważną rolę w stosunkach między państwami europejskimi. Poparły z kolei utworzenie Rady Europejskiej, która miała być ważnym etapem politycznej integracji Europy. Również USA, co w danym wypadku jest szczególnie istotne, wypowiedziały się za potrzebą utworzenia EWWS i przyczyniły się aktywnie do jej powstania<sup>9</sup>.

Dla zrozumienia charakteru EWWS i jej rzeczywistego znaczenia w stosunkach polityczno-gospodarczych państw zachodnioeuropejskich, szczególnie ważne są wymienione już przyczyny powołania jej do życia<sup>10</sup>. Inicjatywa ustanowienia EWWS wyszła od rządu francuskiego; zatem w ówczesnej polityce Francji trzeba szukać podstawowych przesłanek, które doprowadziły do utworzenia wspólnego rynku węgla i stali.

W 1949 r. powstała Niemiecka Republika Federalna. Na NRF, mimo formalnej niezależności, ciążyły jednak nadal poważne ograniczenia, głównie w zakresie przemysłu ciężkiego<sup>11</sup>. Zagłębie Ruhry było częściowo poddane

<sup>7</sup> Por. np. *Zarys Prawa Międzynarodowego Publicznego*, praca zbiorowa, t. II, Warszawa 1956, s. 205—6.

<sup>8</sup> *The Economic Cooperation Act of 1949* zawiera sformułowanie, według którego USA stawia sobie za cel: „to encourage the unification of Europe”, w *Mutual Security Act of 1951* zastosowano już bardziej sprecyzowany zwrot: „to further encourage the economic unification and the political federation of Europe”.

<sup>9</sup> Por. np. D. M. Aleksejew, A. P. Michajłow, jw., s. 32—33; W. Diebold, jw., s. 72; F. Haussmann, jw.; s. 37—40.

<sup>10</sup> Por. np. W. Diebold, jw., s. 9—12; F. Haussmann, jw., s. 7—19; N. Morand, jw., s. 15—25.

<sup>11</sup> Por. np. N. Morand, jw., s. 22—25.

kontroli międzynarodowej; ściśle reglamentowano poziom produkcji stali<sup>12</sup>. Szereg przesłanek natury politycznej i ekonomicznej przemawiało jednak, zdaniem przedstawicieli państw zachodnich, za zniesieniem tego rodzaju ograniczeń. Z punktu widzenia ekonomicznego uważano np., że dla gospodarczego rozwoju Europy zachodniej niezbędne jest pełne wykorzystanie gospodarczych możliwości NRF<sup>13</sup>. W aspekcie politycznym sądzono natomiast, że z jednej strony ograniczeń tych nie da utrzymać się przez dłuższy czas ze względu na przyznanie NRF samodzielności państwowej<sup>14</sup>, z drugiej zaś głównie Stanom Zjednoczonym zależało na materialnym włączeniu NRF do montowanego bloku polityczno-wojskowego<sup>15</sup>.

Francja zdawała sobie sprawę z tych wszystkich tendencji i jednocześnie obawiała się, że rozwiązania, z którymi mogą wystąpić Stany Zjednoczone na zbliżającej się konferencji NATO w Londynie w połowie maja 1950 r. nie będą odpowiadały jej potrzebom ekonomicznym i politycznym<sup>16</sup>. Z punktu widzenia politycznego Francja była zainteresowana takim rozwiązaniem sprawy zniesienia międzynarodowych ograniczeń, odnoszących się do przemysłu ciężkiego NRF, które zapewniłoby jej, jak również innym państwom europejskim, stałą kontrolę nad produkcją węgla i stali w Zagłębiu Ruhry. W braku takiej kontroli zachodziłaby bowiem obawa odrodzenia się potencjału wojskowego Niemiec, a następnie ich polityki militarystycznej skierowanej na zachód<sup>17</sup>.

Z punktu widzenia ekonomicznego Francja była zaniepokojona, że usamodzielnienie się NRF w zakresie produkcji węgla i stali, może spowodować poważne trudności w stałych dostawach niemieckiego węgla do Lotaryngii<sup>18</sup>. Tym samym zostałyby podważone wszystkie plany gospodarcze, jakie Francja opracowywała i częściowo wcielała w życie po zakończeniu II wojny światowej w celu odbudowy a później rozwoju swej gospodarki narodowej<sup>19</sup>.

<sup>12</sup> Por. np. W. Diebold, jw., s. 32—36.

<sup>13</sup> Por. np. N. Morand — „...było zupełnie jasne, że dalsze świadome utrzymywanie produkcji Ruhry na niskim poziomie, było nie do pogodzenia z koniecznością włączenia Niemiec do procesu ekonomicznego i politycznego odradzania się Europy”, jw., s. 24.

<sup>14</sup> Por. np. W. Diebold, jw., s. 11; N. Morand, jw., s. 24—25.

<sup>15</sup> Por. np. D. M. Aleksejew, A. P. Michajłow, jw., s. 49—51, 76; W. Diebold, jw., s. 10, 69; F. Haussmann, jw., s. 40.

<sup>16</sup> Por. np. W. Diebold, jw., s. 9; F. Haussmann, jw., s. 7—8.

<sup>17</sup> Por. np. N. Morand, jw., s. 15—17: „[...] sąsiedzi Niemiec, tradycyjne ofiary ich imperializmu, mieli prawo do bezpieczeństwa i do domagania się gwarancji co do pokojowego wykorzystania bogactw przemysłowych Niemiec”, s. 24/25.

<sup>18</sup> F. Baade w pracy zbiorowej pt. *Probleme des Schuman-Plans, eine Diskussion* wyraża np. pogląd, że Francji chodzi przede wszystkim o to: „[...] żeby Niemcy byli na zawsze zmuszeni do dostarczania Francuzom węgla po tych samych cenach, po jakich my dostarczamy go przemysłowi niemieckiemu” (Kilonia 1951, s. 25).

<sup>19</sup> W sprawie związku między planem Schumana a planem Monneta patrz np. F. Haussmann, jw., s. 11—19.

W świetle powyższego stanie się zrozumiałe, dlaczego Robert Schuman, ówczesny minister spraw zagranicznych Francji, zwrócił się do NRF dn. 9 V 1950 r. z propozycją ustanowienia specjalnego wspólnego zarządu w dziedzinie węgla i stali<sup>20</sup>. Zasady na jakich miał się opierać proponowany zarząd — niezawisłość od państw członkowskich oraz prawo podejmowania uchwał wiążących wewnątrz nich — wynikały z tego, że Francja uznała za niezbędne wprowadzenie kontroli opartej nie na koordynacji działalności państw, ale na nowym systemie bezpośredniego kierowania przez organ od tych państw niezależny. Francja uważała bowiem, na podstawie dotychczasowych doświadczeń, że tradycyjny system kontroli międzynarodowej nie jest w stosunku do Niemiec wystarczający<sup>21</sup>. Realizacja projektu francuskiego miała zapewnić NRF równouprawnienie z innymi państwami, ewentualnymi stronami proponowanego porozumienia, przy jednoczesnym poddaniu jej kontroli wykonywanej przez organ niepodlegający instrukcjom państw członkowskich, tzn. również i NRF.

Jak z tego wynika, propozycja francuska była wyraźnie skierowana przeciwko zbyt daleko idącemu usamodzielnieniu NRF. Nic więc dziwnego, że projekt francuski spotkał się z nie zawsze przychylną reakcją ze strony NRF<sup>22</sup>.

Stanowisko Adenauera i jego partii zdecydowało jednak o tym, że NRF zgodziła się na ustanowienie organizacji zbudowanej na podstawie głównych założeń zawartych w propozycji Schumana<sup>23</sup>. Adenauer uważał bowiem z punktu widzenia politycznego, że ze względu na ówczesne stosunki — głównie ze względu na politykę Francji — zgoda na propozycję francuską jest najbardziej realną i szybką drogą do uzyskania przez NRF pełnego równouprawnienia z innymi państwami<sup>24</sup>. W aspekcie ekonomicznym widział natomiast w nowej organizacji realne możliwości rozwoju niemieckiej produkcji węgla i stali, a z czasem również uzyskania ważnego miejsca w gospodarce europejskiej i światowej<sup>25</sup>.

Te przesłanki zdecydowały o przyjęciu przez NRF projektu, który formalnie mógł wydawać się nowym ograniczeniem jej samodzielności. Z przesłanek tych najbardziej istotnymi były jednak motywy polityczne, ponieważ

<sup>20</sup> Według informacji „Europa-Archiv”, R. Schuman miał powiadomić o swoich planach, przed ich ogłoszeniem, sekretarza stanu USA P. Achesona („Europa-Archiv” 1950, nr 13, s. 3153—54).

<sup>21</sup> Por. np. J. F. Köver, jw., s. 11.

<sup>22</sup> Por. W. Hallstein, A. Predhöhl, F. Baade, *Probleme des Schuman-Plans, eine Diskussion*. Kilonia 1951.

<sup>23</sup> Por. następującą wypowiedź K. Adenauera podczas debat w *Bundestagu*: „W wypadku nieprzyjęcia Planu Schumana przekreślona zostanie na nieokreślony przeciąg czasu sprawa zjednoczenia Niemiec, ich szybkiego usamodzielnienia się, amerykańskiej życzliwości oraz przyjaźni z Francją. Czyż można za przepaścić tę okazję i te możliwości, jakie daje Plan Schumana?”, (cyt. za F. Hausmannem, jw., s. 50).

<sup>24</sup> Por. np. W. Hallstein, jw., s. 17—18; F. Hausmann, jw., s. 48.

<sup>25</sup> Por. np. D. M. Aleksejew, A. P. Michajłow, jw., s. 43—44.

elementy gospodarcze straciły częściowo na znaczeniu w wyniku wybuchu konfliktu na Korei. Stany Zjednoczone doprowadziły bowiem wówczas do złagodzenia, a częściowo i zniesienia, większości ograniczeń dotyczących poziomu produkcji stali<sup>26</sup>. Większość kół gospodarczych NRF uznała w związku z tym propozycję francuską za mało aktualną<sup>27</sup>. Stanowisko to wpłynęło w istotny sposób na przedłużanie się pertraktacji wokół utworzenia EWWS. Dopiero 18 IV 1951 r., a więc prawie w rok po wystąpieniu R. Schumana, doszło w Paryżu do podpisania traktatu ustanawiającego EWWS. O ostatecznej decyzji NRF zadecydowała z jednej strony konsekwentna postawa Adenauera, z drugiej — skuteczna interwencja Stanów Zjednoczonych w gospodarczych kołach Niemiec<sup>28</sup>.

Omówione przyczyny, które należy uważać za podstawowe powody powołania do życia EWWS, nie byłyby jednak — jak się wydaje — wystarczające, gdyby w zakresie produkcji węgla i stali nie istniały już wcześniej warunki utworzenia organizacji wychodzącej poza granice jednego państwa. W dziedzinie przemysłu ciężkiego istniała już od dawna w Europie zachodniej daleko posunięta koncentracja i monopolizacja, której wynikiem była reglamentacja produkcji, cen i zbytu, wychodząca swymi skutkami gospodarczymi poza granice poszczególnych państw<sup>29</sup>. Dlatego też utworzenie, przy istnieniu tych zależności, wspólnego rynku na węgiel i stal w oparciu o umowę międzynarodową przewidującą system zarządzania wzorowany na administracji bezpośredniej, wywołało stosunkowo niewiele zmian w istniejących metodach zarządzania. Nie należy przy tym zapominać, że podstawowy organ EWWS — Wysoki Zarząd — miał się składać z osób kompetentnych w tej dziedzinie i niepodlegających instrukcjom zainteresowanych państw<sup>30</sup>, co w poważnym stopniu zwiększało możliwość wpływów monopolistycznych kół gospodarczych. Oprócz tego na organie tym ciążył obowiązek zasięgania opinii w wielu ważnych sprawach Komitetu Konsultatywnego, w skład którego wchodziła przedstawiciele producentów, kupców, użytkowników itp. węgla i stali<sup>31</sup>.

Można zatem uważać, że w zakresie metod zarządzania nie było poważniejszych różnic między sytuacją istniejącą w dziedzinie produkcji węgla i stali przed i po ustanowieniu EWWS. Główne zmiany sprowadzały się do:

1) ograniczenia swobody prywatnej reglamentacji i zarządzania produkcją węgla i stali, z tym, że ewentualne szkody, jakie mogły z tego wynikać dla poszczególnych osób, były z jednej strony wyrównywane przez zagwarantowanie odpowiednich warunków konkurencji, z drugiej zaś — przez system pomocy dla słabszych konkurencyjnie kopalń czy przedsiębiorstw;

<sup>26</sup> Tamże, s. 49.

<sup>27</sup> Por. np. N. Morand, jw., przypis 1, s. 37—38.

<sup>28</sup> Por. np. W. Diebold, jw., s. 67—75.

<sup>29</sup> Tamże, s. 27; N. Morand, jw., s. 27.

<sup>30</sup> Art. 9 EWWS (por. również tekst deklaracji R. Schumana).

<sup>31</sup> Art. 18 i 19 EWWS.

2) ograniczenia swobody państw w zakresie samodzielnej reglamentacji produkcji węgla i stali — znaczenie tego ograniczenia było różne w zależności od stopnia, w jakim poszczególne państwa interesowały się bezpośrednio tą dziedziną życia gospodarczego; w systemie EWWS przewidziano szereg specjalnych postanowień odnoszących się do poszczególnych państw, które miały łagodzić ujemne skutki tych ograniczeń<sup>32</sup>.

Poza omówionymi już przyczynami powstania EWWS, można się również spotkać w doktrynie z poglądami, które wiążą jej ustanowienie z przyczynami natury ideologicznej, głównie z ogólnymi ruchami na rzecz integracji Europy zachodniej<sup>33</sup>. Niekiedy uważa się np., że geneza EWWS pozostaje w ścisłym związku z działalnością takich instytucji jak Ruch Europejski czy Rada Europejska<sup>34</sup>. Takie ujęcie jest w świetle przedstawionych przyczyn powołania do życia EWWS mało przekonujące, niemniej jednak nie jest wykluczone, że Schuman wykorzystał przy redagowaniu swojej deklaracji niektóre z licznych projektów wysuwanych przez wymienione stowarzyszenia. I tak np. zorganizowana w r. 1949 przez Ruch Europejski w Westminster konferencja ekonomiczna wskazywała na gospodarczą potrzebę „umiędzynarodowienia” przemysłu ciężkiego<sup>35</sup>. Zaś na I sesji Zgromadzenia Konsultatywnego Rady Europejskiej wyraźnie mówi się już, przy opracowywaniu projektu konwencji w sprawie tworzenia tzw. *european companies*, o konieczności specjalnych form współpracy w zakresie węgla i stali<sup>36</sup>.

## II. EUROPEJSKA WSPÓLNOTA WĘGLA I STALI: ZAŁOŻENIA A RZECZYWISTOŚĆ

Jak już wspomniano, dn. 9 V 1950 r. R. Schuman ogłosił w imieniu Francji deklarację w sprawie utworzenia „nowej władzy” w dziedzinie produkcji węgla i stali<sup>37</sup>. W propozycji tej, skierowanej głównie do Niemieckiej Republiki Federalnej, znalazło się szereg założeń posiadających istotne znaczenie dla koncepcji politycznej integracji Europy zachodniej.

Na czoło tych sformułowań wysuwa się przekonanie, że zarówno utrzymanie pokoju światowego, jak i potrzeba likwidacji tradycyjnych sprzeczności francusko-niemieckich, wymagają nowych, specjalnych form organizacyjnych dla współpracy między tymi państwami<sup>38</sup>. Formy te powinny do-

<sup>32</sup> Por. załączoną do traktatu EWWS *Convention relative aux dispositions transitaires*, część III *Mesures générales de sauvegarde*.

<sup>33</sup> Por. np. J. Monnet, *Les États-Unies d'Europe ont commencé*. Paryż 1952; E. Bonnefous, *L'Europe en face de son destin*. Paryż 1953.

<sup>34</sup> Por. A. Philip, *iw.*, s. 200—202.

<sup>35</sup> *General Account and Resolutions*, London: *European Movement*.

<sup>36</sup> Por. *Council of Europe, Consultative Assembly, Documents, Working Papers*, 2d Sess. 1950, doc. 5, s. 414—516.

<sup>37</sup> Deklaracja R. Schumana w: „La Documentation française” 13 juin 1950, nr 1339.

<sup>38</sup> Por. np. następujące stwierdzenia zawarte w Deklaracji — „Pokój światowy nie mógłby być utrzymany bez twórczych wysiłków na miarę niebezpie-

prowadzić do stanu, kiedy wojna między Francją a Niemcami stałaby się faktycznie niemożliwą<sup>39</sup>.

Zgodnie z dalszymi założeniami, współpraca między państwami europejskimi winna się rozwijać w kierunku utworzenia państwa związkowego. Zamierzenia takie muszą być jednak realizowane stopniowo. Powołanie do życia „nowej władzy” w wyraźnie określonym, a jednocześnie szczególnie ważnym zakresie życia gospodarczego, rozwinię i pogłębi między państwami współpracę faktyczną, stanowiącą niezbędną warunek powstania „zjednoczonej” Europy<sup>40</sup>.

Nakreślone z kolei przez R. Schumana główne zarysy współpracy gospodarczej opierają się na konstrukcji specjalnego rynku węgla i stali. W zakresie tego rynku, który przede wszystkim obejmie Niemcy zachodnie i Francję, zarząd sprawować ma nowa władza, której istota polega na przyznaniu organowi, składającemu się z osób niezależnych od państw, rzeczywistych kompetencji w dziedzinie przekazanych mu zadań, tzn. w tym wypadku powinien on posiadać prawo samodzielnego podejmowania uchwał wiążących państwa lub wewnątrz nich<sup>41</sup>.

Analizując szczegółowiej deklarację Schumana, można dojść do wniosku, że zawarte w niej zagadnienia tkwią w trzech płaszczyznach. Na pierwszy plan wysuwa się problem francusko-niemiecki i to zarówno w aspekcie politycznym (uniemożliwienie w przyszłości konfliktów zbrojnych), jak i ekonomicznym (stworzenie wspólnego zarządu węglem i stalą). Na drugim miejscu zarysowuje się wizja polityczno-gospodarczej integracji Europy. Jednocześnie zaś, jako krok realniejszy, Schuman postuluje utworzenie organizacji, która musiałaby obejmować Niemcy zachodnie i Francję, a równocześnie byłaby otwarta dla wszystkich zainteresowanych państw europejskich.

czeństw, które mu zagrażają... Połączenie narodów Europy wymaga, aby odwieczne sprzeczności między Francją a Niemcami zostały usunięte: podjęte kroki winny w pierwszym rzędzie dotyczyć Francji i Niemiec”.

<sup>39</sup> Por. „Solidarność w dziedzinie produkcji, która narodzi się w ten sposób, wykaże, że jakakolwiek wojna pomiędzy Francją a Niemcami nie tylko stała się nie do pomyślenia, ale również materialnie niemożliwa” (deklaracja).

<sup>40</sup> Por. „Europy nie stworzy się za jednym pociągnięciem, ani też według ustalonego zamkniętego schematu: powstanie ona w wyniku konkretnych osiągnięć rodzących z początku współzależność faktyczną... Podjęcie wspólnej produkcji węgla i stali zapewni od razu powstanie wspólnej bazy wyjściowej dla rozwoju ekonomicznego — pierwszego etapu Federacji Europejskiej” (deklaracja).

<sup>41</sup> Por. „Rząd francuski proponuje poddać całość produkcji francusko-niemieckiej węgla i stali pod wspólny Wysoki Zarząd, w ramach organizacji otwartej dla innych państw Europy... Wspólny Wysoki Zarząd, któremu powierzony będzie cały system, składać się będzie z niezależnych osobistości, wyznaczanych na zasadzie parytetu przez rządy; jego decyzje będą podlegały wykonaniu we Francji, w Niemczech i w innych państwach, które przysięgają do organizacji” (Deklaracja).

Francja występując z propozycjami „nowej władzy” zajęła wyraźnie stanowisko, że państwa, które ewentualnie zgłoszą akces uczestniczenia w pracach przygotowawczych, muszą przyjąć za ich podstawę główne założenia zawarte w deklaracji francuskiej<sup>42</sup>. Chodziło tu zarówno o zakres zadań w dziedzinie węgla i stali, jak i o zasadę, według której nowy organ ma składać się z osób niepodlegających instrukcjom państw oraz posiadać prawo do podejmowania wiążących uchwał. Po wyrażeniu przez NRF<sup>F</sup> zgody na propozycję francuską, rozpoczęto prace przygotowawcze z udziałem Holandii, Luksemburga, Włoch i Belgii<sup>43</sup>. Anglia uznała, mimo szeregu prób czynionych przez Francję w kierunku zmiany jej stanowiska, że konstrukcja prawna proponowanej współpracy nie da się pogodzić z jej suwerennością państwową<sup>44</sup>.

Traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Węgla i Stali został ostatecznie podpisany w Paryżu, dn. 18 IV 1951 r., a następnie — po wyrażeniu zgody na ratyfikację przez poszczególne parlamenty — wszedł w życie 25 VI 1952 r.<sup>45</sup> W jego postanowieniach znalazło wyraz szereg założeń zawartych w deklaracji francuskiej z 9 V 1950 r.

Z punktu widzenia polityczno-prawnego największe znaczenie mają następujące zastosowane w traktacie EWWS, grupy rozwiązań prawnych:

1) utworzenie specjalnej władzy, „Wysokiego Zarządu”, składającego się z osób wyznaczanych zasadniczo za wspólną zgodą państw członkowskich, nie podlegających jednak w swej działalności ich instrukcjom<sup>46</sup>;

2) nadanie EWWS kompetencji upoważniających do podejmowania uchwał obowiązujących bezpośrednio państwa członkowskie lub wewnątrz nich<sup>47</sup>;

3) dokonanie podziału kompetencji między poszczególnymi organami EWWS w taki sposób, że wszystkie zasadnicze kompetencje przy realizacji wspólnego rynku na węgiel i stal zostały powierzone Wysokiemu Zarządowi<sup>48</sup>;

4) oparcie rodzajów kompetencji i systemu struktury EWWS na wzorach niektórych konstrukcji znanych dotychczas przede wszystkim prawu

<sup>42</sup> Por. np. N. Morand, jw., s. 37.

<sup>43</sup> Materiały dotyczące prac przygotowawczych EWWS nie zostały opublikowane; w sprawie ogólnego kalendarza przeprowadzonych spotkań patrz *Annuaire Européen*, t. I, s. 354/58; por. również P. Reuter, *La Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier*. Paryż 1953, s. 23—26.

<sup>44</sup> Np. *Extract from the Parliamentary Debats of the House of Commons of the 27th June 1950* (Subject: *Schuman Plan*, Spalte 2166); por. również W. Diebold, jw., s. 48—60; J. L. Kunz, *Supra-nationals organs*. AJIL 1952, s. 694.

<sup>45</sup> Ostatnim państwem, które złożyło dokumenty ratyfikacyjne, były Włochy; zestawienie wyników głosowań w poszczególnych parlamentach w sprawie udzielenia zgody na ratyfikację podaje P. Reuter, jw., s. 25—26.

<sup>46</sup> Art. 9 i 10 EWWS.

<sup>47</sup> Art. 13, 14, 15 EWWS.

<sup>48</sup> Zgodnie z postanowieniami traktatu tylko Wysoki Zarząd ma prawo podejmować decyzje, zalecenia czy opinie (art. 14).

wewnętrzny; wspomniane już uchwały wiążące Wysokiego Zarządu, nazywane decyzjami; powołanie specjalnego Trybunału Wspólnoty, czuwającego nad przestrzeganiem prawa przy stosowaniu Traktatu, przed którym stronami mogą być zarówno organy EWWS, jak i zainteresowane przedsiębiorstwa<sup>49</sup>; utworzenie specjalnego Zgromadzenia składającego się z delegatów poszczególnych parlamentów państw członkowskich i nadanie mu prawa udzielania votum nieufności Wysokiemu Zarządowi<sup>50</sup>;

5) wprowadzenie zasady, według której organ dyplomatyczny, Rada Ministrów, podejmuje większość uchwał na zasadzie większości głosów, przy zastosowaniu systemu głosów ważonych<sup>51</sup>.

Przedstawione wyżej rozwiązania prawne w zakresie, w jakim wiążą się z Wysokim Zarządem i kompetencjami EWWS, wywodzą się bezpośrednio z deklaracji R. Schumana i mają na celu realizację tych konkretnych założeń, które dotyczyły zagadnienia wprowadzenia skutecznej formy zarządu i kontroli w dziedzinie węgla i stali. Natomiast pozostałe organa i ich kompetencje znalazły się w traktacie w wyniku prac przygotowawczych. Ich rola miała polegać na kontrolowaniu i równoważeniu zbyt daleko idących uprawnień Wysokiego Zarządu<sup>52</sup>.

Zawarte w deklaracji francuskiej ogólne założenia w sprawie warunków i utrzymania bezpieczeństwa, jak również znaczenia proponowanej współpracy dla przyszłego kształtowania się w Europie państwa związkowego, nie znalazły zasadniczo żadnego wyraźnego odzwierciedlenia w postanowieniach traktatu EWWS. Nie można bowiem uważać, że ich wyrazem jest wprowadzenie do traktatu określenia „ponadnarodowy” w zastosowaniu do funkcji Wysokiego Zarządu<sup>53</sup>. Zostały one natomiast powtórzone, częściowo nawet prawie dosłownie, we wstępie do traktatu EWWS<sup>54</sup>, nie wchodząc jednak do zasadniczego tekstu umowy.

Jeżeli zatem spojrzy się na deklarację francuską z punktu widzenia realizacji jej założeń w samym traktacie, jak również polityczno-gospodarczych przyczyn powstania EWWS, to wówczas stanie się oczywiste, że połączenie przez R. Schumana konkretnego projektu poddania pod „nową

<sup>49</sup> Por. art. 31, 32, 33, 35 EWWS.

<sup>50</sup> Art. 21 i 24 EWWS.

<sup>51</sup> Art. 28 EWWS.

<sup>52</sup> Por. np. W. Diebold, jw., s. 63; K. H. Friauf, *Die Staatenvertretung in supranationalen Gemeinschaften*. Marburg 1960, s. 95; w sprawie oceny znaczenia podziału funkcji między organami EWWS patrz np. *La Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier*. Praca zbiorowa, Institut des Relations Internationales de Bruxelles. Paryż 1953, s. 25.

<sup>53</sup> Art. 9 ust. 5 i 6 EWWS.

<sup>54</sup> Por. np. następujące oświadczenia zawarte we wstępie: „Uważając, że pokój światowy nie może być zachowany inaczej jak drogą wysiłków twórczych na miarę niebezpieczeństw, które mu zagrażają... Przekonani, że wkład, jaki może do cywilizacji wnieść zorganizowana i żywotna Europa jest nieodzowny dla utrzymania stosunków pokojowych”.

władzę” produkcji węgla i stali z ogólnymi politycznymi koncepcjami integracji Europy było przede wszystkim podyktowane względami propagandowymi. Takie powiązanie podnosiło bowiem plan kontroli nad przemysłem ciężkim Niemiec zachodnich do wartości projektu o znaczeniu ogólnoeuropejskim i czyniło go bardziej możliwym do przyjęcia przez NRF.

W świetle genezy EWWS nie ma dostatecznie uzasadnionych przesłanek, które pozwalałyby na przyjęcie tezy, że powołanie do życia EWWS jest wynikiem realizacji tendencji integracyjnych w Europie zachodniej lub też potrzeby rozpoczęcia integracji. Nie można traktować idących po tej linii poglądów doktryny, jak również sformułowań zamieszczonych we wstępie do traktatu EWWS, jako wystarczających dowodów na to, że państwa — powołując do życia EWWS — zamierzały rzeczywiście dokonać ważnego kroku w kierunku utworzenia europejskiego państwa związkowego. Jak wynika bowiem z politycznych i gospodarczych przesłanek utworzenia EWWS, jej ustanowienie niewiele ma związków z modnymi wówczas koncepcjami ideologiczno-prawnymi procesu „jednoczenia” Europy. Rozwiązania prawne, przyjęte w traktacie, nie stanowią zastosowania określonych koncepcji teoretycznych (np. funkcjonalistycznych czy federalistycznych)<sup>55</sup>, ale zostały głównie wywołane skomplikowaną sytuacją polityczno-gospodarczą, przede wszystkim Niemiec zachodnich i Francji. „Nowa władza”, która znalazła urzeczywistnienie w Wysokim Zarządzie, została przede wszystkim powołana do łagodzenia i rozwiązywania sprzeczności między państwami członkowskimi, będąc od nich niezależna.

Mówiąc o ewentualnym znaczeniu tworzenia EWWS dla dalszego rozwoju współpracy między państwami zachodnioeuropejskimi, należy ponadto pamiętać, że organizacja ta przez szereg lat — właśnie w okresie przypisywania jej największego znaczenia — stanowiła nie tylko odosobniony przykład instytucji międzypaństwowej, ale również skupiała ograniczoną ilość państw<sup>56</sup>. Stąd też wszystkie uogólnienia nie mogą być dostatecznie uzasadnione.

Mieszanie, przy ocenie znaczenia EWWS, założeń z rzeczywistością, jest często wynikiem politycznych życzeń pewnych grup teoretyków, głównie ideologów-prawników i ideologów-polityków. Są oni skłonni przeceniać formalne postanowienia traktatów i doszukiwać się w EWWS realizacji nowego europejskiego porządku prawnego.

<sup>55</sup> Pojęciem „funkcjonalizm” najczęściej określa się ten kierunek, według którego integracja stosunków między państwami winna odbywać się na zasadzie stopniowej koordynacji wyraźnie określonych dziedzin życia państwowego, przy zastosowaniu tradycyjnych zasad obrotu międzynarodowego; pojęcie „federalizm” ma najczęściej zastosowanie w odniesieniu do tych poglądów, które współpracę koordynacji chcą zastąpić współpracą opartą na konstrukcji państwa związkowego.

<sup>56</sup> Na zagadnienia te zwraca się w doktrynie stosunkowo rzadko uwagę; uwzględnią je częściowo C. B e r e z o w s k i, *Współpraca wspólnotnictwa i współpraca integracji*. „Sprawy Międzynarodowe” 1958, nr 7/8, s. 28; F. H a u s s m a n n, jw., s. VII/VIII.

Jest przy tym rzeczą szczególnie charakterystyczną, że większość poglądów, w których EWWS występuje jako organizacja niemiedzynarodowa lub też jej konstrukcje prawne sprowadza się do państwa związkowego, jest pochodzenia zachodnioniemieckiego. Zjawisko to można co prawda częściowo tłumaczyć tym, że w niemieckiej nauce politycznej i prawnej istniało już od XIX w. szerokie zainteresowanie państwem związkowym<sup>57</sup>. Stąd próby traktowania EWWS jako jednej z form takiego państwa. Niemniej jednak wydaje się również przekonywająca teza, że dla NRF z przyczyn politycznych bardziej pożądane jest traktowanie EWWS nie jako jeszcze jednej formy międzynarodowej kontroli Zagłębia Ruhry, ale przede wszystkim jako nowego „ponadnarodowego” tworu, kierowanego nie przez państwa, lecz przez odpowiednie, „fachowe” ośrodki gospodarcze. Takie ujęcie nie tylko podkreśla w jeszcze silniejszym stopniu równe stanowisko NRF wobec innych państw, ale przede wszystkim wzmacnia polityczno-ideologiczną pozycję NRF wśród pozostałych państw zachodnioeuropejskich. NRF należy bowiem wówczas do głównych państw, które położyły „kamień węgielny” pod gmach „nowej Europy”<sup>58</sup>.

### III. ZNACZENIE EUROPEJSKIEJ WSPÓLNOTY WĘGLA I STALI W DOKTRYNIE POLITYCZNEJ I PRAWNEJ

Ze względu na ożywione dyskusje, jakie wywołało pojawienie się EWWS, wydaje się niezbędne przedstawienie głównych kierunków doktryny politycznej i prawnej, dotyczącej znaczenia i charakteru tej organizacji. Przedstawienie i ocena poglądów, z jakimi można spotkać się w doktrynie w związku z próbami ustalenia znaczenia współpracy między państwami w ramach EWWS, nie jest rzeczą prostą. Szczególne trudności wynikają z braku dostatecznego rozróżnienia między charakterystyką prawną, polityczną i ideologiczną EWWS. Najpełniejszym wyrazem takiej sytuacji jest szerokie stosowanie pojęcia „ponadnarodowy”, które — mimo zastosowania w traktacie EWWS — nie ma, jak dotąd, uzgodnionej treści.

Bezpośrednio po podpisaniu traktatu EWWS, pojawiło się szereg opracowań, głównie w doktrynie zachodnioniemieckiej, które starały się traktować nowo powstałą instytucję jako formę państwa związkowego<sup>59</sup>. Teoretycy, wyrażający tego rodzaju pogląd, uważali najczęściej, że istnienie EWWS wywołuje w dziedzinie węgla i stali takie same skutki, jakie wiązałyby się z utworzeniem europejskiego państwa związkowego. EWWS byłaby zatem

<sup>57</sup> Dla zagadnień państwa związkowego stało się np. klasycznym opracowanie G. Jellinka, *Die Lehre von den Staatenverbindungen*. Berlin 1882.

<sup>58</sup> Por. np. W. Hallstein, *Der Schuman-Plan*. „Frankfurter Universitätsreden”, z. 5, Frankfurt n. M. 1951, podobne podejście zarysowuje się również w wystąpieniu W. Hallsteina.

<sup>59</sup> Por. np. C. F. Ophüls, *Europas partieller Bundesstaat*. „Die Gegenwart” 1951, nr 14, s. 25; E. Steindorff, *Schuman-Plan und europäischer Bundesstaat*. „Europa Archiv” 1951, s. 3955; H. J. Schlochauer, *Der übernationale Charakter der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl*. „Juristenzeitung” 1951, nr 10, s. 290.

częściowo państwem związkowym; urzeczywistniałaby takie państwo w ograniczonym zakresie życia gospodarczego.

Utożsamianie EWWS z państwem związkowym zostało jednak w doktrynie stosunkowo szybko zarzucone. Taka ocena stała bowiem, mimo jej walorów ideologiczno-politycznych, w zbyt jaskrawej sprzeczności z prawnomiędzynarodową podstawą istnienia i działania EWWS. Stąd też zwolennicy poglądu, według którego EWWS stanowi istotny etap rozwoju współpracy państw europejskich w kierunku powołania do życia nowej, zjednoczonej Europy, zaczęli doszukiwać się elementów państwa związkowego głównie w niektórych konstrukcjach prawnych zastosowanych w jej traktacie założycielskim<sup>60</sup>.

Omówione dotychczas poglądy mają przede wszystkim swoje źródło bądź we wspomnianej potrzebie podniesienia ogólnopolitycznego znaczenia EWWS, bądź też w odnoszeniu do niej różnych tendencji integracyjnych. Z punktu widzenia prawnego nie ma żadnych uzasadnionych teoretycznie argumentów, które pozwalałyby całą EWWS lub też niektóre jej elementy sprowadzać do pojęć czy konstrukcji państwa związkowego; na przeszkodzie stoi przede wszystkim międzynarodowy charakter zobowiązań zawartych w akcie prawnym, ustanawiającym EWWS. W aspekcie polityczno-gospodarczym tylko wówczas można by w uzasadniony sposób stawiać zagadnienie „EWWS a państwo związkowe”, gdyby można było traktować pojawienie się tej organizacji jako przejaw rozwoju faktycznej współpracy między państwami, prowadzącej do zastąpienia w przyszłości prawnomiędzynarodowego porządku EWWS systemem prawa wewnętrznego. W świetle przedstawionej genezy EWWS nie ma żadnych podstaw do przyjęcia takiego stanowiska.

Doktryna, według której EWWS — mimo daleko idących różnic w stosunku do dotychczas istniejących organizacji międzynarodowych — stanowi przejaw współpracy międzynarodowej, jest stosunkowo szeroko rozpowszechniona<sup>61</sup>. Większość teoretyków, występujących z tego rodzaju poglądem, uważa jednak, że pojawienie się EWWS, ze względu na jej strukturę i kompetencje, należy traktować jako szczególnie ważny etap rozwoju tej współpracy, mający duże znaczenie dla kształtowania się przyszłych form organizacji międzynarodowych<sup>62</sup>. Stosunkowo rzadko można się natomiast spot-

<sup>60</sup> Por. np. K. Bilfinger, jw., s. 621; H. Mosler, *Die Wendung zum supranationalen Gedanken im Schuman-Plan*. „Recht, Staat, Wirtschaft” 1951, t. III, s. 256; por. również H. Mosler, *Der Vertrag über die Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl, Entstehung und Qualifizierung*. „Zaö RVR” 1951/52, nr 1/2.

<sup>61</sup> Po tej linii idzie — jak się wydaje — również doktryna radziecka: por. np. K. J. Cziżow, „Mała Jewropa” — ugroza miru i niezawisłości. „SGiP” 1958, nr 3, s. 97; W. S. Wsiewołodow, *Jewropejskoje Obiedinenije Uglja i Stali*. „Mieżdunarodnyj Polityko-Ekonomieczeskij Jeżegodnik” 1958, s. 628.

<sup>62</sup> Por. np. R. L. Bindschedler, jw., s. 258; H. Wehberg, *Entwicklungsstufen der internationalen Organisation: Zugleich ein Beitrag zur Frage des übernationalen Charakters der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl*. „Die Friedens-Warte” 1954, nr 3, s. 205.

kać ze stanowiskiem, według którego analiza charakteru EWWS powinna przebiegać w kategoriach pojęć właściwych dla tradycyjnych organizacji międzynarodowych<sup>63</sup>.

Ten stan rzeczy zasługuje na szczególną uwagę, ponieważ właśnie ostatni z wymienionych poglądów odpowiada najpełniej przedstawionym powyżej przyczynom powstania EWWS. W takim bowiem ujęciu powstanie EWWS jest jednoznaczne z zawarciem umowy międzynarodowej, regulującej konkretne stosunki polityczno-gospodarcze między określoną grupą państw.

Teoretycy, traktujący EWWS jako organizację międzynarodową i starający się jednocześnie przeprowadzać daleko idące uogólnienia na temat jej znaczenia dla rozwoju stosunków czy prawa międzynarodowego, są z reguły mało konsekwentni w swych rozważaniach. Szczególnie wyraźnie występuje to w tych wszystkich poglądach, według których to szczególne znaczenie przejawia się w zastosowaniu w traktacie EWWS konstrukcji prawa wewnętrznego lub tzw. elementów „ponadnarodowych”<sup>64</sup>.

Dla teoretyków, którym wydaje się przedwczesne lub prawnie nieuzasadnione sprowadzanie EWWS do jednego z rodzajów państwa związkowego, a którym jednocześnie zależy na silnym podkreśleniu roli EWWS w procesie integracyjnym Europy zachodniej, Europejska Wspólnota Węgla i Stali stanowi przejaw nowej formy współpracy określanej jako „ponadnarodowa”<sup>65</sup>.

Pojęcie „ponadnarodowy” stało się szczególnie modne po ustanowieniu EWWS. Najczęściej można się z nim spotkać przy ocenie procesów integracyjnych w Europie zachodniej. Stąd też wydaje się celowe poddanie go bliższej analizie; tym bardziej, że — jak wynika z dotychczasowej doktryny zajmującej się EWWS — ma ono przy ocenie jej miejsca w rozwoju współpracy między państwami szerokie zastosowanie.

W okresie poprzedzającym utworzenie EWWS określenie „ponadnarodowy” nie odgrywało poważniejszej roli w nauce dotyczącej form stosunków międzynarodowych<sup>66</sup>. Pojawienie się tego określenia przy charakterystyce

<sup>63</sup> Np. A. Całus, *Charakter prawny Wspólnot Europejskich*. „Państwo i Prawo” 1962, nr 4; P. de Visscher, *La Communauté Européenne du Charbon et de l’Acier et les États Membres. Actes officiels du Congrès International d’Études sur la Communauté Européenne du Charbon et de l’Acier*. Mediolan-Stressa, 31 maj—9 czerwiec 1957, t. II, np. s. 13, 17—18, 20—21, 36.

<sup>64</sup> Por. np. R. L. Bindschedler, jw., s. 201, 202, 258; J. L. Kunz, jw., s. 694—5, 697—8.

<sup>65</sup> Np. G. Bebr, *The development of a community law by the Court of the European Coal and Steel Community*. „Minnesota Law Review” 1958, nr 5, s. 846; Van Hecke, *La structure institutionnelle de la CECA*. „Journal des Tribunaux” 1951, s. 277; U. Sahm, *Die Verfassung der europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl*. „Europa-Archiv” 1951, s. 3978; Por. również H. J. Schlochauer, *Zur Frage der Rechtsnatur der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl. Rechtsfragen der Internationalen Organisation*, *Festschrift für H. Wehberg*. Frankfurt a/M. 1956, s. 370—72.

<sup>66</sup> Na niektóre wcześniejsze przykłady zastosowania pojęcia „ponadnarodowy” zwraca uwagę H. Wehberg, jw., s. 207—8.

EWWS jest wynikiem zastosowania w traktacie zwrotu „ponadnarodowy charakter funkcji” w odniesieniu do Wysokiego Zarządu.

W oparciu o to sformułowanie rozwinięto w doktrynie dwa różne sposoby określania treści pojęcia „ponadnarodowy”. Jeden z nich polega na traktowaniu terminu „ponadnarodowy” w sensie organicznym i sprowadza jego treść do abstrakcyjnie rozumianej niezależności organów EWWS od instrukcji państw członkowskich<sup>67</sup>. Drugi, szerzej rozpowszechniony, traktuje postanowienia traktatu EWWS, dotyczące Wysokiego Zarządu, w znaczeniu funkcjonalnym i widzi podstawowe cechy „ponadnarodowości” w bezpośredniej skuteczności uchwał wewnątrz państw członkowskich<sup>68</sup>.

Zagłębianie się w zagadnienie, w jakim znaczeniu zastosowano w traktacie EWWS określenie „ponadnarodowy”, nie wydaje się celowe. Rozważania tego rodzaju, którym poświęcono już szereg opracowań<sup>69</sup>, są z reguły niewłaściwie postawione z punktu widzenia metodologicznego. Opierają się one bowiem najczęściej na nieuzasadnionym założeniu, że termin „ponadnarodowy” został zastosowany w traktacie EWWS dla oznaczenia nowej, z punktu widzenia prawnego, formy współpracy między państwami. Jednocześnie nie biorą one pod uwagę identycznie sformułowanych postanowień innych umów międzynarodowych, gdzie działalność wykonywana w takich samych warunkach, jak na podstawie art. 9 ust. 5 i 6 EWWS, określana jest wyraźnie jako „międzynarodowa”<sup>70</sup>.

W doktrynie można również spotkać się z metodą uściślenia treści pojęcia „ponadnarodowy” w oparciu o tendencje rozwojowe w zakresie kompetencji i struktury organizacji europejskich<sup>71</sup>. Takie podejście prowadzi do daleko idących różnic w ujmowaniu podstawowych elementów określenia „ponadnarodowy”. Wyniki takiego sposobu rozważań zależą już bowiem nie tylko od interpretacji jednej umowy międzynarodowej, ale od analizy całego systemu postanowień zawartych w szeregu traktatów. W ten sposób, przy braku ustalonych linii podziału między prawem międzynarodowym a postulowanymi koncepcjami ponadnarodowymi, nie tylko dochodzi się do różnych, sprzecznych nieraz wyników, ale przede wszystkim nie uzyskuje się żadnej teoretycznej pewności, iż cechy przyjęte jako „ponadnarodowe” są czymś więcej niż wariantami międzynarodowego prawa umownego.

<sup>67</sup> Np. J. W. van Eysinga, *Supranational, Rechtsfragen...*, s. 130.

<sup>68</sup> Np. K. H. Friauf, jw., s. 134.

<sup>69</sup> Por. np. L. Delvaux, *La notion de supranationalité dans le Traité du 18 avril 1951, créant la Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier, Actes officiels*, t. II, s. 225 i n.

<sup>70</sup> Por. np. Art. 100 ust. 1 i 2 Karty ONZ, gdzie przy nałożeniu na Sekretarza Generalnego obowiązku niezależnego wykonywania swoich funkcji, zobowiązuje się jednocześnie państwa członkowskie „...do szanowania wyłącznie międzynarodowego charakteru funkcji Sekretarza Generalnego”.

<sup>71</sup> Np. A. Bramson, *Z zagadnień prawnych integracji europejskiej*. „Państwo i Prawo” 1959, nr 6, s. 708 i 715; R. L. Bindschedler, jw. 75—76; H. J. Schlochauer, *Rechtsfragen...*, s. 373.

Analizując zatem z punktu widzenia prawnego znaczenie i treść pojęcia „ponadnarodowy”, należy zastanowić się przede wszystkim nad linią podziału między prawem międzynarodowym a konstrukcjami „ponadnarodowymi”. Teoretycy stawiający to zagadnienie w sposób wyraźny, dochodzą najczęściej do wniosku, że nie ma żadnych prawnych różnic między porządkiem międzynarodowym a tzw. porządkiem ponadnarodowym. Wykazują oni najczęściej, iż każda norma prawa międzynarodowego zwyczajowego czy umownego ma charakter ponadnarodowy, ponieważ do tego, ażeby obowiązywała, tzn. aby w ogóle stanowiła prawo, musi posiadać charakter ponadpaństwowy. Tzw. konstrukcja „ponadnarodowa” staje się w ten sposób pewną formą umownego prawa międzynarodowego, charakteryzującą się głównie szczególnie silną intensyfikacją elementów prawnomiędzynarodowych<sup>72</sup>.

Jeżeli zatem poszczególni teoretycy charakteryzują znaczenie EWWS przy zastosowaniu pojęcia „ponadnarodowy”, to charakterystyka taka może z punktu widzenia prawnego oznaczać tylko to, że przez fakt zawarcia umowy powołującej EWWS, państwa członkowskie przyjęły na siebie daleko idące zobowiązania międzynarodowe. Taka interpretacja nie jest jednak do przyjęcia dla tej części doktryny, która stara się świadomie wydzielić konstrukcje „ponadnarodowe” ze sfery międzynarodowego porządku prawnego.

W tym ostatnim wypadku określenie „ponadnarodowy”, niezależnie od intencji danego teoretyka, może mieć jedynie znaczenie polityczno-ideologiczne. Biorąc pod uwagę zarówno przyczyny powstania EWWS, jak i podstawowe konstrukcje prawne zawarte w traktacie powołującym tę organizację, należy przyjąć, iż zastosowanie w odniesieniu do Wysokiego Zarządu terminu „ponadnarodowy”, a następnie jego rozpowszechnienie się w doktrynie, zostało głównie wywołane przesłankami ideologiczno-politycznymi<sup>73</sup>.

Ujmując zagadnienie w sposób ogólny, można powiedzieć, że dla teoretyków państw kapitalistycznych, głównie państw będących członkami EWWS, określenie „ponadnarodowy” wiąże się z potrzebą dodatniej, pozaprawnej oceny zakresu współpracy oraz rozwiązań strukturalnych i kompetencyjnych przewidzianych przez traktat EWWS. Ma ono stanowić wyraz przewyżczenia na ważnym odcinku stosunków międzypaństwowych, jakim jest dziedzina węgla i stali, indywidualistycznych, separatystycznych interesów państw i podporządkowywania ich wspólnym interesom „nowej Europy”, realizowanej przez ustanowienie Europejskiej Wspólnoty Węgla i Stali. W świetle przedstawionych, rzeczywistych przyczyn powstania EWWS tego rodzaju poglądy nie znajdują potwierdzenia.

<sup>72</sup> Por. np. J. W. van Eysinga, jw., s. 131; J. L. Kunz, jw., s. 695; G. Schwarzenberger, *Formen und Funktionen übernationaler Integration in der heutigen Welt*, „Europa-Archiv” 1957, s. 10299.

<sup>73</sup> Por. np. P. de Vischer, jw., s. 34; E. Schaus, *Actes officiels*, t. II, *Compte rendu*, s. 390.