

# Dyskusja

## KWESTIA UTWORZENIA UNII POLITYCZNEJ W EUROPEJSKIEJ WSPÓLNOCIE GOSPODARCZEJ

(Prace nad utworzeniem unii w latach 1959-1977  
oraz prognozy na ten temat do 1990 r.)

### 1. POJĘCIE „UNII POLITYCZNEJ” W PRAWIE POZYTYWNYM, DOKTRYNIE ORAZ W PROJEKTACH PAŃSTW EWG, ZGŁASZANYCH W TRAKCIE PRAC NAD UTWORZENIEM UNII

W prawie pozytywnym nie tylko nie ma powszechnie przyjętej definicji pojęcia „unii politycznej”, ale — wydaje się — jeśli ono w ogóle w nim występuje, to w bardzo sporadycznych przypadkach i to tylko wyłącznie na użytek małej grupy określonych państw. Autor niniejszego opracowania nie spotkał ani jednej takiej definicji w prawie pozytywnym. Również w doktrynie prawa międzynarodowego publicznego, państwowego i nauk politycznych oraz w projektach państw EWG, zgłaszanych w trakcie prac nad ustanowieniem unii, nie ma powszechnie przyjętej jej definicji. W tym ostatnim jednak przypadku — w przeciwieństwie do prawa pozytywnego — mamy do czynienia z mnogością różnorodnych koncepcji unii politycznej, niejednokrotnie skrajnie się różniących. Koncepcje te można podzielić na dwie zasadnicze grupy, wśród których można jeszcze wyodrębnić co najmniej kilka wariantów.

Istota pierwszej grupy koncepcji pojęcia „unii politycznej” sprowadza się do pojmowania przez nią tworzenia międzypaństwowego, którego podstawowym zadaniem jest koordynowanie oraz umożliwianie uzgadniania polityki zagranicznej przez państwa członkowskie w odniesieniu do wszystkich lub wybranych jej problemów, a w przypadku niektórych jej wariantów także w odniesieniu do spraw militarnych. Według jednej z tego typu koncepcji, państwa członkowskie winny być zobowiązane do odbywania okresowych konsultacji na forum specjalnie w tym celu utworzonych organów oraz dodatkowo w przypadku pojawiania się spraw pilnych, na temat — w zależności od ustaleń w statucie unii — kluczowych lub wszystkich problemów polityki zagranicznej w celu uzgodnienia stanowisk, a tym samym zwiększenia efektywności swego działania.

Inne koncepcje z tej samej grupy dopuszczają też możliwość podejmowania przez organy unii politycznej decyzji w powyższych sprawach, przy czym winny one być podejmowane jednomyślnie. Niektóre z nich dopuszczają też możliwość podejmowania przez te organy decyzji większością głosów, w takim jednak przypadku nie wiązałyby one państw, które głosowałyby przeciwko nim lub wstrzymałyby się od głosu. W przypadku obydwu wariantów przyjęte ustalenia w zakresie polityki zagranicznej czy też militarnej byłyby realizowane przez same państwa członkowskie.

Wreszcie, najdalej idące koncepcje z tej grupy przewidują możliwość wyrażania uzgodnionych stanowisk — przynajmniej w odniesieniu do kluczowych problemów światowych — w kontaktach wielostronnych, prowadzenia na ten temat negocjacji

wspólnie przez państwa członkowskie, a niektóre z nich także możliwość reprezentowania państw unii, wyrażania w ich imieniu uzgodnionych poglądów, a nawet prowadzenia wielostronnych rokowań przez organy unii. Organy te miałyby też prawo nadzorowania realizacji uzgodnionych stanowisk przez państwa członkowskie w sprawach polityki zagranicznej i militarnej, będącej przedmiotem działalności unii.

Główny organ unii politycznej, a w przypadku większości projektów z omawianej grupy także organ wykonawczy składałby się wyłącznie z przedstawicieli państw członkowskich.

Powyższego typu koncepcja unii politycznej, niezależnie od różnych jej odmian omówionych wyżej, jest określana jako unia typu „koordynacyjnego” lub „konfederacyjnego” względnie jako „Europa państw” lub „Europa ojczyzn”. Ostatnie dwa terminy zostały użyte po raz pierwszy przez gen. Ch. de Gaulle’a i stały się następnie synonimem tego typu unii. Była i jest ona lansowana przede wszystkim przez Francję. Popiera ją aktywnie W. Brytania, przy czym czyniła to ona również, kiedy nie była jeszcze członkiem EWG. Istnienie bowiem unii politycznej drugiego typu, w sytuacji pozostawania W. Brytanii poza EWG, poważnie zmniejszałoby rolę i pozycję tego państwa na arenie międzynarodowej.

Natomiast drugi typ koncepcji pojęcia „unii politycznej” sprowadza się przede wszystkim do tworzenia między państwami członkowskimi, któremu państwa członkowskie przekazały część swych praw suwerennych w zakresie prowadzenia polityki zagranicznej. Organy unii byłyby zatem uprawnione do wypracowywania wspólnej polityki zagranicznej państw członkowskich w odniesieniu do spraw ustalonych w statucie unii. Podejmowałyby przy tym uchwały większością głosów, które byłyby wiążące dla wszystkich państw członkowskich.

W odniesieniu do spraw, podlegających unii politycznej, państwa członkowskie byłyby reprezentowane na arenie międzynarodowej przez organy unii politycznej, które wyrażałyby w imieniu tych państw wypracowane uprzednio stanowiska, prowadziły negocjacje z państwami trzecimi, zawierały umowy międzynarodowe, nadzorowały przestrzeganie przez poszczególne państwa uzgodnionych stanowisk.

W przypadku jednych projektów unii politycznej główny jej organ składałby się z przedstawicieli państw członkowskich, ale już organ wykonawczy — z funkcjonariuszy międzynarodowych. Natomiast najdalej idące projekty przewidywały, iż główny organ składałby się z funkcjonariuszy międzynarodowych, powoływanych i odwoływanych przez parlament zachodnioeuropejski, wybierany w głosowaniu powszechnym i bezpośrednim. Parlament ten byłby władny do wydawania aktów prawnych w zakresie problemów polityki zagranicznej i ewentualnie obronnej, które to akty byłyby wiążące dla państw członkowskich, a także organów unii. Parlament nadzorowałby działalność organów unii. Kompetencje tych organów byłyby zatem w dużym stopniu zbliżone do uprawnień rządu i parlamentu federalnego.

Powyższego typu koncepcja unii politycznej, niezależnie od różnych jej odmian, była i jest określana jako unia typu „federacyjnego” lub „ponadnarodowego”, stosuje się też termin „Europa narodów”, „Europa ojczyzn”, a nawet „Stany Zjednoczone Europy”.

Nurt ten był i jest reprezentowany — z mniejszymi lub większymi nasileniami — przede wszystkim przez RFN, a także kraje Beneluksu i Włochy, z drugiej zaś strony przez różnego typu pozarządowe krajowe i międzynarodowe stowarzyszenia działające na rzecz federacji Europy zachodniej. Opowiadała się za nim aktywnie

Komisja EWG w latach 1958 - 1967, kiedy była kierowana przez W. Hallsteina, obecnie popiera go znakomita większość członków Parlamentu Europejskiego Wspólnot Europejskich, jak również Zgromadzenia Doradczego Rady Europy.

## 2. PRACE NAD UTWORZENIEM UNII POLITYCZNEJ W LATACH 1959 - 1977

W preambule traktatu EWG mówi się m. in. o woli państw „stworzenia podstaw coraz ściślejszej, trwalej jedności narodów europejskich”. Wyliczając środki, przy pomocy których cel ten ma się osiągnąć, jak i finalne rezultaty, do których ma doprowadzić działalność EWG, traktat nie mówi nic o utworzeniu unii politycznej.

Niemniej jednak od samego początku funkcjonowania EWG podejmowane były różnorakie akcje na rzecz rozpoczęcia budowy przez państwa członkowskie unii politycznej<sup>1</sup>. Dążenie do utworzenia tej unii wynikało przede wszystkim z założenia, że jej powstanie — przy równocześnie zaawansowanej integracji gospodarczej — stworzy z EWG trzecią siłę, zdolną do odgrywania na arenie międzynarodowej samodzielnej roli, do dorównywania i konkurowania z dwoma wielkimi mocarstwami świata — Związkiem Radzieckim i Stanami Zjednoczonymi. Stano przy tym na stanowisku współzależności integracji ekonomicznej i politycznej — im głębsza jest współzależność w życiu gospodarczym, tym ściślejsza musi być integracja polityczna, która z kolei ułatwia i przyspiesza integrację gospodarczą<sup>2</sup>.

Projekty unii politycznej były zgłaszane — pomijając inicjatywy pozarządowych, krajowych i międzynarodowych stowarzyszeń, działających na rzecz federacji Europy zachodniej<sup>3</sup>, które nie są jednak przedmiotem niniejszej analizy — wyłącznie przez państwa członkowskie lub powołane w tym celu grupy ekspertów z tych państw, nie zaś przez organy EWG. Rokowania natomiast nad utworzeniem unii i poszczególnymi projektami w tej sprawie były i są prowadzone na różnego rodzaju kon-

<sup>1</sup> Wyjątkowo wczesne podjęcie prac przez państwa EWG nad utworzeniem unii politycznej wynikało z wieloletniej i głębokiej tradycji w tym zakresie. Projekty utworzenia w Europie zachodniej unii politycznej były zgłaszane już w okresie międzywojennym. Zapoczątkował je w 1923 r. znany austriacki działacz paneuropejski hr. Coudenhove-Calergi. Projekty takie zgłaszał również rząd francuski (E. Herriot w 1924 i 1925 r., A. Briand w 1929 r.). Bezpośrednio po II wojnie światowej (19 września 1946 r.) z inicjatywą utworzenia unii politycznej wystąpił W. Churchill. Wiele projektów unii było zgłoszonych i rozważanych w ramach Rady Europy. W 1952 r. plan unii przedstawiła W. Brytania (znany pod nazwą planu Edena). W latach 1952 - 1954 państwa Europejskiej Wspólnoty Węgla i Stali prowadziły aktywne prace nad utworzeniem Europejskiej Wspólnoty Politycznej. Por. F. A. M. Altling von Geusau, *European Political Integration — A Record of Confusion and Failure*. w: *Annuaire Européen* t. XI; W. H. Briggs, *The Proposed European Political Community*. „American Journal of International Law” nr 2/1954; A. Calus, *Nieudane próby ustanowienia Europejskiej Wspólnoty Obronnej oraz Europejskiej Wspólnoty Politycznej*. „Przegląd Zachodni” nr 3/1964; B. Cialdea, *La Communauté Politique Européenne: hier et demain*. w: *Annuaire Européen* t. I; R. Maync, *The Community of Europe*. London 1963; A. H. Robertson, *The European Political Community*. w: *British Yearbook of International Law* t. 29, 1952.

<sup>2</sup> W. Hallstein, przewodniczący Komisji EWG w latach 1958 - 1967, w swej pracy pt. *United Europe. Challenge and Opportunity* (Cambridge 1962) stwierdził m. in.: „my nie integrujemy gospodarki, my integrujemy politykę” (s. 66), „Im większa jest współzależność państw w życiu gospodarczym, tym większa musi być integracja polityczna w unii celnej” (s. 40), „integracja ekonomiczna w drodze fuzji interesów prowadzi nie tylko do jedności politycznej, lecz pociąga za sobą także konieczność akcji politycznej” (s. 65). Natomiast wybitni ekonomiści, R. Sannwald i J. Stohler, w pracy pt. *Wirtschaftliche Integration* (Tübingen 1968) stwierdzili: „Jeśli chodzi bowiem o egzystującą Europę, integracja jest postulatem w mniejszym stopniu ekonomicznym, a znacznie bardziej politycznym. Można wprawdzie ułatwić jego realizację przez współpracę gospodarczą, jednak jako cel ostateczny czysta unia gospodarcza jest nie do pomyślenia” (ss. 37 - 38).

<sup>3</sup> Por. A. Kwilecki, *Idea zjednoczenia Europy*. Poznań 1969, ss. 154 - 210.

ferencjach międzypaństwowych lub w specjalnych organach, utworzonych w tym celu przez państwa EWG, a nie w ramach instytucjonalnych EWG.

Już w marcu 1959 r. odbyła się konferencja ministrów spraw zagranicznych EWG, poświęcona problemom koordynacji polityki zagranicznej. Postanowiła ona odbywać analogiczne obrady co trzy miesiące. W lutym 1961 r. odbyła się konferencja szefów państw i rządów państw EWG, na której omawiano sposoby i formy koordynacji polityki państw członkowskich. 18 lipca 1961 r. odbyła się w Bad Godesberg kolejna konferencja szefów państw i rządów poświęcona powyższym problemom. Postanowiła ona, że szefowie państw i rządów EWG winni odbywać regularne spotkania (nie określiła jednak ich częstotliwości), w celu koordynowania polityki zagranicznej państw Wspólnoty oraz wypracowywania wspólnych koncepcji wzmocnienia jedności politycznej Europy zachodniej i sojuszu atlantyckiego. Zaleciła ona kontynuowanie spotkań ministrów spraw zagranicznych, zapoczątkowanych w połowie 1959 r. Jednocześnie powołała komitet specjalny, składający się z ekspertów ministerstw spraw zagranicznych państw EWG, któremu zleciła przygotowanie w jak najkrótszym czasie projektu form organizacyjnych unii politycznej „narodów europejskich”.

Dnia 2 listopada 1961 r. Francja przedstawiła na forum wyżej wspomnianego komitetu ekspertów plan utworzenia „Unii Politycznej Państw Europejskich”, określany potocznie — od nazwiska jego wnioskodawcy — „planem Foucheta”. Zgodnie z wytycznymi konferencji w Bad Godesberg celem Unii miało być przyczynienie się do ujednoczenia polityki zagranicznej państw członkowskich, rozszerzenie i wzmocnienie współpracy w dziedzinie kultury i oświaty, zagwarantowanie przestrzegania praw człowieka. Przewidywał on utworzenie Rady Unii, która zbierałaby się raz na cztery miesiące na szczelbu szefów państw i rządów, a w międzyczasie co najmniej raz na szczelbu ministrów spraw zagranicznych. Decyzje Rady wymagałyby jednomyślności jej członków. Uchwały nie wiązałyby państw, które powstrzymałyby się od głosowania. Drugim organem przewidzianym przez projekt Unii była Europejska Komisja Polityczna, składająca się z ekspertów zależnych od poszczególnych państw. Zadaniem Komisji byłoby przygotowywanie uchwał Rady i nadzorowanie ich wykonywania. Plan przewidywał włączenie do Unii Parlamentu Europejskiego Wspólnot Europejskich, który miałby prawo z własnej inicjatywy lub na polecenie Rady omawiać problemy, którymi zajmowałaby się Unia i wydawać w tej kwestii opinie. Wreszcie plan przewidywał dokonanie rewizji układu projektowanej Unii po upływie trzech lat od jej ustanowienia w celu udoskonalenia współpracy politycznej państw członkowskich.

Wobec powszechnej krytyki projektu francuskiego przez pozostałe pięć państw EWG, w styczniu 1962 r. delegat Francji w wyżej wymienionym Komitecie zgłosił propozycję rozciągnięcia kompetencji proponowanej unii także na wypracowywanie wspólnej polityki państw członkowskich w dziedzinie gospodarczej i militarnej. Jednocześnie postulował on ograniczenie, w ramach unii, uprawnień Parlamentu Europejskiego, który — jego zdaniem — winien posiadać prawo rozważania jedynie problemów zleconych mu przez Radę.

Powyższy projekt Unii spotkał się z ostrą krytyką wszystkich pozostałych pięciu państw EWG, a przede wszystkim kół federalistycznych Europy zachodniej. Podkreślały one, że unia polityczna winna mieć charakter ponadnarodowy, a nie koordynacyjny. W związku z tym domagano się przywrócenia jej nazwy ustalonej na konferencji w Bad Godesberg — „Unii Politycznej Narodów Europejskich” w miejsce „Unii Politycznej Państw Europejskich”. Postulowano utworzenie w Unii organu na wzór organów zarządzających we Wspólnotach Europejskich poprzez zastąpienie funkcjonariuszy narodowych Europejskiej Komisji Politycznej funkcjonariuszami nie-

zależnymi od państw członkowskich. Domagano się, by decyzje Rady Unii były podejmowane większością głosów, a nie na zasadzie jednomyślności. Przyjęcie bowiem francuskiej propozycji oznaczało cofnięcie się w tej kwestii w porównaniu do postanowień traktatu Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej, który przewidywał podejmowanie przez jej Radę Ministrów uchwał kwalifikowaną większością głosów już od trzeciego etapu okresu przejściowego. Wreszcie, oponowano przeciwko upoważnieniu unii do zajmowania się sprawami militarnymi bez udziału NATO i Stanów Zjednoczonych.

Pięć państw EWG zgłosiło własny projekt, u podstaw którego leżało założenie, że organizacja unii będzie traktowana jako stan przejściowy i będzie rozwijała się w kierunku struktury federalnej z jednoczesnym rozszerzeniem uprawnień Parlamentu Europejskiego, który winien być wybierany w drodze powszechnych i bezpośrednich wyborów. Struktura ta winna też posiadać sekretarza generalnego i sekretariat, złożony z funkcjonariuszy niezależnych od poszczególnych państw.

Pomimo nacisków na Francję, nie zgodziła się ona na przyznanie unii ponadnarodowych uprawnień. Stanowisko Francji w tej kwestii dosadnie wyraził gen. de Gaulle na konferencji prasowej w maju 1962 r., kiedy to określił ponadnarodowe koncepcje jako „mit i fikcję”. W odpowiedzi, pozostałe państwa EWG zawiesiły rokowania z Francją na temat utworzenia unii politycznej.

Dnia 14 stycznia 1963 r. gen. de Gaulle na konferencji prasowej wypowiedział się przeciwko przyjęciu W. Brytanii do EWG. 22 stycznia tegoż roku Francja i RFN zawarły układ o wzajemnej współpracy i przyjaźni, przewidujący również ściśle współdziałanie tych państw w zakresie koordynacji ich polityki zagranicznej. Obydwa te fakty spowodowały oziębienie się stosunków między Francją oraz RFN a pozostałymi państwami EWG, co m. in. znajdowało wyraz w zaniechaniu do końca 1963 r. rozmów na temat utworzenia unii politycznej.

W 1964 r. Zgromadzenie Doradcze Rady Europy podjęło rezolucję zwracającą uwagę rządów państw członkowskich na brak jedności politycznej Europy zachodniej i stagnację w zakresie prac nad unifikacją tej polityki. Wzywało ono rządy do utworzenia unii politycznej na bazie planu Foucheta.

W odpowiedzi na tę rezolucję, w wielu państwach członkowskich Rady Europy zgłaszane były projekty utworzenia takiej unii. We wrześniu tegoż roku P. H. Spaak zaproponował na bazie planu Foucheta utworzenie unii politycznej przez państwa Unii Zachodnioeuropejskiej. Postulował on uzupełnienie organów przewidzianych w tym planie o tzw. komitet trzech mędrców, który byłby organem niezależnym od rządów państw członkowskich. Projekt Spaaka został zaaprobowany przez komitet spraw zagranicznych senatu belgijskiego.

W listopadzie 1964 r. kanclerz RFN, L. Erhard, zaproponował krajom EWG utworzenie unii politycznej, zadaniem której byłaby koordynacja współpracy tych państw w dziedzinie polityki zagranicznej, spraw militarnych i kulturalnych. Projekt ten przewidywał utworzenie Komitetu Konsultacyjnego, którego członkowie byłiby wprawdzie mianowani przez rządy, ale w trakcie swej działalności całkowicie od nich niezależni. Komitet reprezentowałby całą unię w dyskusjach z drugim jej głównym organem — Radą Ministrów, składającą się z delegatów państw. W skład unii wchodziłby również Parlament Europejski Wspólnot Europejskich, który w perspektywie stopniowo zwiększałby swoje kompetencje.

Wiosną 1965 r. minister spraw zagranicznych Włoch, G. Saragat, przedstawił włoską koncepcję utworzenia unii politycznej w Europie zachodniej. Postulował on, aby ministrowie spraw zagranicznych państw EWG natychmiast podjęli rokowania celem wypracowania projektu unii politycznej, który winien być zaaprobowany przez

konferencję szefów państw i rządów. Projekt ten winien przewidywać wprowadzenie unii politycznej etapami. Saragat przedstawił jedynie plan działania w trakcie pierwszego etapu, który miał trwać trzy lata. W okresie tym odbywałyby się regularne spotkania szefów państw i rządów państw EWG, a co kwartał spotkania ich ministrów spraw zagranicznych. Konferencje byłyby przygotowywane przez Europejską Komisję Polityczną, złożoną z funkcjonariuszy międzynarodowych. W tym samym czasie winno przeprowadzić się wybory powszechne do Parlamentu Europejskiego oraz powinno nastąpić zwiększenie jego uprawnień. Rząd W. Brytanii winien być informowany o rozwoju działalności unii poprzez Radę Unii Zachodnioeuropejskiej.

Dnia 22 stycznia 1965 r. odbyło się w Rambouillet spotkanie L. Erharda z gen. Ch. de Gaulle'em, w trakcie którego ten ostatni wyraził zgodę na wznowienie rokowań na temat utworzenia unii politycznej w Europie zachodniej. W tym samym czasie Zgromadzenie Doradcze Rady Europy ponownie wezwało rządy państw członkowskich do utworzenia europejskiej unii politycznej. Należy nadmienić, że gaulliści we francuskim Zgromadzeniu Narodowym wypowiedzieli się za podjęciem rokowań nad utworzeniem powyższej unii jedynie przez państwa EWG.

W odpowiedzi na to rząd Włoch zaproponował państwu EWG odbycie 10 maja 1965 r. w Wenecji konferencji poświęconej utworzeniu unii politycznej sześciu państw. Wszystkie państwa przychylnie ustosunkowały się do tej propozycji, przy czym Francja sugerowała odbycie wspomnianej konferencji na szczęblu szefów państw i rządów. Jednocześnie stwierdziła ona, że jej stanowisko na temat unii politycznej pozostaje takie same, jakie było w trakcie rokowań nad planem Foucheta. Ponadto zaproponowała ona odbycie takiej konferencji po zakończeniu rokowań w sprawie polityki rolnej, prowadzonej w tym czasie w ramach EWG. Kryzys w EWG, jaki wybuchł w trakcie rokowań na temat polityki rolnej na początku lipca 1965 r. i który trwał do końca stycznia 1966 r., spowodował zawieszenie prac nad unią polityczną do końca 1966 r.

Na wiosnę 1967 r. ponownie odezwały się głosy postulujące podjęcie prac przez państwa EWG nad utworzeniem unii politycznej. Sprawa ta była rozpatrywana m. in. na konferencji państw EWG na szczęblu szefów państw i rządów, jaka odbyła się w Rzymie w dniach 29 i 30 maja tegoż roku z okazji dziesięciolecia EWG. Nie osiągnięto na niej jednak żadnego porozumienia w tej kwestii.

Po negatywnym ustosunkowaniu się w 1967 r. Francji do ponownej prośby W. Brytanii o przyjęcie jej do EWG na początku stycznia 1968 r., państwa Beneluksu zgłosiły projekt utworzenia unii politycznej przez państwa EWG i W. Brytanię. W pierwszym etapie realizacji unii proponowały one odbywanie regularnych spotkań przedstawicieli rządów tych państw celem harmonizowania ich stanowisk w zakresie współpracy politycznej, stosunków z państwami socjalistycznymi i państwami rozwijającymi się. Współpraca ta winna — ich zdaniem — doprowadzić do utworzenia w przyszłości instytucji politycznych. Projekt państw Beneluksu spotkał się jednak z negatywną oceną, głównie Francji.

Formalne zakończenie budowy unii celnej w EWG w 1968 r., a okresu przejściowego w 1969 r., spowodowało podjęcie przez kraje członkowskie Wspólnoty prac nad dalszymi krokami wiodącymi ku zacieśnieniu integracji w kierunku budowy unii ekonomicznej i walutowej, a więc m. in. w zakresie koordynacji polityki ogólnoeconomicznej, walutowej, podatkowej. Realizacja tych zamierzeń prowadzić będzie nieuchronnie do dalszego, stopniowego, wzajemnego uzależniania się gospodarczego tych krajów. Oznaczać to musi zwiększenie się w istotnym stopniu władzy organów EWG nad gospodarką państw członkowskich, przejęcie od tych krajów niektórych ich uprawnień w zakresie tej gospodarki, by organy te były w stanie skutecznie kontro-

lować przebieg procesów gospodarczych w całej EWG, zapobiegać przenoszeniu się różnego rodzaju negatywnych zjawisk gospodarczych z jednego kraju do drugiego, jak to było np. w przypadku tzw. choroby inflacyjnej. W pewnym stopniu musi to prowadzić przynajmniej do koordynowania polityki zagranicznej tych państw w odniesieniu do problemów będących przedmiotem działalności EWG. W wielu bowiem przypadkach nie sposób oddzielić gospodarki od polityki.

Podjęcie prac nad budową unii ekonomicznej i walutowej przyczyniło się zatem do przyspieszenia poczynań zmierzających do utworzenia unii politycznej, którą począto traktować jako jeden z ważnych elementów ułatwiających realizację wyższych jakościowo procesów integracyjnych.

W rezultacie od 1969 r. — najpierw prawie co rok, a następnie częściej — odbywają się konferencje szefów państw i rządów państw EWG, na których omawia się niektóre problemy polityki zagranicznej, a także zasadnicze kwestie integracji gospodarczej tych państw.

Konferencja na szczycie państw EWG w grudniu 1969 r. powzięła decyzję o utworzeniu grupy roboczej, składającej się z dyrektorów departamentów ministerstw spraw zagranicznych tych państw pod przewodnictwem E. Davignona, celem opracowania propozycji w sprawie integracji politycznej. Raport grupy, która podjęła prace w marcu 1970 r., był omawiany na konferencji ministrów spraw zagranicznych krajów EWG w dniu 29 maja 1970 r. Ustalono wówczas 4-punktowy plan działania, obejmujący m. in. koordynację długofalowego planowania decyzji politycznych oraz zacieśniania bieżącej współpracy w zakresie polityki zagranicznej. Postanowiono też odbywać dwa razy w roku regularne spotkania ministrów spraw zagranicznych w celu zacieśnienia integracji politycznej państw członkowskich. Zobowiązano tę grupę do przedstawienia kolejnego raportu w sprawie integracji, opartego na następujących założeniach: w pierwszym etapie co sześć miesięcy winny odbywać się konsultacje ministrów spraw zagranicznych państw członkowskich na temat wszystkich ważnych problemów ich polityki zagranicznej; w drugim etapie konsultacje winny objąć także zagadnienia militarne, prawne, problemy ochrony środowiska naturalnego, pomocy dla krajów rozwijających się.

Na kolejnej sesji ministrów spraw zagranicznych w październiku 1970 r. rozpatrzone i zaakceptowano nową wersję raportu grupy Davignona. Oznaczało to w pewnym sensie rozpoczęcie nowego etapu współpracy politycznej państw EWG — utworzenie mechanizmu dla jej urzeczywistnienia. Raport stwierdzał konieczność wzmożenia współpracy politycznej państw EWG. Miała ona sprowadzać się do wzajemnej wymiany informacji i regularnych konsultacji we wszystkich ważnych sprawach polityki zagranicznej w celu lepszego zrozumienia swych pozycji, harmonizacji i koordynacji stanowisk, a tam, gdzie jest to możliwe i konieczne, do podejmowania wspólnych akcji. Stwierdzał on, że spotkania ministrów spraw zagranicznych winny odbywać się co sześć miesięcy w celu przedyskutowania ważnych spraw polityki zagranicznej, w tym również zagadnień militarnych. Przewidywał możliwość zwoływania nadzwyczajnych sesji ministrów spraw zagranicznych, a w razie potrzeby — szefów państw i rządów. Konferencja przekształciła grupę Davignona w Komitet Polityczny i postanowiła, że winien on zbierać się cztery razy w roku. Zadaniem jego jest przygotowywanie sesji ministrów spraw zagranicznych oraz prowadzenie dalszych prac w zakresie problemów rozwoju współpracy politycznej państw członkowskich. Postanowiono też, że państwo sprawujące funkcję przewodniczącego Rady Ministrów Wspólnot Europejskich będzie jednocześnie odpowiedzialne za organizację konferencji ministrów spraw zagranicznych. Zobowiązano przewodniczącego sesji ministrów spraw zagranicznych państw EWG do przedkładania Parlamentowi Europej-

skiemu rocznego sprawozdania dotyczącego współpracy politycznej państw członkowskich. Zdecydowano odbywać dwa razy w roku kolokwium z udziałem ministrów spraw zagranicznych i członków Komitetu Spraw Zagranicznych Parlamentu Europejskiego na temat tej współpracy. Zobowiązano wreszcie Komitet Polityczny do opracowania za dwa lata kolejnego raportu, zawierającego ocenę współpracy politycznej państw EWG<sup>4</sup>.

W 1971 r. podjęto pierwsze faktyczne kroki, mające na celu koordynowanie, a nawet wypracowanie wspólnego stanowiska państw EWG w odniesieniu do niektórych problemów polityki zagranicznej. Podczas konferencji ministrów spraw zagranicznych w Paryżu w dniach 13 - 14 maja tegoż roku wypracowano wspólne memorandum dotyczące konfliktu na Bliskim Wschodzie. Dokument ten przekazano sekretarzowi generalnemu ONZ jako pierwsze wspólne *démarche* w sferze polityki zagranicznej. Na kolejnych spotkaniach (18 maja i 5 listopada 1971 r.) konsultowano m. in. swoje stanowiska w sprawie Konferencji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie, sytuacji w basenie Morza Śródziemnego. W 1971 r. został też przedstawiony Parlamentowi Europejskiemu pierwszy raport na temat współpracy politycznej państw EWG, jak również odbyło się pierwsze kolokwium ministrów spraw zagranicznych i członków Komitetu Spraw Zagranicznych Parlamentu Europejskiego.

Współpraca polityczna państw EWG zacieśniła się w 1972 r. Postanowiono m. in. odbywać konferencje ministrów spraw zagranicznych nie co sześć miesięcy, lecz co kwartał, jak również występować jako jednolita grupa w wielostronnych rozmowach przygotowawczych do wspomnianej wyżej Konferencji Bezpieczeństwa i Współpracy.

Drugi raport Komitetu Politycznego, zatwierdzony 23 lipca 1973 r., pozytywnie ocenił rozwój współpracy politycznej państw EWG. Za cele priorytetowe dalszego działania uznawał wypracowywanie wspólnego stanowiska w sprawach, odnośnie do których wspólne stanowisko jest niezbędne lub pożądane<sup>5</sup>.

W 1973 r. postanowiono zacieśnić współpracę państw EWG w zakresie problemów będących przedmiotem obrad ONZ. W tym celu postanowiono odbywać konferencje dyrektorów wydziałów ONZ ministerstw spraw zagranicznych tych krajów. Zadaniem tego gremium jest omawianie poszczególnych punktów porządku dziennego organów ONZ i przedstawianie odpowiedniego raportu Komitetowi Politycznemu.

Na konferencji szefów państw i rządów państw EWG w grudniu 1973 r. w Kopenhadze ponownie rozważano sprawę utworzenia unii politycznej. Potwierdzono oficjalnie wstępne ustalenia z analogicznej konferencji w październiku 1972 r. w Paryżu, że unia taka winna być utworzona do 1980 r. Ponownie jednak zarysowały się dwa odmienne stanowiska w tej sprawie. Francja widziała unię jako mechanizm o charakterze koordynacyjnym, bez żadnych uprawnień ponadnarodowych, działający poza EWG. Natomiast RFN i Holandia potwierdziły swoje wcześniejsze postulaty utworzenia unii politycznej w ramach EWG z uprawnieniami ponadnarodowymi. I tak np. kanclerz RFN, W. Brandt, proponował podjęcie inicjatyw zmierzających do utworzenia w przyszłości wspólnego zachodnioeuropejskiego rządu federalnego. 12 listopada 1973 r. przedstawił on w Parlamencie Europejskim 6-punktowy plan ustanowienia unii politycznej, w którym przewidywał m. in. utworzenie rządu

<sup>4</sup> Tekst raportu: *Raport des Ministres des affaires étrangères des états-membres sur les problèmes de l'unification politique*. „Bulletin des Communautés Européennes” nr 11/1970. Por. też G. Fitzgerald, *European Political Cooperation*. w: *Annuaire Européen* t. XXII, ss. 19 - 22.

<sup>5</sup> Por. G. Fitzgerald, *op. cit.*, ss. 26 - 28.

zachodnioeuropejskiego, odpowiedzialnego za realizację polityki zagranicznej, obronę i unię ekonomiczną.

Kryzys energetyczny, a następnie kryzys całego systemu gospodarczego świata zachodniego spowodował, że na konferencji kopenhaskiej w 1973 r., jak i w latach następnych, w zasadzie nie sformułowano konkretnego projektu unii politycznej. W miejsce tego skoncentrowano się na wypracowywaniu mechanizmu umożliwiającego państwom EWG przemawianie w polityce światowej „jednym głosem europejskim” oraz czynienie „małych kroków” na rzecz budowy elementów tej unii.

Wspomniana wyżej konferencja kopenhaska uchwaliła m. in. deklarację w sprawie „osobowości europejskiej”, która ma służyć umacnianiu jedności państw EWG w ich stosunkach ze światem zewnętrznym. „Osobowość europejska” została utożsamiona z kapitalistycznym systemem społecznym. Historyczną tożsamość Europy, wywodzącą się z przesłanek kulturowych, sprowadzono do jedności ustrojowej społeczeństw zachodnioeuropejskich. Pominięto w niej natomiast całkowicie osobowość Europy w pojęciu szerszym, jako kontynentu o wspólnej dla wszystkich krajów pewnej tradycji kulturalnej, wzajemnych uwarunkowaniach gospodarczych. Deklaracja ta nie dopuszcza faktu, że cywilizacja europejska może wyrażać się także w innych formach ustrojowych. Jest to pewnego rodzaju zasklepienie się w sobie, izolowanie się krajów EWG od reszty Europy. Takie podejście nie odpowiada i nie służy współczesnym tendencjom współpracy politycznej i gospodarczej w ramach całej Europy.

Na konferencji szefów państw i rządów w grudniu 1974 r. postanowiono, że tego typu konferencje będą odbywać się regularnie trzy razy w roku. Nadano im równocześnie nazwę „Rady Europejskiej”. W ten sposób powstał niejako stały organ konsultacji i koordynacji polityki zagranicznej państw EWG na najwyższym szczeblu. Ma on umożliwiać państwom EWG „przemawianie jednym głosem” na arenie polityki światowej. Jednocześnie zgodzono się na wzmocnienie pozycji Parlamentu Europejskiego, podejmując wstępne ustalenie, że od 1978 r. będzie on wybierany w wyborach powszechnych i bezpośrednich. Postanowiono także ograniczyć prawo stosowania weta w Radzie Ministrów w odniesieniu do niektórych spraw, będących przedmiotem jej uchwał. Jednocześnie Francja dopuściła możliwość przeprowadzenia rewizji traktatu EWG w celu wzmocnienia organów tej Wspólnoty. Powzięto decyzję w sprawie ujednoczenia kształtu i formy paszportów państw EWG, szumnie nazywanymi od tej pory w propagandzie „paszportem EWG”; postanowienie to ma wyłącznie wydźwięk polityczny i psychologiczny. Wreszcie, zobowiązano premiera Belgii, L. Tindemansa, do opracowania raportu dotyczącego dalszej działalności EWG, w tym w sprawie utworzenia „unii europejskiej”.

Raport L. Tindemansa został opublikowany w styczniu 1976 r. W raporcie tym autor silnie akcentuje potrzebę ustanowienia przez państwa EWG wspólnej polityki zagranicznej. Zasady jej realizacji przedstawia jednak dosyć mgliście. Na wstępie proponuje zastąpienie zobowiązania politycznego państw EWG do współpracy w dziedzinie polityki zagranicznej zobowiązaniem prawnym. Problemy polityki zagranicznej państw EWG winny być przedmiotem ich wzajemnej konsultacji, w wyniku których winno wypracowywać się wspólne stanowisko tych państw w odniesieniu do poszczególnych problemów tej polityki i wspólne wykonywanie przyjętych tam ustaleń. Temu celowi — jego zdaniem — winny być podporządkowane różnice poglądów i interesy poszczególnych państw. Przewiduje on, że w przyszłości państwa EWG wspólnie negocjowałyby problemy z dziedziny polityki zagranicznej, obrony, stosunków gospodarczych i kooperacji przemysłowej. Uważa, że państwa EWG winny reprezentować jednolite stanowisko we wszystkich kluczowych sprawach między-

dowych, w tym przede wszystkim w stosunkach z krajami rozwijającymi się w aspekcie prac zmierzających do wypracowania szczegółowej koncepcji nowego ładu ekonomicznego, solidarności w obliczu kryzysu gospodarczego i politycznego, w odniesieniu do stosunków z innymi krajami europejskimi, Stanami Zjednoczonymi i państwami basenu Morza Śródziemnego.

Współpraca polityczna państw EWG winna być — zdaniem L. Tindemansa — realizowana przez organ złożony z delegatów państw, przy czym decyzje w nim podejmowano by na zasadzie większości głosów. Postulował on przy tym, aby nie rozdzielać Rady Ministrów Wspólnot Europejskich od konferencji ministrów spraw zagranicznych państw EWG. Nie przewidywał on natomiast utworzenia w ramach unii dodatkowego organu, składającego się z funkcjonariuszy międzynarodowych ani też przyznania Parlamentowi Europejskiemu specjalnych uprawnień w powyższym zakresie. Nie precyzował wreszcie w raporcie terminu realizacji „unii europejskiej”. Postulaty L. Tindemansa w zakresie unii politycznej są, mimo wielu niejasności, bardziej zbliżone do koncepcji unii politycznej typu „Europa ojczyzn” niż do typu „Europa narodów”<sup>6</sup>.

Raport L. Tindemansa został różnie przyjęty przez poszczególne państwa EWG. Opowiedziały się za nim przede wszystkim RFN, a także Irlandia i Holandia, duże natomiast zastrzeżenia wywołał — szczególnie w kwestii mechanizmu funkcjonowania unii politycznej, a głównie podejmowania decyzji większością głosów — we Francji i W. Brytanii. Wobec tych rozbieżności polecono L. Tindemansowi przedstawienie nowej wersji raportu w kwestii mechanizmu unii.

Dalsze prace nad utworzeniem unii politycznej w zakresie rozwiązań instytucjonalnych zostały poważnie zahamowane w wyniku prawie że całkowitego załamania się w EWG prac nad utworzeniem unii ekonomicznej i walutowej, z drugiej zaś strony w wyniku powstania w pierwszej połowie 1976 r. wśród państw EWG nieformalnej koalicji trzech największych krajów Wspólnoty, tj. Francji, RFN i W. Brytanii. Koalicja ta m. in. poczęła faktycznie decydować o niektórych sprawach EWG, a więc z pominięciem innych państw członkowskich i organów Wspólnoty. Klasycznym tego przykładem było faktyczne rozstrzygnięcie przez nią rozdziału miejsc w Parlamencie Europejskim, gdy będzie on wybierany w wyborach powszechnych i bezpośrednich. Koncepcja w tym zakresie wypracowana w ramach powyższej koalicji została następnie prawie bez dyskusji zaaprobowana przez Radę Europejską na jej sesji w lipcu 1976 r.

Zahamowanie prac nad instytucjonalnymi aspektami unii politycznej nie osłabiło jednak współpracy państw EWG w zakresie niektórych problemów ich polityki zagranicznej. Można nawet zaobserwować wzrost liczby problemów polityki zagranicznej, będących przedmiotem konsultacji tych państw, a nawet ich wspólnych akcji w tym zakresie. Do nich należy np. podjęcie w 1975 r. przez EWG dialogu z państwami arabskimi, wypracowanie w 1974 i 1975 r. wspólnego oświadczenia EWG w sprawie kryzysu cypryjskiego, a w 1976 r. w sprawie Rodezji<sup>7</sup>.

### 3. PERSPEKTYWY UTWORZENIA UNII POLITYCZNEJ PRZEZ PAŃSTWA EWG DO 1990 R.

Jak już wyżej stwierdzono, załamanie się w połowie lat siedemdziesiątych prac nad budową unii ekonomicznej i walutowej w EWG zahamowało również prace nad utworzeniem unii politycznej. Unia polityczna jest bowiem najwyższym etapem in-

<sup>6</sup> Tekst raportu L. Tindemansa w: „European Archiv” nr 3/1976, D. 55. Por. też A. K o m a r, *Unia europejska w koncepcji Leo Tindemansa*. „Sprawy Międzynarodowe” nr 1/1977.

<sup>7</sup> Por. G. F i t z g e r a l d, *op. cit.*, ss. 31 - 34.

tegracji państw EWG i nie ma szans na pełne urzeczywistnienie, dopóki nie będzie przynajmniej poważnie zaawansowana budowa unii ekonomicznej i walutowej. Z aktualnego stanu prac nad budową tej ostatniej wynika niezabicie, że nie tylko nie zostanie ona zakończona do końca 1980 r., jak to pierwotnie planowano, lecz w świetle nadal panującego kryzysu lub stagnacji gospodarczej w świecie zachodnim nie jest w ogóle pewne, czy będzie ona w pełni zrealizowana do końca lat osiemdziesiątych. Wśród badaczy problematyki integracji zachodnioeuropejskiej odzywają się nawet głosy, że EWG w aktualnym stanie integracyjnym — tj. bez rozszerzania i pogłębiania procesów integracyjnych — może funkcjonować nawet i kilkadziesiąt lat. Osobiście nie podzielam tego poglądu. Uważam, że ekonomiczna integracja w EWG będzie postępować nadal naprzód, ale prawdopodobnie o wiele wolniej niż dotychczas. Procesy integracyjne są bowiem zjawiskiem obiektywnym, wynikiem rozwoju sił wytwórczych. Wolniejsze zaś ich tempo w EWG na aktualnym etapie wynika z jednej strony z faktu, że osiągnęła ona już dosyć zaawansowany etap, na którym każdy krok do przodu jest o wiele bardziej trudny i skomplikowany niż realizacja unii celnej, z drugiej zaś strony — z panującego w świecie zachodnim kryzysu gospodarczego, zastrzegających się sprzeczności między samymi państwami EWG, między nimi a Stanami Zjednoczonymi i Japonią oraz między tymi wszystkimi krajami a krajami rozwijającymi się.

W świetle przedstawionych wyżej tez na temat perspektyw budowy unii ekonomicznej i walutowej w EWG staje się jasne, że w ciągu najbliższej dekady nie należy się spodziewać większych postępów w budowie unii politycznej tak z instytucjonalnego punktu widzenia, jak i zakresu jej kompetencji. Prawdopodobnie będą w dalszym ciągu podejmowane nowe próby, mające na celu udoskonalenie mechanizmów współpracy politycznej państw EWG, dotychczas już funkcjonujących, jak i sprecyzowania oraz zwiększenia ich kompetencji. Jest jednak mało prawdopodobne, by w tym okresie, tj. do czasu poważnego zaawansowania w budowie unii ekonomicznej i walutowej, czyli co najmniej do końca lat osiemdziesiątych, osiągnięto większe sukcesy w budowie unii politycznej.

Nie oznacza to jednak, że współpraca polityczna państw EWG nie będzie się rozwijała w latach osiemdziesiątych. Wydaje się, że wręcz odwrotnie — będzie ona postępowała naprzód, bazując na istniejącym już instytucjonalnym mechanizmie tej współpracy i nie bacząc na jego niedoskonałość. Słuszna jest teza, że nie należy przywiązywać zbyt dużej wagi w ocenie perspektyw rozwoju współpracy politycznej państw EWG do samych rozwiązań instytucjonalnych, bowiem ten rozwój nie zależy w prostej linii od rozwoju bazy instytucjonalnej. Wiele spraw w tym zakresie będzie rozwiązywanych w drodze praktycznych działań państw EWG<sup>9</sup>.

Uważam, że będzie rozszerzać się zakres spraw, obejmowanych konsultacjami, a także zwiększać się liczba wspólnych wystąpień i akcji państw EWG na arenie międzynarodowej. Odnosić się to będzie przede wszystkim do kluczowych problemów współczesnego świata, stanowisk państw EWG w organizacjach międzynarodowych oraz w zakresie ich polityki wobec Stanów Zjednoczonych, Japonii i w stosunku do niektórych grup państw jako całości, a przede wszystkim krajów basenu Morza Śródziemnego, krajów arabskich, krajów rozwijających się, krajów socjalistycznych. Współpraca ta zacieśniać się będzie zwłaszcza w sytuacjach kryzysowych, konfliktach powodowanych przez warunki zewnętrzne.

Należy podkreślić, że dotychczasowa działalność państw EWG na rzecz utwo-

<sup>9</sup> Por. M. Łytko, *Zachodnioeuropejska unia polityczna a „Europa współpracy”*. „Sprawy Międzynarodowe” nr 11/1974, s. 55.

rzenia unii politycznej wykształciła pewien mechanizm instytucjonalny ich współpracy politycznej. Wydaje się, że stanowi on pewnego rodzaju instytucjonalny zarys przyszłej unii politycznej. Mechanizm ten w dużym stopniu zbliżony jest do koncepcji unii politycznej typu „Europy ojczyzn”, istotnie zaś odbiega od typu unii o charakterze ponadnarodowym. Głównym organem w tym mechanizmie jest Rada Europejska, organ szefów państw i rządów krajów EWG. Umożliwia on tym krajom przeprowadzanie regularnych konsultacji w sprawach polityki zagranicznej, a także militarnej, oraz wypracowywanie wspólnego stanowiska wobec kluczowych problemów polityki światowej i podejmowanie decyzji politycznych, dotyczących funkcjonowania integracji gospodarczej państw w ramach EWG<sup>9</sup>. Jej organem pomocniczym, a zarazem wykonawczym, jest konferencja ministrów spraw zagranicznych, zbierająca się cztery razy w roku. Organem pomocniczym tych organów jest Komitet Polityczny. Nie należy wykluczać powołania dalszych organów pomocniczych w formie komitetów wyspecjalizowanych, jak i stałego sekretariatu.

Jak z powyższego wynika, współpraca polityczna państw EWG prowadzona jest poza systemem instytucjonalnym Wspólnot Europejskich. Nie należy wykluczać, że jeszcze w latach osiemdziesiątych mechanizm tej współpracy, jak i sam przedmiot jej działania, będą zespolone z trzema Wspólnotami. Potwierdza to już w pewnym sensie dotychczasowa praktyka. Rada Europejska zajmuje się aktualnie nie tylko sprawami politycznymi, ale wszystkimi głównymi problemami Wspólnot Europejskich<sup>10</sup>. Od kilku lat w EWG odzywają się też głosy postulujące nierozgraniczanie prawne i polityczne sesji Rady Ministrów Wspólnot Europejskich oraz sesji ministrów spraw zagranicznych państw EWG. Jeśli nawet nie zostanie to dokonane w latach osiemdziesiątych, to stanie się to z pewnością wówczas, gdy — jeśli w ogóle — zostanie zbudowana unia ekonomiczna, walutowa i polityczna. Tezę powyższą potwierdza w pewnym sensie wspomniany już raport L. Tindemansa, który mówi o utworzeniu przez dziewięć krajów Wspólnot „unii europejskiej”, pod którą rozumie on wszystkie trzy unie łącznie.

Powolywanie Parlamentu Europejskiego w drodze powszechnych i bezpośrednich wyborów, co po raz pierwszy ma nastąpić w 1979 roku, nie wpłynie w żadnym razie na zmianę kompetencji i układu sił w istniejącym dotychczas mechanizmie współpracy politycznej państw członkowskich EWG. Powolywanie Parlamentu w ten sposób wzmocni wprawdzie polityczno-moralny prestiż tego organu, nie wpłynie jednak w żadnym stopniu na zwiększenie jego kompetencji w zakresie integracji państw Wspólnot Europejskich, w tym również współpracy politycznej<sup>11</sup>.

Sytuacja w dziedzinie współpracy politycznej państw EWG ulegnie prawdopodobnie mniejszej lub większej zmianie z chwilą zakończenia budowy unii ekonomicznej i walutowej. Nie należy wykluczać możliwości, że nastąpi to w latach dziewięćdziesiątych. Ścisła integracja gospodarcza oznaczać będzie bowiem niewątpliwie przesunięcie się szeregu kolejnych kompetencji państw EWG w sprawach ekonomicznych do wspólnych organów EWG, co z kolei zmuszać będzie te państwa do rozszerzenia zakresu ich współpracy politycznej oraz wzmocnienia dotychczasowych organów działających na tej płaszczyźnie. Wydaje się, że wówczas zostanie zbudowana unia polityczna, będąca prawdopodobnie wypadkową koncepcji „Europy ojczyzn” i „Europy

<sup>9</sup> Por. R. H. Lauwaars, *The European Council*. „Common Market Law Review” nr 1, February 1977.

<sup>10</sup> Por. *op. cit.*, ss. 33 - 38.

<sup>11</sup> Por. R. Sadurska, *Znaczenie wyborów powszechnych do Parlamentu Europejskiego*. „Państwo i Prawo” nr 12/1976.

narodów". Prawdopodobnie w wielu kluczowych sprawach polityki zagranicznej państwa EWG nie będą władne indywidualnie podejmować decyzji i je wykonywać, lecz będzie to zastrzeżone dla wspólnego ich organu, który będzie podejmować decyzje wiążące dla wszystkich państw członkowskich większością ich głosów. Uważam, że będzie to organ składający się nie z funkcjonariuszy międzynarodowych, lecz delegatów państw. Nie należy jednak wykluczać, że jego organem wykonawczym będzie organ składający się z funkcjonariuszy międzynarodowych. Być może, funkcję tę przejmie zmodyfikowana Komisja Wspólnot Europejskich. Jej działalność w tym zakresie przybierze jednak wówczas raczej charakter technokratyczny a nie polityczny.

Należy też zakładać, że w pewnym stopniu zwiększy się wtedy rola Parlamentu Europejskiego w ramach Wspólnot Europejskich. Nie można wykluczać, że w niektórych sprawach polityki zagranicznej organ międzynarodowy unii politycznej będzie uzależniony od pozytywnego stanowiska na ich temat Parlamentu, być może będzie mieć on także prawo mianowania i odwoływania członków organu wykonawczego oraz organu jako całości. Jest natomiast wątpliwe, by Parlament Europejski przejął większość atrybutów parlamentów narodowych państw członkowskich w powyższych sprawach, by stał się on parlamentem o charakterze ponadnarodowym, którego pozycja byłaby zbliżona do pozycji parlamentu w państwie federalnym.

Zbigniew M. Klepacki (Warszawa)

#### O MOŻLIWOŚCI WYJŚCIA Z IMPASU W INTEGRACJI POLITYCZNEJ EWG

Najczęściej spotykane, ale też i uproszczone nieco wyjaśnienia obecnego stanu zachodnioeuropejskiej integracji ekonomicznej i politycznej sprowadzają się do treści zawartych w określeniach: „kryzys”, „impas”, „marazm”. W codziennych doniesieniach prasowych wiele znaleźć można, wydawałoby się, dobitnych dowodów na potwierdzenie takich właśnie sformułowań (wysokie bezrobocie, silna inflacja itp). Nie są to jednakże, moim zdaniem, najważniejsze odniesienia do stanu integracji w EWG, który mierzony być winien raczej innymi miernikami. Lepiej oddaje ten stan zapewne powiedzenie — „kto nie idzie naprzód, ten się cofa”.

Próbuje się też w różnorodny sposób klasyfikować przyczyny zaistniałej sytuacji we Wspólnocie (wymieniając np. gospodarcze i politycznospołeczne, długo- i krótkofalowe). Do sedna sprawy prowadzi jednak, wydaje się, wyodrębnienie przyczyn zewnętrznych i wewnętrznych. Jeśliby te pierwsze, tzn. powszechnie znane niedomogi lat siedemdziesiątych w gospodarce światowej (kryzys energetyczno-surowcowy, chaos w systemie walutowym Zachodu itd.), uznać za stosunkowo dobrze zbadane i opisane, to koncentracja na drugich — wewnętrznych — motywach impasu integracyjnego prowadzić mogłaby do interesujących wniosków.

Po pierwsze, przy wnikliwszej analizie od wewnątrz okaże się, iż mimo powierzchniowych oznak zastoju, pewne podskórne procesy integracyjne na najniższym szczeblu, w postaci porozumień pomiędzy przedsiębiorstwami, spółkami handlowymi i grupami finansowo-bankowymi EWG, postępują nadal. Dokonują się one obecnie już niejako w oderwaniu od inicjatyw instytucjonalnych na „szczytach” Wspólnoty (bądź też ich braku), istnieją bowiem dla nich trwałe podwaliny, zwłaszcza w mechanizmie unii celnej, stale ożywiającym raz uruchomione impulsy.