

Oceny i omówienia

WERNER WEIDENFELD (Hrsg.): *Maastricht in der Analyse. Materialien zur Europäischen Union*. Verlag Bertelsmann Stiftung, Gütersloh 1994, 504 ss.

WERNER WEIDENFELD (Hrsg.): *Europa '96. Reformprogramm für die Europäische Union*. Verlag Bertelsmann Stiftung, Gütersloh 1994, 64 ss.

Holenderskie miasto Maastricht weszło do historii prawa traktatowego, tak jak Wiedeń, Wersal, Rzym, Bretton Woods czy Lomë. Zawarty tam w 1992 r. traktat znalazł się na ustach wszystkich polityków i wywołał dysputy, rzadko mające jednak związek z jego faktyczną treścią. Znacznie częściej dysputy te przypominały rozważania na temat w połowie pustej lub w połowie pełnej szklanki wody. Jednak – by kontynuować tę metaforę – nikt nie pytał, czy woda ta jest zdatna do picia i jaka jest jej jakość. Jak zatem winna wyglądać rzeczywista ocena Traktatu o Unii Europejskiej z Maastricht?

Na temat tego skomplikowanego traktatu ukazało się do tej pory mało fachowych studiów. Eksperti preferowali raczej szczegółowe badania nad paroma jego pojedynczymi aspektami, jak unia gospodarcza i walutowa, zasada subsydiarności czy obywatelstwo Unii Europejskiej. W pierwszej z tych monografii – na podstawie obszernej dokumentacji historii powstania traktatu – poddane są ocenie motywy i interesy, również różnice stanowisk i konflikty między państwami członkowskimi wspólnot na drodze do Unii Europejskiej. Jakie przesłanki leżą u podstaw traktatu? Jakie zmiany w architekturze naszego kontynentu niesie on ze sobą? Jakie są jego silne oraz słabe strony?

Przedmiotem monografii, której autorami obok prof. W. Weidenfelda są Ch. Jung, J. Janning oraz A. Gimbal, są również prawne i polityczne następstwa traktatu, a także krytyka wielu jego niedoskonałości oraz postulaty zmian. Analizy zawarte w pierwszej części monografii kładą nacisk na zbadanie oraz poddanie ocenie nowej struktury procesów decyzyjnych we Wspólnocie Europejskiej (rozdział 1, autorstwa W. Weidenfelda i Ch. Junga) oraz dwu prawnomiędzynarodowych „filarów” Unii, tj. wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa (rozdział 2 – J. Janning) oraz współpracy w dziedzinie wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych (rozdział 3 – A. Gimbal). W rozdziale pierwszym poświęcono również nieco miejsca na przedstawienie problematyki brytyjskiego *opting-out* w zakresie polityki społecznej. Kwestia ta budzi od dawna poważne wątpliwości prawne i polityczne. Natomiast zagadnienie również spornego Kompromisu z Janiny nie mogło być niestety jeszcze uwzględnione z uwagi na datę druku monografii. Załącznikiem do tego rozdziału są tabele zestawiające najważniejsze procedury wspólnotowe w odniesieniu do poszczególnych materii przed oraz po wejściu w życie Traktatu z Maastricht.

Postulaty zmian są w zasadzie wyważone, choć nie zawsze da się to powiedzieć o pracy A. Gimbal. Przedstawione propozycje uwspólnotowienia trzeciego filaru Unii, tj. współpracy w dziedzinie spraw wewnętrznych i wymiaru sprawiedliwości (s. 89) jest po pierwsze nierealistyczna, po drugie zaś nielogiczna, gdyż zacząć należałoby chyba od włączenia w procesy decyzyjne Wspólnot silniejszego, drugiego filaru Unii, czyli wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa. W tej dziedzinie istnieje bowiem już pewien dorobek, i to zarówno w postaci nowych wspólnych stanowisk na bazie art. J.2 Traktatu o Unii Europejskiej, jak i wspólnych akcji na podstawie art. J.3 tego traktatu (np. pomoc humanitarna dla Bośni i Hercegowiny, administracja Mostaru czy

obserwacja wyborów w Rosji i w RPA). Natomiast po kilku latach od wejścia w życie traktatu osiągnięcia Unii w zakresie trzeciego filaru są prawie żadne: nie udało się uchwalić ani jednego wspólnego stanowiska wg art. K.3 ust. 2 pkt a), jedynie dwa razy podjęto wspólne środki w oparciu o ust. 2 pkt b) tego artykułu i na podstawie punktu c) udało się opracować jedną jedyną umowę, której zawarcie niewiążąco zalecono państwom członkowskim. Powątpiewałbym również we wskazaną przez A. Gimbal konieczność traktatowego zdefiniowania takich pojęć, jak „środki” (*Maßnahmen*). Tego nieostrego terminu traktaty używają bowiem celowo po to, by w danej sytuacji mogły być powzięte zarówno wiążące akty prawne, jak i inne akty woli wspólnot (np. uchwała czy rezolucja) czy też konkretne działania. Taki jest przykładowo sens art. 103a Traktatu o Wspólnocie Europejskiej. Ostatnia krytyczna uwaga dotyczy stwierdzenia autorki, że Rada Europejska nie jest organem Unii (s. 78). Wydaje się, że sprawa nie jest jednak tak bardzo jednoznaczna. Traktat o Unii Europejskiej rzeczywiście nie stwierdza wyraźnie, że Rada Europejska jest organem Unii; jego art. D jest zupełnie inaczej skonstruowany niż art. 4 Traktatu o Wspólnocie Europejskiej. Jednakże biorąc pod uwagę kompetencje Rady Europejskiej część doktryny przychyliła się do rozsądnej tezy, że Rada ta jest jedynym organem Unii nie będącym jednocześnie organem wspólnot¹

Jednak szczególna wartość książki leży bez wątpienia w jej drugiej części, którą stanowi obszerna dokumentacja genezy Traktatu o Unii Europejskiej. Ujęto tu prawie wszystkie ważne teksty, projekty, inicjatywy oraz stanowiska, które do tej pory nie doczekały się zbiorczej publikacji i drukowane były jedynie pojedynczo, rozsiane w różnych zbiorach dokumentów i czasopismach fachowych jak choćby „Europa-Archiv” (dziś: „Internationale Politik”). Wreszcie można pozbyć się stosu kserokopii oraz pozóbkłych wycinków prasowych. W tej części książki czytelnik znajdzie ponad 20 memorandumów i dwustronnych inicjatyw państw członkowskich, propozycje organów wspólnot, projekty nowego traktatu, jak również ostateczny tekst traktatu z Maastricht. Niektóre akty (tzw. *non-papers*) nie były zresztą jeszcze nigdzie publikowane. Dokumenty obejmują okres od kwietnia 1990 r. (szczyt szefów państw i rządów w Dublinie) do 7 lutego 1992 r. (zawarcie Traktatu o Unii Europejskiej w Maastricht). Zestawienie to jest uzupełnione obszernym (21 stron), lecz mimo to przejrzystym, kalendarium. Kalendarium jest o tyle ciekawe, że pokazuje ewolucję stanowisk państw członkowskich oraz organów wspólnot: jakie pozycje były preferowane przez poszczególnych aktorów, jakie zostały odrzucone i jakie ostatecznie zostały zaakceptowane. Załączone teksty dokumentów mają jednak nie tylko wartość naukowo-historyczną; są one również interesujące pod kątem przyszłej rewizji traktatu, przewidzianej w jego artykule N ust. 2.

Niestety, zarówno analiza, jak i dokumentacja koncentrują się na konferencji międzyrządowej w sprawie unii politycznej; druga, równoległa odbywająca się konferencja międzyrządowa w sprawie unii gospodarczej i walutowej jest wzmiankowana jedynie w kalendarium (s. 484). O tym, że nie jest ona wcale mniej ważna świadczy choćby centralna pozycja polityki walutowej w zrewidowanym Traktacie o Wspólnocie Europejskiej oraz głośna dyskusja na temat Europejskiego Banku Centralnego, ECU oraz niemieckie obawy o „utratę marki”.

W 1996 r. odbyć się ma konferencja międzyrządowa w sprawie wyżej wspomnianej rewizji Traktatu o Unii Europejskiej z Maastricht. Jednym z jej celów jest przygotowanie Unii na przyjęcie Malty, Cypru oraz krajów Europy Środkowej i Wschodniej. Konferencja może spowodować rewolucję dotychczasowego, skomplikowanego systemu Unii oraz Wspólnot Europejskich, może także zwyciężyć widoczny dziś trend w kierunku renacjonalizacji i – z uwagi na opór państw członkowskich – zostaną uchwalone jedynie kosmetyczne, werbalne zmiany. Nowe koncepcje oraz innowacyjne propozycje reformy struktur integracyjnych nabierają dziś zatem niezwyklej aktualności. Będący wynikiem blisko dwuletniej pracy badawczej i przedstawiony w drugiej z recenzowanych pozycji Program Reform Europa '96 stanowi odpowiedź grupy ekspertów na wyzwania stojące przed konferencją, dla której w międzyczasie utarła się robocza nazwa Maastricht II.

¹ Tak np. R. Streinz, *Europarecht*. 2. Auflage, Heidelberg 1995, ss. 67-68.

Program ten opracowano przy współpracy z Europejską Komisją Strukturalną, a do interdyscyplinarnego zespołu autorów, obok kierownika projektu, należą takie osobistości ze świata nauki i polityki, jak prof. dr Klaus von Beyme, prof. dr Ulrich Everling czy prof. dr Gert Nicolaysen.

Lektura tej dotyczącej fascynującego tematu monografii uświadomi czytelnikowi, przed jakimi problemami instytucjonalno-kompetencyjnymi znajduje się dziś nasz kontynent i jakie konkretne ich rozwiązania byłyby możliwe, po to, by Unia stała się z jednej strony sprawniejsza, z drugiej jednak bardziej demokratyczna. Jakkolwiek w opracowywaniu uwzględniono ambitną perspektywę rozwoju Unii, to w formułowaniu konkretnych propozycji strukturalnych zmian kierowano się „politycznym realizmem”.

Autorzy monografii *Europa '96* podzielili postulaty dotyczące rewizji traktatu na cztery grupy: przejrzystość Unii, podział kompetencji, demokracja i legitymacja oraz gwarancje bezpieczeństwa. Jednak są to nie do końca klarowne postulaty polityczne; zabrakło chyba odwagi w formułowaniu propozycji konkretnych uregulowań prawnych. Typowy przykład: pojęcie „wspólne interesy” powinno być zdefiniowane traktatowo. Dlaczego więc autorzy sami nie zaproponowali jakiejś definicji, która mogłaby stanowić podstawę dyskusji w tej sprawie?

Najważniejszym krokiem w kierunku uczynienia Unii bardziej przejrzystą jest oczywiście uproszczenie jej skomplikowanej struktury. Europejska Wspólnota Gospodarcza nie została w Maastricht po prostu rozwinięta w Unię Europejską – tak, jak to przewidywał pierwszy holenderski projekt traktatu – lecz istnieje nadal, równoległe do nowo powołanej Unii. Aby jednak nie było to zbyt proste, istnieje ona obecnie pod zmienioną nazwą – Wspólnota Europejska. W paradoksalny sposób Wspólnota jest jednocześnie częścią tej Unii, która sama nie posiada osobowości prawnej. Decyzje dotyczące Wspólnoty są podejmowane w trybie ponadnarodowym, natomiast dotyczące polityki wewnętrznej i spraw zagranicznych są podejmowane na podstawie klasycznych reguł prawa międzynarodowego publicznego (w drodze uzgodnień międzyrządowych). System ten jest dodatkowo skomplikowany istnieniem dwu innych wspólnot: Europejskiej Wspólnoty Węgla i Stali oraz Europejskiej Wspólnoty Atomowej. Opierają się one co prawda na oddzielnych podstawach traktatowych, instytucjonalnie jednak są one na tyle ściśle powiązane ze Wspólnotą Europejską, że politycy oraz dziennikarze pozwalają sobie często na godne ubolewania używanie pojęcia „Wspólnota” w odniesieniu do wszystkich trzech wspólnot! Również EWWS i EWA stanowią część Unii Europejskiej. Słusznie podkreślono zatem, że taka konstrukcja Unii jest dla przeciętnego obywatela całkowicie niezrozumiała i że nawet w gronie politologów oraz prawników² wywołała początkowo nieporozumienia. Autorzy książki postulują zatem fużę wszystkich dotychczasowych traktatów w dwa nowe; pierwszy z nich miałby charakter zbliżony do konstytucji, drugi zaś byłby szczegółowym traktatem wykonawczym, regulującym zagadnienia techniczne. Trudno się z tym żądaniem nie zgodzić. Nie jest bowiem zrozumiałe, dlaczego np. w Traktacie o Wspólnocie Europejskiej znajdujemy w art. 119 nakaz równego traktowania kobiet i mężczyzn, podczas gdy art. 122 nakazuje Komisji poświęcenie jednego rozdziału w rocznym sprawozdaniu dla Parlamentu Europejskiego na informację o rozwoju sytuacji społecznej na terenie Wspólnoty. Przepisy te nie powinny być skonstruowane jako nakazy tej samej, traktatowej rangi. Wątek konstytucji wspólnotowej nie został jednak przez autorów należycie rozwinięty. Odnoszę wrażenie, że nie zapoznali się oni z dwoma odrzuconymi projektami konstytucji, tj. projektem Spinellogo oraz projektem Lustera. Bez odpowiedzi pozostają zatem pytania: czy konstytucja winna być uchwalona przez Parlament Europejski, czy też przez inny, specjalnie w tym celu powołany organ wspólnot (Eurokonstytuantę)? Czy wymagałaby ona ratyfikacji przez parlamenty narodowe? Jakie normy winna ona zawierać, w szczególności czy w rachubę wchodzi

² W polskiej „raczkującej” dopiero doktrynie prawa wspólnotowego przykładem zamieszczenia jest choćby artykuł M. Nestorowicza, *Dyrektywy jako środek prawny ochrony konsumenta w Unii Europejskiej* w „Państwie i Prawie” nr 3/1994, w którego pierwszym zdaniu autor autorytarnie – lecz, niestety, całkowicie błędnie – stwierdza, że po ratyfikacji traktatu z Maastricht Wspólnota Europejska przekształciła się w Unię Europejską.

również katalog praw zasadniczych? Czy normy te miałyby walor bezpośredniego obowiązkiwania, podobnie jak część obecnych norm prawa wspólnotowego? Jaki byłby stosunek tej konstytucji do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka?

W odniesieniu do nowego podziału kompetencji między Wspólnotę a państwa członkowskie autorzy słusznie podali w wątpliwość praktyczne znaczenie ulokowanej w art. 3b ust. 2 Traktatu o Wspólnocie Europejskiej zasady subsydiarności. W krytyce tej pominięto jednak ważny argument – naruszenie tej zasady nie może stanowić samodzielnej podstawy zaskarżenia przed Trybunałem Europejskim.

W każdym razie celem uczynienia podziału kompetencji między państwa członkowskie a Wspólnotę bardziej przejrzystym autorzy formułują konkretny katalog kompetencji, który oddaje osiągnięty w 1991 r. w Maastricht podział właściwości. Dalszym koniecznym krokiem byłoby wypracowanie konsensu co do zasad przyszłego uporządkowania i optymalizacji podziału kompetencji. Wreszcie należałoby uchwalić mechanizm regulacyjny, które w uzupełnieniu wspomnianej zasady subsydiarności rozwiązywałyby nieuchronne konflikty kompetencyjne. Jeden z tych mechanizmów polegałby na wzmocnieniu zasady wierności wspólnotie (art. 5 Traktatu o Wspólnocie Europejskiej), tak, by możliwe było skarżenie łamiących tę zasadę państw przed Trybunałem w toku procedury art. 173 traktatu. Wydaje się jednak, że postulat ten wynika z nieporozumienia. Po pierwsze, w rachubę wchodzi raczej skarga z art. 169 lub 170; właśnie tam – w przeciwieństwie do art. 173 – państwa członkowskie są wyraźnie biernie legitymowane. Po drugie, gdyby jedynie na bazie art. 5 możliwe byłoby wnoszenie skarg przeciw państwom członkowskim, to cała reszta traktatu nie byłaby potrzebna! Z uwagi na jej walor posiłkowy można byłoby ewentualnie umieścić ją w jakimś rozporządzeniu. Inny postulowany w rozdziale *Kompetenzverteilung und föderale Balance* mechanizm regulacyjny to wąska wykładnia zasady upoważnień szczegółowych oraz skreślenie uzupełniającego ją art. 235 Traktatu o Wspólnocie Europejskiej, według którego Wspólnota może działać także w wypadkach nie przewidzianych w traktacie, o ile w ramach wspólnego rynku działanie to jest konieczne w celu osiągnięcia jednego z jej celów. Przy całej krytyce autorzy zapomnieli jednak uwzględnić, że przepisy tego rzeczywiście dyskusyjnego artykułu znajdują zastosowanie jedynie, gdy Rada uchwali tak jednogłośnie. Nie widzę zatem przeszkód, by korzystać z tej normy kompetencyjnej, skoro w danym wypadku godzi się na to wszystkie piętnaście – a wkrótce dwadzieścia jeden lub dwa – państw członkowskich. Dalszy, dotyczący zasady proporcjonalności podrozdział ma jedynie charakter opisowy i nie wnosi do dyskusji na temat tej zasady żadnych świeżych aspektów; nie jest nadto zrozumiałe, dlaczego właśnie w nim umieszczono nienowoty postulat rehierarchizacji norm prawa wspólnotowego.

Trzecia grupa elementów programu Europa '96 dotyczy wzmocnienia demokratycznego charakteru Unii. Jednym z możliwych kroków byłoby tu postulowane przez autorów wprowadzenie systemu dwuizbowego, w którym Parlament Europejski stanowiłby jedną izbę, drugą zaś *Rat der Union als europäische Staatenkammer*. Pozostaje jednak zagadką, co należy przez to pojęcie rozumieć. W dalszych akapitach nie wyjaśniono bowiem konkretnie składu takiej izby. Również pobieżne są rozważania dotyczące Parlamentu Europejskiego; proponowane wprowadzenie jednolitej ordynacji nie wchodzi w rachubę z uwagi na wielokrotnie wyrażany sprzeciw Zjednoczonego Królestwa. Poza tym zabrakło w tej monografii choćby próby odpowiedzi na centralne, związane z reformą Parlamentu pytanie: jeśli z jednej strony, w ramach demokratyzacji oraz legitymizacji tego organu, żąda się, by – w przeciwieństwie do stanu obecnego – każdy deputowany pochodził z okręgu o porównywalnej liczbie wyborców, z drugiej zaś sprawna praca tego organu wymaga, by liczba jego członków – niezależnie od przyszłej liczby państw członkowskich – nie przekraczała 600-650, to jak wytłumaczyć społeczeństwu Luksemburga, że dotychczasowe 6 mandatów muszą być złożone i jak przekonać Maltańczyków czy Cypryjczyków, że również oni nie mogą być w ogóle reprezentowani w Parlamencie?

W odniesieniu do Trybunału Europejskiego autorzy programu Europa '96 wskazują na możliwość wzmocnienia niezależności tego sądu przez przedłużenie kadencji sędziów do 12 lat oraz

sensowny zakaz ponownego ich wyboru. To samo dotyczy rzeczników generalnych. Natomiast usprawnieniu pracy Trybunału będzie z pewnością służyło rozszerzenie kompetencji Sądu Pierwszej Instancji, tak, by do rozstrzygnięcia w samym Trybunale pozostały wyłącznie zagadnienia podstawowe, o charakterze konstytucyjnym.

Wreszcie czwarta grupa zmian dotyczy szeroko rozumianego bezpieczeństwa. Czytelnika polskiego rozczaruje zapewne brak wzmianki na temat naszego przyszłego członkostwa w NATO czy ewentualnego stowarzyszenia z Unią Zachodnioeuropejską.

Byłoby pożądaną, by przy rewizji traktatu z Maastricht usunięto skomplikowany podział na Unię Europejską, Wspólnotę Europejską i wspólnoty europejskie. Następnie wydaje się konieczne uproszczenie procesów decyzyjnych oraz dokonanie klarownego podziału kompetencji między państwa członkowskie a przyszłą strukturę ponadnarodową. Lektura obu wzbogacających nurt badań nad integracją europejską książek uświadamia, dlaczego zmiany te są konieczne, jednocześnie jednak jasno pokazuje, jak trudne będzie ich wprowadzenie. Po takim przygotowaniu teoretycznym czytelnik będzie z napięciem śledzić przebieg konferencji Maastricht II. Z pewnością wywoła ona bowiem kolejne obawy, zastrzeżenia i nadzieje. Wypada wierzyć, że w przeciwieństwie do ratyfikacji aktów końcowych Maastricht I dyskusje ratyfikacyjne w piętnastu państwach członkowskich będą tym razem mniej emocjonalne, a bardziej merytoryczne. Jednak walor naukowy drugiej z recenzowanych książek stoi pod znakiem zapytania. Jeśli jest ona bowiem wynikiem prawie dwuletniej pracy 15 badaczy, to czytelnik ma prawo czuć się zawiedziony, nie tyle wskazanymi wyżej błędami, ile ogólną płytkością analiz. Jest charakterystyczne, że autorzy programu reform dla Unii Europejskiej ograniczyli się jedynie do wskazania propozycji zmian instytucjonalnych. Pominięta została natomiast problematyka reformy niektórych dziedzin wspólnotowego prawa materialnego, choćby w sektorze rolnym, którego koszty wynoszą obecnie ok. 45% wydatków Wspólnoty Europejskiej. Monografia ta może zatem służyć jedynie jako pewne wprowadzenie do bardziej pogłębionych, krytycznych badań.

Andrzej Graś

Handel für Europa. Deutsch-französische Zusammenarbeit in einer veränderten Welt.
Pod red. A. Saudera, J. Schilda, Leske + Budrich, Opladen 1995, 388 ss.

Prezentowana praca jest efektem wspólnych wysiłków badawczych czterech znanych placówek z Niemiec i Francji: Centrum ds. Badań i Informacji dla Niemiec Współczesnych (*Centre d'Information et de Recherche sur l'Allemagne Contemporaine*), Instytutu Niemiecko-Francuskiego w Ludwigsburgu (*Deutsch-Französisches Institut*), Instytutu Badawczego Niemieckiego Towarzystwa ds. Polityki Zagranicznej w Bonn (*Forschungsinstitut der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik*), Francuskiego Instytutu Spraw Międzynarodowych w Paryżu (*Institut Français des Relations Internationales*). U podłoża wspólnego projektu legło przekonanie, że dialog między obu krajami po historycznym przełomie roku 1989 i zjednoczeniu Niemiec zatracił swą dotychczasową dynamikę. Koniecznością wydało się dokonanie podsumowania wzajemnych stosunków i określenie rezultatów dotychczasowej współpracy obu krajów. Sporządzenie solidnego bilansu (praca zawiera 21 artykułów przygotowanych przez 25 autorów!) wynikało jednak nie tylko z chęci wyjaśnienia problemów bilateralnych między Francją a Niemcami, co przede wszystkim z przeświadczenia, że niemiecko-francuskie partnerstwo odgrywa decydującą rolę w procesie integracji europejskiej, tzn., że bez ścisłej kooperacji obu państw niemożliwa będzie dalsza rozbudowa Unii Europejskiej. Lektura prezentowanej publikacji wydaje się tym bardziej godna polecenia, iż w 1996 r. w trakcie konferencji zwanej Maastricht II zapadną decyzje, które zaważą na losach Unii. Z polskiego punktu widzenia kondycja niemiecko-francuskiego duetu budzi duże zainteresowanie ze względu na fakt, że zgodne stanowisko Bonn i Paryża odgrywać będzie decydującą rolę przy wytyczaniu terminu i warunków przyjęcia nowych krajów do Unii Europejskiej.