

CARSTEN MEYER: *Die Eingliederung der DDR in die EG*. Verlag Wissenschaft und Politik, Köln 1993, 112 ss.

Zagadnienie roli wspólnot europejskich w procesie zjednoczenia Niemiec nie doczekało się jeszcze wyczerpującej monografii. Dysputy polityczne i naukowe wywołały przede wszystkim rokowania „2+4” w sprawie przekazania Niemcom pełnej suwerenności, kwestia ich przyszłej przynależności militarnej oraz zagadnienie pomocy EWG dla procesu ekonomicznego jednoczenia się obu części Niemiec. Omawiana książka jest natomiast pierwszą pozycją analizującą prawnopolityczne aspekty relacji między wspólnotami a państwami niemieckimi w okresie od upadku muru berlińskiego 9 października 1989 r. do dnia zjednoczenia Niemiec 3 października 1990 r. Z tymi relacjami i wynikającymi z nich konsekwencjami autor zetknął się niemal naocznie, gdyż we wspomnianym okresie był pracownikiem stałego przedstawicielstwa RFN przy wspólnotach europejskich w Brukseli.

Wspólnoty europejskie nie są tworem jednolitym. Stanowią one skomplikowany system, który jest współkierowany przez państwa członkowskie, Radę, Parlament Europejski i Komisję. Aby zatem móc w pełni ocenić proces włączania NRD do Wspólnot, C. Meyer bada ich sposoby postępowania, różnice między nimi, a dopiero potem wyciąga wnioski co do zachowania całych wspólnot. Fascynuje go odpowiedź na pytania: jaki odzew wywołał niemiecki proces jednoczenia się w poszczególnych państwach członkowskich, ale także w Radzie, Parlamencie i Komisji, jakie w ogóle możliwości działania posiadały te podmioty, jaką metodę wybrano ostatecznie dla włączenia Niemiec Wschodnich do wspólnot. Bezprecedensowy fakt szybkiej integracji ze wspólnotami państwa kierowanego poprzednio metodą socjalistycznej gospodarki planowej wywołuje również refleksje co do obiegowej opinii o ociężałości procesów decyzyjnych wspólnot.

Ponieważ proces włączenia NRD do wspólnot europejskich jest politycznie w całości i prawnie niemal w całości zamknięty, w omawianej monografii chodziło o retrospektywę, o historyczną rozprawę. Do tej analizy są jednak raz po raz dodane cząstkowe oceny, które później wptywają na podjętą ogólną ocenę w części końcowej.

Po przedstawieniu historii stosunków między wspólnotami a NRD przed upadkiem muru berlińskiego autor trafnie dokonuje podziału właściwego procesowi włączania Niemieckiej Republiki Demokratycznej w struktury wspólnot na trzy etapy, przedstawione w kolejnych rozdziałach. Faza pierwsza, nazwana *Abwarten und Skepsis*, trwała od dnia otwarcia granicy niemiecko-niemieckiej do 17 stycznia 1990 r., tj. do dnia mowy przewodniczącego Komisji J. Delorsa przed Parlamentem Europejskim, decydującej dla dalszego procesu włączania NRD w struktury wspólnot. Faza druga – *Vom Zaugast hin zum Akteur* – trwała do dnia dublińskiego szczytu Rady Europejskiej (szefów państw i rządów „dwunastki”). Ostatnia ważna faza nosi miano *Wettlauf mit der Zeit*. Z uwagi na przyspieszone tempo jednoczenia Niemiec również proces integracji NRD ze Wspólnotami musiał bowiem nabrać niezwykłego tempa. W ostatniej części książki autor dokonuje ocen i stawia interesujące tezy. W szczególności zgodzić się należy z twierdzeniem, że właśnie obawa innych państw członkowskich przed zbyt silnymi, zjednoczonymi Niemcami wpłynęła na przyspieszenie procesów integracyjnych. Wyraznym dowodem jest tu niemiecko-francuska inicjatywa z kwietnia 1990 r. odnośnie do powołania dwu konferencji międzyrządowych – w sprawie unii gospodarczej i walutowej oraz w sprawie unii politycznej. Jak wiadomo, efektem obu tych konferencji był projekt traktatu o Unii Europejskiej, który uchwalono w grudniu 1991 r. na szczycie szefów państw i rządów w Maastricht. Traktat został ostatecznie zawarty w lutym następnego roku i wszedł w życie – z blisko rocznym, spowodowanym trudnościami ratyfikacyjnymi opóźnieniem – 1 listopada 1993 r.

Stałe niemieckie poparcie dla Traktatu o Unii Europejskiej obala także tezę o utracie przez RFN zainteresowania zintensyfikowaniem procesów integracyjnych wskutek ogromnych wyzwań związanych z wchłonięciem NRD.

Zastrzeżenia budzi jedynie zbyt krótkie, informacyjne potraktowanie deklaracji rządu RFN w sprawie rewizji traktatów o EWG oraz o Europejskiej Wspólnocie Atomowej w przypadku przyszłego zjednoczenia Niemiec, złożonej do protokołu w czasie rokowań nad tymi traktatami (s. 16). W szczególności autor nie wykazał, dlaczego rząd RFN nawet nie próbował czynić użytku z tej deklaracji. Jest to o tyle istotne, że w początkowych miesiącach procesu jednoczenia się Niemiec istniało na płaszczyźnie europejskiej powszechne zaskoczenie tempem wydarzeń; przy braku jednolitego scenariusza dyskutowano także o ewentualności zmiany traktatów. Dopiero 28 kwietnia 1990 r. Rada Europejska na wspomnianym szczycie w Dublinie uchwaliła wyraźnie, że włączenie NRD nastąpi bez zmiany traktatów. Również Komisja stwierdziła, że włączenie to winno nastąpić w kilku etapach i niekoniecznie wymaga zmiany traktatów. Z taką koncepcją zgodził się także Parlament Europejski 17 maja tego roku.

Nieco opacznie wyjaśniono również treść prawnomiędzynarodowej zasady *moving treaty frontiers* (przyp. 144, s. 83). Nie chodzi w niej bowiem o to, czy zawarte traktaty wiążą państwo także po zmianach jego terytorium, lecz o to, czy wiążą całe jego terytorium.

Innym lapsusem tego młodego badacza z Berlina jest z kolei wzmianka o „art. 237 Traktatów Rzymskich” – s. 46. Istnieją rzeczywiście dwa Traktaty Rzymskie, jednak artykuł ten należy jedynie do jednego z nich, mianowicie do Traktatu o EWG. Niezrozumiałe jest również stwierdzenie o konieczności wypracowania uregulowań przejściowych *im Sekundärrechtsbereich sowie hinsichtlich des acquis communautaire* (s. 34); sugeruje ono Czytelnikowi, że są to pojęcia rozłączne. Tymczasem prawo wtórne jest częścią *acquis*.

Przy analizie uregulowań przejściowych zabrakło krytyki autora co do przyjętego *modus faciendi*, mianowicie co do subdelegacji (ogólnego upoważnienia Komisji przez Radę do upoważnienia rządu RFN do czasowego utrzymania w mocy na terenie wschodnich krajów federalnych niektórych przepisów sprzecznych z prawem wspólnotowym). Po pierwsze, istotne, pominięte przez autora *novum* polega na tym, że w dotychczasowej historii Wspólnot tego rodzaju uregulowania przejściowe zawarte były zawsze w prawie pierwotnym, tj. w traktatach. Tutaj zaś Komisja operowała wyłącznie na płaszczyźnie prawa wtórnego. Po drugie, wybrana droga podwójnej delegacji nasuwa inne wątpliwości: upoważnienie Komisji przez Radę oficjalnie tłumaczy się – jak słusznie podnosi C. Meyer – okolicznością, iż Rada sama nie była w stanie uchwalić w szybkim tempie odpowiednich aktów ze względów proceduralnych. Może warto jednak było nadto zwrócić uwagę, że w dniu uchwalenia delegacji przez Radę posiadała ona już projekty uregulowań przejściowych przygotowane przez Komisję. A zatem Rada mogła równie dobrze – a raczej równie szybko – sama uchwalić konkretne upoważnienie dla rządu RFN, omijając dyskusyjną drogę owej subdelegacji.

Wątpliwości wzbudza także całkowite pominięcie przez autora ważnego zagadnienia demokratycznej reprezentacji społeczeństwa nowych krajów w Parlamencie Europejskim. Zgodnie z zasadą przedstawicielstwa Parlament Europejski składa się z przedstawicieli państw połączonych we Wspólnocie (art. 137 Traktatu o EWG). Wynika z niej jasno, że w Parlamencie odbija się wola polityczna całego narodu każdego państwa członkowskiego, a nie tylko jego części. Jednak po włączeniu krajów NRD do RFN powstała niezręczna sytuacja: spośród przypadających na Republikę Federalną Niemiec 81 deputowanych do Parlamentu Europejskiego wszyscy pochodzili z tzw. „starych krajów”. Początkowo proponowano nowe wybory, ostatecznie jednak dla 18 przedstawicieli wschodnich krajów federalnych stworzono do roku 1994 – a więc do czasu nowych, powszechnych wyborów do Parlamentu – jedynie status obserwatora, a nie członka. Jaka szkoda, że C. Meyer nie poczynił choćby wzmianki o tym ważnym problemie. Nasuwają się bowiem wątpliwości, czy ta quasi-reprezentacja 16 milionowej społeczności w Parlamencie, będąca co prawda przejściowym, jednak obowiązującym przez ponad trzy lata wyjściem, była zgodna z zasadą przedstawicielstwa, zawartą w art. 137 Traktatu o EWG/WE.

W recenzowanej monografii C. Meyer postawił sobie za cel zbadanie procesu włączania NRD do wspólnot europejskich pod kątem politycznym i prawnym. Lektura – nieco utrudniona przez brak skorowidza rzeczowego – może jednak dostarczyć Czytelnikowi satysfakcji, tym bardziej, że autor rzeczywiście odsłania wiele mało znanych faktów i procesów. Jednak co do prawnej strony tej analizy nie da się ukryć wyżej wspomnianych mankamentów. Mimo tego, biorąc pod uwagę brak obszerniejszej literatury z tej dziedziny uznać należy, że praca zasługuje na miejsce w bibliotece każdego badacza zajmującego się problematyką niemiecką i integracyjną.

*Andrzej Gras*