

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 powierzchownych 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 „szczycie” Wspólnoty (bądź też ich braku), istnieją bowiem dla nich trwałe podwaliny, zwłaszcza w mechanizmie unii celnej, stale ożywiającym raz uruchomione impulsy.

Po drugie jednak, pogłębione spojrzenie na całą powojenną ewolucję integracji od strony wewnętrznych, motorycznych czynników jej rozwoju, prowadzi do odmiennej nieco interpretacji aktualnego jej stanu. Można by go w odniesieniu do Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej w latach siedemdziesiątych scharakteryzować — zamiast „kryzysu” i „rozkladu” — jako „określoną, prawdopodobną (co nie znaczy zaplanowaną) fazę cyklu rozwojowego”.

W tym momencie należałoby powrócić do genezy tego cyklu, tj. euforii zjednoczeniowej lat pięćdziesiątych w Europie zachodniej, kiedy „pierwsza, wznosząca fala” integracji doprowadziła do utworzenia najpierw EWWiS (od 1953 r.), następnie EWG i Euratomu (od 1958 r.), a wreszcie EFTA (od 1960 r.). Potem, dość nieoczekiwanie, dokonano się jednak wyraźne ochłodzenie nastrojów. Nastąpił „odpływ”, który w procesie zachodnioeuropejskiej integracji przypisuje się głównie wybujałemu nacjonalizmowi gen. de Gaulle’a, choć myślę, że błędem byłoby niedocenywanie naturalnego odruchu samoobronnego społeczeństw, zagrożonych nagłą utratą tradycyjnych wartości narodowych, regionalnych i innych. Okres ten, praktycznie biorąc, trwa do dzisiaj. Spodziewana bowiem — już gdzieś od końca lat sześćdziesiątych — „druga, powracająca fala” integracji jak dotąd nie następuje.

Paradoksem tego okresu jest niewątpliwie fakt, iż to jednak właśnie w latach sześćdziesiątych dokonany został największy postęp w formowaniu „ścian gmachu” EWG (unia celna, wspólny rynek siły roboczej, wspólna polityka rolna). Bezsporna w tym zasługa wielkiego Francuza, ale i ... „Europejczyka”, prezydenta Charlesa de Gaulle’a, skądinąd przecież także autora koncepcji „Europy ojczyzn” i „Europy od Atlantyku po Ural”.

Czyżby więc istniała jakaś „logika rozwojowa EWG”, zakładająca dialektycznie następujące po sobie okresy cofania się („recesji”) i postępu („ożywienia”)? Wydaje się, że w tej analogii kryje się rzeczywiście cząstka prawdy o integracji i o EWG, choć nie można z pewnością mówić o jakimś mechanizmie bądź automatyzmie. Integracja bowiem, jak każdy element składowy polityki gospodarczej bądź polityki w ogóle, jest działaniem świadomym, wymaga bezpośrednich aktów woli. Dlatego nie będzie i być nie może automatycznego przejścia od integracji gospodarczej do politycznej, jeśli by to właśnie budowa unii politycznej państw członkowskich „Dzielnicy” miała być najbardziej charakterystyczną cechą „drugiej, powracającej fali” integracji.

Oczywiście, nie wszyscy są zdania, iż dalszy rozwój EWG w kierunku unii politycznej jest sprawą przesądzoną. I tak np. zaprezentowano tu pogląd, iż EWG nie wyjdzie poza ramy „unii celnej z wbudowanym mechanizmem pomocy rozwojowej”. Jeśli by postępy EWG na polu integracji politycznej mierzyć tylko dokonaniem instytucjonalnymi, rzeczywiście zrobiono dotąd niewiele. Trzykrotne w ciągu roku spotkania na szczeblu szefów rządów i państw (tzw. Rada Europejska), okresowe spotkania ministrów spraw zagranicznych oraz liczne projekty i plany — Davignona, Tindemansa — to bardzo mało w porównaniu z ambitnymi celami „ojców Europy” i wskazaniami Traktatu Rzymskiego. Chociaż jest też faktem, że ta sama Wspólnota występuje już dziś jednolicie, jako blok, na forum handlowych rokowań GATT, na konferencji Północ—Południe i w dialogu euro-arabskim, ale także i w ściśle politycznych obradach Konferencji Europejskiej, poprzednio w Helsinkach i Genewie, a teraz w Belgradzie.

O dalsze postępy w procesie zachodnioeuropejskiej integracji jest dzisiaj szczególnie trudno być może dlatego, iż EWG stoi bardziej niż kiedykolwiek dotąd „przed nieznanym”. O ile bowiem historia odnotowała już pewne przykłady unii celnej (w postaci choćby niemieckiego *Zollverein* z XIX stulecia), o tyle brak jakichkolwiek

wzorców dla procesów politycznego jednoczenia się państw bez hegemonu i nie pod naciskiem siły (nie można np. porównywać całkowicie odmiennej drogi zjednoczeniowej Niemiec po 1870 r. pod batutą Prus i żelazną ręką Bismarcka).

W kształtowaniu „nowego” niezwykle przydatne okazać by się mogły wszelkie impulsy ożywiające. Gdzie, w czym szukać obecnie tego rodzaju bodźców dla EWG:

- w nowych programach integracji gospodarczej i politycznej?
- w nowych przedsięwzięciach praktycznych (jak „rozszerzenie” EWG bądź bezpośrednio wybory do Parlamentu Europejskiego)?
- czy też w poszukiwaniu „europejskich” polityków na miarę czasu?

Spróbuję zanalizować pokrótce wszystkie trzy możliwości.

Jeśli chodzi o projekty budowy unii gospodarczej i politycznej EWG, wysuwane były one kilkakrotnie, poczynając od słynnego spotkania „na szczycie” w Hadze w 1969 r. Postawiło ono za cel osiągnięcie unii ekonomiczno-monetarnej państw członkowskich do 1980 r. W połowie lat siedemdziesiątych, ze względu na brak widocznych postępów w realizacji tego celu, Rada Ministrów EWG zwróciła się do znanego belgijskiego polityka Leo Tindemansa z prośbą o przygotowanie nowego programu działania. Po serii konsultacji, w styczniu 1976 r. opublikowana została w Brukseli ostateczna wersja tzw. raportu Tindemansa. Zakładał on uformowanie unii gospodarczej i politycznej państw Wspólnoty, nie podając — co prawda — bliższego terminu dopełnienia owego postulatu. W raporcie tym, przyjmując za punkt wyjścia wysoce zróżnicowany stan gospodarek krajów członkowskich, wysunięto koncepcję budowy tzw. Europy dwóch prędkości. Propozycja ta, praktycznie biorąc, prowadziłaby do podziału Wspólnoty na „lepszych”, RFN, Beneluks, ewentualnie Francja, i „gorszych” — W. Brytania, Włochy, Dania, Irlandia. Wychodząc z uwzględnienia realiów, rozsadzono by fundamentalną ideę integracji sprowadzającą się do: przyspieszenia wzrostu, wyrównywania nierówności rozwojowych i polepszenia dobrobytu wszystkich uczestników tego procesu. Stąd, moim zdaniem, plan Tindemansa był od początku „skazany na klęskę”. Nie wydaje się, aby dużo więcej szans na urzeczywistnienie w terminie miał — w warunkach utrzymującej się „anarchii gospodarczej” państw członkowskich oraz wciąż aktualnej niechęci do odgórnie narzucanych programów integracji — najnowszy, dyskutowany wstępnie w listopadzie 1977 r., plan aktualnego przewodniczącego Komisji EWG, Roya Jenkinsa, zakładający budowę unii ekonomicznej i walutowej w okresie najbliższych pięciu lat (1978 - 1982)<sup>1</sup>.

Czy nowych impulsów dla procesu zachodnioeuropejskiej integracji należy więc szukać może w ponownym „rozszerzeniu” EWG, w toczących się od października 1976 r. rokowaniach o pełne członkostwo Grecji i zaakceptowanych już analogicznych krokach Portugalii i Hiszpanii — o prawdopodobnych konsekwencjach, o czym mówiono w trakcie tej konferencji? Wydaje się, że wszelkie analogie mogą okazać się w tym przypadku chybione. Nieuniknione będą oczywiście pewne ograniczone zmiany strukturalno-jakościowe w EWG obejmującej 12 państw. Biorąc jednak pod uwagę znacznie mniejszy tym razem — w porównaniu z negocjacjami z 1971/1972 r. — „ciężar gatunkowy” kandydatów, trudno zgodzić się z opinią zarówno pesymistów, jak i optymistów, z których pierwsi widzieliby w obecnym „rozszerzeniu” zagrożenie dla realizacji dalekosiężnych celów Wspólnoty, zaś ci drudzy wiązaliby z nim nadzieje na ożywczy wstrząs, który byłby w stanie poruszyć zastygłą nieco w codziennej rutynie fasadą „Dziwiątki”.

<sup>1</sup> Plan ten zaakceptowany został w zasadzie przez państwa członkowskie w trakcie spotkania „na szczycie” w Brukseli w grudniu 1977 r.

Jeszcze niedawno wydawało się, że takim potrzebnym bodźcem mogą okazać się bezpośrednio, powszechne wybory do Parlamentu Europejskiego przewidziane wstępnie na czerwiec-lipiec 1978 r. Instytucja ta, o roli dotąd zaledwie konsultacyjno-opiniodawczej, zarządzająca na zmianę w Strasburgu i Luksemburgu, miałaby w wyniku tegoż przedsięwzięcia powiększyć swoje grono ze 198 do 410 deputowanych i w rezultacie nabycia ewentualnych szerszych kompetencji stać się rzeczywistym ciałem ustawodawczym EWG. Nadałoby to autentyczne podstawy polityczne ambitnym „Eurokratom” z Komisji EWG w Brukseli i stworzyłyby nowe, transnarodowe przekroje w zachodnioeuropejskim układzie politycznym (mówił o tym bliżej m.in. kolega z NRD, dr Hölzer). Wszystko byłoby prawdą, gdyby nie . . . znane trudności z uzgodnieniem procedury „europejskich” wyborów w W. Brytanii i negatywna decyzja parlamentu brytyjskiego w tym względzie, odraczająca — praktycznie biorąc — datę proponowanego uprzednio terminu wyborów co najmniej o rok. Na tym przykładzie raz jeszcze potwierdza się sformułowana wyżej przeze mnie teza, iż w polityce najtrudniej jest kształtować *novum*.

Wreszcie trzecia, lecz bynajmniej nie najmniej ważna sprawa: jednym z hamulców rozwojowych Wspólnoty jest obecnie zapewne również i brak polityka odpowiedniego, „europejskiego” formatu, który byłby w stanie podjąć przygotowany na jego barki ciężar. Osobiście stwierdziłbym nawet bardziej jednoznacznie, iż *element ludzki jest dziś najistotniejszym mankamentem uniemożliwiającym postęp integracji zachodnioeuropejskiej*. Nie jest to bynajmniej kwestia tylko psychologicznej natury. Działanie na taką skalę wymaga większej od przeciętnej odwagi politycznej, posiadania wizji, ale i realistycznych umiejętności kształtowania „nowego”, wiąże się więc w sumie ze szczególnym, nadzwyczajnym ryzykiem politycznym. Niełatwo znaleźć w areopagu dzisiejszych polityków zachodnioeuropejskich takich „ludzi na miarę czasu”, „Europejczyków”, którzy swoim formatem wychodziliby poza ramy tak modnego dzisiaj czystego pragmatyzmu, ale też i — z drugiej strony — naiwnego idealizowania. W sytuacji, gdy nieliczne kandydatury rysować się zdają jedynie na stosunkowo skrajnie oddalonych od siebie krańcach zachodnioeuropejskiej palety politycznej: od E. Berlinguera na lewicy (zajętego jednak jeszcze na długo rozgrywanym partii „kompromisu historycznego” na włoskiej scenie politycznej), do — o paradoksie, najbardziej chyba dziś integracjonistycznie nastrojonego — F. J. Straussa na prawicy. Ambitny przywódca bawarskiej CSU, zabiegający o samodzielną reprezentację w wyborach do Parlamentu Europejskiego i kandydat chrześcijańskiej Unii CDU/CSU na wicekanclerza RFN nie powinien być, jak się wydaje, w tego rodzaju kalkulacjach lekceważony. Pomijając znane cechy bogatej, pełnej temperamentu i nieumiarkowanej osobowości<sup>2</sup>, jest to w chwili obecnej jedyny na dobrą sprawę w Europie zachodniej polityk poruszający się stosunkowo swobodnie w złożonej problematyce integracji (autor m.in. już trzech książek na ten temat) i łączący przy tym jej dalekosiężne, ponadnarodowe cele w sposób niezwykle spójny, motoryczny z narodowymi zamierzeniami (mrzonkami?) polityki zachodniemieckiej. Dlatego nie wolno chyba dzisiaj — nie popełniając błędu — wykluczać całkowicie możliwości jego dojścia do władzy w RFN oraz przyszłej ewentualnej jego roli w przyspieszaniu integracji ekonomiczno-politycznej państw EWG. Licząc się z tą ewentualnością, trzeba natomiast stwierdzić, iż nawet w takiej sytuacji, istnienie — z jednej strony — układu „oligopolistycznego trójkąta” we Wspólnocie, tj. ścisłych współzależności po-

<sup>2</sup> A są nimi, jak się wydaje, zwłaszcza; odwaga granicząca niejednokrotnie z agresywnością i arogancją, realizm opierający się na centro-prawicowych elementach niemieckiego nacjonalizmu i wysoka inteligencja, łącząca się u Straussa z nieprzeciętnym zmysłem intuicji i umiejętnościami gry politycznej.

litycznych w ramach triumwiratu Francji, W. Brytanii i RFN, oraz — z drugiej — rozszerzający się klimat, ale też i materialna sieć ogólnoeuropejskiej współpracy Wschód—Zachód, podtrzymane i wzbogacone Konferencją Europejską w Belgradzie, pozwalają z pewnym optymizmem patrzeć w przyszłość Europy.

*Michał Łytko (Warszawa)*

## PROBLEMY INTEGRACJI POLITYCZNEJ EWG

Próby osiągnięcia jedności politycznej Europy zachodniej zasługują na baczną uwagę, chociaż ich dotychczasowe wyniki są skromne, a ostateczny sukces wcale nie jest przesądzony. Integracja polityczna stanowi obecnie jedno z najmodniejszych haseł w Europie zachodniej. Posiada ona jednak już bogatą historię, albowiem koncepcje jedności Europy pojawiały się wielokrotnie w dziejach kontynentu. Znaleźć je można w dziełach myślicieli i pisarzy, w wystąpieniach polityków i działaczy.

Już w chwili tworzenia podwalin integracji gospodarczej podkreślano, iż celem ostatecznym będzie unia polityczna. Przez długie lata cel ten pozostawał tylko w sferze koncepcyjnej. W dotychczasowym rozwoju procesów integracyjnych odnotowano głównie osiągnięcia na płaszczyźnie ekonomicznej. Wywarło to niewątpliwie wpływ na zacieśnienie współpracy politycznej państw zachodnioeuropejskich i na zintensyfikowanie prób wypracowania wspólnej koncepcji politycznej jedności Europy zachodniej. Lata siedemdziesiąte przyniosły pierwsze konkretne impulsy zmierzające do rozbudowania istniejącego systemu integracji ekonomicznej. Impulsy te wyszły zwłaszcza z dwóch konferencji szefów rządów EWG — w październiku 1972 i w grudniu 1974 r. (obydwie miały miejsce w Paryżu). Zapadły wówczas wstępne decyzje dotyczące wyborów do Parlamentu Europejskiego, zaś konferencję na szczycie postanowiono przekształcić w stały, regularnie zbierający się organ — pod nazwą Rady Europejskiej. Równoległe do tych specjalnych ustaleń, szefowie rządów nakreślili zadanie ogólne — utworzenie do 1980 r. unii politycznej „dziewiątki”.

Raport Tindemansa, opublikowany w styczniu 1976 r., przyniósł jednak rozczarowanie tym, którzy oczekiwali konkretnego programu. Ograniczał się praktycznie do dość ogólnikowych apeli o umocnienie istniejącego systemu wspólnot i ich aparatu.

W rezultacie — w kilka lat po paryskiej konferencji 1974 r., której przypisywano przełomowe znaczenie w dziele budowy politycznej integracji Europy zachodniej — jedynym konkretnym rezultatem jest wspomniana już konwencja w sprawie bezpośrednich wyborów do Parlamentu Europejskiego, choć i ona doszła do skutku po wielomiesięcznych sporach o nowy podział miejsc w owym gremium.

Sam pomysł bezpośrednich wyborów wywołał od początku w państwach członkowskich EWG wiele sprzeciwów. Brytyjska Izba Gmin dała im demonstracyjny wyraz odrzucając przeprowadzenie wyborów w Zjednoczonym Królestwie w oparciu o „kontynentalny” system proporcjonalny, sprzeczny z angielskim systemem większościowym. Parłamenty innych krajów „dziewiątki” ratyfikowały wprawdzie stosowne porozumienie, lecz podczas debat nad tą sprawą słyszano się przede wszystkim głosy obawy i przestrogi, by ewentualne rozszerzenie kompetencji Parlamentu Europejskiego nie zagroziło ich własnej suwerenności.

Realizacja decyzji o wyborze deputowanych do tego ciała przedstawicielskiego w powszechnym i bezpośrednim głosowaniu przez obywateli wszystkich państw EWG

<sup>6</sup> Przegląd Zachodni nr 3/78