

ANDRZEJ GRAŚ

Poznań

EUROPA ZACHODNIA PO MAASTRICHT ANALIZA PRAWNA

Pierwsza połowa lat dziewięćdziesiątych oznacza dla Europy okres historycznych zmian. Odzyskanie wolności przez państwa Europy Środkowo-Wschodniej, zjednoczenie Niemiec, rozpad Związku Radzieckiego i upadek oraz wojna w Jugosławii zaskoczyły państwa Europy Zachodniej. Większość z państw byłego bloku radzieckiego, ale także i prawie wszystkie inne kraje naszego kontynentu kierują swe nadzieje ku Wspólnotom Europejskim¹. Stała się ona symbolem stabilności, modelem wolności i dobrobytu; rośnie ich polityczna rola. Jak się wydaje, wymaga to pogłębienia integracji oraz wzmocnienia możliwości działań zewnętrznych Wspólnot. Oba cele realizuje Traktat o Unii Europejskiej, zawarty po rocznych rokowaniach dotyczących przekształcenia Wspólnot Europejskich w Unię Europejską (konferencja rządowa w sprawie Unii Gospodarczej i Walutowej oraz konferencja rządowa w sprawie Unii Politycznej) 7 lutego 1992 r. w Maastricht przez 12 szefów państw i rządów krajów Wspólnoty. Maastricht był zatem swego rodzaju odpowiedzią na wydarzenia przełomu lat osiemdziesiątych i dziewięćdziesiątych i oznaczał dalszy postęp integracji zachodnioeuropejskiej.

Traktat miał być ratyfikowany przez państwa członkowskie do końca 1992 r. po to, by mógł wejść w życie 1 stycznia 1993 r. Tak się jednak nie stało. Traktat wywołał bowiem burzliwe dyskusje w gronie naukowców, dziennikarzy i publicystów, przedstawicieli gospodarki i polityki, ale także różnych innych grup społecznych. Dyskusje te są raczej niewspółmierne do znaczenia i faktycznej treści tego traktatu, warto więc przeanalizować jego rzeczywisty wymiar prawny, zwłaszcza że udział prawników we wspomnianym dyskursie był – jak na razie – dość ograniczony.

¹ Wbrew rozpowszechnionemu mniemaniu Traktat o Unii Europejskiej nie rozwiązał trzech Wspólnot Europejskich (Europejskiej Wspólnoty Węgla i Stali, Europejskiej Wspólnoty Atomowej i Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej). Traktat wprowadził jedynie zmiany do traktatów założycielskich tych Wspólnot, dalszą egzystencję trzech Wspólnot podkreślił jednak wyraźnie w art. M. Rozszerzenie kompetencji Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej (EWG) znalazło jednak wyraz w zmianie jej nazwy na „Wspólnota Europejska” (WE). Zatem w niniejszej pracy w odniesieniu do zagadnień dotyczących tej Wspólnoty sprzed 1 XI 1993 r. (data wejścia w życie Traktatu o Unii Europejskiej) używana będzie nazwa EWG, a w odniesieniu do zagadnień późniejszych – nazwa WE.

I. 1 STYCZNIA 1993 – INAUGURACJA RYNKU WEWNĘTRZNEGO

Stworzenie jednolitego rynku europejskiego przewidziano już w Traktatach Rzymskich² i miało ono nastąpić w 1970 r., wraz z upływem 12-letniego okresu przejściowego. Wspólny rynek udało się stworzyć w trakcie lat sześćdziesiątych, które były dość owocne, gdy chodzi o postępy w integracji. M. in. stworzono unię celną, jednakże nie udało się stworzyć rynku rzeczywiście podobnego do rynku wewnętrznego, np. w zakresie podatków czy transferu kapitału. Po to, by stworzyć z dniem 1 stycznia 1993 r. rzeczywisty „obszar bez granic wewnętrznych”, w którym również w obrocie prawnym zagwarantowany byłby „swobodny przepływ towarów, osób, usług i kapitału”³, w Jednolitym Akcie Europejskim (JAE) z 28 lutego 1986 r. wypracowano koncepcję rynku wewnętrznego. Zakładała ona dostosowanie nawet takich przepisów, które jedynie pośrednio dotykały rynku z uwagi na ich praktyczny wpływ na stosowanie reguł konkurencji. Za pośrednictwem ok. 300 aktów prawnych miały być usunięte ostatnie bariery we Wspólnym Rynku, to jest kontrole towarów i osób na granicach, ograniczenia podatkowe oraz przeszkody handlowe spowodowane różnymi uregulowaniami wewnętrznymi państw członkowskich przede wszystkim w dziedzinie obrotu handlowego i wymiany usług. Do listopada 1992 r. Rada uchwaliła ponad 90% tych aktów prawnych, a państwa członkowskie implementowały do swego prawa wewnętrznego ok. 80% z nich.

Ograniczenia w dziedzinie transferu kapitału zlikwidowano już właściwie w 1990 r. Wówczas uchwalono również swobodę przemieszczania się wszystkich obywateli niezależnie od prowadzonej przez nich działalności gospodarczej, określając państwom termin na przyjęcie odpowiednich uregulowań prawnych do 30 czerwca 1992 r. Natomiast w dziedzinie przepływu towarów całkowite dostosowanie wewnętrznych przepisów prawnych okazało się już niepotrzebne. Od czasu fundamentalnego orzeczenia Trybunału Europejskiego w sprawie *Cassis de Dijon*⁴ państwo członkowskie może jedynie o tyle utrzymywać w mocy własne przepisy prawne według art. 30 i nast. Traktatu o EWG, o ile jest to uzasadnione koniecznością i odpowiada zasadzie proporcjonalności. Zresztą całkowite ujednoczenie prawa na obszarze państw Dwunastki nie jest w dającej się przewidzieć przyszłości możliwe, i chyba

² Tj. Traktatu o utworzeniu Europejskiej Wspólnoty Atomowej oraz Traktatu o utworzeniu Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej, zawartych 25 III 1957 r. w Rzymie. W niniejszym opracowaniu używane będą nazwy skrócone – Traktat o EWG oraz Traktat o EWA.

³ Art. 8a Traktatu o EWG w wersji Jednolitego Aktu Europejskiego (JAE) z 1986 r. Są to tzw. cztery wolności.

⁴ *Rewe-Zentral-AG przeciwko Bundesmonopolverwaltung für Branntwein*, wyrok z 20 II 1979 r., *Sammlung der Entscheidungen des EuGH (Slg.)* 1979, s. 649; patrz również glosy R. Kovara, „*Journal du Droit International*” 1981, s. 106 oraz D. Wyatt, „*European Law Review*” 1980, s. 112 i 1981, s. 185.

nie jest konieczne, ponieważ także po dokonaniu harmonizacji państwa członkowskie dysponują często pewną swobodą w regulacji materii. Przyjęcie przez organy prawodawcze Wspólnot zasady ograniczonej harmonizacji skutkuje jej całkowitą realizacją. W przyszłości wyniknie zapewne kolejna potrzeba dostosowania. To samo dotyczy swobody osiedlania się i swobody świadczenia usług.

Nie we wszystkich sytuacjach 1 stycznia 1993 r. oznaczał całkowitą realizację rynku wewnętrznego. Kilka dyrektyw, np. w dziedzinie rynku ubezpieczeń, wejdzie w życie dopiero w 1994 r. lub jeszcze później. Istotne trudności napotyka także realizacja wspólnej polityki transportowej, mimo istotnych postępów w dziedzinie komunikacji lotniczej. Harmonizacja podatków pośrednich została wprawdzie uchwalona jesienią 1992 r., jednakże stawki podatku od wartości dodanej zostaną zrównane dopiero w 1996 r. Rozliczanie tymczasowo następuje więc oddzielnie w każdym państwie członkowskim kosztem dużego wysiłku administracyjnego. W realizacji rynku wewnętrznego istotną przeszkodę stanowi kwestia likwidacji kontroli na tzw. granicach wewnętrznych Unii Europejskiej, to jest na granicach między państwami członkowskimi, posiadająca wielkie znaczenie symboliczne. Gdy chodzi o przepływ towarów zgodzono się na przesunięcie kontroli do wewnątrz kraju, tak że prawie całkowicie można było znieść obecność pracowników kontroli celnej na granicach. Nie jest bowiem tak – jak często piszą dziennikarze – że Europa Zachodnia znosi swoje granice⁵, decyzje dotyczą bowiem jedynie zniesienia kontroli granicznych, a nie samych granic. O likwidacji kontroli osobowej, którą do tej pory Wspólnota pozostawiła państwom, postanowiono wcześniej w dwu układach zawartych w luksemburskiej miejscowości Schengen⁶. Zarzut, że stronami umowy nie są wszystkie państwa członkowskie Wspólnot można odeprzeć argumentem, że krąg uprzywilejowanych umową osób stanowią jednak obywatele wszystkich państw członkowskich, a nie tylko państw-stron umów z Schengen (*pactum in favorem tertii*)⁷. Decydujące znaczenie ma tu umowa wykonawcza „Schengen II”, która reguluje konieczne środki w dziedzinie bezpieczeństwa wewnętrznego (np. kwestia wymiany danych czy pościgu policyjnego) oraz w zakresie traktowania obywateli państw trzecich (np. obowiązek wizowy czy postępowanie o azyl)⁸. Umowa ta została dopiero niedawno ratyfikowana i całkowite zniesienie kontroli personalnej na wewnętrznych granicach

⁵ Por. K. Pomian, *Kłopoty Europy*. „Polityka” nr 5/1994, s. 14.

⁶ Zostały one zawarte pomiędzy państwami Beneluksu, Francją i RFN. Następnie przystąpiły do nich Włochy, Hiszpania, Portugalia, a ostatnio Grecja.

⁷ Dla jasności dodać jednak trzeba, że umowy z Schengen zostały zawarte w normalnej procedurze prawa międzynarodowego publicznego i nie są częścią prawa Wspólnot Europejskich.

⁸ Wyczerpującą analizę obu układów zawiera artykuł W. Czaplińskiego, *Układy z Schengen*. „Przegląd Zachodni” nr 1/1992, s. 91 i nast.

Wspólnot nie było możliwe z dniem 1 stycznia 1993 r. również z uwagi na trudności techniczne⁹.

Ponieważ jednak przekroczenie terminu 31 grudnia 1992 r. nie pociągało automatycznie skutków prawnych, to zarówno dalsze utrzymywanie kontroli granicznych, jak i inne opóźnienia w realizacji rynku wewnętrznego, wykraczające poza 1 stycznia 1993 r., nie stanowią naruszenia traktatu. Jednak płynący z art. 8a Traktatu o EWG zasadniczy nakaz realizacji rynku wewnętrznego obowiązuje również po upływie tej daty.

Zewnętrzne uzupełnienie rynku wewnętrznego na płaszczyźnie europejskiej stanowi w założeniu traktat o jednolitym obszarze gospodarczym¹⁰, zawarty z państwami *EFTA*. Jednak z uwagi na przedłużające się ratyfikacje traktat, w którym państwa te recypują znaczną część prawa Wspólnot Europejskich, nie wszedł w życie 1 stycznia 1993 r., tak jak to pierwotnie planowano.

II. 1 STYCZNIA 1993 – SPÓZNIONY TERMIN STARTU UNII EUROPEJSKIEJ

W dniach 9-10 grudnia 1991 r. szefowie państw i rządów krajów Dwunastki spotkali się w miejscowości Maastricht, by zakończyć rokowania w sprawie traktatu wzmacniającego pozycję tych krajów i sprzyjającego stabilizacji w Europie po wydarzeniach w Europie Środkowej i Wschodniej w latach 1989-1991. Traktat ten podpisali ministrowie spraw zagranicznych państw członkowskich 7 lutego 1992 r., natomiast wejść w życie miał on, zgodnie z jego art. R – 1 stycznia 1993 r. Terminu tego nie udało się dotrzymać, gdyż nie wszystkie państwa zdążyły przeprowadzić procedury ratyfikacyjne. Konieczność zgody wszystkich państw członkowskich wynika nie tylko z wyraźnego nakazu w art. R, lecz także z faktu, że traktat zmienia istniejące dotąd układy Wspólnot (Traktat o Europejskiej Wspólnocie Węgla i Stali, Traktat o Europejskiej Wspólnocie Gospodarczej, Traktat o Europejskiej Wspólnocie Atomowej).

Trudności w ratyfikacji Traktatu pojawiły się w Wielkiej Brytanii, Danii, Francji i RFN. Stosunkowo bezboleśnie problem udało się rozwiązać we Francji. Prezydent F. Mitterrand użył całego swego autorytetu i referendum z września 1992 r. przyniosło – minimalną większością głosów – wynik pozytywny.

⁹ Ostatni termin upłynął 31 I 1994 r., jego przekroczenie motywowano trudnościami w stworzeniu centralnego banku danych. *Europas Zollner kontrollieren weiter*. „Der Tagesspiegel” z 26 I 1994, s. 2.

¹⁰ Traktat z 2 V 1992 r. Rozciąga on na państwa EFTA w zasadzie cztery wolności oraz prawo konkurencji wynikające z traktatu o EWG włącznie z odpowiednimi przepisami prawa wótrnego. Patrz H.G. Krenzler, „Integration” nr 2/1992, s. 61.

Zgodnie z par. 20 I konstytucji duńskiej przeniesienie praw zwierzchnich na organizację międzynarodową wymaga uchwały parlamentu większością kwalifikowaną 5/6 albo zgody ludności wyrażonej w referendum. Referendum takie odbyło się 2 czerwca 1992 r. i przyniosło – minimalną większością głosów – wynik negatywny. Dania rozpoczęła więc poszukiwanie specjalnego statusu w Unii, co do którego mogłoby wypowiedzieć się jej społeczeństwo w drodze kolejnego referendum, zaplanowanego na lato 1993 r. Pod uwagę brane było kilka formalnych możliwości uwzględnienia interesów Danii. Jedną z nich mogłaby być polityczna deklaracja, inną – mało prawdopodobną – zmiana tekstu traktatu, wymagająca oczywiście ponownego uruchomienia procedur ratyfikacyjnych. Jakkolwiek ponowne rokowania są zawsze niewygodnym wyjściem, to zapewne nawet one byłyby do zaakceptowania, o ile Dania uzyskałaby zwolnienie od obowiązku realizacji głównych zasad traktatu, takich jak unia walutowa czy wspólna polityka zagraniczna. Albowiem bez współdziałania Danii Traktat o Unii Europejskiej w ogóle nie mógłby wejść w życie (!). Teoretycznie problem można by rozwiązać przez jej wystąpienie ze Wspólnot Europejskich (mogłaby wówczas uczestniczyć ewentualnie w *EFTA* i Europejskim Obszarze Gospodarczym), jednak nie można było prawnie zmusić jej do tego kroku. Różne inne pomysły, np. kolektywne wystąpienie wszystkich innych państw członkowskich ze Wspólnot jako *ultima ratio* i powołanie ich całkowicie od nowa wydawały się praktycznie nie do zrealizowania.

Rada Europejska uchwaliła ostatecznie 12 grudnia 1992 r. w Edynburgu uregulowania wyjątkowe odnoszące się do Danii, które dołączono do nie zmienionego tekstu traktatu jako protokół¹¹. Ponowne referendum duńskie w maju 1993 r. przyniosło tym razem wynik pozytywny.

Natomiast brytyjska Izba Gmin z uwagi na opór rządzącej Partii Konserwatywnej wstrzymała w końcu 1992 r. swój proces ratyfikacyjny do czasu rozstrzygnięcia duńskich wątpliwości. Ostateczna ratyfikacja nastąpiła – znaczną większością głosów – dopiero 2 sierpnia 1993 r.

Ostatnią przeszkodę w wejściu w życie Traktatu o Unii Europejskiej stanowiły formalnoprawne komplikacje powstałe w Niemczech. Procesu ratyfikacji traktatu nie można było ukończyć z uwagi na kilka tzw. skarg konstytucyjnych, wniesionych do Federalnego Trybunału Konstytucyjnego (FTK) przeciwko ustawie ratyfikacyjnej¹². Ostatecznie w jednym

¹¹ Amtsblatt der EG, C 348/1992, s. 1.

¹² Skarżący nie stanowili zwartej grupy. Jednym z nich był b. urzędnik Wspólnot wysokiego szczebla i bawarski polityk *FDP* Manfred Brunner (przez prawie 4 lata szef gabinetu Komisarza Martina Bangemanna), druga skarga pochodziła od 4 deputowanych do Parlamentu Europejskiego z partii Zielonych (Hiltrud Breyer, Friedrich-Wilhelm Graefe zu Baringdorf, Claudia Roth i Wilfried Telkamper), trzecią wniósł zaś boński urzędnik ministerialny Hans A. Stocker, do którego zakresu kompetencji należała w przeszłości reprezentacja Republiki Federalnej Niemiec przed Europejskim Trybunałem Praw Człowieka w Strasburgu. Skarżący usiłowali zapobiec

z najważniejszych w swojej historii orzeczeniu z 12 października 1993 r. FTK odrzucił część skarg konstytucyjnych jako niedopuszczalne, pozostałe uznał zaś za nieuzasadnione i oddalił je¹³. Umożliwiło to zakończenie procesu ratyfikacji i złożenie przez RFN – jako ostatnie państwo członkowskie – dokumentów ratyfikacyjnych do Archiwum Rządu Republiki Włoskiej. Na podstawie art. R ust. 2 Traktat o Unii Europejskiej wszedł w życie dopiero 1 listopada 1993 r.

III. TREŚĆ TRAKTATU O UNII EUROPEJSKIEJ

Traktat powołuje Unię Europejską (art. A). Podstawę Unii tworzą trzy dalej istniejące wspólnoty europejskie (tzw. pierwszy filar), przy czym rozszerzenie kompetencji Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej podkreślone jest zmianą jej nazwy na Wspólnota Europejska¹⁴. Traktat o EWG stał się zatem Traktatem o Wspólnocie Europejskiej. Unia składa się nadto z międzyrządowej współpracy w dziedzinie spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa (filar drugi) oraz w dziedzinie polityki wewnętrznej i wymiaru sprawiedliwości (filar trzeci). Do traktatu dołączono 17 protokołów dotyczących różnych materii. Akty końcowe obu wspomnianych konferencji międzyrządowych zawierają nadto 33 deklaracje odnoszące się do różnych uregulowań traktatowych¹⁵.

Unię Europejską określa się często jako nowy, wyższy stopień zjednoczenia narodów Europy (tak art. A ust. 2 Traktatu o Unii Europejskiej). W sensie czysto prawnym jest to jednak ograniczona unia, spinająca jedynie Wspólnoty i pozostałe dziedziny współpracy za pomocą ram instytucjonalnych (art. E). Z polskiego punktu widzenia istotnie jest, że przystąpienie jest możliwe jedynie do całej Unii, nie zaś do poszczególnych Wspólnot. Omówienie znaczenia podstawowych elementów Traktatu o Unii Europejskiej można zamknąć w trzech krótkich rozdziałach.

ratyfikacji traktatu, podnosząc, że „europeizacja państw narodowych” osłabi zbyt państwowość Republiki Federalnej, „biurokratyczny centralizm” narusza zasadę podziału władzy, *schleichende Entdemokratisierung* Wspólnot jest przeciwieństwem tego, co Zachód oczekuje od państw Europy Środkowej i Wschodniej oraz, że poprzez obejście konstytucji pojedynczy obywatel zostanie faktycznie pozbawiony praw wyborczych, gdyż członkowie *Bundestagu* po ratyfikacji traktatu właściwie nie będą mogli o niczym decydować.

¹³ Omówienie orzeczenia zawiera „*Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht*” 1993, s. 667. Samo orzeczenie to osiemdziesięciostronicowy dokument, który stanowi mały podręcznik prawa Unii Europejskiej na wysokim poziomie, adresowany nie tylko do skarżących, lecz prawdopodobnie także do właściwych organów federalnych, instytucji Wspólnot (zwłaszcza Trybunału w Luksemburgu) i innych państw członkowskich.

¹⁴ W literaturze spotkać można czasem pogląd, że Wspólnota Europejska została powołana już w 1967 r. (por. J. Krasuski, *Czterdzieści lat integracji*. „Przegląd Zachodni” nr 1/1992, ss. 70 i 74; również H. Hattenhauer, *Europäische Rechtsgeschichte*. Heidelberg 1992, s. 762). Pogląd ten nie znajduje jednak oparcia w żadnym akcie prawa pierwotnego.

¹⁵ Por. U. Everling, *Reflection on the Structure of the European Union*. „Common Market Law Review” (CMLRev.) 1992, s. 1053 i nast.

I. ZMIANA SYSTEMU WSPÓLNOT: KROK BLIŻEJ W KIERUNKU SZAREGO OBYWATELA

W dyskusjach na temat Maastricht często powtarzano argument, że mamy do czynienia z europejskim superpaństwem, w którym nie kontrolowana demokratycznie biurokracja brukselska zasypuje obywatela zbędnymi dyrektywami, nie uwzględniając przy tym zwłaszcza narodowej specyfiki danych krajów. Analiza Traktatu o Unii Europejskiej prowadzi jednak do wręcz odwrotnych wniosków.

a) Demokracja i prawa zasadnicze – pozycja Parlamentu Europejskiego

Zarówno preambuła (ust. 3 oraz 4), jak i art. F traktatu zawierają wyraźne oświadczenia co do demokracji i praw człowieka. Znajdujemy tam również odniesienie do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka, zawartej 4 listopada 1950 r. w Rzymie. W ten sposób wzmocniono jedynie obowiązywanie zasad, które Trybunał Europejski w Luksemburgu już od wielu lat uznawał za część porządku prawnego Wspólnot.

W związku z ciągłymi zarzutami niedemokratycznego trybu podejmowania decyzji na szczeblu Wspólnot (tzw. deficyt demokracji) przede wszystkim zwiększono nieco kompetencje Parlamentu Europejskiego. Kluczową rolę w procedurze stanowienia prawa Wspólnot posiada wprawdzie nadal Rada, jednak w dziedzinach dotyczących rynku wewnętrznego (por. art. 49, 56 II, 57, 100a ust. 1 Traktatu o Wspólnocie Europejskiej), w których obywatel jest bodaj najczęściej konfrontowany z prawem Wspólnot, Parlament otrzymał po raz pierwszy w myśl nowej procedury (art. 189b tego traktatu) prawdziwe prawo współdecydowania¹⁶. W tych decydujących dziedzinach ustawodawstwa wspólnotowego akty prawne nie mogą być już uchwalane wbrew woli większości Parlamentu. Procedura osiągania kompromisu jest wprawdzie skomplikowana, ale fakt ten nie musi bezpośrednio wpływać na jej skuteczność.

Nastąpiło wzmocnienie kompetencji Parlamentu (a także Komisji) również w dziedzinie wspólnej polityki zagranicznej i polityki bezpieczeństwa Unii (patrz art. J 7 oraz J 9 Traktatu o Unii Europejskiej). Podkreślono jego rolę przy zawieraniu większości umów międzynarodowych przez Wspólnotę (art. 228 Traktatu o Wspólnocie Europejskiej).

Nastąpiło wzmocnienie kompetencji Parlamentu (a także Komisji) również w dziedzinie wspólnej polityki zagranicznej i polityki bezpieczeństwa Unii (patrz J 7 oraz J 9 Traktatu o Unii Europejskiej). Podkreślono jego rolę przy zawieraniu większości umów międzynarodowych przez Wspólnotę (art. 228 Traktatu o Wspólnocie Europejskiej).

Niezwykle doniosłe znaczenie ma wprowadzenie zasady zgody Parlamentu co do składu personalnego nowo powoływanej Komisji (art. 158 ust. 2 Traktatu o Wspólnocie Europejskiej). Do tej pory istniała jedynie możliwość

¹⁶ Dokładny przegląd podaje W. Wessels, „Integration” nr 2/1992, s. 11.

uchwalenia przez Parlament wotum nieufności (art. 144 Traktatu o EWG) wobec Komisji. Parlament mógł zatem zmusić Komisję do ustąpienia, nie miał jednak żadnego wpływu na jej nową obsadę personalną. Teoretycznie rządy państw członkowskich mogły na nowo powołać Komisję w „starym” składzie. Nowe wotum zezwalające na skład osobowy powoływanej Komisji sprzyja kontroli Parlamentu nad działalnością Komisji jako organu wykonawczego.

Wzrost roli Parlamentu znajduje również wyraz w przyznaniu mu prawa do:

- powoływania komisji śledczych, mogących badać działalność każdego organu Wspólnot pod kątem zgodności z prawem wspólnotowym,
- przyjmowania petycji obywateli lub osób prawnych Unii,
- powoływania (każdorazowo na okres jednej kadencji) Rzecznika Praw Obywatelskich. Rzecznik przyjmuje skargi od każdego obywatela Unii, każdej osoby prawnej mającej swą siedzibę na terenie państwa członkowskiego, ale także od każdej osoby fizycznej zamieszkującej na tym terenie, a więc niekoniecznie posiadającej jego obywatelstwo. Rzecznik może także działać z własnej inicjatywy. Trudno ocenić, jakie praktyczne znaczenie uzyska z czasem instytucja Rzecznika. Na płaszczyźnie narodowej przyniosła ona z reguły pozytywne doświadczenia. Jakkolwiek wymienione nowe uprawnienia Parlamentu, wynikające z art. 138c-e Traktatu o Wspólnocie Europejskiej, są istotnymi czynnikami stopniowej demokratyzacji Wspólnot, to decydującym ich organem pozostaje oczywiście nadal Rada, a za jej pośrednictwem państwa członkowskie. W tym sensie nie są trafne twierdzenia, jakoby Maastricht stanowił kamień milowy na drodze do jakiegoś nowego tworu w Europie; traktat ten stanowi jedynie kontynuację związku, który na swój sposób rozwija się nadal.

b) Zasada subsydiarności

Zgodnie z art. B *in fine* Traktatu o Unii Europejskiej oraz w myśl art. 3b zd. 2 Traktatu o Wspólnocie Europejskiej wyznacza ona sobie pewne granice działania w dziedzinach, które nie należą do jej wyłącznej kompetencji¹⁷. Mianowicie w dziedzinach tych: „Wspólnota zgodnie z zasadą subsydiarności będzie działała, o ile cele branych pod uwagę środków nie mogą być dostatecznie osiągnięte środkami na poziomie państw członkowskich”. Art. 3b zawiera więc legalną definicję tej zasady. Prawdopodobnie oznacza to ważny zwrot w przyszłym wykonywaniu kompetencji Wspólnot. Do tej pory bowiem kompetencje te były bardzo szeroko interpretowane przez Trybunał Europejski, który często powoływał się na *effet utile* danej normy (por. choćby

¹⁷ A zatem zasada ta nie odnosi się np. do wspólnej polityki handlowej (art. 113) czy zmian wspólnej taryfy celnej (art. 28).

orzeczenie w sprawie van Duyn¹⁸) Trybunał zachowywał się jak prawdziwy motor integracji, albowiem jego ekstensywna wykładnia prawa Wspólnot przyczyniła się do wzmocnienia ich pozycji w stosunku do państw członkowskich. Jednakże w związku z gwałtownym wzrostem „produkcji” norm wspólnotowych w latach osiemdziesiątych, coraz częściej pojawiały się żądania wyważonego podziału zadań i kompetencji między Wspólnotami a państwami członkowskimi oraz w ramach państwa między administracją centralną a jednostkami administracyjnymi niższych szczebli. Nasiliły się także wątpliwości prawników o dużym autorytecie co do granic kompetencji Wspólnot¹⁹. Wydaje się, że właśnie wywodząca się z wewnątrzpaństwowych doświadczeń zasada subsydiarności może stanowić odpowiedź na te pytania²⁰. Z drugiej strony nie można jednak przeceniać znaczenia tej zasady, zwłaszcza gdyby oceniać ją pod kątem sądu, który z pewnością wolałby opierać się na bardziej dookreślonych sformułowaniach. Użyte w tekście art. 3b sformułowania typu „dostatecznie” czy „lepiej”, z pewnością nie budzą zachwyty Trybunału Europejskiego. O tym, jak trudne czeka go zadanie, świadczy choćby ocena tak doświadczonego prawnika jak lord A.J. Mackenzie-Stuart (były przewodniczący Trybunału), który w odniesieniu do wykładni zasady subsydiarności mówił o *unenviable task*²¹. Jak na razie Trybunał nie miał możliwości interpretacji art. 3b. Doświadczenia historyczne każą oczekiwać wykładni na korzyść Wspólnot, w tym wypadku będzie to zatem wykładnia wąska. Natomiast Rada Europejska zajmowała się już tym zagadnieniem na sesji w czerwcu 1992 r. w Lizbonie i na podstawie raportu *COREPERU*²² uchwaliła 12 grudnia tego roku w Edynburgu tzw. ogólną koncepcję stosowania przez Radę zasady subsydiarności i artykułu 3b Traktatu o Wspólnocie Europejskiej, podsumowującą oficjalną roczną dyskusję w tej sprawie.

W każdym razie art. 3b Traktatu o Wspólnocie Europejskiej z pewnością daje argumenty polityczne, choćby przedstawicielom państw w Radzie Ministrów, by hamować regulacyjne zapędy Wspólnot. Jednakże pojawiają się także obawy, czy aby zasada subsydiarności nie stanie się instrumentem renacjonalizacji. Wreszcie bez odpowiedzi pozostaje pytanie, jaki podmiot jest upoważniony do działania w sytuacji, gdy wspomniane cele nie mogą być osiągnięte przez niektóre państwa członkowskie, w innych zaś państwach

¹⁸ Yvonne van Duyn przeciwko Home Office, wyrok z 4 XII 1974 r. (Slg.) 1974, s. 1337.

¹⁹ Patrz np. E. Steindorff, *Grenzen der EG-Kompetenzen*, 1990.

²⁰ Szerzej na ten temat patrz W. Wessels (przyp. 16), s. 5.

²¹ „Times” z 15 VI 1992, s. 15. Podnosi on tam również, że wykładnia tej zasady jest właściwie sprawą polityczną i nie powinna być zadaniem sądu.

²² Tj. Komitetu Stałych Przedstawicieli państw przy Wspólnotach Europejskich (nazwa pochodzi od francuskiego skrótu *Commission des Représentants Permanents*), będącego organem pomocniczym Rady Ministrów i Rady Europejskiej i odgrywającego kolosalną rolę w procesie prawodawstwa europejskiego.

mogą być one doskonale zrealizowane na płaszczyźnie narodowej czy nawet regionalnej?

Całe to zamieszanie wokół traktatu z Maastricht, liczne dyskusje, dziennikarskie przekłamania i braki informacji, negatywne wotum Duńczyków, ledwie pozytywny wynik referendum Francuzów, brytyjska wstrzemięźliwość i wątpliwości Niemców uwidaczniają także, że zasadnicza akceptacja Wspólnot nie zwalnia od uzasadniania konieczności uchwalania przepisów na poziomie Wspólnot w każdym konkretnym przypadku. W tym sensie zasada subsydiarności mogłaby mieć konkretne znaczenie jako źródło obowiązków w procesie stanowienia prawa Wspólnot.

Kodyfikacja zasady subsydiarności, pochodzącej z nauki społecznej Kościoła katolickiego²³, nie jest jednak dla Wspólnot żadnym *novum*. Po raz pierwszy zasada ta została bowiem wprowadzona przez JAE; dotyczyła jednak wyłącznie działalności Wspólnot w dziedzinie ochrony środowiska (art. 30t ust. 4 zd. 1).

c) Obywatelstwo Unii

Traktat o Wspólnocie Europejskiej ustanawia instytucję obywatelstwa Unii (art. 8-8e). Pojęcie to jest o tyle mylące, że nie chodzi tu o jakieś nowe, niezależne obywatelstwo europejskie, lecz o nazwę pewnej, częściowo już istniejącej wcześniej, pozycji prawnej, z jakiej korzysta każdy obywatel każdego z krajów Dwunastki. Obywatel państwa członkowskiego posiada bowiem jednocześnie obywatelstwo Unii. Osoba fizyczna nabywa lub traci obywatelstwo Unii wraz z nabyciem lub utratą obywatelstwa państwa członkowskiego według wewnętrznych przepisów tego państwa. Jest to zatem pewne akcesorium wobec węzła prawnego łączącego obywatela z własnym państwem, przypominające do złudzenia *commonwealth citizenship*. Na koncepcję obywatelstwa Unii składa się kilka, w większości już wcześniej istniejących uprawnień. Faktycznie nowe jest przede wszystkim bierne i czynne prawo wyborcze w wyborach komunalnych każdego obywatela Unii, przysługujące mu w miejscu jego zamieszkania na całym obszarze Wspólnot, a więc niezależnie od obywatelstwa „państwowego”, na takich samych warunkach, na jakich przysługuje ono obywatelom państwa, w którym położony jest dany okręg wyborczy. W większości państw Dwunastki oznacza to zatem poprawę pozycji prawnej wszystkich obywateli państw członkowskich zamieszkujących w jednym z tych państw w stosunku do obywateli państw trzecich przebywających również w tym państwie. Następnie obywatelom Unii od 1994 r. przysługuje

²³ Konkretnie zasada ta została opracowana przez papieży Leona XIII i Piusa XI i po raz pierwszy pojawia się w encyklice *Quadragesimo Anno* z 1931 r. W uproszczeniu jest tam mowa o tym, że większa jednostka nie powinna wykonywać czynności, z którą mniejsza jednostka może się sama uporać.

prawo wyborcze do Parlamentu Europejskiego w danym miejscu ich zamieszkania na całym obszarze Wspólnot. Interesująca jest także modyfikacja w przepisach o opiece dyplomatycznej i konsularnej: obywatel państwa członkowskiego, przebywający za granicą w kraju, w którym jego ojczyzna nie posiada przedstawicielstwa, korzysta z opieki tego państwa członkowskiego, które posiada tam przedstawicielstwo – na identycznych zasadach jak obywatele tego państwa. Na koncepcję obywatelstwa Unii składa się wreszcie zagwarantowana traktatowo i istniejąca już wcześniej swoboda podróżowania i zamieszkiwania na tym obszarze.

Zatem instytucja obywatelstwa Unii oznacza dla obywateli państw członkowskich stworzenie, a raczej rozszerzenie ich wspólnego statusu *inter se* w stosunku do obywateli państw trzecich. Nadal jednak prawo o obywatelstwie różni się w istotnych punktach w poszczególnych państwach członkowskich. Np. przepisy holenderskie uznają podwójne obywatelstwo w stosunku do własnych obywateli²⁴. Również włoska ustawa o obywatelstwie z 15 sierpnia 1992 r. stanowi, że obywatel włoski nie traci obywatelstwa Republiki w momencie nabycia obywatelstwa innego państwa. Komplikuje to sytuację, gdyż wzrasta liczba osób posiadających jednocześnie obywatelstwo kilku państw Wspólnot²⁵. Z drugiej strony będzie zacierać się nieco różnica między obywatelami a nieobywatelami Unii, bowiem coraz więcej osób obok obywatelstwa państwa członkowskiego będzie posiadało obywatelstwo państwa trzeciego, nie należącego do Unii²⁶. Ten negatywny z punktu widzenia jasności prawnej trend może być jednak oceniany pozytywnie pod kątem politycznym. Unia Europejska nie jest bowiem, jak na razie, „twierdzą” w sensie personalnym. Również instytucja obywatelstwa Unii nie wprowadza w tym sensie żadnego nowego elementu²⁷.

d) Uwzględnienie narodowych struktur ustrojowych

Traktat o Unii Europejskiej postuluje w art. F przestrzeganie „narodowej tożsamości państw członkowskich”. W odniesieniu do struktur konstytucyjnych jest on skonkretyzowany w dwóch miejscach, w których pierwotne prawo wspólnotowe po raz pierwszy uwzględnia fakt, że państwo członkowskie może

²⁴ Tak G.R. de Groot, Development and perspectives concerning plural nationality in the Netherlands, including a reflection on plural nationality and sexual equality. Nie opublikowane jeszcze materiały z konferencji na temat wielokrotnego obywatelstwa, która odbyła się we Florencji 15-16 VI 1992 r.

²⁵ Np. obywatele włoscy zamieszkali we Francji i posiadający jej obywatelstwo. Można postawić akademickie pytanie, czy są oni obywatelami Unii jako obywatele włoscy czy jako obywatele francuscy?

²⁶ Np. obywatelem Unii będzie Włoch zamieszkały w Stanach Zjednoczonych i posiadający amerykańskie obywatelstwo.

²⁷ Niewykluczony jest jednak rozwój tej instytucji na podstawie orzecznictwa Trybunału, opartego na wykładni rozszerzającej.

mieć jakieś wewnętrzne człony. Mianowicie art. 146 Traktatu o Wspólnocie Europejskiej wymaga w celu reprezentacji w Radzie Ministrów obecności przedstawiciela państwa w randze ministra, który nie musi być jednak – inaczej niż dotychczas – członkiem rządu. A zatem np. Republika Federalna Niemiec może wysłać do Brukseli również ministrów z poszczególnych krajów federalnych. Drugim ważnym elementem jest powołanie przez ten traktat Komitetu Regionów, składającego się z 189 przedstawicieli środowisk regionalnych i lokalnych (art. 198a-c), nie związanych żadnymi instrukcjami.

Ustalono następujący podział miejsc w Komitecie:²⁸ Belgia – 12, Dania – 9, Francja – 24, Grecja – 12, Hiszpania – 21, Holandia 12, Irlandia – 9, Luksemburg – 6, Niemcy – 24, Portugalia – 12, Wielka Brytania 24, Włochy – 24. Członkowie Komitetu są powoływani przez Radę na wniosek państw członkowskich. Kadencja wynosi 4 lata.

Podczas gdy pierwszy wspomniany przepis dopuszcza jedynie możliwość przedstawicielstwa w Radzie Ministrów w osobie członka egzekutywy regionu, to Komitet Regionów umożliwia włączenie w proces integracji europejskiej także przedstawicieli organów regionalnych czy płaszczyzny komunalnej. Kompetencje tego komitetu są jak na razie niewyłącznie wąskie i przypominają kompetencje Komitetu Gospodarczego i Społecznego; nie uwzględniono zwłaszcza postulatu niemieckich krajów federalnych co do przyznania prawa inicjatywy prawodawczej oraz prawa wnoszenia skarg do Trybunału Europejskiego²⁹. Komitet jako organ polityczny ma jednak prawo być wysłuchany w zasadzie we wszystkich sprawach dotyczących Wspólnoty. Zatem Traktat o Wspólnocie Europejskiej ustanowił tu pewien instrument, który z pewnością będzie dalej rozwijany, aby sprzyjać zbliżeniu Wspólnot do obywatela. Nakaz tego zbliżenia wynika z art. A ust. 2 Traktatu o Unii Europejskiej. Być może jakiś nowy element wniesie tu konferencja rewizyjna, zaplanowana na 1996 r. (art. N ust. 3).

Zasada subsydiarności, „otwarcie” Rady Ministrów, Komitet Regionów, mimo zacieklej krytyki oznaczają szansę dla państw związkowych, takich jak Niemcy, gdyż umożliwiają „zakotwiczenie” we Wspólnotach federalnej tożsamości tych państw.

2. UNIA GOSPODARCZA I WALUTOWA: DUŻY, ALE RYZYKOWNY KROK NAPRZÓD

Prawdziwie spornym elementem traktatu z Maastricht jest poszerzenie kompetencji Wspólnot w sprawach gospodarczych i walutowych. Podwojenie

²⁸ Decydującym, choć nie jedynym kryterium była tu, podobnie jak w wypadku liczby miejsc w Parlamencie Europejskim i w Komitecie Gospodarczym i Społecznym czy też liczby głosów w Radzie, liczba mieszkańców danego państwa.

²⁹ Tak F. Fugmann, B. Schloh i in., *Institutioneller Aufbau der EG. W: Handbuch des EG-Wirtschaftsrecht*. München 1993, s. 9.

zakresu kompetencji, określonego w art. 3 Traktatu o EWG i art. 3 ust. a-t Traktatu o Wspólnocie Europejskiej, robi początkowo rzeczywiście duże wrażenie. Jednakże po bliższej analizie okazuje się, że wiele spośród wymienionych tam dziedzin w ten czy w inny sposób było już objętych aktywnością EWG. Omawianie wszystkich zmian traktatu wykraczałoby poza ramy niniejszej pracy. Niewątpliwie największe znaczenie ma jednak unia walutowa. Zainteresowanie i krytykę wywołały także nowe przepisy o polityce przemysłowej.

a) Unia walutowa

Pierwsze plany europejskiej unii walutowej liczą sobie blisko ćwierć wieku³⁰. Przeszkodą w ich urzeczywistnieniu był z jednej strony różny poziom wydajności gospodarek poszczególnych państw członkowskich, z drugiej zaś zaciekle spór między tzw. monetarystami a ekonomistami w sprawie właściwej drogi do unii walutowej. Powołujący do życia *ECU* i ustanowiony 13 marca 1979 r. Europejski System Walutowy jako swoista „strefa stałych kursów” przyczynił się do tej pory do dużej stabilności walutowej w Europie. Wyjątkiem są tu może niedawne zawirowania (jesień 1992), spowodowane prowadzeniem polityki wysokiej stopy procentowej przez *Bundesbank*. Ówczesny system charakteryzował się bowiem dominacją marki niemieckiej. Inne państwa członkowskie przy podejmowaniu decyzji odnoszących się do polityki walutowej często stawiane były przed koniecznością uwzględniania uchwał niemieckiego banku centralnego, nawet gdy były one reakcją na wewnętrznie-niemieckie problemy. Wspomniana polityka *Bundesbanku*, spowodowana deficytem budżetowym wynikłym ze zjednoczenia Niemiec, uwidoczniła wyraźnie zależność uczestników Europejskiego Systemu Walutowego od decyzji zapadających we Frankfurcie i doprowadziła do poważnego kryzysu tego systemu.

W tym kontekście należy postrzegać dzisiejszą ideę unii walutowej. W Maastricht zgodzono się na szczegółowe i skomplikowane uregulowanie określające szczegółowy plan realizacji unii, dotyczący początkowo jedynie tych państw, których polityka gospodarcza i fiskalna okaże się w latach dziewięćdziesiątych najbardziej stabilna. Uchwały z Maastricht stanowią wykonanie wcześniejszych uzgodnień Rady Europejskiej z 1989 r., odnoszących się do I fazy unii i przewidujących powołanie konferencji międzyrządowej, która ustali poszczególne etapy unii i przygotuje konieczne zmiany traktatów. I faza rozpoczęła się już 1 lipca 1990 r. wraz ze wspomnianym wyżej wprowadzeniem swobodnego przepływu kapitału. Pewnym dopełnieniem było tu także stworzenie rynku wewnętrznego z dniem 1 stycznia 1993 r. W ciągu

³⁰ Punktem wyjścia był tzw. Plan Wernera z 1970 r.; bliższe omówienie tych planów daje T. Oppermann, „Europarecht” 1991, s. 311 i nast.

pierwszej fazy zadaniem państw członkowskich było ściślejsze uzgadnianie ich polityk gospodarczo-walutowych, celem uzyskania większego zbliżenia (konwergencji). Natomiast od 1 stycznia 1994 r. (II faza) – wraz z powołaniem Europejskiego Instytutu Walutowego (statut w protokole 3 załączonym do Traktatu o Unii Europejskiej) – państwa członkowskie powinny starać się wypełnić konkretne warunki udziału we właściwej unii walutowej (tzw. cztery kryteria – patrz niżej). Frankfurcki instytut nie posiada wprawdzie żadnych politycznych kompetencji decyzyjnych, jednak jego propozycje będą miały znaczną wagę, mimo że odpowiedzialność za prowadzenie polityki pieniężnej nadal pozostaje na płaszczyźnie narodowej. Początek właściwej unii walutowej (III faza) będzie ustalony przez Radę – kwalifikowaną większością – przed 31 grudnia 1996 r. Nastąpi on poprzez ustanowienie nieodwołalnego – jedynie w tym sensie można by mówić o ewentualnym *point of no return* – parytetu między narodowymi walutami państw uczestniczących w Unii a walutą europejską *ECU*. Wejście w życie III fazy oznaczać będzie przeniesienie kompetencji decyzyjnych w sprawach polityki pieniężno-walutowej na płaszczyznę Europejskiego Banku Centralnego. W praktyce stanowi to koniec niezależnych banków centralnych w państwach członkowskich. Ta trzecia faza unii rozpocznie się najpóźniej 1 stycznia 1999 r. Trudno przewidzieć, czy uda się tego terminu dotrzymać. Opóźnienie ratyfikacji traktatu nie musi mieć tu negatywnych następstw. Zresztą z prawnego punktu widzenia państwa członkowskie mimo ratyfikacji traktatu nie są zobowiązane do wprowadzenia unii walutowej za wszelką cenę. Na pierwszy rzut oka art. 109 J ust. 4 Traktatu o Wspólnocie Europejskiej zawiera – wydawać by się mogło – element automatyzmu, gdyż stanowi, że III faza „rozpoczyna się” 1 stycznia 1999 r. Należy jednak uważnie zapoznać się z protokołem 10 do art. 109 J. Protokół mówi wprawdzie o „nieodwracalności” przejścia do III fazy, jednak zgodnie z ust. 3 tego protokołu przed tym „automatycznym” przejściem państwa członkowskie muszą ukończyć wszelkie prace przygotowawcze, po to, by Wspólnota mogła 1 stycznia 1999 r. wejść w III fazę. Co się jednak stanie, jeśli te prace przygotowawcze nie zostaną ukończone w terminie? Możliwości interpretacji takiego stanu faktycznego są ogromne. Znany prawnik P. Pescatore, były sędzia Trybunału Europejskiego, w odniesieniu do tej sytuacji mówi nawet o „oszustwie prawnym”, jakie stanowi protokół 10 w odniesieniu do art. 109 J³¹.

Jak wspomniano, unia walutowa obejmie początkowo jedynie najbardziej stabilne państwa, nawet, jeśli będą one stanowiły mniejszość. Cztery niełatwe do spełnienia kryteria odnoszą się do:

a) wysokości inflacji, która nie powinna być wyższa niż o 1,5 punktu od średniej z trzech państw o najniższej inflacji.

³¹ Cyt. za T. Oppermann, *Der Maastrichter Unionsvertrag – Rechtspolitische Wertung*. W: R. Hrbek (Hrsg.), *Der Vertrag von Maastricht in der wissenschaftlichen Kontroverse*. Baden-Baden 1993, s. 116.

b) dyscypliny budżetowej; poziom deficytu budżetowego nie powinien przekraczać 3%, a cały dług publiczny 60% produktu krajowego brutto,

c) stabilności własnej waluty w stosunku do innych walut w okresie ostatnich dwu lat przed wejściem w życie unii walutowej,

d) przeciętnej długoterminowej stopy procentowej, która nie może przekraczać o 2 punkty przeciętnej stopy trzech państw o najniższej inflacji.

Od pierwszego dnia funkcjonowania III fazy polityka pieniężna będzie prowadzona przez niezależny system europejskich banków centralnych z Europejskim Bankiem Centralnym (EBC) na czele. Istotną rolę przy opracowywaniu instytucjonalnej struktury EBC odegrał przykład *Bundesbanku*. Jednak uregulowania dotyczące unii walutowej wywołały w Niemczech zaciekle spory, których przedmiotem była obawa, by „nie stracić marki”. Z drugiej strony w pozostałych państwach członkowskich pojawił się strach przed dominacją centralnego banku niemieckiego. Unia walutowa prowadzi przecież do „uwspólnotowienia” ważnego elementu suwerenności poszczególnych państw. Uchwała o wkroczeniu w III fazę wprowadzi nie uczyni jeszcze unii całkowicie nieodwracalną, podkreśli jednak zasadniczo jej definitywnie wspólny status. Jeśli uda się przekroczyć Rubikon i powołać unię, powstanie wspólny europejski obszar walutowy, który ekonomicznie będzie dorównywał obszarowi amerykańskiego dolara czy japońskiego jena. W tym sensie można rzeczywiście mówić o przyroście suwerenności, a nie o jej utracie³². Polityka budżetowa państw członkowskich – w przeciwieństwie do polityki pieniężnej – nie podlega natomiast „uwspólnotowieniu”.

Realizacja planu określonego w art. 105-109 Traktatu o Wspólnocie Europejskiej niesie ze sobą oczywiście spore ryzyko. Doświadczenia z planem Wernera z 1970 r. oraz Europejskim Systemem Walutowym z 1978 r. pokazują, że droga realizacji tego typu uregulowań w praktyce polityczno-gospodarczej jest bardzo wyboista. Według oceny wielkich niemieckich banków uregulowania te spełniają jednak wszelkie warunki umożliwiające zabezpieczenie stabilnej europejskiej polityki walutowej³³.

Traktat zapewnia niezależność europejskiego systemu banków centralnych i EBC od polityki państw członkowskich lepiej, niż czyni to np. niemiecka ustawa o banku centralnym. M.in. art. 105 ust. 1 zd. 1 zawiera przepis stanowiący w sposób wyraźny, że pierwszoplanowym celem europejskiego systemu banków centralnych jest zapewnienie stabilności cen. Cel ten korzysta z pierwszeństwa przed ogólnym obowiązkiem wspierania polityki gospodarczej (zd. 2).

³² Tak ocenia minister finansów RFN, T. Weigel, cyt. za N.P. Engel, *Gibt es Rechtsschutzlücken?* „Europäische Zeitschrift” nr 7/1993, s. 2.

³³ „Integration” nr 4/1992, s. 230.

Unia walutowa wywołuje oczywiście ogromne obawy³⁴. Polega ona przecież na „uwspólnotowaniu” jednego z istotnych elementów państwowości³⁵. Nie czyni to jednak ze Wspólnoty nowego państwa, podobnie jak wspólna strefa franka między Francją i niektórymi państwami afrykańskimi także nie kreowała superpaństwa.

Wydaje się jednak, że w traktacie z Maastricht zrobiono wszystko co możliwe, by ułatwić elastyczne przejście od państwowej polityki pieniężnej do europejskiej unii walutowej. Dania i Wielka Brytania uzyskały nawet prawo samodzielnego decydowania o przystąpieniu bądź nie do III fazy, mimo spełnienia wszystkich kryteriów konwergencji. Czy unia wejdzie w życie zgodnie z planem, zależy mniej od prawnego wymiaru tego traktatu, a bardziej konstelacji gospodarczo-politycznej w końcu obecnego stulecia.

b) Polityka gospodarcza i przemysłowa

Uzupełnieniem działań w kierunku unii walutowej jest uchwalone w Maastricht zacieśnienie współpracy w dziedzinie polityki gospodarczej państw członkowskich (art. 102a-104c Traktatu o Wspólnocie Europejskiej). Wskazuje się na zasadę „otwartej gospodarki rynkowej o swobodnej konkurencji” jako wyznacznik działań Wspólnoty i państw członkowskich³⁶. Takie reguły, jak związanie dyscypliną narodowych budżetów, zakaz udzielania kredytów sektorowi publicznemu przez banki centralne z pewnością będą sprzyjały osiągnięciu wymagań postawionych przed kandydatami do unii. Z drugiej strony Wspólnota jest nadal związana obowiązkiem działania na rzecz stopniowego ujednoczenia warunków życia (art. 130a i nast. tego traktatu). Powołanie nowego „funduszu spójności” – uzupełniającego istniejący fundusz strukturalny – będzie wspierać przedsięwzięcia w dziedzinie komunikacji i ochrony środowiska, posiadające wspólnotowe znaczenie.

O ile wymienione wyżej środki były mniej lub bardziej akceptowane, o tyle krytykę wywołały nowe uregulowania dotyczące polityki przemysłowej (tytuł XII tego traktatu). Z jednej bowiem strony Wspólnota uznaje model systemu otwartych i ukierunkowanych na konkurencję rynków (art. 130 ust. 1 zd. 2), z drugiej zaś przyznaje sobie oraz państwom członkowskim prawo podejmowania działań mających na celu podniesienie konkurencyjności przemysłu Wspólnoty (zd. 1).

³⁴ Por. choćby R.H. Hasse, *German Unification and European Upheavals*. „Außenpolitik” 1992, s. 122 i nast.

³⁵ Zatem nie jest wielką niespodzianką dokonana z inicjatywy krajów federalnych zmiana niemieckiej Ustawy Zasadniczej w związku z przeniesieniem elementów suwerenności na Wspólnotę. Podstawą delegacyjną nie jest już art. 24 ust. 1, lecz nowy art. 23 („Europa-Artikel”).

³⁶ Nie dziwi więc fakt coraz gorętszych dyskusji nad często niezgodną z tymi zasadami realizacją tzw. *public procurement*.

Decyzje w sprawach polityki przemysłowej mogą zapadać jedynie jednogłośnie. Bardzo dużo zależy jednak od sposobu ich wykonywania. Wydaje się jednak, że Wspólnota będzie czyniła użytek z uprawnień polityki przemysłowej raczej rzadko i tylko wtedy, kiedy w danej sytuacji rzeczywiście możliwa będzie poprawa konkurencyjności jej produktów. Nie można pominąć faktu, że począwszy od 1958 r. działalność Wspólnot była wynikiem kompromisu różnych koncepcji, szczególnie od czasu sporów między L. Erhardem a W. Hallsteinem w latach sześćdziesiątych. JAE obok określenia liberalnych zasad rynku wewnętrznego dał także szeroką kompetencję Wspólnotom w zakresie polityki naukowo-badawczej dotyczącej m.in. przemysłu. Zatem również tutaj nie można odnotować jakichś gwałtownych zwrotów.

III. WSPÓLPRACA MIĘDZYRZĄDOWA: MAŁY KROK W KIERUNKU LEPSZEJ KOOPERACJI

Dziedziny te stanowią drugi i trzeci filar Unii Europejskiej. Mimo używania podniosłych słów („wspólna polityka zagraniczna i bezpieczeństwa”) stopień zintegrowania jest tu niewielki. W zasadzie nie są one bowiem „uwspólnotowione”. Podmiotami określającymi politykę w tych klasycznych dziedzinach pozostają bowiem nadal państwa członkowskie. Tytuł V Traktatu o Unii Europejskiej regulujący sprawy polityki zewnętrznej (art. J 1 - J 11), odnosi się do ustanowionej już wcześniej w Jednolitym Akcie Europejskim (art. 30) Europejskiej Współpracy Politycznej. Merytoryczne rozszerzenie dotyczy tu jedynie polityki w dziedzinie bezpieczeństwa, która „w dalszej perspektywie” powinna objąć także politykę obronną (art. J 4 ust. 1 Traktatu o Unii Europejskiej). Jako instytucja obronna Unii Europejskiej ma służyć w przyszłości Unia Zachodnio-europejska (art. J 4 ust. 2 Traktatu), jednakże przy poszanowaniu zobowiązań państw wynikających ze współpracy w ramach *NATO*. Trudno przewidzieć, w jaki sposób nastąpi praktyczna realizacja tej kompromisowej formuły.

Również współpraca w dziedzinie wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych (tytuł VI, art. K i nast. Traktatu) nie jest całkowicie nowym elementem na płaszczyźnie wspólnotowej. Te częściowo drażliwe politycznie dziedziny uznano za „sprawy budzące wspólne zainteresowanie”. Dla państw Europy Zachodniej nie stanowią one już od dawna tabu, gdyż liczne grupy ekspertów z tych państw spotykały się już i regularnie, i *ad hoc* w celu uzgadniania wspólnej polityki. Wspomnieć wystarczy choćby Grupę Roboczą EWG „Imigracja”, Komisję Koordynacyjną ds. Narkotyków (*CELAD*), Grupę Współpracy Sądowej, tzw. Grupę Koordynatorów ds. Swobodnego Przepływu Osób czy współpracę ministrów spraw wewnętrznych w ramach tzw. Kooperacji *TREVI*³⁷. Dużą rolę odgrywała też – przynajmniej do

³⁷ Grupa ta zajmuje się zwalczaniem terroryzmu, radykalizmu, ekstremizmu i przemocy międzynarodowej.

niedawna – współpraca na płaszczyźnie Rady Europy w postaci działającego od 1977 r. Komitetu Ekspertów ds. Azylu, Uchodźców i Apatrydów (CAHAR). Zatem traktat z Maastricht usytuował jedynie tę współpracę ekspertów pod wspólnym instytucjonalnym dachem. Nadto zagadnienia te częściowo odnoszą się do materii uregulowanych już wcześniej w Schengen. W szczególności uregulowania traktatu z Maastricht dotyczą polityki wobec cudzoziemców, współpracy policyjnej (*Europol*) – zwłaszcza przy zwalczaniu handlu narkotykami i innych poważnych przejawów przestępczości międzynarodowej – jak również współpracy sądownictwa w sprawach cywilnych i karnych. Również tutaj przewidziano udział – choć bardzo ograniczony – Komisji i Parlamentu. Pewną rolę może w przyszłości odegrać prawo inicjatywy Komisji w sprawach azylu, polityki migracyjnej i zwalczania handlu narkotykami. Większość decyzji (np. w dziedzinie wymiaru sprawiedliwości, w sprawach policyjnych i administracji celnej) leży jednak w wyłącznej kompetencji Rady Ministrów, a więc dwunastu rządów, które muszą współpracować w ramach klasycznych reguł międzynarodowych.

Celem tych dwu pozostałych filarów Unii Europejskiej jest jedynie koordynacja aktywności państw członkowskich oraz uzgadnianie wspólnych stanowisk. Przewidziano także realizację wspólnych akcji (art. J 3 oraz K 3 ust. 3 Traktatu). Decyzje są podejmowane w zasadzie jednogłośnie. Pewnym ostrożnym krokiem w kierunku głosowania większościowego jest możliwość podejmowania tą metodą uchwał wykonawczych. W dziedzinie polityki wewnętrznej przewidziano dopiero opracowanie odpowiednich umów międzynarodowych. Wyraźnym dowodem na niski poziom zintegrowania „filaru Unii” jest fakultatywny charakter kontroli Trybunału Europejskiego w sprawach dotyczących współpracy w dziedzinie sądownictwa i spraw wewnętrznych (art. K 3 ust. 2 *in fine*) oraz – naturalnie – brak możliwości takiej kontroli w sprawach dotyczących współpracy w dziedzinie polityki zagranicznej i polityki bezpieczeństwa.

Pierwsze sukcesy pojawiły się – jak na razie – w odniesieniu do wspólnej polityki wizowej. Mianowicie państwa członkowskie Wspólnot opracowały listę krajów, co do których istnieje obowiązek wizowy. Ponieważ jednak lista ta odpowiada całkowicie wcześniejszym uregulowaniom Dziewiątki z Schengen, nasuwa się pytanie, czy jest to zatem jakiś wielki postęp³⁸?

Nie nastąpiło jeszcze sprawdzenie skuteczności wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, jak np. europejskiej polityki w dziedzinie azylu. Dotychczasowe doświadczenia Wspólnot – choćby w odniesieniu do wojny jugosłowiańskiej czy wspólnej polityki w dziedzinie azylu – skłaniają raczej do

³⁸ Z formalnoprawnego punktu widzenia mimo wszystko mamy do czynienia z postępem, gdyż poprzednio kwestie te były wyłączone z kompetencji Wspólnot.

ostrożnych ocen. Podobnie bowiem jak przy unii walutowej chodzi tu o zakresy działania państw, stanowiące istotę suwerenności. Przejście od narodowego i międzynarodowego do wspólnotowego sposobu postępowania będzie niezwykle trudne.

IV. CZY MAASTRICHT STWORZYŁ „MONSTRUM SIMILE” W EUROPIE?

Traktat z Maastricht powołując Unię Europejską stanowi oczywiście ważny etap na drodze integracji Europy Zachodniej. Jednakże ten akt ma – wbrew obawom z jednej strony, a nadziejom z drugiej – w dużej mierze charakter werbalny. Więszość jego elementów polega bowiem na kontynuacji i ograniczonym rozwoju istniejących już – nierzadko od dawna – instytucji oraz formuł. Unia Europejska ma swój początek nie w traktacie z Maastricht, lecz w art. 1 Jednolitego Aktu Europejskiego z 1987 r. Wspólna polityka zagraniczna i polityka bezpieczeństwa jest kontynuacją tego, co zapoczątkowano w 1970 r. w formie Europejskiej Współpracy Politycznej i co również znalazło odbicie we wspomnianym Akcie (art. 30). Początków unii walutowej należy doszukiwać się w Planie Wernera z 1970 r. Wyrazem dążeń w tym kierunku jest także Europejski System Walutowy z 1978 r. W zasadzie traktat z Maastricht jest więc logicznym krokiem w kierunku dalszej integracji Europy Zachodniej, krokiem, który w tej czy w innej formie nastąpiłby także bez dodatkowych bodźców, jakimi były wydarzenia w Europie Środkowej i Wschodniej czy zjednoczenie Niemiec. Unia Europejska w jej obecnym kształcie nie jest nawet podmiotem prawa międzynarodowego, a jedynie określeniem na wspólnie działające państwa członkowskie. Z pewnością zatem Maastricht nie stanowi jakościowego skoku w kierunku europejskiego państwa federalnego. Obawy, które traktat wywołał w wielu państwach członkowskich są nieproporcjonalne do jego treści. Pewną rolę mógł tu zresztą odegrać mało czytelny tekst traktatu. Jest to bowiem traktat rewizyjny. Również jednak duża liczba procedur i formuł kompromisowych nie przyczynia się do przejrzystości tekstu. Zresztą wobec krytyków traktatu postawiono także zarzuty, iż nie zapoznali się oni w ogóle z jego treścią³⁹.

W każdym razie jeszcze bardziej niż dotąd widoczne jest, że Wspólnoty nie ograniczają się do zagadnień gospodarczych. Było to założone już w planie Schumanna z 1950 r. (tzw. Pierwszy Etap Federacji Europejskiej⁴⁰), ale

³⁹ Tak np. T. Oppermann (przyp. 30), s. 106.

⁴⁰ Kolejne, nieudane próby czy bodźce w kierunku Unii Europejskiej to projekt Zgromadzenia *ad hoc* z 10 III 1953 r., wysiłki rządów państw członkowskich z 1961 r. (m.in. Plan Fucheta), Raport Tindemanna z 29 XII 1975 r., Uroczysta Deklaracja w Sprawie Unii Europejskiej z 20 VI 1983 r. (tzw. Deklaracja Stuttgarcka Rady Europejskiej) oraz przede wszystkim projekt Traktatu

stopniowe upolitycznienie Wspólnot wynikało tymczasem z samej logiki sektorowej integracji. W pluralistycznym systemie gospodarki rynkowej związek między gospodarką, polityką, kulturą i życiem społecznym są zbyt ściśle, by na dłuższą metę można było utrzymać ściśle linie podziału. Łagodne przejście do coraz ściślejszej Unii Europejskiej (*an ever closer union*) wynika zatem w równym stopniu z woli politycznej uczestników oraz z obiektywnej konieczności (efekt *spill-over*).

W istocie jednak dotychczasowy charakter Wspólnot pozostaje niezmieniony również „pod dachem” Unii. Ich demokratyczna legitymacja wywodzi się bowiem nadal – mimo istnienia i uprawnień Parlamentu Europejskiego – od państw członkowskich. Są one ciągle panami traktatów. Zwłaszcza możliwe jest – choć niekoniecznie pożądane – również i po Maastricht rozwiązanie Wspólnot i Unii Europejskiej w drodze *actus contrarius*. Trudno zatem mówić o jakimś wielkim przełomie w kierunku europejskiego państwa związkowego.

Co więcej, omawiany traktat zawiera niebezpieczne odstępstwa i zniekształcenia klasycznego systemu wspólnotowego⁴¹. Chodzi o rezygnację z tego, co stanowiło istotę Wspólnot jako instytucji integracyjnych od początku ich istnienia. W dyskusjach prawniczych określa się ją często jako system Monnetta-Spaaka – system ponadnarodowej wspólnoty prawnej, opierającej się na bezpośrednim obowiązywaniu norm przez nią ustanowionych i kontroli przestrzegania tych norm przez Trybunał Europejski. Tymczasem nowe dziedziny Unii Europejskiej, tj. współpraca w zakresie polityki zagranicznej i bezpieczeństwa oraz spraw wewnętrznych i wymiaru sprawiedliwości, stoją w sprzeczności z tym systemem, stworzonym w latach 1952 (EWWiS) i 1958 (EWG, EWA). W dziedzinach tych nie ma możliwości stanowienia prawa wspólnotowego. Nie polegają one więc na integracji na płaszczyźnie wspólnotowej, lecz – jak to wyżej szczegółowo wykazano – jedynie na tradycyjnej współpracy międzyrządowej pod piękną nazwą Unii Europejskiej. W istocie jest to zatem zejście stopień niżej niż właściwa integracja. Dochodzą do tego bodźce w kierunku Europy „dwu lub kilku prędkości”, zawarte również w traktacie z Maastricht. Unia walutowa jest bowiem pomyślana jako rodzaj szczególnego związku początkowo jedynie tych państw członkowskich, które jako pierwsze spełnią kryteria konwergencji. Z kolei udział Wielkiej Brytanii w unii społecznej jest *de facto* wyłączony (protokół 11). Uwzględniono również szczególne życzenia Danii, wynikające z drugiego referendum z 1993 r. i idące w kierunku *contracting out*. W efekcie kształt prawny Unii staje się coraz

o Powołaniu Unii Europejskiej, który został przedłożony przez Parlament 14 II 1984 r. Zawsze okazywało się jednak, że plany uchwalenia międzynarodowego aktu o charakterze quasi-konstytucyjnym były ciągle niezgodne z rozumieniem suwerenności większości państw członkowskich. Przegląd koncepcji lat osiemdziesiątych daje G.F. Mancini, *The Making of a Constitution for Europe*. CMLRev. 1989, s. 595.

⁴¹ Pierwsze tego typu odstępstwa można dostrzec już w JAE z 1987 r.

bardziej niejednorodny, tak że można by mówić o pewnej dekadencji instytucjonalnej.

Mimo traktatu z Maastricht, Europę Zachodnią czeka jeszcze daleka droga w kierunku europejskiego państwa związkowego. Maastricht jest krokiem w tym kierunku, nie posiada jednak jakościowego charakteru, gdyż pojęcie Unii Europejskiej jest etykietą, pod którą kryją się dwa istniejące już wcześniej elementy: z jednej strony „uwspólnotowanie”, z drugiej jednak – zwykła współpraca.

POLACY WOBEC NIEMCÓW

Z DZIEJÓW KULTURY POLITYCZNEJ POLSKI
1945-1989

Praca zbiorowa pod redakcją
prof. Anny Wolff-Powęskiej

Ark. wyd. 34,5, nakład 1000 egz.

Praca stanowi pierwszą próbę oceny ewolucji problemu niemieckiego w polityce i świadomości społecznej Polski w latach 1945-1989. Autorzy tego zbioru studiów, podejmując się odpowiedzi na pytanie o specyfikę polskiego widzenia kwestii niemieckiej, świadomi byli faktu, że nie ma tu ani łatwych, ani jednoznacznych odpowiedzi. Jeśli bowiem stosunki dwóch narodów mają tak długą historię, jak w przypadku Polaków i Niemców, a ich sąsiedztwo obfitowało w konflikty wszechstronne, o wiele zróżnicowanych konsekwencjach, to naturalne, że ich wzajemne postrzeganie musi być ambiwalentne.

Uwarunkowania historyczno-geograficzne, a po II wojnie światowej także ideologiczno-polityczna konfrontacja między Wschodem i Zachodem spowodowały zasadnicze różnice w interpretacji problemu niemieckiego wśród społeczeństw po obu stronach „żelaznej kurtyny”

Ogrom zbrodni hitlerowskich dokonanych na Polakach umożliwił władzom PRL podtrzymanie istniejącego już wcześniej w świadomości polskiego społeczeństwa przekonania o plenienniej wrogości Niemców, ukierunkowanej na zagładę polskości i całego słowiańskiego świata. Dopiero w latach siedemdziesiątych, pod wpływem dokonujących się przeobrażeń politycznych i gospodarczych na świecie i zmian w stosunkach polsko-zachodnoniemieckich, nastąpiła stopniowa polaryzacja postaw Polaków wobec Niemców. Możliwość nawiązania w latach osiemdziesiątych szerokich kontaktów między obu sąsiednimi narodami dała polskiemu społeczeństwu okazję, do przekonania się, że RFN nie jest siedliskiem zła, a jej obywatele pragną porozumienia z Polską. Spowodowało to odejście od postrzegania Niemców w kategoriach potencjalnego zagrożenia na rzecz poszukiwania tych wszystkich elementów, które mogłyby zbliżyć i łączyć oba narody.

DO NABYCIA:

- w księgarniach naukowych
- w Instytucie Zachodnim, 61 - 772 Poznań, Stary Rynek 78/79 (także za zaliczeniem pocztowym)
- w księgarni „Pod ratuszem”, Poznań, Ratuszowa 25/27 (domki budnicze)

