

ANDRZEJ PODRAZA

The logo of the European Union, featuring twelve yellow five-pointed stars arranged in a circle on a blue background. The word "UNIA" is written in a large, white, outlined font across the center of the stars. Below it, the word "EUROPEJSKA" is written in a solid white, bold font.

**UNIA**  
**EUROPEJSKA**

KATOLICKI UNIWERSYTET LUBELSKI  
WYDZIAŁ NAUK SPOŁECZNYCH



ANDRZEJ PODRAZA

**UNIA  
EUROPEJSKA**

Redakcja Wydawnictw  
Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego  
Lublin 1999

Projekt okładki i stron tytułowych  
JERZY DURAKIEWICZ

Wydawnictwo finansowane ze środków Unii Europejskiej  
w ramach programu PHARE FIESTA II (Fundusz Małych Grantów)

© Copyright by Redakcja Wydawnictw KUL, Lublin 1999

ISBN 83-228-0747-3

REDAKCJA WYDAWNICTW  
KATOLICKIEGO UNIWERSYTETU LUBELSKIEGO  
ul. Konstantynów 1, 20-708 Lublin

---

Wydanie I

---

Zakład Małej Poligrafii KUL

## Spis treści

WYKAZ SKRÓTÓW .....	9
WPROWADZENIE .....	11
Rozdział I. HISTORIA INTEGRACJI EUROPEJSKIEJ: OD WSPÓLNOT EUROPEJSKICH DO UNII EUROPEJSKIEJ .....	13
1. Inicjatywy na rzecz jedności europejskiej przed i po drugiej wojnie światowej .....	13
1.1. Richard Coudenhove-Kalergi i utworzenie Unii Paneuropejskiej .....	14
1.2. Pozarządowe inicjatywy na rzecz jedności europejskiej i ich wpływ na powstanie Rady Europy .....	16
1.3. Stany Zjednoczone jako sponsor wysiłków na rzecz jedności europejskiej .....	20
1.4. Powstanie europejskich i transatlantyckich sojuszy wojskowych .....	22
2. Plan Schumana i powstanie Europejskiej Wspólnoty Węgla i Stali .....	25
3. Projekty Europejskiej Wspólnoty Obronnej i Europejskiej Wspólnoty Politycznej .....	29
4. Traktaty Rzymskie: powstanie Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej i Europejskiej Wspólnoty Energii Atomowej ...	34
5. Kryzys we Wspólnocie Europejskiej w latach 60. ....	37
5.1. Koncepcja Europy Charlesa de Gaulle'a .....	37

5.2. Projekt Europejskiej Unii Politycznej. . . . .	39
5.3. Francuskie „Nie” wobec członkostwa Wielkiej Brytanii we Wspólnotach Europejskich. . . . .	41
5.4. Kryzys instytucjonalny w 1965 r. . . . .	43
6. Proces pogłębiania i poszerzania Wspólnoty Europejskiej w latach 70. . . . .	45
7. Jednolity Akt Europejski. . . . .	48
7.1. Uroczysta Deklaracja o Unii Europejskiej . . . . .	48
7.2. Projekt Traktatu ustanawiającego Unię Europejską . . . . .	50
7.3. Przyjęcie Jednolitego Aktu Europejskiego . . . . .	53
8. Traktat z Maastricht i powstanie Unii Europejskiej. . . . .	57
9. Traktat Amsterdamski . . . . .	67

## Rozdział II. SYSTEM INSTYTUCJONALNY I PROCES

DECYZYJNY UNII EUROPEJSKIEJ . . . . .	73
1. Rada Europejska . . . . .	75
1.1. Geneza i rozwój . . . . .	75
1.2. Skład . . . . .	77
1.3. Kompetencje . . . . .	78
2. Rada . . . . .	80
2.1. Powstanie i znaczenie . . . . .	80
2.2. Skład . . . . .	80
2.3. Urząd Przewodniczącego . . . . .	83
2.4. Tryb podejmowania decyzji. . . . .	85
2.5. Komitet Stałych Przedstawicieli (COREPER) . . . . .	87
2.6. Sekretariat Generalny Rady . . . . .	89
2.7. Kompetencje Rady . . . . .	90
3. Komisja . . . . .	91
3.1. Powstanie i znaczenie . . . . .	91
3.2. Skład . . . . .	92
3.3. Biurokracja Komisji Europejskiej . . . . .	95
3.3. Kompetencje Komisji . . . . .	98
3.3.1. Inicjowanie i rozwijanie przepisów prawnych i polityk UE . . . . .	99
3.3.2. Funkcje wykonawcze . . . . .	101
3.3.3. Funkcje normatywne . . . . .	104
3.3.4. Funkcje mediacyjne i koncyliacyjne . . . . .	105
3.3.5. Reprezentowanie UE na zewnątrz i prowadzenie negocjacji ze stronami trzecimi. . . . .	106

4. Parlament Europejski . . . . .	108
4.1. Powstanie i znaczenie . . . . .	108
4.2. Skład . . . . .	110
4.3. Frakcje polityczne. . . . .	112
4.4. Organy Parlamentu Europejskiego . . . . .	114
4.5. Metody pracy Parlamentu Europejskiego. . . . .	115
4.5.1. Sesje plenarne. . . . .	115
4.5.2. Komisje parlamentarne . . . . .	116
4.5.3. Delegacje parlamentarne . . . . .	117
4.5.4. Intergrupy . . . . .	118
4.6. Sekretariat Generalny Parlamentu Europejskiego . . . . .	119
4.7. Kompetencje Parlamentu Europejskiego. . . . .	120
4.7.1. Udział w procesie legislacyjnym . . . . .	121
4.7.1.1. Procedura konsultacyjna . . . . .	121
4.7.1.2. Procedura pojednawcza . . . . .	122
4.7.1.3. Procedura współpracy. . . . .	122
4.7.1.4. Procedura współdecydowania . . . . .	123
4.7.1.5. Procedura zgody . . . . .	124
4.7.2. Kompetencje budżetowe. . . . .	125
4.7.3. Kompetencje kontrolne . . . . .	126
4.7.3.1. Parlament Europejski a Komisja . . . . .	126
4.7.3.2. Parlament Europejski a Rada. . . . .	127
4.7.3.3. Parlament Europejski a Rada Europejska . . . . .	129
4.7.4. Parlament Europejski a opinia publiczna . . . . .	129
5. Trybunał Sprawiedliwości . . . . .	131
6. Trybunał Obrachunkowy . . . . .	133
7. Komitet Ekonomiczno-Społeczny . . . . .	133
8. Komitet Regionów. . . . .	135
9. Instytucje wyspecjalizowane. . . . .	136
9.1. Europejski Bank Inwestycyjny . . . . .	136
10. Prawo europejskie . . . . .	137

### Rozdział III. INTEGRACJA GOSPODARCZA I WALU- TOWA W RAMACH UNII EUROPEJSKIEJ . . . . . 143

1. Cele i etapy integracji gospodarczej i walutowej . . . . .	143
2. Wspólny rynek . . . . .	144
3. Europejski System Walutowy. . . . .	146
4. Jednolity Rynek Europejski . . . . .	149
5. Unia Gospodarcza i Walutowa. . . . .	151

Rozdział IV. WSPÓLNA POLITYKA ZAGRANICZNA I BEZPIECZEŃSTWA UNII EUROPEJSKIEJ . . . .	155
1. Powstanie i rozwój Europejskiej Współpracy Politycznej. . . . .	155
2. Mechanizm Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa	161
Rozdział V. STOSUNKI UNII EUROPEJSKIEJ Z PAŃSTWAMI EUROPY ŚRODKOWEJ I WSCHODNIEJ . . . . .	165
1. Wspólnota Europejska a Rada Wzajemnej Pomocy Gospodarczej . . . . .	165
1.1. Stosunki do 1988 r. . . . .	165
1.2. Wspólna Deklaracja WE i RWPG z 1988 r. . . . .	168
1.3. Umowy o handlu i współpracy gospodarczej . . . . .	169
2. Unia Europejska wobec przemian w Europie Środkowej i Wschodniej . . . . .	170
2.1. Program PHARE i operacja Grupy-24 . . . . .	171
2.2. Układy Europejskie. . . . .	175
3. Strategia przedczłonkowska. . . . .	185
4. Agenda 2000. . . . .	191



## Wykaz skrótów

Bull. EC	– Bulletin of the European Communities (Biuletyn Wspólnoty Europejskiej)
Bull. EU	– Bulletin of the European Union (Biuletyn Unii Europejskiej)
COREPER	– Committee of Permanent Representatives (Komitet Stałych Przedstawicieli)
EBI	– European Investment Bank (Europejski Bank Inwestycyjny)
ECU	– European Currency Unit (Europejska Jednostka Rozliczeniowa)
EFTA	– European Free Trade Association (Europejskie Stowarzyszenie Wolnego Handlu)
EP	– European Parliament (Parlament Europejski)
Euratom	– Europejska Wspólnota Energii Atomowej
EWO	– Europejska Wspólnota Obronna
EWG	– Europejska Wspólnota Gospodarcza
EWP	– Europejska Wspólnota Polityczna
EWP	– Europejska Współpraca Polityczna
EWWiS	– Europejska Wspólnota Węgla i Stali
GSP	– Generalized system of preferences (Powszechny system preferencji celnych)
NATO	– North Atlantic Treaty Organization (Organizacja Traktatu Północnoatlantyckiego)

OECD	– Organization for Economic Cooperation and Development (Organizacja Współpracy i Rozwoju Gospodarczego)
PE	– Parlament Europejski
RWPG	– Rada Wzajemnej Pomocy Gospodarczej
UE	– Unia Europejska
UZE	– Unia Zachodnioeuropejska
WE	– Wspólnota Europejska

## Wprowadzenie

Głównym celem niniejszej pracy jest ukazanie procesów rozwoju integracji europejskiej od stworzenia Wspólnot Europejskich w latach 50. do powołania Unii Europejskiej w latach 90. Zwrócono szczególną uwagę na aspekty historyczny, polityczny i instytucjonalny w ewolucji integracji europejskiej. W obszarze zainteresowań znalazł się także problem stosunków Unii Europejskiej z państwami Europy Środkowej i Wschodniej. W obliczu wejścia Polski do Unii Europejskiej jest to niezmiernie istotne zagadnienie.

W Polsce pojawia się coraz więcej pozycji książkowych na temat integracji europejskiej, głównie z dziedziny ekonomii i prawa. Niniejsza praca pisana jest z punktu widzenia politologicznego. Starano się w niej ukazać przede wszystkim te czynniki, które w wymiarze gospodarczym i politycznym doprowadziły do powstania Unii Europejskiej. W związku z tym w pracy tej pominięto szereg istotnych elementów, które wiążą się z funkcjonowaniem tak skomplikowanego organizmu, jakim jest Unia Europejska.

Książka przeznaczona jest dla wszystkich tych, którzy interesują się problemem integracji europejskiej. W związku z negocjacjami członkowskimi prowadzonymi przez Polskę z Unią Europejską, starano się dostarczyć podstawowych informacji na temat Unii, które mogą być pomocne w prowadzonej debacie społecznej na temat korzyści i strat związanych z wejściem Polski do Unii. Ważne jest, aby dyskusja ta opierała się na faktach, a nie na wyobrażeniach procesów integracji zachodzących w ramach Unii Europejskiej.

W niniejszej publikacji znaleźć można cytaty i odniesienia do Traktatów Wspólnoty Europejskiej (dawniej EWG) i Unii Europejskiej. Zostały one zaczerpnięte z tłumaczenia tych dokumentów zamieszczonych w następującej pozycji: W. Czapliński, R. Ostrihansky, A. Wyrozumska [red.], *Prawo Wspólnot Europejskich. Dokumenty i orzecznictwo*, Agencja Scholar, Warszawa 1994. Cytując fragmenty Traktatów, w tekście pracy nie odsyła się już do wyżej wymienionej pozycji. Tekst Jednolitego Aktu Europejskiego można natomiast znaleźć w: A. Przyborowska-Klimczak, E. Skrzydło-Tefelska [red.], *Dokumenty Wspólnot Europejskich*, Lubelskie Wydawnictwo Prawnicze, Lublin 1994. Cały Traktat UE w wersji angielskiej, wraz z obszernym komentarzem, znajduje się w: C. H. Church, D. Phinnemore, *European Union and European Community: a handbook and commentary on the 1992 Maastricht Treaties*, Prentice Hall, London 1994. Niektóre problemy, poruszane w niniejszej pracy, zostały szerzej omówione w następujących książkach: A. Podraza, *Stosunki polityczne i gospodarcze Wspólnoty Europejskiej z państwami Europy Środkowej i Wschodniej*, Redakcja Wydawnictw Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego, Lublin 1996; A. Podraza, *Unia Europejska a Europa Środkowa i Wschodnia*, Redakcja Wydawnictw Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego, Lublin 1997.

Niniejsza praca powstała dzięki wsparciu finansowemu Unii Europejskiej w ramach programu PHARE FIESTA II (Fundusz Małych Grantów).

# **Historia integracji europejskiej: od Wspólnot Europejskich do Unii Europejskiej**

## **1. Inicjatywy na rzecz jedności europejskiej przed i po drugiej wojnie światowej**

Powstanie Wspólnot Europejskich i później Unii Europejskiej jest wynikiem długotrwałych dążeń, których celem miało być doprowadzenie do zjednoczenia kontynentu europejskiego. Druga wojna światowa była istotnym katalizatorem w podjęciu konkretnych działań na rzecz jedności europejskiej. Wyzwania polityczne, gospodarcze, społeczne i kulturowe, przed którymi stanęła Europa po 1945 r., przekraczały granice państw. Uświadomiło to niektórym politykom konieczność integracji w obliczu „schyłku Europy”. Politycy ci, obdarzeni wizją silnej i zjednoczonej Europy, umieli przekonać niezdecydowanych, że należy podjąć konkretne kroki, które miały doprowadzić do zapewnienia pokoju i podniesienia się kontynentu europejskiego z wojennych ruin. Zarówno motywy polityczne, jak i gospodarcze odgrywały istotną rolę w sposobie myślenia „Ojców Założycieli” zjednoczonej Europy, takich jak Robert Schuman, Konrad Adenauer czy Alcide de Gasperi. Nie można jednak zapominać, że wielkich wizji nie tworzy się wyłącznie poprzez odwołanie się do bieżących potrzeb i wyzwań. Należy także uwzględnić podstawowe wartości, na których miał się opierać nowy ład europejski po drugiej wojnie światowej. Nie ulega wątpliwości, że proces jednoczenia Europy po 1945 r. został zapoczątkowany poprzez nawiązanie do trady-

cji chrześcijańskiej. Istotną rolę w okresie tuż po 1945 r. odegrały także Stany Zjednoczone, które pełniły niejako funkcję promotora prób na rzecz jedności europejskiej.

### **1.1. Richard Coudenhove-Kalergi i utworzenie Unii Paneuropejskiej**

Początków idei europejskiej można doszukiwać się już w starożytności, kiedy ukształtowały się koncepcje uniwersalizmu Cesarstwa Rzymskiego i jedności świata chrześcijańskiego. Idea ta była następnie głoszona przez mężów stanu, pisarzy, uczonych, filozofów i teoretyków ekonomii. Jednak konkretne projekty wysuwane w okresie średniowiecza czy w czasach nowożytnych nie zyskały większego zainteresowania bądź ze względu na swoją utopijność, bądź z uwagi na to, że w ramach zjednoczonego kontynentu któreś z państw miałyby pozycję dominującą<sup>1</sup>. Przykładem tego ostatniego podejścia może być próba zintegrowania państw europejskich podjęta przez Napoleona I Bonaparte. Dopiero katastrofa pierwszej wojny światowej i stopniowe fiasko Ligi Narodów wzmogło w niektórych kręgach intelektualnych i politycznych debatę nad koniecznością stworzenia skutecznych ram dla zapewnienia pokoju i dobrobytu. Istotne było nie tylko przełamanie animozji pomiędzy państwami europejskimi, ale ważne było również likwidowanie barier celnych po to, by móc lepiej konkurować z zyskującymi na znaczeniu rynkami amerykańskim i japońskim. Doprowadziło to do powstania po pierwszej wojnie światowej organizacji pozarządowych, działających na rzecz jedności europejskiej, z których największe znaczenie miała Unia Paneuropejska, założona w 1923 r. przez austriackiego arystokratę, Richarda Coudenhove-Kalergi.

Ideę stworzenia ruchu masowego, który miał doprowadzić do zjednoczenia państw europejskich, przedstawił Richard Coudenho-

---

<sup>1</sup> Na temat różnych projektów jedności europejskiej przedstawianych do pierwszej wojny światowej zob. A. Marszałek, *Z historii europejskiej idei integracji międzynarodowej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 1996, s. 11-69.

ve-Kalergi w opublikowanej w 1923 r. książce pod tytułem *Pan-Europa*<sup>2</sup>. Przedstawił on projekt politycznej i gospodarczej unifikacji demokratycznych państw europejskich od Portugalii po Polskę, które ostatecznie stworzyłyby Stany Zjednoczone Europy, wzorowane na Stanach Zjednoczonych Ameryki Północnej. Poza zjednoczoną Europą pozostawałyby Wielka Brytania ze względu na pozaeuropejskie zainteresowania i Związek Radziecki z uwagi na euroazjatycki charakter, niedemokratyczny ustrój i możliwość zdominowania przez ZSSR nowej struktury. Idee przedstawione przez Coudenhove-Kalergi dosyć szybko zyskały zainteresowanie, tym bardziej że do każdej pozycji książkowej dołączone było zaproszenie do uczestnictwa w Unii Paneuropejskiej. W ważniejszych stolicach europejskich powstały oddziały Unii, a w I Kongresie, który odbył się w Wiedniu w 1926 r., uczestniczyło ponad 2 tys. delegatów. Ruch ten skupiał przede wszystkim polityków, ludzi interesu, nauczycieli, prawników, a także dziennikarzy. Do Unii należeli między innymi ministrowie spraw zagranicznych Francji, Aristide Briand, i Czechosłowacji, Edward Benesz, jak też wielu innych polityków. To właśnie Aristide Briand przedstawił w 1929 r. na forum Zgromadzenia Ligi Narodów projekt stworzenia europejskiej unii federalnej, który jednak spotkał się z chłodnym przyjęciem ze strony innych państw europejskich. W pracach Unii uczestniczyli także politycy, jak na przykład Konrad Adenauer i Georges Pompidou, którzy dopiero po drugiej wojnie światowej odegrali istotną rolę jako mężowie stanu. Idee propagowane przez Unię Paneuropejską nie mogły być zrealizowane w okresie międzywojennym z uwagi na niekorzystny rozwój sytuacji międzynarodowej, a przede wszystkim dojście Hitlera do władzy. Sam Coudenhove-Kalergi wyjechał tuż przed wybuchem drugiej wojny światowej do Stanów Zjednoczonych, gdzie objął katedrę na Columbia University w Nowym Jorku i działał na rzecz jedności europejskiej.

---

<sup>2</sup> Na temat Richarda Coudenhove-Kalergi i Unii Paneuropejskiej zob.: Marszałek, *Z historii europejskiej idei integracji międzynarodowej*; W. Lipgens, *A history of European integration 1945-1947. The formation of the European unity movement*, Clarendon Press, Oxford 1982, s. 39-44.

## 1.2. Pozarządowe inicjatywy na rzecz jedności europejskiej i ich wpływ na powstanie Rady Europy

Idea jedności europejskiej weszła w stadium praktycznej realizacji dopiero po drugiej wojnie światowej. W tym okresie musiano odpowiedzieć na trzy zasadnicze pytania, które określały zakres i dziedziny współpracy pomiędzy państwami europejskimi<sup>3</sup>. Po pierwsze, zastanawiano się, dlaczego doszło do upadku systemu istniejącego w okresie międzywojennym. Po drugie, próbowano określić, jakim wyzwaniom nie mogą stawić czoła same państwa narodowe. Po trzecie, rozważano, w jaki sposób należałoby podzielić kompetencje w systemie stworzonym po 1945 r. W odpowiedzi na pierwsze pytanie twierdzono, że stary system zawiódł, gdyż nie zdołał przeciwdziałać przedkładaniu przez poszczególne państwa własnych interesów i wobec tego nie doprowadził do zachowania pokoju. Negatywnym przejawem starego systemu było także nieposzanowanie podstawowych praw i wolności poszczególnych obywateli. Udzielając odpowiedzi na drugie pytanie wskazywano, że poszczególne państwa nie zdołają same dać sobie rady z odbudową gospodarczą, zapewnić odpowiedniego poziomu życia i poradzić sobie z problemem własnego bezpieczeństwa. Trzecie zagadnienie prowadziło do polaryzacji wśród zwolenników integracji europejskiej. Opowiadano się bowiem bądź za współpracą międzyrządową, bądź za rozwiązaniami ponadnarodowymi.

Przykładem niezwykle istotnego apelu na rzecz jedności europejskiej było przemówienie Winstona Churchilla wygłoszone 19 września 1946 r. na Uniwersytecie w Zurychu. Churchill, który w tamtym okresie nie był premierem Wielkiej Brytanii, opowiedział się za integrowaniem państw europejskich w oparciu o model międzyrządowy. W przemówieniu swoim Churchill postulował utworzenie swego rodzaju Stanów Zjednoczonych Europy<sup>4</sup>. Miały one przywrócić

---

<sup>3</sup> M. Jansen, J. K. De Vree, *The ordeal of unity. The politics of European integration, 1945-1985*, Prime Press, Bilthoven 1985, s. 47-57.

<sup>4</sup> Winston S. Churchill, *The tragedy of Europe*, w: Brent F. Nelsen, Alexander C. G. Stubb [red.], *The European Union. Readings on the theory and practice of European integration*, Lynne Rienner Publishers, Boulder 1994, s. 5-9.



radość i nadzieję setkom milionów Europejczyków, którzy przeżyli tragedię wojny i narodowościowych waśni. Churchill uzasadniał to tym, że jedność doprowadziła do wielkości Europy, która była źródłem wiary i etyki chrześcijańskiej, kultury, sztuki, filozofii, nauki w czasach starożytnych i współczesnych. W przemówieniu Churchilla pojawił się element, który był bardzo istotny dla wysiłków integracyjnych w okresie powojennym. Otóż Churchill doszedł do wniosku, że Europa nie może być odrodzona bez duchowo silnej Francji i duchowo silnych Niemiec oraz bez stworzenia partnerskich stosunków pomiędzy Francją i Niemcami. Pierwszym krokiem na drodze ku Stanom Zjednoczonym Europy miało być stworzenie Rady Europy. Churchill nie przewidywał, aby Wielka Brytania przyłączyła się do jednoczącej się Europy. Uważał, że kraj ten, razem ze Stanami Zjednoczonymi i być może nawet Związkiem Radzieckim, staną się przyjaciółmi i sponsorami nowej Europy. Churchill sądził bowiem, że jakkolwiek jedność europejska jest istotną wartością, to jednak Wielka Brytania ma własne dążenia, to znaczy przede wszystkim jest zaangażowana na rzecz Wspólnoty Brytyjskiej i specjalnych stosunków ze Stanami Zjednoczonymi<sup>5</sup>. Określenie Związku Radzieckiego jako ewentualnego sponsora zjednoczonej Europy miało charakter czysto deklaracyjny, gdyż Churchill zdawał sobie sprawę z ekspansywnych zamiarów ZSRR, czemu dał wyraz w swoim słynnym przemówieniu z 5 marca 1946 r., wygłoszonym w Fulton w USA, gdzie obrazowo schrakteryzował podział Europy, mówiąc o zapadnięciu żelaznej kurtyny<sup>6</sup>.

Odmianą opcję zaprezentowali przedstawiciele organizacji federalistycznych, którzy we wrześniu 1946 r. na konferencji w Hertenstein (Szwajcaria) przedstawili projekt utworzenia regionalnej Unii

---

<sup>5</sup> D. W. Urwin, *The Community of Europe. A history of European integration since 1945*, Longman, London 1995, s. 31.

<sup>6</sup> Churchill stwierdził: „Od Szczecina nad Bałtykiem po Triest nad Adriatykiem w poprzek kontynentu zapadła żelazna kurtyna. Za tą granicą leżą wszystkie stolice i prastare krainy środkowej i wschodniej Europy – Warszawa, Berlin, Praga, Wiedeń, Budapeszt, Belgrad, Bukareszt i Sofia [...] To z pewnością nie jest ta wyzwolona Europa, o której budowę walczyliśmy” (cytat za N. Davies, *Europa*, Wydawnictwo Znak, Kraków 1998, s. 1134).

Europejskiej w ramach Organizacji Narodów Zjednoczonych, gdyż zjednoczona Europa powinna stać się elementem rzeczywistej unii państw świata<sup>7</sup>. Jak postulowano, państwa powinny zrzec się na rzecz Unii Europejskiej, która miała mieć charakter federacyjny, części suwerenności w zakresie spraw gospodarczych, politycznych i obronnych. Miała ona służyć rozwiązywaniu sporów pomiędzy państwami członkowskimi i stworzyć warunki do ożywienia i współpracy gospodarczej. Program z Hertenstein stał się podstawowym dokumentem organizacji federalistycznych działających w Europie.

Różnorodne inicjatywy, które pojawiły się po 1945 r., doprowadziły do powstania szeregu organizacji pozarządowych, które dążyły do osiągnięcia jedności europejskiej, jakkolwiek różnice dotyczyły ostatecznego celu i postulowanych metod. Pomimo odmienności stanowisk odczuwana była potrzeba zespolenia wysiłków, aby móc stworzyć skuteczne formy nacisku na rządy poszczególnych państw. W 1947 r. zainicjowano współpracę głównie pomiędzy najważniejszymi organizacjami, tj. Europejską Unią Federalistów, Niezależną Ligą na rzecz Współpracy Europejskiej i Ruchami (brytyjskim i francuskim) na rzecz Zjednoczonej Europy<sup>8</sup>. Kulminacyjnym punktem tych starań było zorganizowanie Kongresu Europy, który odbył się w maju 1948 r. w Hadze. Jednym z rezultatów Kongresu było powołanie Ruchu Europejskiego, największej europejskiej organizacji pozarządowej, mającej swoje oddziały w poszczególnych państwach, którego celem miało być stymulowanie debaty na temat jedności europejskiej i naciskanie na rządy<sup>9</sup>. Do wiodących postaci Ruchu Europejskiego zaliczyć można konserwatystę brytyjskiego Winstona Churchilla, byłego socjalistycznego premiera Francji Leona Bluma, chadeckiego premiera Włoch Alcide de Gasperi i wybitnego socjalistycznego polityka belgijskiego Paula-Henriego Spaaka. W kongresie w Hadze uczestniczył także Konrad Adenauer. Kongres wysunął inicjatywy, które doprowadziły do powstania Rady Europy. W rezolucji końco-

---

<sup>7</sup> Jansen, De Vree, *The ordeal of unity*, s. 55; Marszałek, *Z historii europejskiej idei integracji międzynarodowej*, s. 143; Lipgens, *A history of European integration 1945-1947*, s. 303-310.

<sup>8</sup> Lipgens, *A history of European integration 1945-1947*, s. 657-684.

<sup>9</sup> Urwin, *The Community of Europe*, s. 27-30.

wej uczestnicy Kongresu opowiedzieli się za stworzeniem unii politycznej i gospodarczej, na rzecz której państwa europejskie powinny przenieść część własnych suwerennych uprawnień<sup>10</sup>. Unia miała skupiać wszystkie demokratyczne państwa europejskie, które respektują prawa człowieka. Za pilne zadanie uznano powołanie Zgromadzenia Europejskiego, w skład którego wchodziłyby osoby desygnowane przez parlamenty narodowe.

Propozycja wysunięta przez Kongres Europy, jak też wcześniejsza inicjatywa Winstona Churchilla, doprowadziły do rozmów pomiędzy niektórymi państwami europejskimi i podpisania 5 maja 1949 r. statutu Rady Europy. Organizacja, która powstała, odbiegała od tego, co postulowali uczestnicy Kongresu w Hadze. Z uwagi na zdecydowane stanowisko Wielkiej Brytanii, Rada Europy stała się raczej organizacją międzyrządową, gdyż głównym organem decyzyjnym został Komitet Ministrów, który podejmował decyzje na zasadzie konsensusu, przy założeniu, że każde państwo członkowskie ma jeden głos<sup>11</sup>. Zgromadzenie Doradcze<sup>12</sup> wyposażono jedynie w możliwość przyjmowania rekomendacji adresowanych do Komitetu Ministrów. Rada Europy stała się dosyć szybko ekskluzywnym klubem państw demokratycznych i organizacją, której główną dziedziną działalności stała się ochrona praw człowieka poprzez przyjęcie 4 listopada 1950 r. Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności. Nie zaspokoiła ona jednak zwolenników stworzenia ścisłej unii politycznej, gdyż sądzili oni, że dziedziny i metody działalności Rady Europy są niedostateczne, między innymi dlatego, że wyłączono z zakresu zainteresowania Rady sprawy bezpieczeństwa i obrony.

---

<sup>10</sup> Fragmenty tekstu rezolucji w: Jansen, De Vree, *The ordeal of unity*, s. 87.

<sup>11</sup> Jansen, De Vree, *The ordeal of unity*, s. 87-91; Urwin, *The Community of Europe*, s. 34-39.

<sup>12</sup> W 1974 r. zmieniono nazwę ze Zgromadzenia Doradczego na Zgromadzenie Parlamentarne.

### 1.3. Stany Zjednoczone jako sponsor wysiłków na rzecz jedności europejskiej

Niezwykle istotną rolę w inspirowaniu wysiłków na rzecz jedności europejskiej odegrały Stany Zjednoczone. Rosnące kontrowersje pomiędzy USA a ZSRR po zakończeniu drugiej wojny światowej doprowadziły do podziału kontynentu europejskiego. Stany Zjednoczone dążyły do politycznej stabilizacji państw Europy Zachodniej, co w dużej mierze zależne było od ich odbudowy gospodarczej. W polityce USA widać było stosowanie instrumentów gospodarczych do osiągnięcia celów politycznych.

Zwiastunem nowej polityki amerykańskiej była doktryna Trumana. Została ona ogłoszona przez prezydenta Stanów Zjednoczonych, Harry'ego Trumana, w orędziu wygłoszonym do obu izb Kongresu 12 marca 1947 r.<sup>13</sup> Truman poprosił w nim o przeznaczenie 400 mln dolarów w ramach nadzwyczajnej pomocy dla Grecji i Turcji po to, aby nie wpadły one w strefę wpływów Związku Radzieckiego. Stany Zjednoczone, udzielając pomocy gospodarczej i finansowej, pragnęły doprowadzić do stabilizacji gospodarczej i stworzenia podstaw porządku politycznego w tych dwóch państwach, a w szczególności w Grecji, która targana była wojną domową pomiędzy partyzantką komunistyczną a rządzącymi rojalistami. Nowa polityka amerykańska została zdefiniowana przez George'a F. Kennana, ówczesnego szefa Zespołu Planowania Politycznego w Departamencie Stanu. W anonimowym artykule opublikowanym w „Foreign Affairs” w lipcu 1947 r. postulował on przyjęcie przez Stany Zjednoczone tzw. polityki powstrzymywania, która była „pomyślana jako stała konfrontacja odpowiednimi siłami wszędzie tam, gdzie Rosjanie wykazują chęć naruszania interesów pokojowego i stabilnego świata”<sup>14</sup>.

Przejawem nowej polityki amerykańskiej był plan Marshalla, który został ogłoszony 5 czerwca 1947 r. przez Sekretarza Stanu USA, George'a C. Marshalla, w przemówieniu wygłoszonym na Uniwersy-

---

<sup>13</sup> Jansen, De Vree, *The ordeal of unity*, s. 59-60; Lipgens, *A history of European integration 1945-1947*, s. 463-464.

<sup>14</sup> Cytat za: H. Kissinger, *Dyplomacja*, Philip Wilson, Warszawa 1996, s. 496.

tecie Harwardzkim. Określając cele planu, Marshall powiedział między innymi:

[...] Stany Zjednoczone powinny uczynić wszystko, co jest możliwe do zrobienia, po to, aby pomóc w powrocie do normalnego zdrowia gospodarczego na świecie, bez którego nie będzie politycznej stabilizacji i pokoju. Nasza polityka nie jest skierowana przeciwko jakemukolwiek państwu lub doktrynie, ale przeciwko głodowi, biedzie, desperacji i chaosowi. Jej celem powinno być ożywienie funkcjonującej gospodarki na świecie po to, aby pozwolić na wyłonienie się politycznych i społecznych warunków, w których mogą istnieć wolne instytucje [...] Jakikolwiek rząd, który manipuluje po to, aby zablokować odbudowę innych państw, nie może oczekiwać pomocy z naszej strony. Co więcej, rządy, partie polityczne lub grupy, które dążą do przedłużenia ludzkiego cierpienia po to, aby uzyskać polityczne lub inne korzyści, spotkają się ze sprzeciwem ze strony Stanów Zjednoczonych<sup>15</sup>.

Stany Zjednoczone określiły kilka podstawowych warunków, które miały być spełnione przez te państwa, które przyjmą plan Marshalla<sup>16</sup>:

(1) określenie wielkości pomocy i podziału pomiędzy poszczególne państwa;

(2) przygotowanie wspólnego programu ożywienia gospodarczego;

(3) przyjęcie zobowiązania, że kraje te będą samowystarczalne do 1952 r.;

(4) zlikwidowanie barier handlowych;

(5) utworzenie organizacji międzynarodowej odpowiedzialnej za wprowadzenie w życie programu pomocy.

W szczególności warunek odnoszący się do likwidacji barier handlowych oraz powołania organizacji międzynarodowej można traktować jako impulsy do podjęcia wspólnych wysiłków na rzecz jedności europejskiej.

W wyniku planu Marshalla w 1948 r. powołano Organizację Europejskiej Współpracy Gospodarczej. W skład jej weszły wszystkie państwa, które zaakceptowały pomoc udzieloną przez Stany Zjedno-

---

<sup>15</sup> Jansen, De Vree, *The ordeal of unity*, s. 64-65.

<sup>16</sup> Jansen, De Vree, *The ordeal of unity*, s. 65.

czone. Brak było wśród nich państw kontrolowanych przez Związek Radziecki. Moskwa wymogła na Czechosłowacji, Węgrzech, Polsce i innych państwach decyzję odmowną na ofertę amerykańską, pomimo ich zainteresowania planem. Fakt ten został w sposób sugestywny przedstawiony przez ministra spraw zagranicznych Czechosłowacji, który w lipcu 1947 r. po wizycie w Związku Radzieckim stwierdził: „Pojechałem do Moskwy jako minister spraw zagranicznych niezależnego suwerennego państwa; wróciłem jako lokaj rządu sowieckiego”<sup>17</sup>.

Działalność Organizacji Europejskiej Współpracy Gospodarczej nie satysfakcjonowała zwolenników integracji europejskiej. Wynikało to przede wszystkim z faktu, że brak było w funkcjonowaniu tej organizacji elementu politycznego, a możliwości współpracy gospodarczej były ograniczone, gdyż sprowadzały się głównie do niwelowania ograniczeń ilościowych w handlu pomiędzy państwami członkowskimi<sup>18</sup>. Sama organizacja, po wyczerpaniu swojej pierwszoplanowej misji związanej z rozdziałem pomocy w ramach planu Marshalla, przekształciła się w 1960 r. w Organizację Współpracy i Rozwoju Gospodarczego (OECD) i stała się „klubem państw bogatych” z uwagi na to, że początkowo w skład jej wchodziły najbardziej rozwinięte gospodarczo państwa świata<sup>19</sup>.

#### **1.4. Powstanie europejskich i transatlantyckich sojuszy wojskowych**

Stany Zjednoczone nie skoncentrowały się jedynie na możliwościach wspierania państw europejskich poprzez udzielanie pomocy gospodarczej, ale zaangażowały się na kontynencie europejskim w sposób bardziej wymierny. Jednym z problemów, przed którym stała Europa Zachodnia po drugiej wojnie światowej, była konieczność zapewnienia bezpieczeństwa. Z jednej strony, obawiano się

---

<sup>17</sup> Lipgens, *A history of European integration 1945-1947*, s. 485.

<sup>18</sup> Urwin, *The Community of Europe*, s. 21.

<sup>19</sup> Polska przystąpiła do OECD w 1996 r.

ponownego pojawienia się zagrożenia ze strony odrodzonych Niemiec. Z drugiej strony, biorąc pod uwagę rosnącą rywalizację Wschód–Zachód, chciano przeciwdziałać ewentualnemu atakowi ze strony Związku Radzieckiego.

Niemcy były postrzegane jako potencjalny agresor przez państwa europejskie, głównie Francję i Wielką Brytanię. Z tego powodu 4 marca 1947 r. te dwa kraje podpisały w Dunkierce porozumienie, w którym udzieliły sobie gwarancji bezpieczeństwa w wypadku agresji ze strony Niemiec. Współpraca francusko-brytyjska została poszerzona w wyniku podpisania 17 marca 1948 r. Traktatu Brukselskiego (*Traktat o Współpracy Gospodarczej, Społecznej i Kulturalnej oraz o Zbiorowej Samoobronie*). Na jego mocy utworzono Unię Zachodnią, zwaną także Organizacją Traktatu Brukselskiego. Stronami Traktatu Brukselskiego były Francja, Wielka Brytania, Belgia, Holandia i Luksemburg. Tak samo, jak w wypadku porozumienia z Dunkierki, strony udzielały sobie gwarancji bezpieczeństwa. Jakkolwiek sam tytuł Traktatu sugerował, że państwa członkowskie stawiały przed sobą dalekosiężne cele, to jednak Traktat nie zaspokajał ambicji zwolenników integracji europejskiej i nie rozwiązywał problemu wkładu Niemiec i Włoch w zachodni system obronny<sup>20</sup>, co było szczególnie istotne dla Stanów Zjednoczonych. Co więcej, Traktat Brukselski, ze względu na odniesienie do potencjalnego odrodzenia się agresywnej polityki ze strony Niemiec, odzwierciedlał raczej przeszłość, niż próbował rozwiązywać ówczesne problemy bezpieczeństwa<sup>21</sup>.

Państwem, które zaangażowało się na rzecz bezpieczeństwa europejskiego, były Stany Zjednoczone. Powstanie w 1949 r. Sojuszu Atlantyckiego było kontynuacją polityki amerykańskiej zapoczątkowanej doktryną Trumana, planem Marshalla i koncepcją powstrzymywania. Powstanie NATO było rezultatem narastającej konfrontacji pomiędzy Stanami Zjednoczonymi a Związkiem Radzieckim, a bezpośredniego impulsu dostarczył komunistyczny przewrót w Cze-

---

<sup>20</sup> A. Podraza, *The Western European Union and Central Europe: a new relationship*, Royal Institute of International Affairs, London 1992, s. 22.

<sup>21</sup> Urwin, *The Community of Europe*, s. 23.

chosłowacji w lutym 1948 r.<sup>22</sup> W Stanach Zjednoczonych zdawano sobie sprawę, że sama Europa Zachodnia, pomimo powstania Unii Zachodniej, nie jest w stanie skutecznie przeciwdziałać zagrożeniu ze strony Związku Radzieckiego. W związku z tym 4 kwietnia 1949 r. podpisano w Waszyngtonie Traktat Północnoatlantycki, który po okresie ratyfikacji wszedł w życie 24 sierpnia 1949 r. Na mocy Traktatu powstał Sojusz Atlantycki (NATO), w którego skład weszły, jako państwa założycielskie, Stany Zjednoczone, Kanada oraz kraje Europy Zachodniej, tj. Belgia, Dania, Francja, Holandia, Islandia, Luksemburg, Norwegia, Wielka Brytania i Włochy. Strony udzieliły sobie gwarancji bezpieczeństwa, jakkolwiek nazywane są one „miękkimi gwarancjami” z uwagi na to, że to ostatecznie same państwa podejmują decyzję, czy zaangażować się w akcję, której celem jest odparcie zbrojnej napaści na którąś ze stron Traktatu. Gwarancje bezpieczeństwa udzielone w ramach Unii Zachodniej miały charakter automatyczny, ale fakt, że dzięki Sojuszowi Atlantyckiemu Stany Zjednoczone rozciągnęły parasol nuklearny nad Europą Zachodnią, oraz to, że w ramach NATO stworzono zintegrowaną strukturę militarną, powodowało, że NATO miało o wiele większe znaczenie niż Unia Zachodnia. Widać więc było wyraźnie, że problemy bezpieczeństwa europejskiego, związane z przeciwdziałaniem ewentualnemu zagrożeniu ze strony Związku Radzieckiego, mogły być rozwiązane jedynie przy bezpośrednim zaangażowaniu Stanów Zjednoczonych na rzecz obrony Europy Zachodniej. Zostało to jeszcze bardziej uwidocznione po nieudanych próbach powołania Europejskiej Wspólnoty Obronnej i Europejskiej Wspólnoty Politycznej w latach pięćdziesiątych.

---

<sup>22</sup> Kissinger, *Dyplomacja*, s. 499.



## 2. Plan Schumana i powstanie Europejskiej Wspólnoty Węgla i Stali

Wysiłki integracyjne zostały znacznie zintensyfikowane poprzez wysunięcie w 1950 r. planu Schumana, który doprowadził do stworzenia Europejskiej Wspólnoty Węgla i Stali. Plan ten był niejako kamieniem węgielnym, na którym przez dziesięciolecia tworzone zostały podstawy jedności politycznej i gospodarczej Europy, uwieńczonych powołaniem Unii Europejskiej. Jakkolwiek plan ten doprowadził bezpośrednio do integracji sektorowej, tzn. w dziedzinie węgla i stali, to jednak jego wartość polega przede wszystkim na zapoczątkowaniu procesów integracyjnych w ramach Wspólnot Europejskich i zogniskowaniu ich wokół pojednania francusko-niemieckiego.

Jakkolwiek plan poddania zasobów węgla i stali kontroli ponadnarodowej został przedstawiony przez ówczesnego ministra spraw zagranicznych Francji, Roberta Schumana, to jednak jego głównym autorem i orędownikiem był Jean Monnet, który od 1946 r. stał na czele francuskiego Komisariatu Planowania. Plan był przygotowany przez Monneta i jego współpracowników w kwietniu 1950 r.<sup>23</sup> Został on zaakceptowany przez Roberta Schumana i przedstawiony na posiedzeniu rządu francuskiego 9 maja 1950 r., po uzyskaniu aprobaty ze strony kanclerza Niemiec, Konrada Adenauera. Tego samego dnia Robert Schuman przedstawił plan na konferencji prasowej w ministerstwie spraw zagranicznych. W swojej deklaracji Schuman stwierdził między innymi:

Europa nie może być stworzona z dnia na dzień lub w oparciu o jeden plan. Może być zbudowana poprzez konkretne osiągnięcia, które początkowo doprowadzą do stworzenia faktycznej solidarności. Połączenie się narodów Europy wymaga wyeliminowania kilkusetletniego antagonizmu pomiędzy Francją a Niemcami. Jakkolwiek podjęte działanie musi przede wszystkim dotyczyć tych dwóch państw.

W tym celu rząd francuski proponuje, aby podjąć natychmiastowe działania w odniesieniu do jednego ograniczonego, ale decydującego obszaru. Pro-

---

<sup>23</sup> F. Duchene, *Jean Monnet. The first statesman of interdependence*, W. W. Norton & Company, New York 1994, s. 200-201.

ponuje, aby cała francusko-niemiecka produkcja węgla i stali była poddana kontroli ze strony wspólnej Wysokiej Władzy, istniejącej w ramach organizacji otwartej dla innych państw Europy.

Zespolenie produkcji węgla i stali powinno natychmiast doprowadzić do stworzenia wspólnych fundamentów rozwoju gospodarczego jako pierwszego etapu federacji europejskiej i zmieni losy tych regionów, które przez długi czas oddały się produkcji uzbrojenia wojennego, którego były najczęstszymi ofiarami.

Tak ustanowiona solidarność w produkcji uzmysłowi, że jakakolwiek wojna pomiędzy Francją a Niemcami stanie się nie tylko niewyobrażalna, ale materialnie niemożliwa<sup>24</sup>.

Propozycja Roberta Schumana zawierała w sobie elementy zarówno polityczne, jak i gospodarcze. Schuman, akceptując logikę Monneta, zakładał, że integracja sektorowa z czasem doprowadzi do stworzenia federacji europejskiej, czyli że integracja w wybranym sektorze gospodarczym przerodzi się w integrację polityczną. Schuman i Monnet opowiadali się więc za ewolucyjnym rozwojem integracji europejskiej, rozwijaniem rzeczywistych więzów pomiędzy państwami europejskimi, które uzmysłowią potrzebę stworzenia wspólnoty politycznej. Stosowali więc w zasadzie podejście funkcjonalistyczne, które – w odróżnieniu od ujęcia federalistycznego – nie zakładało powołania instytucji politycznych od razu. Cel funkcjonalistów i federalistów był zbliżony, tzn. dążono do utworzenia federacji europejskiej, która w znacznej mierze ograniczyłaby funkcje państw narodowych. Jak pokazano powyżej, różniła ich jednak metoda dochodzenia do tego celu<sup>25</sup>.

Ważnym elementem propozycji Schumana było stworzenie Wysokiej Władzy, która miała mieć charakter ponadnarodowy. Jakkolwiek zakładano współpracę pomiędzy Wysoką Władzą a władzami państwowymi, to jednak decyzje podejmowane przez organ ponad-

---

<sup>24</sup> R. Schuman, *The Schuman declaration*, w: Nelsen, Stubb [red.], *The European Union*, s. 12.

<sup>25</sup> Na temat teorii integracyjnych zob. m. in. J. E. Dougherty, R. L. Pfaltzgraff, *Contending theories of international relations. A comprehensive survey*, Harper & Row, Publishers, New York 1990, s. 431-467; Marszałek, *Z historii europejskiej idei integracji międzynarodowej*, s. 143-155.

narodowy miały mieć w dużej mierze charakter wiążący dla poszczególnych państw. Był to postulat, który na pewno zaspokajał ambicje zwolenników ściślejszej integracji europejskiej.

Jedność europejska, w koncepcji Schumana i Monneta, miała być osiągnięta wokół pojednania francusko-niemieckiego. Uważano, że rywalizacja pomiędzy Francją a Niemcami prowadziła w przeszłości do wybuchu konfliktów ogólnoeuropejskich. Nie można było więc realizować prób zjednoczenia kontynentu europejskiego bez zbliżenia francusko-niemieckiego. Dla sposobu myślenia Roberta Schumana ważne znaczenie miała jego chadecka afiliacja polityczna i fakt, że był on człowiekiem z tzw. pogranicza. Podobnie jak Konrad Adenauer i Alcide de Gasperi, w swoich koncepcjach Schuman nawiązywał do uniwersalnych wartości, które wywodził z chrześcijaństwa. Z uwagi na to, że urodził się w Luksemburgu, był w dużej mierze przesiąknięty kulturą niemiecką, jakkolwiek czuł się zawsze Francuzem<sup>26</sup>. Wydaje się, że fakt obcowania z różnymi kulturami dopomógł mu w lepszym zrozumieniu potrzeby jedności europejskiej i przełamywaniu stereotypów narodowych.

Plan Schumana był także motywowany gospodarczo. Związane to było z zależnością Francji od dostaw koksu z Zagłębia Ruhry i oparciem programu powojennej odbudowy Francji, opracowanego przez Monneta jako szefa Komisariatu Planowania, na przemyśle węglowym i stalowym<sup>27</sup>. Dzięki planowi Schumana mogło dojść do zlikwidowania Międzynarodowego Zarządu Zagłębia Ruhry, który został stworzony w 1949 r. przez Wielką Brytanię, Stany Zjednoczone, Francję, Belgię, Holandię i Luksemburg, a którego głównym zadaniem była kontrola niemieckiego przemysłu węglowego i stalowego pod kątem potrzeb niemieckich i zdolności eksportowych. Francja uważała, że system kontroli stworzony w ramach Międzynarodowego Zarządu Zagłębia Ruhry nie był do końca skuteczny, natomiast Niemcy, dzięki planowi Schumana, mogły stać się równoprawnym partnerem, a nie tylko państwem kontrolowanym.

---

<sup>26</sup> Podkreśla się nawet niekiedy, że Robert Schuman mówił po francusku z lekkim akcentem niemieckim (Marszałek, *Z historii europejskiej idei integracji międzynarodowej*, s. 194).

<sup>27</sup> Jansen, De Vree, *The ordeal of unity*, s. 103-104.

Reakcje poszczególnych państw na plan Schumana były różnorodne. Pozytywnie na propozycję Francji odpowiedziały Niemcy, Włochy oraz kraje Beneluksu, tj. Belgia, Luksemburg i Holandia. Natomiast Wielka Brytania i kraje skandynawskie zareagowały negatywnie na deklarację Schumana. Wielka Brytania nie akceptowała ponadnarodowego charakteru Wysokiej Władzy, ale była zaskoczona także faktem, że Schuman nie konsultował swojej propozycji z innymi państwami przed jej ogłoszeniem. Decyzja brytyjska miała przede wszystkim wymiar polityczny z uwagi na to, że – jak stwierdził przed Izłą Gmin premier Wielkiej Brytanii, Clement Atlee – nie można poddać kontroli najbardziej istotnych sektorów gospodarki ze strony całkowicie niedemokratycznego i nieodpowiedzialnego przed nikim gremium<sup>28</sup>. Tym samym Wielka Brytania opowiedziała się za międzyrządowym wymiarem integracji europejskiej.

W wyniku negocjacji, które trwały od 20 czerwca 1950 r. do 19 marca 1951 r., plan Schumana uległ modyfikacji. Jakkolwiek zmiany dotyczyły systemu instytucjonalnego, to jednak dotyczyły samej natury integracji w ramach tworzonej struktury. Już na samym początku Monnet zaproponował stworzenie Wspólnego Zgromadzenia, którego skład powoływany byłby przez parlamenty państw członkowskich<sup>29</sup>. Zadaniem tego ciała miała być kontrola Wysokiej Władzy. Zgromadzenie miało zbierać się raz do roku i mogłoby odwołać Wysoką Władzę. Dla niektórych państw takie możliwości kontroli Wysokiej Władzy nie były wystarczające. Delegacja holenderska nalegała, aby Wysoka Władza była również zależna od organu o charakterze międzyrządowym, czyli od Rady Ministrów, w skład której wchodziłoby ministrów wywodzący się z państw członkowskich. Oprócz Rady Ministrów zgodzono się na powołanie Trybunału Sprawiedliwości, który miał czuwać nad przestrzeganiem prawa w ramach nowej organizacji. Tak stworzony system instytucjonalny ograniczał możliwości decyzyjne ponadnarodowego organu, jakim

---

<sup>28</sup> Urwin, *The Community of Europe*, s. 46.

<sup>29</sup> Duchene, *Jean Monnet*, s. 207-215; Jansen, De Vree, *The ordeal of unity*, s. 111-112.

była Wysoka Władza, w porównaniu z pierwotną koncepcją przygotowaną przez Monneta i Schumana.

Ostatecznie 18 kwietnia 1951 r. Belgia, Francja, Holandia, Luksemburg, Niemcy i Włochy podpisały w Paryżu Traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Węgla i Stali. Traktat został zawarty na okres 50 lat od daty jego wejścia w życie. Proces ratyfikacji w poszczególnych państwach przebiegał bez większych problemów. Okazało się jednak, że najwięcej przeciwników było we Francji i Niemczech<sup>30</sup>. W Zgromadzeniu Narodowym Francji Traktat EWWiS został przyjęty 13 grudnia 1951 r. większością 377 głosów do 233. Swoje niezadowolone wyrażali przede wszystkim przedstawiciele przemysłu stalowego, których opinie nie były należycie wzięte pod uwagę w trakcie negocjacji. W Niemczech sprzeciw wobec EWWiS był wyrażony przez opozycyjną Socjaldemokratyczną Partię Niemiec (SPD), która między innymi argumentowała, że wejście Niemiec Zachodnich do EWWiS może znacznie utrudnić proces zjednoczenia Niemiec. W końcu Bundestag 11 stycznia 1952 r. zaakceptował Traktat EWWiS większością 232 głosów do 143. Po okresie ratyfikacji Traktat EWWiS wszedł w życie 25 lipca 1952 r. Siedzibą Wysokiej Władzy został Luksemburg, a jej pierwszym przewodniczącym Jean Monnet.

### **3. Projekty Europejskiej Wspólnoty Obronnej i Europejskiej Wspólnoty Politycznej**

Wybuch wojny koreańskiej w czerwcu 1950 r. zmienił w sposób istotny sytuację międzynarodową na świecie. Obawiano się, że konfrontacja pomiędzy Wschodem a Zachodem może doprowadzić do wybuchu konfliktu zbrojnego również w Europie. W związku z tym 12 września 1950 r. Stany Zjednoczone formalnie zgłosiły propozycję ponownego uzbrojenia Niemiec Zachodnich i włączenia ich w za-

---

<sup>30</sup> Duchene, *Jean Monnet*, s. 220-222.

chodni system obronny<sup>31</sup>. Jednocześnie Stany Zjednoczone zaferowały zwiększenie pomocy finansowej dla państw europejskich, wysłanie kilku dodatkowych dywizji wojsk amerykańskich na kontynent europejski oraz stworzenie zintegrowanej struktury militarnej w ramach NATO, na której czele stałby amerykański generał<sup>32</sup>. Te dodatkowe posunięcia miały uspokoić europejskich sojuszników Stanów Zjednoczonych, tym bardziej że armia niemiecka miałaby funkcjonować w ramach NATO i co więcej, nie posiadałaby sztabu generalnego.

Propozycja ponownego uzbrojenia Niemiec została przyjęta z mieszanymi uczuciami przez państwa europejskie. Najbardziej obawiała się utworzenia armii niemieckiej Francja, która próbując odpowiedzieć na amerykańską ofertę, przedstawiła alternatywną propozycję. 24 października 1950 r. francuski premier, Rene Pleven, w przemówieniu do Zgromadzenia Narodowego zaprezentował plan utworzenia Europejskiej Wspólnoty Obronnej. Zgodnie z tym planem, zwanym planem Plevena, miano doprowadzić do utworzenia Armii Europejskiej, w której funkcjonowałyby niemieckie jednostki wojskowe, mimo że nie istniałaby odrębna narodowa armia niemiecka<sup>33</sup>. Armia ta miała podlegać europejskiemu ministrowi obrony, miała posiadać jeden budżet i jeden wspólny program zakupu uzbrojenia. EWO miała być kontrolowana ze strony Zgromadzenia Europejskiego.

W wyniku negocjacji 27 maja 1952 r. zawarto w Paryżu Traktat Europejskiej Wspólnoty Obronnej. Traktat został podpisany przez Belgię, Francję, Holandię, Luksemburg, Niemcy Zachodnie i Włochy, czyli przez państwa członkowskie EWWiS. W negocjacjach nie brała udziału Wielka Brytania, która – zgodnie z planem przedstawionym przez brytyjskiego ministra spraw zagranicznych, Anthony’ego Edena – dążyła do tego, aby Rada Europa stała się organizacją nadrzędną wobec EWWiS i EWO, co pozwoliłoby Wielkiej Brytanii związać się z nimi bez podporządkowywania się organom po-

---

<sup>31</sup> Urwin, *The Community of Europe*, s. 60.

<sup>32</sup> W. LaFeber, *America, Russia, and the Cold War 1945-1984*, Alfred A. Knopf, New York 1985, s. 109-110.

<sup>33</sup> Jansen, De Vree, *The ordeal of unity*, s. 123.

nadnarodowym<sup>34</sup>. Propozycja ta nie została zaakceptowana przez *Szóstkę*, tym bardziej że Wielka Brytania nie chciała się zobowiązać do zaangażowania militarnego.

Na mocy Traktatu miała powstać Europejska Wspólnota Obronna, organizacja o charakterze wojskowym, której celem miała być obrona Europy Zachodniej przed ewentualnym atakiem<sup>35</sup>. EWO miała być ważnym krokiem na drodze do utworzenia zjednoczonej Europy, ale jednocześnie chciano, aby była zakorzeniona w ramach Sojuszu Atlantyckiego. Zadaniem EWO miała być integracja sił zbrojnych w ramach ponadnarodowej struktury, jakkolwiek EWO nie miała posiadać tak wielu elementów ponadnarodowych, jak EWWiS. Główną rolę miała bowiem odgrywać Rada Ministrów, gdzie reprezentowane miały być państwa członkowskie i która miała podejmować decyzje na zasadzie jednomyślności. Organem wykonawczym, który miał wprowadzać w życie decyzje Rady Ministrów, miała być Rada Komisarzy. Przewidywano także stworzenie Zgromadzenia oraz Trybunału. Państwa członkowskie miały włączyć część własnych sił zbrojnych do Armii Europejskiej, z wyjątkiem Niemiec Zachodnich, które nie miały prawa posiadać żadnych jednostek zbrojnych poza tymi, które podlegałyby kontroli ze strony Europejskiej Wspólnoty Obronnej. Ograniczenia wobec Niemiec Zachodnich miały także dotyczyć zakazu produkcji broni nuklearnej i pewnych innych rodzajów uzbrojenia.

Już w trakcie negocjacji nad EWO w niektórych państwach pojawiły się głosy o potrzebie powołania czegoś w rodzaju władzy politycznej, która byłaby nadrzędna wobec Armii Europejskiej<sup>36</sup>. W rezolucji przyjętej 10 września 1952 r. w Luksemburgu przez ministrów państw członkowskich EWWiS stwierdzono, że ostatecznym celem jest utworzenie całościowej Europejskiej Wspólnoty Politycznej. Jednocześnie poproszono Zgromadzenie EWWiS, aby przygotowało odpowiedni projekt traktatu. Tego rodzaju oferta była w zgodzie

---

<sup>34</sup> R. Cardozo, *The project for a Political Community (1952-54)*, w: R. Pryce [red.], *The dynamics of European Union*, Croom Helm, London 1987, s. 52.

<sup>35</sup> Jansen, De Vree, *The ordeal of unity*, s. 123-127; Urwin, *The Community of Europe*, s. 62-63.

<sup>36</sup> Cardozo, *The project for a Political Community (1952-54)*, s. 53-54.

z artykułem 38 Traktatu EWO, który nadawał Zgromadzeniu EWO uprawnienia do opracowywania projektów dokumentów o charakterze konstytucyjnym. Z uwagi na to, że nie istniało jeszcze Zgromadzenie EWO, poszerzono skład Zgromadzenia EWWiS o 9 członków Zgromadzenia Rady Europy i powołano Zgromadzenie Ad Hoc pod przewodnictwem Paula-Henriego Spaaka. Zadaniem Zgromadzenia Ad Hoc było przygotowanie projektu EWP.

Projekt Traktatu ustanawiającego Europejską Wspólnotę Polityczną został zaprezentowany 10 marca 1953 r.<sup>37</sup> Przewidywano, że EWP, oprócz całkowicie nowych zadań politycznych i gospodarczych, będzie wypełniała także funkcje EWWiS i EWO. W zakres działalności EWP miały wchodzić problemy związane z ochroną praw człowieka i fundamentalnych wolności, polityką obronną, polityką zagraniczną i sprawami gospodarczymi. EWP miała być nierozwiązywalna. Miała mieć charakter ponadnarodowy i federalny. Proponowano dwuizbowy parlament, przy czym niższa izba miała być wybierana w drodze bezpośrednich wyborów. Funkcje wykonawcze miały być wypełniane przez Europejską Radę Wykonawczą, której przewodniczący miał być wybierany przez Senat. Interesów państw członkowskich miała bronić Rada Ministrów Narodowych. Ponadto przewidywano Trybunał Sprawiedliwości i Radę Gospodarczo-Społeczną.

Projekt przygotowany przez Zgromadzenie Ad Hoc uważany był za zbyt ambitny, ale stanowił punkt wyjścia w negocjacjach prowadzonych przez państwa *Szóstki*<sup>38</sup>. Negocjacje zostały jednak przerwane ze względu na negatywny wynik głosowania nad ratyfikacją Traktatu EWO we francuskim Zgromadzeniu Narodowym. 30 sierpnia 1954 r. francuscy deputowani, stosunkiem głosów 319 do 264, nie wyrazili zgody na przyjęcie Traktatu EWO, motywując to głównie faktem, że Wielka Brytania pozostanie poza strukturami EWO i będzie wobec tego w pełni suwerenna<sup>39</sup>.

Porażka Europejskiej Wspólnoty Obronnej doprowadziła do przerwania prac nad Europejską Wspólnotą Polityczną. Wielu prob-

---

<sup>37</sup> Cardozo, *The project for a Political Community (1952-54)*, s. 58-61; Jansen, De Vree, *The ordeal of unity*, s. 128.

<sup>38</sup> Cardozo, *The project for a Political Community (1952-54)*, s. 62-71.

<sup>39</sup> Jansen, De Vree, *The ordeal of unity*, s. 125-127.



lemów nie rozwiązano, zarówno w krótkim, jak i długim czasie. Po pierwsze, zaprzepaszczone zostało szanse na stworzenie ponadnarodowej struktury, tzn. EWP, w której ramach zachodziłyby procesy integracji politycznej, być może uzupełnione procesami integracji gospodarczej. Doprowadziło to do sytuacji, że integracja europejska zaczęła się rozwijać jedynie w wymiarze gospodarczym, a kwestia realizacji integracji politycznej została odłożona na później. Co więcej, do dzisiaj, pomimo stworzenia wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa na mocy Traktatu z Maastricht, integracja polityczna ma przede wszystkim charakter międzyrządowy, a nie ponadnarodowy, a możliwości debaty nad problemami związanymi z bezpieczeństwem są bardzo ograniczone. Po drugie, nie załatwiono problemu uzbrojenia Niemiec Zachodnich, na czym przede wszystkim zależało Stanom Zjednoczonym. Ten drugi problem został szybko rozwiązany poprzez przekształcenie Unii Zachodniej.

23 października 1954 r. podpisano Układy Paryskie, które modyfikowały Traktat Brukselski<sup>40</sup> i doprowadziły do przekształcenia Unii Zachodniej w Unię Zachodnioeuropejską po ich wejściu w życie 6 maja 1955 r. Poszerzeniu uległ skład członkowski organizacji. Do Belgii, Francji, Holandii, Luksemburga i Wielkiej Brytanii dołączyły Niemcy Zachodnie i Włochy. Dzięki stworzeniu Unii Zachodnioeuropejskiej mogło nastąpić uzbrojenie Niemiec Zachodnich i wejście tego państwa do Sojuszu Atlantyckiego. Unia Zachodnioeuropejska bowiem, w odróżnieniu od NATO, stworzyła lepszy mechanizm kontroli maksymalnych pułapów uzbrojenia i liczebności sił zbrojnych<sup>41</sup>. Bez zgody państw członkowskich UZE Niemcy nie mogły posiadać więcej niż 12 dywizji. W myśl Układów Paryskich zgodzono się na stacjonowanie wojsk państw sprzymierzonych w Niemczech. Wielka Brytania zobowiązała się do zachowania kilku dywizji na kontynencie europejskim. Co więcej, Niemcy Zachodnie nie mogły produkować broni atomowej, biologicznej i chemicznej.

---

<sup>40</sup> *The Brussels Treaty and Protocols*, w: Alfred Cahen, *The Western European Union and NATO. Building a European Defence Identity within the context of Atlantic solidarity*, Brassey's, London 1989, s. 69-82.

<sup>41</sup> Jansen, De Vree, *The ordeal of unity*, s. 134.

Unia Zachodnioeuropejska w początkowym okresie działalności odegrała dosyć istotną rolę<sup>42</sup>. Nie tylko stworzyła mechanizm kontroli nad procesem tworzenia armii niemieckiej, ale umożliwiła pozostawienie wojsk brytyjskich na kontynencie europejskim. UZE nadzorowała także powrót kraju Saary do Niemiec, a ponadto do 1973 r., czyli do wejścia Wielkiej Brytanii do Wspólnoty Europejskiej, była jedynym wielostronnym forum konsultacji politycznych pomiędzy państwami europejskimi a Wielką Brytanią. Po 1973 r. UZE straciła na znaczeniu i została reaktywowana dopiero w 1984 r.

#### **4. Traktaty Rzymskie: powstanie Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej i Europejskiej Wspólnoty Energii Atomowej**

Niepowodzenie związane z możliwością stworzenia federacji państw europejskich, w wyniku odrzucenia Traktatu Europejskiej Wspólnoty Obronnej i zaprzestania prac nad Europejską Wspólnotą Polityczną, doprowadziło do ponownej analizy celów planu Schumana, który rozpoczął proces integracji gospodarczej przez powołanie Europejskiej Wspólnoty Węgla i Stali. Jakkolwiek zaczęto zastanawiać się nad intensyfikacją procesów integracji gospodarczej, to jednak stawiano przed sobą cele polityczne. Jak podkreślił w 1964 r. Paul-Henri Spaak: „Ci, którzy naszkicowali Traktat Rzymski [...] nie myśleli o nim jedynie w kategoriach gospodarczych; myśleli o nim jako o etapie na drodze do unii politycznej”<sup>43</sup>.

Już w 1953 r. holenderski minister spraw zagranicznych, Beyen, zaproponował stworzenie Europejskiej Unii Celnej, która miała uzupełniać strukturę Europejskiej Wspólnoty Politycznej w wymiarze

---

<sup>42</sup> Podraza, *The Western European Union and Central Europe*, s. 22.

<sup>43</sup> Paul-Henri Spaak podpisywał Traktaty Rzymskie jako belgijski minister spraw zagranicznych. Cytat za: Urwin, *The Community of Europe*, s. 76.

gospodarczym<sup>44</sup>. 20 maja 1955 r. Belgia, Holandia i Luksemburg przedstawiły wspólne memorandum adresowane do Francji, Niemiec i Włoch<sup>45</sup>. Postulowano w nim utworzenie unii celnej oraz europejskiej organizacji energii atomowej. Niemcy ze swojej strony zaproponowały, aby usunąć bariery handlowe pomiędzy państwami członkowskimi Europejskiej Wspólnoty Węgla i Stali. Inicjatywy te były rozważane podczas konferencji ministrów spraw zagranicznych państw *Szóstki*, która odbyła się 1-2 czerwca 1955 r. w Messynie. Wynikiem konferencji było powołanie komitetu międzyrządowego pod przewodnictwem belgijskiego ministra spraw zagranicznych Spaaka.

Komitet międzyrządowy obradował między lipcem a październikiem 1955 r.<sup>46</sup> Uczestniczyli w nim przedstawiciele państw *Szóstki*, Wysokiej Władzy oraz Wielkiej Brytanii. Było jednak niemal od samego początku wiadome, że Wielka Brytania nie jest zainteresowana uczestnictwem we wspólnym rynku, który miał być tworzony pomiędzy państwami członkowskimi nowej organizacji. Wobec tego kraj ten nie wziął udziału w formalnych negocjacjach, które trwały od czerwca 1956 r. do marca 1957 r. Opierały się one na raporcie przygotowanym przez komitet Spaaka, w którym sugerowano stworzenie wspólnego rynku i zainicjowanie integracji sektorowej jedynie w zakresie energii atomowej. Ostatecznie 25 marca 1957 r. podpisano w Rzymie Traktaty ustanawiające Europejską Wspólnotę Gospodarczą i Europejską Wspólnotę Energii Atomowej. Traktaty te, które zwane są także Traktatami Rzymskimi, zostały podpisane przez państwa *Szóstki*, tj. Belgię, Francję, Holandię, Luksemburg, Niemcy i Włochy. Po okresie ratyfikacji weszły one w życie 1 stycznia 1958 r. i wtedy, obok EWWiS, powstały EWG i Euratom.

---

<sup>44</sup> H. J. Küsters, *The Treaties of Rome (1955-57)*, w: Pryce [red.], *The dynamics of European Union*, s. 81-82.

<sup>45</sup> Memorandum to zrodziło się w wyniku rozmów, jakie prowadził Paul-Henri Spaak z Monnetem i Beyenem. Monnet zaproponował utworzenie Wspólnoty Energii Atomowej.

<sup>46</sup> Küsters, *The Treaties of Rome (1955-57)*, s. 84-85.

Euratom powstał w wyniku nacisków Francji<sup>47</sup>. Kraj ten, w odróżnieniu od pozostałych państw, był bardziej zainteresowany integracją sektorową w dziedzinie energii atomowej niż stworzeniem wspólnego rynku. Wynikało to z obaw, że Niemcy Zachodnie, prowadząc pokojowe badania nuklearne, mogły wykorzystać materiały rozszczepialne do celów wojskowych. Na mocy wcześniejszych ustaleń Niemcy miały zakaz produkcji broni atomowej, jednak dla Francji było to niewystarczające. Euratom wyposażono wobec tego w szereg kompetencji związanych z nadzorem nad przemysłem nuklearnym. Zgodnie z Traktatami Rzymskimi, Euratom ma zapewnić wszystkim użytkownikom na terenie państw członkowskich zaopatrzenie w rudy i paliwa atomowe. W tym celu powołano specjalną Agencję. Ma ona prawo opcji dotyczące nabywania praw użytkownika materiałów rozszczepialnych. Wykonuje je przez zawieranie kontraktów z producentami minerałów, półproduktów i specjalnych materiałów rozszczepialnych. Agencja wobec tego kontroluje sposób użytkowania materiałów rozszczepialnych do celów pokojowych. Nie ma natomiast tego prawa w odniesieniu do wykorzystania materiałów rozszczepialnych do celów wojskowych.

Waga Traktatów Rzymskich polega jednak przede wszystkim na powołaniu Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej<sup>48</sup>. Podpisując Traktat EWG, państwa członkowskie zobowiązały się do ustanowienia w przeciągu kilkunastu lat wspólnego rynku, czyli obszaru bez granic wewnętrznych, w ramach którego istnieje swobodny przepływ towarów, osób, usług i kapitału. Podstawowym elementem wspólnego rynku jest unia celna, dzięki której wprowadzono wspólną zewnętrzną taryfę celną, zobowiązując się jednocześnie do zlikwidowania ceł w obrocie towarowym pomiędzy państwami członkowskimi. Postanowiono także, że wprowadzi się wspólne polityki, tj. przede wszystkim wspólną politykę transportową i wspólną politykę rolną. Zarówno w ramach Euratomu, jak i EWG stworzono identyczny system instytucjonalny, jak w EWWiS. Odpowiednikiem Wysokiej

---

<sup>47</sup> Jansen, De Vree, *The ordeal of unity*, s. 146-149.

<sup>48</sup> Na mocy Traktatu o Unii Europejskiej z Maastricht zmieniono nazwę „Europejska Wspólnota Gospodarcza” na „Wspólnota Europejska”.

Władzy stała się Komisja. Niektóre instytucje, tj. Zgromadzenie i Trybunał Sprawiedliwości, stały się wspólnymi organami trzech Wspólnot.

Wielka Brytania, która początkowo nie wyraziła zainteresowania wejściem do Wspólnot Europejskich, doprowadziła do powstania w 1960 r. Europejskiego Stowarzyszenia Wolnego Handlu (EFTA). Oprócz Wielkiej Brytanii organizację tę założyły Austria, Dania, Norwegia, Portugalia, Szwajcaria i Szwecja. Cele, jakie stawiały przed sobą państwa członkowskie, różniły się od modelu integracji przyjętego w ramach Wspólnot Europejskich. Po pierwsze, EFTA skupiała się jedynie na współpracy gospodarczej pomiędzy państwami członkowskimi, lecz nie stawiała przed sobą zadań o charakterze politycznym. Po drugie, państwa członkowskie EFTA zgodziły się na utworzenie strefy wolnego handlu bez wprowadzania zewnętrznej taryfy celnej czy też wspólnych polityk. Proces integracji zachodzący w ramach EFTA nie miał być tak pogłębiony, jak w przypadku Wspólnot Europejskich.

## **5. Kryzys we Wspólnocie Europejskiej w latach 60.**

### **5.1. Koncepcja Europy Charlesa de Gaulle'a**

Duży wpływ na funkcjonowanie Wspólnot Europejskich w latach 60. wywarł prezydent Francji, Charles de Gaulle. Zwrócił on uwagę na konieczność współpracy politycznej pomiędzy państwami członkowskimi, ale z drugiej strony doprowadził do ostrego kryzysu w łonie Wspólnot Europejskich. Wynikało to z odmiennej koncepcji współpracy europejskiej, którą reprezentował generał de Gaulle, w porównaniu z politykami, którzy doprowadzili do powstania Wspólnot Europejskich.

Dojście w 1958 r. de Gaulle'a do władzy wzbudziło niepokoje związane z możliwością wystąpienia Francji ze Wspólnot Europejskich z powodu niechętnych opinii na temat koncepcji ponadnaro-

dowego państwa europejskiego<sup>49</sup>. Co więcej, de Gaulle, jako polityk opozycyjny, głosował przeciwko Traktatowi EWWiS, Traktatom Rzymskim, oraz planowi stworzenia Europejskiej Wspólnoty Obronnej. Nie były to obawy do końca uzasadnione, gdyż de Gaulle doceniał korzyści gospodarcze związane z przynależnością Francji do Wspólnot. Wycofanie się Francji mogło także doprowadzić do jej izolacji w Europie Zachodniej<sup>50</sup>. Ponadto de Gaulle musiał się liczyć z członkami swojego koalicyjnego rządu, zarówno socjalistami, jak i chrześcijańskimi demokratami, którzy opowiadali się za rozwojem integracji w ramach Wspólnot Europejskich.

De Gaulle, prezentując swoje poglądy na temat jedności europejskiej, opowiadał się za współpracą suwerennych państw narodowych. Mówił o porozumieniu państw europejskich, o rozwoju więzi pomiędzy nimi, które doprowadzą do wzrostu współzależności i solidarności<sup>51</sup>. Nie wykluczał możliwości stworzenia w przyszłości konfederacji. Był natomiast przeciwnikiem ponadnarodowego, europejskiego superpaństwa rządzonego przez technokratów i w znacznej mierze obcokrajowców, którzy decydowaliby o losie narodu francuskiego<sup>52</sup>. De Gaulle opowiadał się wobec tego za „Europą ojczyzn”, w której główną rolę odgrywają państwa narodowe, a nie instytucje ponadnarodowe. Te ostatnie nie powinny dążyć do ograniczenia suwerennych uprawnień państw narodowych, ich rolę „należałoby sprowadzić do właściwych im wymiarów – do czynnika pomocniczego, technicznego”<sup>53</sup>. Kolejnym ważnym elementem koncepcji de Gaulle’a był nacisk położony na polityczne podstawy jedności europejskiej. De Gaulle twierdził, że proces integracji należałoby rozpocząć od zgody co do politycznych celów tego procesu, a co więcej, integracja gospodarcza powinna być poprzedzona unifikacją polityczną<sup>54</sup>.

---

<sup>49</sup> S. George, *Politics and policy in the European Community*, Clarendon Press, Oxford 1985, s. 10.

<sup>50</sup> Jansen, De Vree, *The ordeal of unity*, s. 174.

<sup>51</sup> Ch. de Gaulle, *A concert of European states*, w: Nelsen, Stubb [red.], *The European Union*, s. 32.

<sup>52</sup> De Gaulle, *A concert of European states*, s. 30.

<sup>53</sup> Marszałek, *Z historii europejskiej idei integracji międzynarodowej*, s. 152.

<sup>54</sup> Jansen, De Vree, *The ordeal of unity*, s. 173.

De Gaulle tym samym wyrażał swój sprzeciw wobec faktu, że w latach 50., powołując Wspólnoty Europejskie, odwrócono niejako kolejność poprzez zainicjowanie procesu integracji gospodarczej. Postawa de Gaulle'a wobec problemów europejskich wynikała także z jego antyamerykanizmu. Tym można tłumaczyć koncepcję de Gaulle'a Europy od Atlantyku po Ural, Europy, która miała nie uczestniczyć w konflikcie Wschód–Zachód. Jakkolwiek trudno było zjednoczyć Europę w takim kształcie terytorialnym w latach 60., to de Gaulle, prezentując tę koncepcję, pragnął ograniczyć wpływy amerykańskie na kontynencie europejskim. Była to więc koncepcja Europy pozbawionej elementu atlantyckiego.

## 5.2. Projekt Europejskiej Unii Politycznej

Idea współpracy politycznej pomiędzy państwami europejskimi pojawiła się na przełomie lat 50. i 60., głównie z inicjatywy Charlesa de Gaulle'a. Pomysł ten był już dyskutowany podczas oficjalnej wizyty de Gaulle'a we Włoszech w czerwcu 1959 r. i został ogłoszony przez prezydenta Francji na konferencji prasowej we wrześniu 1960 r.<sup>55</sup> Konsultacje pomiędzy państwami *Szóstki*, w tym spotkania na szczycie w Paryżu w lutym i w Bonn w lipcu 1961 r., zaowocowały powołaniem komitetu przedstawicieli rządów państw członkowskich, który obradował pod przewodnictwem francuskiego dyplomaty Christiana Foucheta. Negocjacje w ramach komitetu Foucheta doprowadziły do ostrej polaryzacji stanowisk pomiędzy Francją a resztą państw<sup>56</sup>. Sam Fouchet w styczniu 1962 r. przedstawił tzw. II plan Foucheta, który był konsultowany z prezydentem de Gaulle'em i w którym Francja w zasadzie wycofywała się z wcześniejszych ustaleń i koncesji udzielonych na rzecz pozostałych państw. Różnice pomiędzy stronami doprowadziły do tego, że ministrowie spraw zagranicznych państw *Szóstki*, którzy spotkali się w kwietniu 1962 r.,

---

<sup>55</sup> P. Gerbet, *In search of political union: the Fouchet plan negotiations (1960-62)*, w: Pryce [red.], *The dynamics of European Union*, s. 112-113.

<sup>56</sup> Gerbet, *In search of political union*, s. 116-123; Jansen, De Vree, *The ordeal of unity*, s. 181-186.

nie osiągnęli żadnego porozumienia i wobec tego nie wznowiono już obrad w ramach komitetu międzyrządowego.

Kontrowersje pomiędzy Francją a resztą państw dotyczyły kilku zasadniczych punktów<sup>57</sup>. Po pierwsze, Francja opowiadała się przeciwko uczestnictwu Wielkiej Brytanii, za czym optowały w szczególności Belgia i Holandia. Zagadnienie to było o tyle istotne, że w sierpniu 1961 r. Wielka Brytania złożyła podanie o członkostwo we Wspólnotach Europejskich. De Gaulle był przeciwny przyłączeniu się Wielkiej Brytanii do Wspólnot Europejskich, gdyż – jego zdaniem – kraj ten dążył do sparaliżowania Wspólnot od wewnątrz<sup>58</sup>. Nie chciał nawet, aby Wielka Brytania mogła chociaż brać udział w negocjacjach nad Europejską Unią Polityczną. Po drugie, współpraca polityczna pomiędzy państwami *Szóstki* miała dotyczyć przede wszystkim polityki zagranicznej i obronnej. Brak było w propozycji francuskiej wystarczających gwarancji określających stosunek pomiędzy przyszłą Unią a Sojuszem Atlantyckim. Pozostałe państwa wyraźnie dążyły do tego, aby ewentualna współpraca w dziedzinie polityki obronnej odbywała się w ramach NATO albo w taki sposób, by Sojusz Atlantycki uległ wzmocnieniu. De Gaulle był temu przeciwny i dopiero w ostatnim okresie negocjacji był skłonny do wprowadzenia do projektu traktatu odniesienia do NATO. Po trzecie, problemem spornym był stosunek pomiędzy Europejską Unią Polityczną a Wspólnotami Europejskimi. Unia miała mieć charakter międzyrządowy. De Gaulle dążył do tego, aby Unia stała niejako ponad Wspólnotami, co mogło doprowadzić do marginalizacji ponadnarodowych Wspólnot. Inne państwa nie chciały się na to zgodzić.

Fiasko projektu Europejskiej Unii Politycznej doprowadziło do odłożenia możliwości współpracy politycznej pomiędzy państwami aż do początków lat 70. Jedynym konkretnym rezultatem było zainicjowanie bliskich kontaktów pomiędzy Francją a Niemcami. 22 stycznia 1963 r. Konrad Adenauer i Charles de Gaulle podpisali w Paryżu traktat, w którym określono zasady współpracy pomiędzy

---

<sup>57</sup> Gerbet, *In search of political union*, s. 116-123; Jansen, De Vree, *The ordeal of unity*, s. 181-186.

<sup>58</sup> De Gaulle, *A concert of European states*, s. 39.



Francją a Niemcami. Stwierdzono w nim, że strony będą odbywać regularne konsultacje w zakresie polityki zagranicznej w celu osiągnięcia, w razie możliwości, zbieżnego stanowiska<sup>59</sup>. Konsultacje miały dotyczyć przede wszystkim problemów związanych z działalnością Wspólnot Europejskich, politycznych i gospodarczych stosunków Wschód–Zachód oraz zagadnień dyskutowanych w ramach NATO i innych organizacji międzynarodowych. Traktat zapoczątkował stałe konsultacje zarówno na szczeblach politycznych, jak i urzędniczych pomiędzy Francją a RFN. Ta ścisła współpraca polityczna wywarła wpływ na działalność Wspólnot Europejskich z uwagi na to, że wiele inicjatyw związanych z procesem integracji europejskiej było popieranym wspólnie przez Francję i RFN.

### **5.3. Francuskie „Nie” wobec członkostwa Wielkiej Brytanii we Wspólnotach Europejskich**

Jak wspomniano powyżej, już w trakcie negocjacji nad Europejską Unią Polityczną jednym z dyskutowanych problemów była kwestia oficjalnego podania Wielkiej Brytanii o członkostwo we Wspólnotach Europejskich. Wielka Brytania, która nie przystąpiła do Traktatów Rzymskich w 1957 r., rozpoczęła proces zmian swojej polityki europejskiej na początku lat 60. Konserwatywny rząd Harolda Macmillana, składając podanie o członkostwo, kierował się kilkoma zasadniczymi powodami<sup>60</sup>. Po pierwsze, dla państw członkowskich stowarzyszenia EFTA większe znaczenie, z punktu widzenia obrotów handlowych, miała Europejska Wspólnota Gospodarcza niż inne państwa stowarzyszenia EFTA. Po drugie, Macmillan zdawał sobie sprawę z malejącego znaczenia Wielkiej Brytanii w stosunkach międzynarodowych zarówno w odniesieniu do państw Brytyjskiej Wspólnoty Narodów, jak i przede wszystkim w kontaktach ze Stanami Zjednoczonymi. Wielka Brytania była najbliższym europejskim sojusznikiem USA, ale dla nowego prezydenta Kennedy’ego

---

<sup>59</sup> Fragment porozumienia w: Jansen, De Vree, *The ordeal of unity*, s. 187.

<sup>60</sup> Urwin, *The Community of Europe*, s. 117-120.

coraz większą rolę zaczęła odgrywać jednocząca się Europa Zachodnia. Po trzecie, rząd Macmillana zdawał sobie sprawę z gorszej sytuacji gospodarczej Wielkiej Brytanii w stosunku do państw członkowskich Wspólnot Europejskich, czego wyrazem był między innymi wolniejszy wzrost gospodarczy. Po czwarte, Wielka Brytania zaczęła postrzegać Wspólnoty Europejskie jako struktury, które realizują nie tylko cele zapisane w traktatach założycielskich, ale także wytyczają perspektywy rozwoju długoterminowego, czego przykładem była inicjatywa współpracy w zakresie polityki zagranicznej.

Powyższe czynniki doprowadziły do złożenia w sierpniu 1961 r. przez Wielką Brytanię oficjalnego podania o członkostwo we Wspólnotach Europejskich. W tym samym czasie swoje aplikacje przedstawiły Dania, Irlandia i Norwegia. Negocjacje, rozpoczęte w październiku 1961 r., zostały przerwane z uwagi na weto Francji, które zostało ogłoszone przez prezydenta de Gaulle'a na konferencji prasowej w styczniu 1963 r. De Gaulle, przedstawiając argumenty przeciwko brytyjskiemu uczestnictwu we Wspólnotach Europejskich, podkreślał gospodarczą odrębność Wielkiej Brytanii w porównaniu z krajami z kontynentu europejskiego, co wynikało przede wszystkim z więzów Wielkiej Brytanii ze swoimi byłymi koloniami<sup>61</sup>. Prezydent Francji, podkreślając bliskie stosunki pomiędzy USA a Wielką Brytanią, wyrażał także obawy, że brytyjskie członkostwo zmieni charakter współpracy w ramach Wspólnot Europejskich. De Gaulle twierdził nawet, że wspólnota atlantycka, zdominowana przez Stany Zjednoczone, może nawet w przyszłości wchłonąć Wspólnoty Europejskie. Tego rodzaju opinie były między innymi wynikiem porozumienia, które zostało zawarte pomiędzy USA a Wielką Brytanią w Nassau w grudniu 1962 r. Porozumienie to zakładało bliską współpracę pomiędzy dwoma państwami, także w dziedzinie nuklearnej. Spotkało się ono z ostrą krytyką ze strony de Gaulle'a i posłużyło prezydentowi Francji jako pretekst do wyrażenia sprzeciwu wobec członkostwa Wielkiej Brytanii we Wspólnotach Europejskich. Posunięcie de

---

<sup>61</sup> Fragmenty wypowiedzi de Gaulle'a w: Urwin, *The Community of Europe*, s. 123-124, 125.

Gaulle'a można więc w dużej mierze tłumaczyć jego antyamerykanizmem.

W drugiej połowie lat 60. prezydent de Gaulle po raz drugi wyraził swój sprzeciw wobec możliwości wejścia Wielkiej Brytanii do Wspólnot Europejskich. Swoje podanie Wielka Brytania złożyła razem z Danią i Irlandią w maju 1967 r. Już w kilka miesięcy później, tj. w listopadzie 1967 r., de Gaulle na konferencji prasowej powtórzył w zasadzie argumenty przedstawione w 1963 r., stwierdzając, że zarówno pod względem gospodarczym, jak i politycznym Wielka Brytania nie pasuje do Europy budowanej przez państwa *Szóstki*<sup>62</sup>. Wyrażając swoje veto, de Gaulle całkowicie powstrzymał proces rozszerzenia składu członkowskiego Wspólnot Europejskich. Decyzję tę podejmował samodzielnie, bez jakichkolwiek konsultacji z innymi państwami członkowskimi.

#### **5.4. Kryzys instytucjonalny w 1965 r.**

Prezydent Francji, Charles de Gaulle, doprowadził do ostrego kryzysu w łonie Wspólnot Europejskich w 1965 r., co zakończyło się przyjęciem tzw. kompromisu luksemburskiego. Działania podejmowane przez de Gaulle'a były podyktowane przede wszystkim ochroną narodowego interesu Francji. Kryzys wybuchł w związku z propozycjami, jakie 1 kwietnia 1965 r. Komisja EWG przedstawiła Radzie Ministrów. Dotyczyły one finansowania wspólnej polityki rolnej poprzez stworzenie systemu bezpośrednich dochodów Wspólnot i wzmocnienia w tym kontekście uprawnień budżetowych Parlamentu Europejskiego<sup>63</sup>. Jakkolwiek Francja opowiadała się za pełną implementacją wspólnej polityki rolnej, to jednak była przeciwna rozszerzeniu uprawnień instytucji Wspólnot Europejskich, co wiązało się z możliwością rozwoju elementów ponadnarodowych. Spór wokół tych propozycji doprowadził do wycofania się Francji w czerwcu 1965 r. z uczestniczenia w obradach Rady. Tym samym Francja

---

<sup>62</sup> Jansen, De Vree, *The ordeal of unity*, s. 299.

<sup>63</sup> Jansen, De Vree, *The ordeal of unity*, s. 283-288.

przez pół roku prowadziła tzw. *politykę pustego krzesła*. Powody postępowania Francji przedstawił sam de Gaulle na konferencji prasowej, która miała miejsce 9 września 1965 r. W swoim oświadczeniu zacytował on fragment konstytucji francuskiej, w myśl której „francuska suwerenność spoczywa w rękach narodu francuskiego, który korzysta z niej poprzez swoich przedstawicieli i za pomocą referendum”, dodając jednocześnie, że od tej reguły nie czyni się żadnego wyjątku<sup>64</sup>. De Gaulle uzależnił powrót Francji do Rady od spełnienia trzech warunków: rozwiązania problemów związanych ze wspólną polityką rolną; zgody państw członkowskich, aby nie wzmacniać instytucji EWG; podejmowania decyzji przez Radę na zasadzie jednomyślności także po 1 stycznia 1966 r. Ostatecznie po półrocznym konflikcie zawarto pod koniec stycznia 1966 r. w Luksemburgu kompromis, który w zasadzie był cichą rewizją Traktatów Wspólnot Europejskich. Kompromis ten dotyczył decyzji podejmowanych przez Radę większością głosów na podstawie propozycji legislacyjnej Komisji<sup>65</sup>. W tym wypadku, gdy w grę będą wchodziły bardzo ważne interesy jednego lub kilku partnerów, członkowie Rady będą dążyli do osiągnięcia jednomyślności. Kompromis ten, wbrew zapisom Traktatów, stanowił odejście od zasady głosowania większościowego na rzecz jednomyślności. Kompromis luksemburski miał poważny wpływ na charakter Wspólnot Europejskich<sup>66</sup>. Po pierwsze, ograniczył on w znacznej mierze rozwój elementów ponadnarodowych i sprowadził sposób podejmowania decyzji do negocjacji międzyrządowych. Po drugie, osłabił on rolę Komisji z uwagi na to, że propozycje legislacyjne przedstawiane przez ten organ musiały być w zasadzie akceptowane przez wszystkie państwa członkowskie.

---

<sup>64</sup> Jansen, De Vree, *The ordeal of unity*, s. 288.

<sup>65</sup> Tekst kompromisu w: C. H. Church, D. Phinmore, *European Union and European Community: a handbook and commentary on the 1992 Maastricht Treaties*, Prentice Hall, London 1994, s. 531-532.

<sup>66</sup> Jansen, De Vree, *The ordeal of unity*, s. 290.

## 6. Proces pogłębiania i poszerzania Wspólnot Europejskiej w latach 70.

Kryzys w łonie Wspólnot Europejskich został w dużej mierze zażegnany podczas spotkania na szczycie, które odbyło się w Hadze 1-2 grudnia 1969 r. Nie uczestniczył już w nim Charles de Gaulle, którego zastąpił na stanowisku prezydenta Francji Georges Pompidou.

Nowy prezydent już w lipcu 1969 r. wycofał weto Francji wobec przyjęcia Wielkiej Brytanii do Wspólnot Europejskich<sup>67</sup>. Pozwoliło to szefom państw i rządów na podjęcie w Hadze decyzji o rozpoczęciu negocjacji członkowskich z Wielką Brytanią, Irlandią, Danią i Norwegią. Zakończyły się one podpisaniem w styczniu 1972 r. umów akcesyjnych. Ze względu jednak na negatywny wynik referendum Norwegia nie przystąpiła do Wspólnot Europejskich, które 1 stycznia 1973 r. poszerzyły się o Wielką Brytanię, Irlandię i Danię.

Znaczenie spotkania w Hadze polegało jednak przede wszystkim na zarysowaniu dwóch ogólnych kierunków integracji w ramach Wspólnot Europejskich. Po pierwsze, poinstruowano ministrów spraw zagranicznych, aby przestudiowali problem politycznej unifikacji w kontekście rozszerzenia Wspólnot o nowe państwa członkowskie<sup>68</sup>. W tym celu w marcu 1970 r. został stworzony komitet Davignona, którego raport przyjęli ministrowie spraw zagranicznych w lipcu 1970 r. Raport ten przewidywał wymianę informacji i odbywanie regularnych konsultacji we wszystkich istotnych problemach z zakresu polityki zagranicznej. Doprowadziło to do stworzenia mechanizmu Europejskiej Współpracy Politycznej, w ramach której prowadzone były konsultacje polityczne aż do czasu wprowadzenia wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa na mocy Traktatu o Unii Europejskiej z Maastricht. Po drugim, na spotkaniu w Hadze

---

<sup>67</sup> F. Nicholson, R. East, *From the six to the twelve: the enlargement of the European Communities*, Longman House, Harlow 1987, s. 41-134.

<sup>68</sup> Ch. Franck, *New ambitions: from the Hague to Paris summits (1969-1972)*, w: Pryce [red.], *The dynamics of European Union*, s. 138-146.

postanowiono, że powinno prowadzić się prace nad planem stworzenia unii gospodarczej i walutowej. Rezultatem tego postanowienia było powołanie komitetu pod przewodnictwem premiera Luksemburga, Pierra Wernera, który przedstawił swój raport w październiku 1970 r. Na podstawie tego raportu w lutym 1971 r. podjęto decyzję o stworzeniu w przeciągu 10 lat unii gospodarczej i walutowej.

Lata 70. obfitowały w propozycje zmian relacji pomiędzy państwami członkowskimi Wspólnot Europejskich. Już w październiku 1972 r. na szczycie poszerzonych Wspólnot Europejskich stwierdzono, że należy dążyć do przekształcenia całości stosunków w Unię Europejską przed końcem ówczesnej dekady<sup>69</sup>. Podczas spotkania na szczycie w Paryżu w grudniu 1974 r. poproszono belgijskiego premiera, Leo Tindemansa, o przygotowanie raportu na temat koncepcji i kształtu Unii Europejskiej<sup>70</sup>. Jednocześnie podjęto decyzje o charakterze instytucjonalnym, które świadczyły o woli państw członkowskich pogłębienia procesów integracyjnych. Postanowiono, że będą się odbywać regularne spotkania na szczycie pod nazwą Rada Europejska i że Parlament Europejski będzie powoływany w drodze wyborów bezpośrednich.

Raport Leo Tindemansa został przedstawiony Radzie Europejskiej 29 grudnia 1975 r.<sup>71</sup>. Składał się on z 6 części: (1) wspólna wizja Europy; (2) Europa w świecie; (3) europejska polityka gospodarcza i społeczna; (4) Europa obywateli; (5) wzmocnienie instytucji; (6) uwagi końcowe. Tindemans zaproponował stworzenie Unii Europejskiej, która miała być nowym etapem w procesie integracji europejskiej. Punktem wyjścia miało być odrodzenie wspólnej wizji Europy, której głosem powinna być Unia Europejska. Tindemans postulował stworzenie nowego społeczeństwa, bardziej demokratycznego i z większym zrozumieniem dla ideałów solidarności i humanizmu. Chciał on, aby Unia Europejska odgrywała istotną rolę w polityce międzynarodowej. Sugerował wobec tego utworzenie

---

<sup>69</sup> Franck, *New ambitions*, s. 144.

<sup>70</sup> J. Vandamme, *The Tindemans report (1975-76)*, w: Pryce [red.], *The dynamics of European Union*, s. 150.

<sup>71</sup> *European Union. Report by Mr Leo Tindemans, Prime Minister of Belgium, to the European Council*, „Bull. EC-Supplement” 1/76.

jednego centrum decyzyjnego i przełamanie podziału na stosunki zewnętrzne, rozwijane przez Wspólnoty Europejskie, i współpracę w zakresie polityki zagranicznej, realizowaną w ramach Europejskiej Współpracy Politycznej. Tindemans podkreślał konieczność osiągnięcia konsensusu w odniesieniu do wspólnej polityki gospodarczej i walutowej, polityki w określonych sektorach oraz polityki socjalnej i regionalnej. Proponował także nowe podejście do integracji gospodarczej, gdyż przewidywał możliwość realizowania wspólnych programów przez wybraną grupę państw z uwagi na zróżnicowanie gospodarcze i finansowe państw członkowskich. Tindemans zastrzegał się, że nie jest to propozycja *Europe à la carte*, gdyż państwa członkowskie będą dążyły do osiągnięcia wspólnego ostatecznego celu. W zakresie tworzenia Europy obywateli Tindemans podkreślał znaczenie ochrony praw Europejczyków i postulował wprowadzenie tzw. zewnętrznych oznak solidarności, na przykład wspólnego paszportu. Duże znaczenie miał rozdział dotyczący wzmocnienia instytucji Wspólnot Europejskich. Tindemans podkreślał, że powrót do współpracy międzyrządowej nie rozwiąże problemów europejskich i wobec tego sugerował wzmocnienie elementów ponadnarodowych.

Dyskusje na temat raportu Leo Tindemansa odbywały się w ramach Rady i grup roboczych w 1976 r.<sup>72</sup> Kontrowersje wzbudziły przede wszystkim propozycja głosowania większością głosów w niektórych dziedzinach współpracy politycznej, nowe formy współpracy gospodarczej i walutowej, projekt zwiększenia uprawnień Parlamentu Europejskiego oraz procedura mianowania przewodniczącego Komisji<sup>73</sup>. Rada Europejska wyraziła zainteresowanie raportem Tindemansa na posiedzeniu 30 listopada 1976 r., ale jedyną praktyczną konkluzją była prośba skierowana do Komisji i Rady, aby instytucje te przedstawiały raz do roku raporty na temat postępu ku Unii Euro-

---

<sup>72</sup> Vandamme, *The Tindemans report (1975-76)*, s. 164-165.

<sup>73</sup> Tindemans sugerował, aby przewodniczącego Komisji mianowała Rada Europejska, a następnie kandydatura ta miała być zatwierdzana przez Parlament Europejski. Po konsultacjach z Radą przewodniczący Komisji mianowałby członków Komisji.

pejskiej<sup>74</sup>. Niemniej jednak raport Tindemansa był ważnym dokumentem w debacie na temat zintensyfikowania procesów integracji europejskiej i stworzenia Unii Europejskiej.

Kolejny istotny raport został zaprezentowany w październiku 1979 r. w odpowiedzi na prośbę Rady Europejskiej<sup>75</sup>. Autorami jego byli Barend Biesheuvel, Edmund Dell i Robert Marjolin, i wobec tego zwany on jest często *raportem trzech mędrców*. Jest on dosyć obszerny i dotyczy jedynie możliwości poprawy funkcjonowania poszczególnych instytucji Wspólnot Europejskich. Raport ten był rozpatrywany przez Radę Europejską, jednak nie wywarł on większego wpływu.

## **7. Jednolity Akt Europejski**

Jednolity Akt Europejski jest wynikiem inicjatyw, które zostały podjęte na początku lat 80. zarówno przez państwa członkowskie, jak i Parlament Europejski. Państwa członkowskie przyjęły w czerwcu 1983 r. Uroczystą Deklarację o Unii Europejskiej, natomiast Parlament Europejski wysunął w 1984 r. Projekt Traktatu ustanawiającego Unię Europejską.

### **7.1. Uroczysta Deklaracja o Unii Europejskiej**

Na początku lat 80. państwa członkowskie wysunęły kilka propozycji dotyczących funkcjonowania instytucji Wspólnot Europejskich i rozwoju integracji europejskiej. Najpoważniejszą z nich była wspólna inicjatywa ministrów spraw zagranicznych RFN, Hansa-Dietricha Genschera, i Włoch, Emilio Colombo. Ministrowie ci przygotowali

---

<sup>74</sup> *Conclusions of the European Council of November 30, 1976*, w: Vandamme, *The Tindemans report (1975-76)*, s. 170-171.

<sup>75</sup> *Report on European institutions. Presented by the committee of three to the European Council*, October 1979.



projekt Aktu Europejskiego, który przedstawili na spotkaniu Rady Europejskiej w listopadzie 1981 r.<sup>76</sup> Nie zyskał on większego zainteresowania, ale na posiedzeniu Rady w styczniu 1982 r. podjęto decyzję o powołaniu grupy roboczej, która miała prowadzić konsultacje na temat projektu.

Prace grupy roboczej oraz kontakty dwustronne i wielostronne zaowocowały przyjęciem 19 czerwca 1983 r. przez Radę Europejską w Stuttgarcie Uroczystej Deklaracji o Unii Europejskiej<sup>77</sup>. Deklaracja ta, pomimo dużego znaczenia, nie dokonała istotniejszych zmian w funkcjonowaniu Wspólnot Europejskich. Szefowie państw i rządów podkreślili w niej zaangażowanie na rzecz stworzenia rzeczywistej unii pomiędzy narodami i państwami członkowskimi Wspólnot. Pomiedzy propozycją Genschera i Colombo a Uroczystą Deklaracją istniały pewne różnice<sup>78</sup>. Widoczne to było między innymi w odniesieniu do roli Rady Europejskiej. Genscher i Colombo opowiedzieli się za możliwością podejmowania przez Radę Europejską konkretnych decyzji w odniesieniu do spraw związanych z funkcjonowaniem Wspólnot Europejskich i Europejskiej Współpracy Politycznej. W Uroczystej Deklaracji pominięto to zagadnienie, jakkolwiek określono w sposób ogólny kompetencje Rady Europejskiej. Przewidziano możliwość działania Rady Europejskiej w charakterze Rady wtedy, gdy dotyczy to Wspólnot Europejskich. Kolejna propozycja Genschera i Colombo, aby państwa członkowskie zainicjowały proces koordynacji w zakresie polityki bezpieczeństwa, też nie znalazła odzwierciedlenia w Uroczystej Deklaracji. Zapisy odnoszące się do uprawnień Parlamentu Europejskiego nie zyskały poparcia ze strony zwolenników szybkiego stworzenia Unii Europejskiej. Dzięki

---

<sup>76</sup> G. Bonvicini, *The Genscher-Colombo plan and the „Solemn Declaration on European Union” (1981-1983)*, w: Pryce [red.], *The dynamics of European Union*, s. 178-181.

<sup>77</sup> *Solemn Declaration on European Union, 19 June 1983, Stuttgart*, „Bull. EC” 6-1983, punkt 1.6.1.

<sup>78</sup> Bonvicini, *The Genscher-Colombo plan and the „Solemn Declaration on European Union” (1981-1983)*, s. 182-184; EP, *Parliamentary institutional resolutions, the Genscher-Colombo act and the Solemn Declaration of Stuttgart: a comparison. Political series 6*, February 1984.

Deklaracji Parlament miał być jedynie informowany przez państwo przewodniczące Wspólnotom Europejskim o jego programie, a także o problemach związanych z Unią Europejską, włączając w to Europejską Współpracę Polityczną. Nie wyrażono jednak zgody na sugestię Genschera i Colombo, aby Parlament udzielał inwestytury nowej Komisji. W Uroczystej Deklaracji mowa była jedynie o odbywaniu debaty i głosowaniu nad programem Komisji. Uroczysta Deklaracja nie zmieniała w sposób zasadniczy stosunków pomiędzy państwami członkowskimi i postrzegano ją niekiedy jako zmarnowaną szansę<sup>79</sup>.

## 7.2. Projekt Traktatu ustanawiającego Unię Europejską

W 1979 r. odbyły się pierwsze bezpośrednie wybory do Parlamentu Europejskiego. Z uwagi na to Parlament dążył do wzmocnienia pozycji w systemie instytucjonalnym Wspólnot Europejskich w dwójki sposób<sup>80</sup>. Po pierwsze, Parlament Europejski przyjął strategię małych kroków, która zmierzała do lepszego wykorzystania istniejących uprawnień PE. W ramach tej strategii Parlament przyjął szereg rezolucji określających stosunki z innymi instytucjami. Po drugie, Parlament zainicjował próbę reform Traktatów, co zaowocowało przyjęciem daleko idącego Projektu Traktatu ustanawiającego Unię Europejską. Parlament, proponując Projekt Traktatu, odgrywał rolę quasi-konstytucyjną. Jak podkreślano, strategię te nie wykluczały się wzajemnie, wręcz przeciwnie – były one stosowane równoległe<sup>81</sup>.

Inicjatorem podjęcia przez Parlament rewizji Traktatów Wspólnot Europejskich był Altiero Spinelli, członek włoskiej partii *Indipendenti di Sinistra* i frakcji komunistycznej w Parlamencie Euro-

---

<sup>79</sup> Bonvicini, *The Genscher-Colombo plan and the „Solemn Declaration on European Union” (1981-1983)*, s. 186.

<sup>80</sup> O. Schmuck, *The European Parliament’s Draft Treaty establishing the European Union (1979-84)*, w: Pryce [red.], *The dynamics of European Union*, s. 192.

<sup>81</sup> K. Hansch, *The reform proposals: the strategy of „small steps” versus the general reform*, w: R. Hrbek, J. Jamar, W. Wessels [red.], *The European Parliament on the eve of the second direct elections: balance sheet and prospects*, College of Europe, Bruges 1984, s. 137.

pejskim. Spinelli był wcześniej członkiem Komisji Europejskiej. Był on jednym z najbardziej wpływowych przedstawicieli organizacji federalistycznych. Już podczas drugiej wojny światowej wypracował podstawowe zręby ideologii federalistycznej, czego przykładem był słynny „Manifest Ventotene” z 1941 r., którego był współautorem<sup>82</sup>. Spinelli zmarł w 1986 r. w Rzymie w wieku 79 lat.

9 lipca 1980 r. odbyło się spotkanie 9 członków Parlamentu Europejskiego w restauracji „Krokodyl” w Strasburgu<sup>83</sup>. Organizatorem tego obiadu był Altiero Spinelli, a jego uczestnicy stworzyli Klub Krokodyla, którego celem było dążenie do reformy Wspólnot Europejskich. Inicjatywa Klubu Krokodyla doprowadziła do powołania przez Parlament Europejski komisji problemów instytucjonalnych, która podjęła prace w styczniu 1982 r. Ze względu na opozycję ze strony chrześcijańskich demokratów Spinelli został mianowany sprawozdawcą koordynującym, a nie sprawozdawcą generalnym, jak wcześniej planowano.

Rezultatem prac komisji problemów instytucjonalnych był Projekt Traktatu ustanawiającego Unię Europejską, który został przyjęty przez Parlament Europejski na sesji plenarnej 14 lutego 1984 r. Projekt Traktatu przyjęto dosyć dużą większością głosów. Za przyjęciem Projektu opowiedziało się 237 deputowanych (54, 6%) z ogólnej liczby 434 członków<sup>84</sup>. Przeciwno było tylko 31 deputowanych (7, 1%) przy wysokiej frekwencji wynoszącej 311 deputowanych (71, 7%). Projekt Traktatu zyskał więc dosyć duże poparcie.

Projekt Traktatu ustanawiającego Unię Europejską jest obszernym dokumentem<sup>85</sup>. Zakłada on stworzenie Unii pomiędzy państwami członkowskimi Wspólnot Europejskich. Miała ona obejmować Wspólnoty Europejskie, Europejski System Walutowy i Europejską Współpracę Polityczną. Jak określił to Parlament Europejski w swo-

---

<sup>82</sup> Lipgens, *A history of European integration 1945-1947*, s. 108-117.

<sup>83</sup> R. Cardozo, R. Corbett, *The Crocodile initiative*, w: Juliet Lodge [red.], *European Union: the European Community in search of a future*, Macmillan, London 1986, s. 23-25.

<sup>84</sup> Schmuck, *The European Parliament's Draft Treaty establishing the European Union (1979-84)*, s. 195.

<sup>85</sup> EP, *Draft Treaty establishing the European Union*, February 1984.

jej rezolucji z 1987 r., Unia Europejska miała się opierać na kilku podstawowych zasadach<sup>86</sup>. Po pierwsze, miała to być zasada subsydiarności (pomocniczości), w myśl której tylko te uprawnienia mogą być przekazane Unii, które mogą być bardziej efektywnie i mniejszym kosztem realizowane na płaszczyźnie europejskiej niż narodowej. Po drugie, była to zasada systemu nadanych uprawnień, zgodnie z którą Unia może działać w ramach uprawnień, które są jej przekazane. Po trzecie, była to zasada nieokreślonego czasu trwania Unii i nieodwracalności dziedzictwa Wspólnot. Po czwarte, była to zasada prymatu prawa europejskiego nad prawem wewnętrznym. Podkreślono także inne zasady, między innymi zasadę przedstawicielskiej, demokratycznej i konstytucyjnej natury Unii.

Projekt Traktatu przewidywał powołanie niemal tych samych instytucji, które istniały w ramach Wspólnot Europejskich. Analiza kompetencji poszczególnych organów uprawnia jednak do stwierdzenia, że są one odzwierciedleniem przyjęcia w dużej mierze modelu federalnego<sup>87</sup>. Widać na przykład tendencję, że w procesie legislacyjnym Rada miała odgrywać rolę wyższej, a Parlament Europejski niższej izby parlamentu. Także w ramach procedury budżetowej oba organy pełniłyby nie mniej istotne funkcje. Widać więc wyraźnie, że dążono do wzmocnienia pozycji Parlamentu Europejskiego. Dzięki Projektowi Traktatu miała także wzrosnąć odpowiedzialność Komisji przed Parlamentem Europejskim z uwagi na konieczność przedstawiania przez Komisję programu działalności, możliwości uchwalenia wotum nieufności czy też konieczności aprobaty składu Komisji przez Parlament Europejski.

Największe kontrowersje wzbudził artykuł 82 Projektu Traktatu, jakkolwiek był on jednym z najważniejszych elementów w strategii przyjętej przez Parlament Europejski. Zgodnie z tym zapisem, Unia miała być ustanowiona w wypadku, gdy Traktat zostanie ratyfikowany przez większość państw członkowskich, których ludność reprezentuje dwie trzecie ludności Wspólnot Europejskich. Wynika z tego, że

---

<sup>86</sup> EP, *Resolution 17.06.1987*, „OJ C” 190, 20.07.1987.

<sup>87</sup> E. Wille, *Federal and confederal aspects of the Draft Treaty establishing of the European Union*, „Il Politico”, 3/1985, s. 485-487.

Unia mogła być powołana nawet wówczas, gdy nie wszystkie państwa dokonałyby ratyfikacji. Jak podkreślali komentatorzy, nie była w zasadzie możliwa koegzystencja obu systemów, tj. Wspólnot Europejskich i Unii Europejskiej, ze względu na poważne różnice pomiędzy Traktatami WE a Projektem Traktatu<sup>88</sup>.

Inicjatywa Parlamentu Europejskiego spotkała się z różnorakim przyjęciem w poszczególnych państwach członkowskich<sup>89</sup>. Opinia publiczna była raczej słabo zainteresowana Projektem Traktatu. Także parlamenty narodowe nie zajęły się tym dokumentem. Jedyne parlament włoski szybko wyraził swoje poparcie. Niemniej jednak Projekt Traktatu zainspirował państwa członkowskie do podjęcia prac nad reformą Traktatów WE, które zaowocowały przyjęciem Jednolitego Aktu Europejskiego.

### **7.3. Przyjęcie Jednolitego Aktu Europejskiego**

Już w maju 1984 r. prezydent Francji François Mitterand, przemawiając przed Parlamentem Europejskim, zaproponował, aby podjąć wstępne konsultacje w sprawie rewizji Traktatów WE<sup>90</sup>. Sugerował on, że powinny one opierać się na Projekcie Traktatu ustanawiającego Unię Europejską i na Uroczystej Deklaracji o Unii Europejskiej ze Stuttgartu. Inicjatywa ta została poparta przez inne państwa członkowskie na spotkaniu Rady Europejskiej, które odbyło się 25-26 czerwca 1984 r. w Fontainebleau pod Paryżem. Zdecydowano tam o powołaniu dwóch komitetów, które miały się zająć różnymi aspektami koncepcji Unii Europejskiej. Po pierwsze, ustanowiono komitet, który miał debatować nad problemem *Europy obywateli*, czyli między innymi stworzeniem zewnętrznych oznak tożsamości europejskiej. Po drugie, powołano komitet składający się z osobis-

---

<sup>88</sup> D. Freestone, S. Davidson, *The EUT: legal problems*, w: Lodge [red.], *European Union*, s. 145-146.

<sup>89</sup> Schmuck, *The European Parliament's Draft Treaty establishing the European Union (1979-84)*, s. 204-209.

<sup>90</sup> P. Keating, A. Murphy, *The European Council's ad hoc Committee on institutional affairs (1984-85)*, w: Pryce [red.], *The dynamics of European Union*, s. 217-218.

tych przedstawicieli szefów państw i rządów, który zwany był komitetem spraw instytucjonalnych bądź komitetem Dooge'a, od nazwiska jego przewodniczącego, irlandzkiego senatora Jamesa Dooge'a. Ten drugi komitet miał o wiele większe znaczenie z uwagi na to, że zajmował się różnymi aspektami integracji europejskiej zarówno w ramach Wspólnot Europejskich, jak i Europejskiej Współpracy Politycznej.

Raporty obu komitetów były rozpatrywane podczas spotkania Rady Europejskiej w Mediolanie 28-29 czerwca 1985 r.<sup>91</sup> Jednocześnie Rada Europejska zapoznała się z projektami traktatów na temat wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, które zostały przedstawione wspólnie przez Francję i Niemcy oraz przez Wielką Brytanię. Ważnym punktem debaty była Biała Księga Komisji Europejskiej, w której postulowano stworzenie jednolitego rynku europejskiego najpóźniej do 1992 r. Na tej podstawie szefowie państw i rządów opowiedzieli się za zwołaniem konferencji międzyrządowej, która miała podjąć kroki służące postępowi na drodze do Unii Europejskiej. Formalnie decyzja o konferencji międzyrządowej została podjęta przez Radę 22 lipca 1985 r.<sup>92</sup>

Konferencja międzyrządowa, która zainaugurowała swoje prace 9 września 1985 r., obradowała na szczepku ministrów spraw zagranicznych z udziałem przedstawiciela Komisji Europejskiej. W pracach konferencji brali udział przedstawiciele Hiszpanii i Portugalii, państw, które formalnie weszły w skład Wspólnot Europejskich 1 stycznia 1986 r. W toku prac konferencji międzyrządowej, a także grup roboczych, przedstawiono szereg propozycji. Większość problemów spornych zostało rozwiązanych podczas tzw. konklawe, czyli spotkania ministrów spraw zagranicznych, które odbyło się tuż przed posiedzeniem Rady Europejskiej w Luksemburgu 2-3 grudnia 1985 r. Pakiet reform był następnie przedmiotem debaty podczas spotkania ministrów spraw zagranicznych 16 grudnia 1985 r. Pomimo tych ożywionych konsultacji nie wszystkie państwa były zadowolone

---

<sup>91</sup> European Council, *Conclusions of the presidency, 28-29 June 1985, Milan*, „Bull. EC” 6-1985, punkty 1.2.2-1.2.9.

<sup>92</sup> *Council conclusions on institutional matters arising from the European Council meeting in Milan. 22 July 1985*, „Agence Europe”, 22/23 lipca 1985.

z końcowego dokumentu. Dania uważała, że reformy są zbyt daleko posunięte, natomiast Włochy wyrażały niezadowolone z uwagi na ich zbyt mały radykalizm<sup>93</sup>. 17 lutego 1986 r. w Luksemburgu tekst traktatu, który nazwano Jednolitym Aktem Europejskim, podpisało tylko 9 spośród 12 państw członkowskich. Nie uczyniły tego Dania i Włochy, ale także Grecja, która w ten sposób chciała zaprotestować przeciwko izolacji Danii. Ostatecznie Dania, Grecja i Włochy podpisały Jednolity Akt Europejski 28 lutego 1986 r. w Hadze. Dania uczyniła to po przeprowadzeniu 27 lutego ogólnonarodowego referendum, w którym 56,2% głosujących opowiedziało się za pakietem reform. Nie był to koniec problemów z Jednolitym Aktem Europejskim, gdyż opóźnieniu uległ proces ratyfikacyjny. Powodem był protest jednego z obywateli irlandzkich, który wszczął postępowanie przed Sądem Najwyższym Irlandii twierdząc, że zastosowana przez rząd Irlandii procedura ratyfikacyjna była niekonstytucyjna<sup>94</sup>. Kontrowersje wzbudzały zapisy w Jednolitym Akcie Europejskim na temat polityki bezpieczeństwa, gdyż Irlandia była krajem neutralnym i tym państwem członkowskim Wspólnot Europejskich, który nie należał do NATO. Zgodnie z orzeczeniem Sądu Najwyższego przeprowadzono w maju 1987 r. referendum, a po jego pozytywnym wyniku wniesiono poprawki do konstytucji Irlandii i kraj ten mógł dokonać ratyfikacji. Ostatecznie Irlandia złożyła instrumenty ratyfikacyjne pod koniec czerwca i Jednolity Akt Europejski ostatecznie wszedł w życie 1 lipca 1987 r.

Jednolity Akt Europejski był rewizją Traktatów Wspólnot Europejskich, jak też zawarto w nim zapisy odnoszące się do współpracy politycznej pomiędzy państwami członkowskimi. Postanowienia zawarte w Jednolitym Akcie Europejskim dotyczą:

- (1) reform instytucjonalnych;
- (2) rynku wewnętrznego;
- (3) nowych sfer kompetencji Wspólnot;
- (4) Europejskiej Współpracy Politycznej.

---

<sup>93</sup> Nicholson, East, *From the six to the twelve*, s. 262-268.

<sup>94</sup> *Single European Act. A four-page special supplement to the Irish Times*, 6.05.1987.

Najbardziej istotne zmiany instytucjonalne dotyczyły Parlamentu Europejskiego. Nastąpiło poszerzenie jego kompetencji poprzez wprowadzenie nowych procedur legislacyjnych, tj. procedury współpracy i procedury zgody. Parlament miał być regularnie informowany o zagadnieniach dyskutowanych w ramach Europejskiej Współpracy Politycznej. Jednolity Akt Europejski poszerzył możliwość podejmowania przez Radę decyzji na zasadzie kwalifikowanej większości głosów. Radę wyposażono także w uprawnienie powoływania Sądu Pierwszej Instancji działającego przy Trybunale Sprawiedliwości. Dzięki Jednolitemu Aktowi Europejskiemu wprowadzono w obręb Traktatów zapis o Radzie Europejskiej. Określono w nim skład i częstotliwość spotkań tego gremium, nie wspomniano jednak o kompetencjach Rady Europejskiej.

Jednym z najbardziej istotnych postanowień Jednolitego Aktu Europejskiego był zapis o stopniowym tworzeniu rynku wewnętrznego w okresie do 31 grudnia 1992 r. Zakładano, że w ramach rynku wewnętrznego zlikwiduje się wszelkie bariery fizyczne, techniczne i fiskalne, które istniały pomimo funkcjonowania od końca lat 60. wspólnego rynku. Jednolity Akt Europejski rozszerzył lub wprowadził nowe uprawnienia Wspólnot Europejskich w następujących dziedzinach: polityka gospodarcza i walutowa; polityka socjalna; spójność ekonomiczna i społeczna; rozwój badawczy i technologiczny; ochrona środowiska.

Na mocy Jednolitego Aktu Europejskiego po raz pierwszy wprowadzono w obręb Traktatów zapisy na temat Europejskiej Współpracy Politycznej, czyli mechanizmu koordynacji polityki zagranicznej. Do tej pory EWP działała na podstawie deklaracji przyjmowanych przez państwa członkowskie. W Jednolitym Akcie Europejskim określono między innymi skład i organizację EWP oraz częstotliwość spotkań. W zakres dyskutowanych problemów włączono zagadnienia związane z bezpieczeństwem. Podkreślono także konieczność zbieżności pomiędzy stosunkami zewnętrznymi, rozwijanymi przez Wspólnoty Europejskie, a polityką realizowaną przez Europejską Współpracę Polityczną.

Jednolity Akt Europejski był do Traktatu z Maastricht najpoważniejszą rewizją Traktatów Wspólnot Europejskich. Był on oceniany



dosyć niejednoznacznie. Z jednej strony, podkreślano sam fakt przeprowadzenia zmian, z drugiej zaś, akcentowano niekiedy ich niewystarczający charakter. W takim duchu wypowiedział się na przykład Parlament Europejski w rezolucji z 11 grudnia 1986 r.<sup>95</sup>

## 8. Traktat z Maastricht i powstanie Unii Europejskiej

Proces pogłębiania integracji europejskiej wszedł w nową fazę na początku lat 90. dzięki stworzeniu Unii Europejskiej na mocy Traktatu z Maastricht. Traktat był wynikiem kilkuletnich dyskusji, które zapoczątkowano na posiedzeniu Rady Europejskiej w Hanowerze w czerwcu 1988. Szefowie państw i rządów, na prośbę przewodniczącego Komisji, Jacquesa Delorsa, powołali specjalny komitet, który miał przygotować raport na temat unii gospodarczej i walutowej<sup>96</sup>. Raport ten był podstawą dyskusji szefów państw i rządów podczas spotkania Rady Europejskiej w czerwcu 1989 r. w Madrycie, gdzie zdecydowano o konieczności przeprowadzenia zmian w Traktatach Rzymskich w celu utworzenia unii gospodarczej i walutowej. Nie wszystkie kraje wyrażały zadowolenie z tych decyzji. Swoją opozycję akcentowała przede wszystkim premier Wielkiej Brytanii, Margaret Thatcher<sup>97</sup>. Wynikało to z jej koncepcji integracji europejskiej, która zbliżona była do tego, co prezentował w latach 60. Charles de Gaulle. We wrześniu 1988 r. Margaret Thatcher w słynnym przemówieniu w College of Europe w Bruges stwierdziła, że sukces w ramach Wspólnoty Europejskiej można osiągnąć poprzez aktywną współpracę pomiędzy niezależnymi i su-

---

<sup>95</sup> EP, *Resolution on the Single European Act of 11 December 1986*, „OJ C” 7, 12.01.1987.

<sup>96</sup> G. Ross, *Jacques Delors and European integration*, Polity Press, Cambridge 1995, s. 42.

<sup>97</sup> R. Pryce, *The Treaty negotiations*, w: A. Duff, J. Pinder, R. Pryce [red.], *Maastricht and beyond. Building the European Union*, Routledge, London 1994, s. 37-38.

werennymi państwami<sup>98</sup>. Jednocześnie opowiedziała się przeciwko centralizacji w odniesieniu do integracji gospodarczej, gdyż była zwolenniczką liberalizmu gospodarczego. Pomimo niechętnego stanowiska Wielkiej Brytanii w grudniu 1989 r. Rada Europejska na spotkaniu w Strasburgu zgodziła się na zwołanie konferencji międzyrządowej, która miała być poświęcona możliwości stworzenia unii gospodarczej i walutowej<sup>99</sup>. Początkowo planowano, że konferencja międzyrządowa będzie zajmowała się jedynie pogłębianiem integracji gospodarczej. Jednak dzięki wspólnej inicjatywie kanclerza Niemiec, Helmuta Kohla, i prezydenta Francji, François Mitterranda, podczas nadzwyczajnego spotkania szefów państw i rządów zgodzono się, że równoległe powinna odbyć się druga konferencja międzyrządowa, która zajęłaby się problemem stworzenia unii politycznej<sup>100</sup>. Formalnie decyzje o zwołaniu konferencji międzyrządowych zostały podjęte podczas kolejnego posiedzenia Rady Europejskiej w Dublinie w czerwcu 1990 r.<sup>101</sup> Stwierdzono tam, że obie konferencje międzyrządowe, poświęcone unii gospodarczej i walutowej oraz unii politycznej, powinny rozpocząć się w grudniu 1990 r. i zakończyć prace tak szybko, aby państwa członkowskie mogły ratyfikować zmiany w Traktatach przed końcem 1992 r. Decyzje te miały istotne znaczenie z dwóch powodów. Po pierwsze, postanowiono, że należy toczyć dyskusje nad integracją gospodarczą i polityczną równoległe, co było niejako potwierdzeniem i wzmocnieniem logiki przyjętej podczas negocjacji Jednolitego Aktu Europejskiego, że nie da się sztucznie oddzielać tych dwóch procesów, co niekiedy czyniono w okresie wcześniejszym. Po drugie, kluczowe decyzje o zwołaniu i kształcie konferencji międzyrządowych były podejmowane przez Radę Europejską, czyli najwyższy organ we Wspólnotach Europejskich, który dzięki temu potwierdził swoją

---

<sup>98</sup> M. Thatcher, *A family of nations*, w: Nelsen, Stubb [red.], *The European Union*, s. 48.

<sup>99</sup> European Council, *Conclusions of the presidency, 8-9 December 1989, Strasbourg*, „Bull. EC” 12-1989, point 1.1.11.

<sup>100</sup> European Council, *Conclusions of the presidency, 28 April 1990 Dublin*, „Bull. EC” 4-1990, punkty 1.7 i 1.12.

<sup>101</sup> „Bull. EC” 6-1990, punkt I.1.

rolę jako ciała wyznaczającego perspektywy i kierunki rozwoju integracji europejskiej.

Inauguracja prac konferencji międzyrządowej z udziałem szefów państw i rządów odbyła się w Rzymie 15 grudnia 1990 r. Podstawą dyskusji nad unią gospodarczą i walutową był projekt traktatu przygotowany przez Komisję, ale także raport przedstawiony przez Komitet Gubernatorów Banków Centralnych. Debata nad unią polityczną skupiała się wokół priorytetów określonych przez Radę Europejską na posiedzeniu w Rzymie 14-15 grudnia 1990 r.<sup>102</sup> Były to: demokratyczna legitymizacja, wspólna polityka zagraniczna i bezpieczeństwa, obywatelstwo europejskie, poszerzenie i wzmocnienie działań Wspólnoty oraz skuteczność Unii. Dyskusje, w odróżnieniu od negocjacji nad Jednolitym Aktem Europejskim, toczone były w ramach dwóch różnych gremiów. Ich atmosfera, jak podkreślił jeden z uczestników, znacznie się różniła<sup>103</sup>. Z uwagi na dobre przygotowanie konferencji w sprawie unii gospodarczej i walutowej, rozmowy miały „grzeczny i profesorski” charakter. Konferencja na temat unii politycznej nie była „ani grzeczna, ani profesorska”, co było rezultatem gorszego przygotowania dyskusji.

Interesy poszczególnych państw członkowskich przed rozpoczęciem oraz w trakcie negocjacji, były rozbieżne. Niemcy i Francja były na ogół orędownikami zarówno unii gospodarczej i walutowej, jak i politycznej, podczas gdy na przykład Wielka Brytania wysuwała wiele wątpliwości<sup>104</sup>. Negocjacje w sprawie unii gospodarczej i walutowej dotyczyły głównie problemów szczegółowych z uwagi na daleko osiągnięty konsensus pomiędzy państwami członkowski-

---

<sup>102</sup> European Council, *Conclusions of the presidency, 14-15 December 1990, Rome*, „Bull. EC” 12-1990, punkty I.4-I.10.

<sup>103</sup> Pryce, *The Treaty negotiations*, s. 41-42.

<sup>104</sup> Jesienią 1989 r. pojawił się w rozmowach akcent polski. Otóż Francja, widząc rosnącą opozycję wobec planu Delorsa w Niemczech, obawiała się, że Helmut Kohl może być przeciwny zwołaniu konferencji międzyrządowej. Wobec tego prezydent Mitterand zgodził się na odłożenie rozpoczęcia obrad konferencji na koniec 1990 r., udzielając jednocześnie poparcia dla procesu zjednoczenia Niemiec w zamian za zobowiązanie się Niemiec do respektowania granicy z Polską na Odrze i Nysie (Pryce, *The Treaty negotiations*, s. 43).

mi<sup>105</sup>. Związane one były na przykład z terminem stworzenia Europejskiego Banku Centralnego, trwania drugiego etapu, który miał przygotować trzeci ostatni etap tworzenia unii gospodarczej i walutowej, czy też klauzulą „opt-out”<sup>106</sup>. Szczególnie to ostatnie zagadnienie miało istotne znaczenie ze względu na obawy, że może dojść do zbyt dużego zróżnicowania pomiędzy państwami członkowskimi, jeżeli chodzi o ich udział w poszczególnych sferach integracji. Większe problemy pojawiły się w trakcie negocjacji nad unią polityczną. Spory pojawiły się wokół pierwszego projektu traktatu, który został przedstawiony w marcu 1991 r. przez Luksemburg, który sprawował wtedy przewodnictwo we Wspólnocie Europejskiej. Dokument ten, w którym proponowano stworzenie trzech filarów Unii o różnym charakterze, był w zasadzie wyraźnie popierany jedynie przez Wielką Brytanię<sup>107</sup>. Innym dyskutowanym zagadnieniem był problem stosunków pomiędzy Unią Europejską a Unią Zachodnioeuropejską i możliwość wzmocnienia współpracy w dziedzinie obronnej w ramach UZE.

Ostatecznie porozumienie w sprawie projektu Traktatu o Unii Europejskiej pomiędzy państwami członkowskimi zostało osiągnięte na spotkaniu Rady Europejskiej, które odbyło się 9-10 grudnia 1991 r. w Maastricht<sup>108</sup>. Uczyniono to na podstawie raportów przedstawionych przez obie konferencje międzyrządowe. Podczas posiedzenia w Maastricht musiano jednak osiągnąć konsensus w kilku spornych sprawach<sup>109</sup>. Dotyczyło to między innymi protokołów, które umożliwiały Wielkiej Brytanii i Danii to, aby nie uczestniczyły w trzecim etapie unii gospodarczej i walutowej, ale jednocześnie żeby nie wstrzymywały innych państw przed wprowadzeniem wspólnej waluty. Wielka Brytania uzyskała także specjalny status w odniesieniu do postanowień w zakresie polityki socjalnej. Kompromis

---

<sup>105</sup> Pryce, *The Treaty negotiations*, s. 45-49.

<sup>106</sup> Klauzula „opt-out” określa, na jakich warunkach samo państwo może podjąć decyzję o nieuczestniczeniu w unii gospodarczej i walutowej.

<sup>107</sup> Ross, *Jacques Delors and European integration*, s. 136-153.

<sup>108</sup> European Council, *Conclusions of the presidency, 9-10 December 1991, Maastricht*, „Bull. EC” 12-1991, punkt I.3.

<sup>109</sup> Pryce, *The Treaty negotiations*, s. 51.

osiągnięty pomiędzy Wielką Brytanią, Niemcami i Holandią doprowadził do przeniesienia zapisów o polityce socjalnej do specjalnego protokołu dołączonego do Traktatu z Maastricht, który miał formę porozumienia pomiędzy państwami członkowskimi, z wyjątkiem Wielkiej Brytanii.

Po okresie koniecznych prac prawnych i językowych Traktat o Unii Europejskiej został uroczyście podpisany przez ministrów spraw zagranicznych i ministrów finansów 7 lutego 1992 r. w Maastricht. Zakładano, że wejdzie on w życie 1 stycznia 1993 r., jednak problemy, które pojawiły się w trakcie procesu ratyfikacji, doprowadziły do tego, że cel ten został osiągnięty dopiero 1 listopada 1993 r. Szokiem dla państw członkowskich był negatywny wynik referendum w sprawie ratyfikacji Traktatu, przeprowadzonego w Danii 2 czerwca 1992 r., pomimo to, że główne partie polityczne opowiedziały się za Traktatem.<sup>110</sup> Z uwagi na to, że Traktat nie podlegał ponownym negocjacom, musiano znaleźć pewną formułę kompromisową. Udało się tego dokonać podczas dwóch posiedzeń Rady Europejskiej, w Birmingham w październiku i w Edynburgu w grudniu 1992 r.<sup>111</sup> Rada Europejska stwierdziła między innymi, że jakkolwiek Traktat z Maastricht stanowi podstawę rozwoju Wspólnot Europejskich, to jednak należy respektować tożsamość i różnorodność państw członkowskich. W specjalnej deklaracji z Birmingham na temat Wspólnoty bliższej obywatelom podkreślono demokratyczny charakter Unii Europejskiej poprzez zwrócenie uwagi na zasadę subsydiarności. Miała ona przeciwdziałać nadmiernej centralizacji w wyniku rozdziału kompetencji pomiędzy Unię a państwa członkowskie<sup>112</sup>. Pierwszorzędne znaczenie miała jednak zgoda państw członkowskich na to, że Dania nie będzie brała udziału w planie tworzenia wspólnej waluty oraz nie będzie wprowadzała w życie jakichkolwiek decyzji mających implikacje dla polityki

---

<sup>110</sup> Przeciw ratyfikacji opowiedziało się 50, 7% głosujących, za było 49, 3% (A. Duff, *Ratification*, w: Duff, Pinder, Pryce [red.], *Maastricht and beyond*, s. 54).

<sup>111</sup> *26th General Report EC 1992*, punkty 1-12.

<sup>112</sup> European Union, *Birmingham declaration: a Community close to its citizens*, Birmingham, 1992, w: Church, Phinnemore, *European Union and European Community*, s. 536-537.

obronnej<sup>113</sup>. Dania ponadto wydała jednostronną deklarację, w której określiła własny sposób rozumienia obywatelstwa Unii i uczestnictwa we współpracy w zakresie wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych. Kompromis zawarty pomiędzy Danią a resztą państw członkowskich doprowadził do pozytywnego wyniku drugiego referendum, zorganizowanego w Danii 18 maja 1993 r.<sup>114</sup> Tym razem aż 56, 8% głosujących opowiedziało się za ratyfikacją Traktatu o Unii Europejskiej.

Dania nie była jedynym krajem, w którym proces ratyfikacji napotkał na trudności. Dostyc ożywiona debata odbyła się także w Wielkiej Brytanii, gdzie zarówno w ramach rządzącej Partii Konserwatywnej, jak i Partii Pracy wyrażano sceptycyzm wobec Traktatu z Maastricht. Co więcej, Partia Pracy była niezadowolona z powodu odrzucenia przez rząd Johna Majora Karty Socjalnej. Ostatecznie jednak rząd uzyskał wystarczającą większość w Izbie Gmin w maju i w Izbie Lordów w lipcu 1993 r. Nieoczekiwane problemy pojawiły się we Francji, kraju, który traktowany był jako promotor integracji europejskiej. Prezydent Mitterand podjął decyzję o przeprowadzeniu referendum z uwagi na to, że chciał doprowadzić do podzielenia opozycji, która miała niejednoznaczny stosunek do Traktatu z Maastricht, a poza tym chciał przezwyciężyć szok związany z negatywnym wynikiem pierwszego referendum w Danii<sup>115</sup>. Jakkolwiek Mitterand był przekonany o pozytywnym wyniku, to jednak społeczeństwo francuskie było głęboko podzielone i im bliżej referendum, tym bardziej badania opinii publicznej wskazywały na podział 50% do 50%. W przeprowadzonym 20 września 1992 r. referendum 51, 05% głosujących opowiedziało się za ratyfikacją Traktatu, podczas gdy 48, 95% było przeciwnych. Udało się wobec tego ocalić Traktat z Maastricht, ale tzw. „małe tak” („le petit oui”) oznaczało, że koncepcja Unii Europejskiej nie cieszy się zbyt dużym poparciem społecznym. Odezwały się głosy, że związane to było przede wszystkim

---

<sup>113</sup> European Council, *Denmark and the Treaty on European Union*, Edinburgh, 1992, w: Church, Phinnemore, *European Union and European Community*, s. 532-535.

<sup>114</sup> Duff, *Ratification*, s. 63.

<sup>115</sup> Duff, *Ratification*, s. 59; Ross, *Jacques Delors and European integration*, s. 208-211.

ze słabą znajomością zapisów Traktatu z Maastricht, co było wynikiem faktu, że był on negocjowany „za zamkniętymi drzwiami”, bez należytej debaty społecznej.

Traktat o Unii Europejskiej z Maastricht jest obszernym dokumentem, na który składa się 7 tytułów w tekście głównym, 17 protokołów dodatkowych i 33 deklaracje. Celem umawiających się stron jest stworzenie Unii Europejskiej, która opiera się na Wspólnotach Europejskich oraz nowych formach współpracy i działalności ustanowionych przez Traktat. Dzięki Traktatowi uporządkowano integrację europejską w trzy filary. Pierwszy z nich, mający charakter wspólnotowy lub ponadnarodowy, obejmuje swoim zakresem Wspólnoty Europejskie<sup>116</sup>, włączając unię gospodarczą i walutową. Drugi i trzeci filar mają wymiar międzyrządowy i zostały wprowadzone na mocy Traktatu z Maastricht. Do drugiego filaru zaliczamy wspólną politykę zagraniczną i bezpieczeństwa, a do trzeciego współpracę w zakresie wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych. Ponadnarodowy charakter pierwszego filaru oznacza, że określone postanowienia podejmowane są w ramach wspólnotowego procesu decyzyjnego, w którym dużą rolę odgrywają instytucje ponadnarodowe, tj. Komisja i Parlament Europejski, a Rada podejmuje uchwały w wielu wypadkach na zasadzie większości kwalifikowanej. Ponadto pierwszy filar, w odróżnieniu od dwóch pozostałych, podlega jurysdykcji ze strony Trybunału Sprawiedliwości. Międzyrządowy charakter drugiego i trzeciego filaru oznacza, że decyzje podejmowane są przez państwa członkowskie i wymagana jest na ogół jednomyślność między nimi.

Traktat o Unii Europejskiej wprowadza kilka istotnych zasad, które mają służyć większej demokratyzacji działań w ramach systemu Unii Europejskiej. Jest to między innymi zasada subsydiarności (pomocniczości), która ma pomagać w podziale kompetencji pomiędzy trzema poziomami:

- ponadnarodowym – Unii Europejskiej jako struktury;

---

<sup>116</sup> Na mocy Traktatu z Maastricht zmianie uległa nazwa jednej ze Wspólnot. Od daty wejścia w życie Traktatu Europejska Wspólnota Gospodarcza została nazwana Wspólnotą Europejską.

- narodowym – państw członkowskich;
- władz regionalnych i lokalnych.

Zasada subsydiarności została wprowadzona do Traktatu WE (artykuł 3b):

Wspólnota działa w ramach uprawnień przyznanych jej niniejszym Traktatem i celów w nim wyznaczonych.

W zakresie, który nie podlega jej wyłącznej kompetencji, Wspólnota podejmuje działania, zgodnie z zasadą subsydiarności, tylko wówczas i w takim zakresie, w jakim cele proponowanych działań nie mogą być zrealizowane w sposób wystarczający przez państwa członkowskie, natomiast, z uwagi na skalę lub skutki proponowanych działań, mogą zostać lepiej zrealizowane przez Wspólnotę.

Żadne działanie Wspólnoty nie wykroczy poza to, co jest konieczne do osiągnięcia celów określonych w niniejszym Traktacie.

Ochronie interesów państw członkowskich służy także zasada tożsamości. Zgodnie z artykułem F Traktatu, Unia ma respektować tożsamość narodową poszczególnych państw. Traktat o Unii Europejskiej wprowadza koncepcję obywatelstwa europejskiego i przyznaje istotne uprawnienia obywatelom Unii. Obywatele mogą osiedlać się w innym kraju Unii niż ich własny. W takim wypadku mają oni bierne i czynne prawo w wyborach lokalnych i do Parlamentu Europejskiego. W państwach trzecich obywatele Unii podlegają ochronie dyplomatycznej i konsularnej ze strony każdego państwa Unii, jeżeli ich własne państwo nie posiada tam swego przedstawicielstwa dyplomatycznego. Ponadto zdecydowano o ustanowieniu instytucji europejskiego rzecznika praw obywatelskich, mianowanego przez Parlament Europejski.

Dzięki Traktatowi następuje pogłębienie integracji gospodarczej i współpracy politycznej. Traktat przewiduje trójstopniowe wprowadzanie unii walutowej i gospodarczej. Druga faza rozpoczęła się 1 stycznia 1994 r. W jej trakcie stworzono Europejski Instytut Walutowy, który miał ułatwić współpracę banków centralnych oraz przygotować instrumenty i procedury niezbędne do wprowadzenia wspólnej polityki walutowej. Trzecia faza, wprowadzania wspólnej waluty, rozpoczęła się ostatecznie 1 stycznia 1999 r. Tylko te kraje, które wyraziły chęć uczestniczenia w trzecim etapie i spełniły odpo-



wiednie warunki gospodarcze, mogą używać waluty europejskiej. Traktat wprowadza także wspólną politykę zagraniczną i bezpieczeństwa jako elementu unii politycznej. Celem wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa jest wzmocnienie koordynacji stanowisk między państwami członkowskimi.

Na mocy Traktatu z Maastricht, Wspólnota Europejska uzyskała nowe lub szersze kompetencje w następujących dziedzinach: ochrona konsumenta; ochrona zdrowia; polityka wizowa; ustanowienie transeuropejskich sieci transportowych, telekomunikacyjnych i energetycznych; rozwój regionalny; polityka przemysłowa; edukacja; kultura; ochrona środowiska; badania naukowe; polityka socjalna; wymiar sprawiedliwości i sprawy wewnętrzne.

Zgodnie z Traktatem z Maastricht, wzmocnieniu uległa rola Parlamentu Europejskiego. Wiązało się to z demokratyzacją procesu decyzyjnego w ramach Wspólnoty Europejskiej, która uzyskując nowe sfery kompetencji, nie mogła być w innym wypadku poddana dostatecznej kontroli parlamentarnej. Parlament stał się – na równi z Radą Ministrów – organem legislacyjnym przy przyjmowaniu aktów prawnych, odnoszących się do niektórych sfer działalności Wspólnoty<sup>117</sup>. Przy nominowaniu przewodniczącego i członków Komisji wymagana jest aprobatą Parlamentu Europejskiego. Ponadto zgoda Parlamentu dotyczy także porozumień międzynarodowych Wspólnoty mających implikacje budżetowe i dla systemu prawnego Wspólnoty.

Traktat o Unii Europejskiej z Maastricht, który był bardzo ważną rewizją Traktatów założycielskich, był między innymi wyrazem dyskusji: „pogłębiać czy poszerzać” integrację europejską? Obserwując dotychczasowy rozwój procesów integracyjnych, należy stwierdzić, że każdorazowo, kiedy rozszerzano zakres zadań stojących przed Wspólnotą, przyjmowano także nowe państwa członkowskie. Pogłębianie było więc połączone z poszerzaniem. Tak działo się na początku lat 70., kiedy do Wspólnoty przyjęto Wielką Brytanię,

---

<sup>117</sup> Są to: dokończenie wspólnego rynku; wolny przepływ pracowników; niektóre zagadnienia związane z prawem osiedlania się; ochrona środowiska; ochrona zdrowia; kultura; stworzenie transeuropejskich sieci transportowych, energetycznych i telekomunikacyjnych.

Danię i Irlandię, a jednocześnie wytyczono nowe kierunki rozwoju integracji gospodarczej i politycznej. W latach 80. poszerzono skład członkowski o Grecję (1981 r.) oraz Hiszpanię i Portugalię (1986 r.). W tym samym czasie dokonano rewizji Traktatów na mocy Jednolitego Aktu Europejskiego. Traktat z Maastricht zbiegł się w czasie z przyjęciem Austrii, Finlandii i Szwecji (1995 r.) Podobnie, jak na początku lat 70., społeczeństwo norweskie odrzuciło możliwość wejścia do Unii Europejskiej.

Spotkanie Rady Europejskiej w Maastricht w grudniu 1991 r. było także obserwowane w krajach Europy Środkowej i Wschodniej. Państwa te wyrażały obawy, że postanowienia Traktatu o Unii Europejskiej mogą odsunąć w czasie możliwość szybkiego wejścia do wysoce zintegrowanej Unii Europejskiej<sup>118</sup>. Wysuwano nawet zastrzeżenia co do centralistycznej lub sfederalizowanej Europy, która będzie zamknięta na nowe demokracje. Wyniki spotkania Rady Europejskiej nie rozwiąły w pełni tych obaw, gdyż w kontekście poszerzenia Unii wspomniano raczej o państwach członkowskich stowarzyszenia EFTA<sup>119</sup>. Jakkolwiek w deklaracji na temat poszerzenia Wspólnoty stwierdzono, że członkiem planowanej Unii mogą zostać państwa europejskie, których system rządów oparty jest na zasadach demokracji, to jednocześnie podkreślono, że negocjacje będą się odbywać na podstawie Traktatu o Unii Europejskiej, co odsuwało raczej w czasie możliwość wejścia gorzej rozwiniętych państw Europy Środkowej i Wschodniej do Unii Europejskiej<sup>120</sup>.

---

<sup>118</sup> „Financial Times”, 9 grudnia 1991; „International Herald Tribune”, 9 grudnia 1991.

<sup>119</sup> „Financial Times”, 11 grudnia 1991; „International Herald Tribune”, 11 grudnia 1991.

<sup>120</sup> European Council, *Conclusions of the Presidency, 9-10 December 1991, Maastricht*, „Bull. EC” 12-1991, punkt I.4.

## 9. Traktat Amsterdamski

Ostatnią próbą reform jest Traktat Amsterdamski, zaaprobowany przez Radę Europejską na posiedzeniu 16-17 czerwca 1997 r.<sup>121</sup> Został on podpisany 2 października 1997 r. i wszedł w życie 1 maja 1999 r. po zakończeniu procesu ratyfikacji we wszystkich państwach członkowskich.

Traktat jest rezultatem prac konferencji międzyrządowej, która rozpoczęła prace w 1996 r. W obliczu wyzwania związanego z poszerzeniem Unii Europejskiej o państwa Europy Środkowej i Wschodniej oraz Malte i Cypr, zaczęto się zastanawiać nad tempem i zakresem integracji w ramach Unii. Przygotowania do konferencji międzyrządowej zbiegły się w czasie z przyjęciem strategii przedczłonkowskiej, której głównym celem jest przygotowanie państw stowarzyszonych do spełnienia warunków związanych z członkostwem. Widać było więc wyraźny związek między koniecznością transformacji stosunków w ramach Unii Europejskiej, w tym reform poszczególnych instytucji, a możliwością otwarcia się na nowe państwa członkowskie.

Decyzja o zwołaniu konferencji międzyrządowej została podjęta na posiedzeniu Rady Europejskiej w Madrycie 15-16 grudnia 1995 r.<sup>122</sup> Oficjalnie obrady konferencji międzyrządowej zainaugurowano w Turynie 29 marca 1996 r.<sup>123</sup> Tego samego dnia odbyło się posiedzenie Rady Europejskiej poświęcone zadaniom, którymi miała się zająć konferencja<sup>124</sup>. Zadania te zostały potwierdzone i w dużej

---

<sup>121</sup> European Council, *Conclusions of the presidency, 16-17 June 1997, Amsterdam*, „Bull. EU” 6-1997, punkty I.2-I.3.

<sup>122</sup> European Council, *Conclusions of the presidency, 15-16 December 1995, Madrid*, „Bull. EU” 12-1995, punkt I.2.

<sup>123</sup> „Bull. EU” 3-1996, punkt II.4.

<sup>124</sup> European Council, *Conclusions of the Presidency, 29 March 1996, Turin*, „Bull. EU” 3-1996, punkty I.1-I.9.

mierze uszczegółowione przez szefów państw i rządów na spotkaniu we Florencji 21-22 czerwca 1996 r.<sup>125</sup>

Rada Europejska w Turynie przedstawiła szereg wyzwań, na które zreformowana Unia będzie mogła skuteczniej odpowiedzieć. Do wyzwań tych Rada Europejska zaliczyła: przeobrażenia w stosunkach międzynarodowych; globalizację systemu gospodarczego; zjawisko terroryzmu, przemyt narkotyków oraz zorganizowaną przestępczość; migracje; oraz problemy ekologiczne. Najwięcej uwagi poświęcono jednak poszerzeniu składu członkowskiego Unii Europejskiej.

Rada Europejska, nawiązując do wcześniejszych decyzji, określiła trzy zasadnicze grupy tematyczne, którymi miała się zająć konferencja międzyrządowa:

- (1) Unia Europejska bliższa obywatelom;
- (2) wspólne instytucje w bardziej demokratycznej i efektywniejszej Unii Europejskiej;
- (3) zwiększenie zdolności Unii w działaniach międzynarodowych.

W ramach **zbliżenia Unii Europejskiej do obywateli** głównym zadaniem było wzmocnienie przestrzegania praw człowieka, ale również ochrona obywateli przed negatywnymi skutkami związanymi ze swobodą poruszania się w granicach Unii. Uważano, że zapewnienie większej efektywności, współdziałania i legitymizacji **wspólnych instytucji Unii Europejskiej** było konieczne w obliczu wyzwań związanych z pogłębianiem i poszerzaniem integracji europejskiej. Konferencja międzyrządowa odpowiadała więc na trzy zasadnicze pytania. W jaki sposób uprościć procedury legislacyjne? Jak zwiększyć możliwości współdecydowania w sprawach legislacyjnych? Jaką rolę powinien odgrywać Parlament Europejski? Konferencja międzyrządowa dążyła również do **zwiększenia zdolności Unii w działaniach międzynarodowych** poprzez wyraźne zaakcentowanie tożsamości Unii Europejskiej na arenie międzynarodowej. Dyskusje w trakcie konferencji miały doprowadzić do: określenia zasad i obszarów działania wspólnej polityki zagranicznej; wskazania form promocji interesów

---

<sup>125</sup> European Council, *Conclusions of the Presidency, 21-22 June 1996, Florence*, „Bull. EU” 6-1996, punkt I.7.

Unii zgodnie z tymi zasadami i w ramach tych obszarów; zaproponowania procedur i struktur ułatwiających proces decyzyjny; osiągnięcia porozumienia co do rozwiązań budżetowych związanych z działaniami międzynarodowymi Unii. Konferencja miała również określić w sposób bardziej jednoznaczny stosunki z Unią Zachodnioeuropejską.

Traktat Amsterdamski wprowadza zmiany w sześciu podstawowych dziedzinach<sup>126</sup>:

- (1) wolność, bezpieczeństwo i sprawiedliwość;
- (2) Unia a obywatele;
- (3) efektywna i spójna polityka zewnętrzna;
- (4) instytucje Unii;
- (5) ściślejsza współpraca – „elastyczność”;
- (6) uproszczenie i konsolidacja Traktatów.

Zadaniem Traktatu Amsterdamskiego jest usunięcie pozostałych barier dla swobody przemieszczania się obywateli. Dzięki Traktatowi porozumienie z Schengen, tj. konwencja między 13 państwami członkowskimi umożliwiającą likwidację wewnętrznych granic pomiędzy stronami, staje się częścią pierwszego filaru Unii Europejskiej. Ponadto niektóre elementy trzeciego filaru zostają przeniesione do pierwszego filaru. Ze względu na to trzeci filar zmienił nazwę na „współpraca policyjna i prawna w zakresie spraw kryminalnych”.

W Traktacie Amsterdamskim zwrócono szczególną uwagę na wymiar obywatelski w procesie integracji europejskiej. Unia Europejska będzie między innymi zajmować się przeciwdziałaniem bezrobociu poprzez powiązanie tego celu z poszczególnymi, wspólnymi politykami.

Traktat wprowadził także liczne zmiany w funkcjonowaniu wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa. Sekretarz Generalny Ra-

---

<sup>126</sup> Omówienie Traktatu Amsterdamskiego opiera się na wersji Traktatu z lipca 1997 r., która jest zamieszczona w: A. Duff [red.], *The Treaty of Amsterdam. Text and commentary*, Federal Trust, London 1997. Omówienie głównych postanowień Traktatu znajduje się w: C. H. Church, D. Phinnemore, „Znikający” *Traktat Amsterdamski*, „Studia Europejskie”, nr 2, 1998, s. 23-47; Commission, *Questions and answers to the Treaty of Amsterdam*, 1997.

dy staje się jednocześnie Wysokim Przedstawicielem do spraw wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa. W Traktacie zapisano możliwość realizacji przez Unię Europejską tzw. misji petersberskich, czyli wojskowych operacji humanitarnych i pokojowych<sup>127</sup>. Nie przesądzono jednak o połączeniu Unii Zachodnioeuropejskiej z Unią Europejską. Traktat wprowadza możliwość przyjmowania wspólnych strategii wtedy, gdy w grę wchodzi ważne wspólne interesy państw członkowskich. W obszarze wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa decyzje nadal będą głównie podejmowane na zasadzie jednomyślności. Wprowadzono jednak do Traktatu regułę konstruktywnego wstrzymania się od głosu. W wypadku wstrzymania się od głosu pozostałe państwa będą mogły przyjąć i wprowadzić w życie określoną decyzję.

Traktat Amsterdamski wprowadza ograniczone zmiany w funkcjonowaniu systemu instytucjonalnego Unii Europejskiej. W odniesieniu do Parlamentu Europejskiego, Traktat rozszerza znacznie zakres stosowania procedury współdecydowania, która zastąpiła prawie całkowicie procedurę współpracy. Ponadto Parlament będzie musiał zaaprobować osobę na stanowisko przewodniczącego Komisji, a ten ostatni będzie razem z państwami członkowskimi dokonywał nominacji poszczególnych członków Komisji. Traktat wprowadza procedury komunikacji pomiędzy instytucjami Unii a parlamentami państw członkowskich. Konferencja międzyrządowa nie zdołała podjąć decyzji w sprawie istotniejszych reform poszczególnych instytucji w obliczu przyszłego poszerzenia Unii o państwa Europy Środkowej i Wschodniej. Zgodzono się, że nowa konferencja w tej sprawie zostanie zwołana najpóźniej rok przed tym, jak liczba członków Unii Europejskiej przekroczy 20 państw.

Traktat wprowadza zasadę elastyczności, która pozwoli na tzw. ścisłą współpracę pomiędzy niektórymi państwami członkowskimi w ramach trzech filarów. Współpraca ta, która musi być rozwijana przynajmniej przez połowę państw członkowskich, ma się odbywać

---

<sup>127</sup> Misje petersberskie zostały określone podczas spotkania Rady Ministrów Unii Zachodnioeuropejskiej, które miało miejsce w Petersbergu koło Bonn 19 czerwca 1992 r.

na ściśle określonych zasadach, tzn. musi między innymi szanować dorobek prawny Unii i jednolitość systemu instytucjonalnego. Zasada elastyczności może doprowadzić do zróżnicowania integracji w ramach Unii Europejskiej.

Zwolennicy pogłębiania procesu integracji europejskiej podchodzą do Traktatu Amsterdamskiego z dystansem. Różnice interesów pomiędzy poszczególnymi państwami członkowskimi nie pozwoliły na daleko idącą reformę systemu Unii Europejskiej. Pomimo wprowadzonych zmian trudno nazwać Traktat Amsterdamski dokumentem przełomowym.





## **System instytucjonalny i proces decyzyjny Unii Europejskiej**

System instytucjonalny Unii Europejskiej rozwija się wraz z postępem procesów integracyjnych. Bazuje on w dużej mierze na rozwiązaniach, które przyjęto w ramach Europejskiej Wspólnoty Węgla i Stali. Traktaty Paryskie ustanawiające EWWiS powołały w 1952 r. następujące instytucje<sup>1</sup>: Wysoką Władzę, Zgromadzenie Wspólne, Specjalną Radę Ministrów oraz Trybunał Sprawiedliwości. Wysoka Władza miała być wspierana przez Komitet Konsultacyjny. Podobną strukturę instytucjonalną przyjęto w podpisanych w 1957 r. Traktatach Rzymskich, ustanawiających Europejską Wspólnotę Gospodarczą i Europejską Wspólnotę Energii Atomowej. Odpowiednikiem Wysokiej Władzy została Komisja, a Specjalnej Rady Ministrów – Rada Ministrów. Zgodnie z konwencją dołączoną do Traktatów Rzymskich stworzono jedno Zgromadzenie, jeden Trybunał Sprawiedliwości i jeden Komitet Ekonomiczno-Społeczny (Komitet Konsultacyjny w ramach EWWiS). W 1967 r. utworzono w zasadzie jednolitą strukturę instytucjonalną dla wszystkich trzech Wspólnot. Zgodnie z traktatem podpisanym w Brukseli 8 kwietnia 1965 r., który wszedł w życie 1 lipca 1967 r., dokonano fuzji instytucji uchwałodawczych i wykonawczych, tworząc jedną Radę i jedną Komisję. Dopiero jednak 18 października 1977 r., na mocy traktatu podpisanego 22 lipca 1975 r., powołano jednolitą instytucję kontrolną Wspól-

---

<sup>1</sup> W języku polskim termin „instytucja” można stosować zamiennie z terminem „organ”.

not Europejskich, zwaną Trybunałem Rewidentów Księgowych (obecnie Trybunał Obrachunkowy). Proces rozwoju instytucji nie został na tym zakończony. Ważnym wydarzeniem była decyzja z 1974 r. o cyklicznym odbywaniu spotkań na szczeblu szefów państw i rządów pod nazwą Rada Europejska. Duże znaczenie miały także pierwsze bezpośrednie wybory do Parlamentu Europejskiego, które odbyły się w 1979 r. Traktat o Unii Europejskiej z Maastricht powołał nowe instytucje, tj. przede wszystkim Komitet Regionów, jak też instytucje działające w ramach unii gospodarczej i walutowej.

Problem funkcjonowania poszczególnych instytucji oraz ich uprawnień budzi często dosyć duże kontrowersje. Jednym z zagadnień, które nie mogło być rozwiązane przez bardzo długi czas była kwestia umiejscowienia instytucji. Decyzja w tej sprawie została podjęta dopiero w grudniu 1992 r. w Edynburgu, podczas spotkania Rady Europejskiej<sup>2</sup>. W zasadzie było to potwierdzenie *status quo*. Ustalono, że sesje plenarne Parlamentu Europejskiego będą odbywać się w Strasburgu, a jedynie sesje nadzwyczajne w Brukseli. Komisje Parlamentu Europejskiego spotykają się w Brukseli, a Sekretariat Generalny mieści się w Luksemburgu. Rada ma swoją siedzibę w Brukseli, a w kwietniu, czerwcu i październiku spotkania Rady odbywają się w Luksemburgu. Komisja znajduje się w Brukseli, a jedynie niektóre dyrekcje generalne w Luksemburgu. Trybunał Sprawiedliwości, Sąd Pierwszej Instancji, Trybunał Obrachunkowy oraz Europejski Bank Inwestycyjny mają swoje siedziby w Luksemburgu. W Brukseli natomiast mieści się Komitet Ekonomiczno-Społeczny. Komitet Regionów, utworzony na mocy Traktatu z Maastricht, ma także swoją siedzibę w Brukseli.

Instytucje Unii Europejskiej można podzielić na trzy kategorie:

- (1) instytucje główne,
- (2) instytucje pomocnicze,
- (3) inne (wyspecjalizowane) instytucje.

Zgodnie z art. 4 Traktatu WE do instytucji głównych zalicza się Parlament Europejski, Radę, Komisję, Trybunał Sprawiedliwości

---

<sup>2</sup> „Bull. EC” 12-1992, punkt I.32.

oraz Trybunał Obrachunkowy. Instytucjami pomocniczymi są Komitet Ekonomiczno-Społeczny i Komitet Regionów, które wspierają Radę i Komisję. Do kategorii instytucji wyspecjalizowanych włączyć można między innymi Europejski Bank Inwestycyjny, Europejski Bank Centralny (dawniej Europejski Instytut Walutowy) czy też Europejski System Banków Centralnych.

## **1. Rada Europejska**

### **1.1. Geneza i rozwój**

W traktatach założycielskich brak było postanowień sugerujących możliwość odbywania spotkań szefów rządów państw członkowskich Wspólnoty Europejskiej. Niemniej jednak w latach 60. i na początku lat 70. odbyło się kilka tego rodzaju spotkań. Pierwsze z nich odbyło się 10-11 lutego 1961 r. w Paryżu i było poświęcone inicjatywie stworzenia unii politycznej przedstawionej przez prezydenta Francji, generała Charlesa de Gaulle'a. Przełomowy charakter miało spotkanie szefów państw i rządów, które odbyło się w Hadze 1-2 grudnia 1969 r.<sup>3</sup> Rozmowy miały doniosłe znaczenie z uwagi na to, że poświęcone były szeregowi zagadnień związanych z funkcjonowaniem Wspólnoty Europejskiej. Dzięki tym dyskusjom udało się przezwyciężyć impas związany z procesem pogłębiania i poszerzania integracji europejskiej. Dopiero jednak w Paryżu w dniach 9-10 grudnia 1974 r. szefowie państw i rządów podjęli decyzję o zinstytucjonalizowaniu spotkań na szczycie. Z inicjatywą taką wystąpili prezydent Francji, Valéry Giscard d'Estaing, i kanclerz Niemiec, Helmut Schmidt. Uważali oni, że potrzebne jest ciało, w ramach którego możliwe byłyby dyskusje na najwyższym szczeblu politycznym i które wyznaczałoby ogólne kierunki integracji europejskiej oraz poma-

---

<sup>3</sup> Szerzej na temat szczytu w Hadze patrz rozdział I.

gałoby w rozwiązywaniu sytuacji kryzysowych<sup>4</sup>. Postanowiono, że spotkania będą odbywały się przynajmniej trzy razy w roku i będą w nich uczestniczyli szefowie rządów i ministrowie spraw zagranicznych. W komunikacie końcowym z Paryża nie określono bliżej kompetencji spotkań na szczycie, nazwanych później Radą Europejską<sup>5</sup>. Podkreślono natomiast, że szefowie rządów mają dążyć do zapewnienia zgodności pomiędzy działaniami realizowanymi przez Wspólnoty Europejskie i Europejską Współpracę Polityczną. Pewne doprecyzowanie roli i funkcjonowania Rady Europejskiej nastąpiło w deklaracji z Londynu z 1977 r.<sup>6</sup> oraz w Uroczystej Deklaracji o Unii Europejskiej ze Stuttgartu z 1983 r.<sup>7</sup> Dopiero dzięki Jednolitemu Aktowi Europejskiemu z 1986 r. nastąpiło prawne usankcjonowanie Rady Europejskiej, jednak bez określenia kompetencji tejże instytucji<sup>8</sup>. Ostateczne sformułowania dotyczące Rady Europejskiej znalazły się w Traktacie o Unii Europejskiej z Maastricht (art. D):

Rada Europejska stymuluje rozwój Unii i określa ogólne kierunki jej polityki.

W skład Rady Europejskiej wchodzi szefowie państw lub rządów państw członkowskich i przewodniczący Komisji. Każdemu z nich towarzyszy minister spraw zagranicznych danego Państwa Członkowskiego i jeden członek Komisji. Rada Europejska zbiera się co najmniej dwa razy w roku, pod przewodnictwem szefa państwa lub rządu państwa członkowskiego, które przewodniczy Radzie.

Rada Europejska składa Parlamentowi Europejskiemu sprawozdanie po każdym posiedzeniu i roczne, pisemne sprawozdanie o postępie osiągniętym przez Unię.

---

<sup>4</sup> N. Nugent, *The government and politics of the European Union*, Macmillan, London 1994, s. 153.

<sup>5</sup> *Communiqué issued after the meeting of the Heads of State and Government, Paris, 10 December 1974 (excerpt)*, w: S. Bulmer, W. Wessels, *The European Council. Decision-making in European politics*, Macmillan, London 1987, s. 147.

<sup>6</sup> *London Declaration on the European Council (1977)*, w: Bulmer, Wessels, *The European Council*, s. 148-149.

<sup>7</sup> *Solemn Declaration on European Union, 19 June 1983, Stuttgart*, „Bull. EC” 6-1983, punkt 1.6.1.

<sup>8</sup> W krótkim art. 2, który nie stanowił rewizji Traktatów, określono jedynie skład oraz częstotliwość spotkań Rady Europejskiej (*Single European Act [1986]*, „Bull. EC-Supplement” 2/1986).

Ponadto w innych częściach Traktatu o Unii Europejskiej znalazły się zapisy określające funkcje Rady Europejskiej.

## 1.2. Skład

Zgodnie z postanowieniami Traktatu o Unii Europejskiej każde państwo członkowskie reprezentowane jest w Radzie Europejskiej przez dwóch przedstawicieli: szefa państwa lub rządu oraz ministra spraw zagranicznych. Przewodniczący Rady Europejskiej może także zaprosić na posiedzenia ministrów gospodarki i finansów, jeżeli dyskusje dotyczą unii gospodarczej i walutowej<sup>9</sup>. Na ogół w posiedzeniach biorą udział szefowie rządów, co jest wynikiem rozwiązań konstytucyjnych, przyjętych w poszczególnych państwach członkowskich. Jedyne Francja reprezentowana jest przez prezydenta, któremu towarzyszy premier bądź minister spraw zagranicznych<sup>10</sup>. W skład Rady Europejskiej wchodzi również przewodniczący Komisji Europejskiej i jeden z jej członków. Wynika z tego, że obecnie Rada Europejska liczy trzydziestu dwu członków. Poza tym w posiedzeniach Rady Europejskiej bierze udział dosyć ograniczona liczba osób, tj. tłumacze, sześciu urzędników (dwoje z kraju sprawującego przewodnictwo w Unii Europejskiej, jeden z Sekretariatu Rady i trzech z Komisji, włączając w to Sekretarza Generalnego Komisji) oraz doradcy, z zachowaniem zasady, że tylko jeden doradca każdego szefa państwa lub rządu może przebywać w danym czasie na sali obrad<sup>11</sup>.

---

<sup>9</sup> Możliwość taka została zapisana w deklaracji 4 dołączonej do Traktatu o Unii Europejskiej z Maastricht (tekst deklaracji w: C. H. Church, D. Phinnemore, *European Union and European Community: a handbook and commentary on the 1992 Maastricht Treaties*, Prentice Hall, London 1994, s. 432).

<sup>10</sup> Nugent, *The government and politics of the European Union*, s. 156. Tego rodzaju sytuacja jest wynikiem występującej niekiedy we Francji „koabitacji”, czyli sytuacji, kiedy prezydent i premier reprezentują inne opcje polityczne.

<sup>11</sup> Nugent, *The government and politics of the European Union*, s. 156.

### 1.3. Kompetencje

Z pewnymi wyjątkami, kompetencje Rady Europejskiej nie są ściśle określone. Sam status Rady Europejskiej jako instytucji budzi wątpliwości. Na ogół uważa się, że Rada Europejskiej nie można uważać za organ Unii Europejskiej, a podstawy działania mają charakter poza- lub quasi-prawny<sup>12</sup>. Niemniej jednak Rada Europejska odgrywa istotną rolę w procesie integracji europejskiej, będąc najwyższym ciałem politycznym w ramach Unii Europejskiej. Wynika to przede wszystkim ze składu członkowskiego, a nie z formalnych uprawnień. Żadna instytucja Wspólnoty Europejskiej nie może ignorować decyzji podjętych przez szefów państw lub rządów państw członkowskich. Decyzje te są publikowane na koniec każdego posiedzenia w postaci konkluzji, które nie mają mocy wiążącej z punktu widzenia prawnego.

Zadania Rady Europejskiej zostały bliżej określone w Uroczystej Deklaracji o Unii Europejskiej ze Stuttgartu z 1983 r. Stwierdzono tam, że Rada Europejska:

- wysuwa ogólne inicjatywy polityczne dotyczące konstrukcji europejskiej;
- rozważa kwestie związane z różnymi aspektami Unii Europejskiej, dążąc do zachowania zgodności pomiędzy nimi;
- inicjuje współpracę w nowych obszarach działalności;
- wyraża wspólne stanowisko w kwestiach polityki zagranicznej<sup>13</sup>.

Dopuszczono także możliwość obradowania przez Radę Europejską jako Radę w rozumieniu Traktatów podczas rozpatrywania zagadnień związanych z zakresem działalności Wspólnot Europejskich. Zobowiązano także Radę Europejską do przedstawiania Parlamentowi Europejskiemu raportu po każdym spotkaniu i rocznego pisemnego raportu na temat postępu ku Unii Europejskiej. Traktat z Maastricht powtórzył większość tych zapisów. Rada Europejska wytycza tempo i zakres rozwoju Unii Europejskiej, wysuwając inicjatywy o charakterze konstytucyjnym, instytucjonalnym i politycz-

---

<sup>12</sup> Nugent, *The government and politics of the European Union*, s. 155-156.

<sup>13</sup> *Solemn declaration on European Union*, punkt 1.6.1.

nym. Odgrywa ona również szczególnie istotną rolę w odniesieniu do koordynacji działań pomiędzy wszystkimi trzema filarami Unii Europejskiej. Rada Europejska zmuszona jest także do rozwiązywania bieżących konfliktów pomiędzy państwami członkowskimi czy też poszczególnymi instytucjami.

Traktat z Maastricht wprowadził Radę Europejską w kilku wypadkach w obręb Traktatu WE, precyzując uprawnienia szefów państw i rządów, głównie w odniesieniu do unii gospodarczej i walutowej. Artykuł 103 Traktatu WE stanowi, że: „Rada Europejska, działając na podstawie sprawozdania Rady, opracowuje wniosek dotyczący ogólnych wytycznych polityki gospodarczej państw członkowskich i Wspólnoty”. Szefowie państw i rządów mają także kompetencje wyborcze. Mianują oni prezesa Europejskiego Instytutu Walutowego, który działa w ramach drugiego etapu unii gospodarczej i walutowej (art. 109f Traktatu WE), a w ramach trzeciego etapu – prezesa, wiceprezesa i czterech członków Zarządu Europejskiego Banku Centralnego (art. 109a Traktatu WE). Rada Europejska, jako jeden z podmiotów, otrzymuje roczne sprawozdanie przygotowane przez Europejski Bank Centralny (art. 109b Traktatu WE). Ponadto szefowie państw i rządów, spotykający się jako Rada Ministrów, podejmują decyzję o wejściu Wspólnoty Europejskiej w trzeci etap i o zdolności państw do uczestniczenia w trzecim etapie (art. 109j i art. 109k Traktatu WE). Rada Europejska odgrywa także istotną rolę w procesie mianowania przewodniczącego i członków Komisji, jakkolwiek art. 158 wskazuje na rządy państw członkowskich, które podejmują wspólnie decyzję. Rada Europejska, która wykazuje dużą aktywność w odniesieniu do polityki międzynarodowej, na mocy Traktatu z Maastricht uzyskała także kompetencje w zakresie wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, która stanowi drugi filar Unii Europejskiej. Stwierdzono bowiem, że „Rada decyduje, na podstawie ogólnych wytycznych Rady Europejskiej, że dana kwestia powinna stać się przedmiotem wspólnego działania” (art. J.3 Traktatu UE).

## 2. Rada

### 2.1. Powstanie i znaczenie

Rada, zwana także Radą Ministrów, jest jedną z najważniejszych instytucji Unii Europejskiej. Wynika to przede wszystkim z faktu, że w skład Rady wchodzi przedstawiciele państw członkowskich. Powstała ona już w ramach EWWiS w wyniku nacisku Holandii i Belgii, które chciały, aby działalność ponadnarodowej Wysokiej Władzy poddana była kontroli ze strony nie tylko Wspólnego Zgromadzenia, ale także ciała o charakterze międzyrządowym<sup>14</sup>. Sądzone, że znaczenie Rady z czasem będzie się zmniejszało wraz z rozwojem procesów integracyjnych<sup>15</sup>. Jakkolwiek Rada dzieli obecnie część uprawnień legislacyjnych z Parlamentem Europejskim, to jednak w dużej mierze wpływ Rady uległ zwiększeniu chociażby w wyniku polityki pustego krzesła<sup>16</sup> czy też stworzenia drugiego i trzeciego filaru o charakterze międzyrządowym w ramach Unii Europejskiej. Znaczenie Rady wynika także z faktu, że jest to w zasadzie główny organ ustawodawczy UE.

### 2.2. Skład

W skład Rady wchodzi przedstawiciele państw członkowskich. Zgodnie z nowelizacją dokonaną przez Traktat z Maastricht, artykuł 146 Traktatu WE wyraźnie stwierdza, że państwo członkowskie ma być reprezentowane na szczeblu ministerialnym. Nie oznacza to jednak, że status poszczególnych przedstawicieli jest jednakowy. Zróżnicowanie w tym zakresie związane jest zarówno z rangą przedstawiciela danego państwa członkowskiego, jak i zakresem kompetencji

---

<sup>14</sup> M. Jansen, J. K. De Vree, *The ordeal of unity. The politics of European integration, 1945-1985*, Prime Press, Bilthoven 1985, s. 111.

<sup>15</sup> Nugent, *The government and politics of the European Union*, s. 123.

<sup>16</sup> Patrz paragraf na temat kryzysu instytucjonalnego w 1965 r. w rozdziale I.



w rządzie danego państwa. Może to oczywiście powodować pewne problemy w podejmowaniu decyzji, ale na ogół ranga danego przedstawiciela, w szczególności państw dużych, związana jest z wagą dyskutowanych zagadnień. W posiedzeniach Rady może brać udział Komisja, ale Rada może także zadecydować, że dyskusje będą toczone bez obecności przedstawicieli Komisji<sup>17</sup>. Poza tym na sali posiedzeń mogą być obecni urzędnicy i doradcy poszczególnych państw członkowskich i Komisji. Dąży się jednak do tego, aby ograniczyć ich liczbę z uwagi na konieczność zachowania efektywności obrad. W razie impasu może dojść nawet do takiej sytuacji, że na sali posiedzeń obecni są jedynie ministrowie i Komisja Europejska. Od 1995 r., czyli od poszerzenia Unii Europejskiej o Austrię, Finlandię i Szwecję, ustalono, że kworum wynosi ośmiu członków Rady. Państwo nieobecne na posiedzeniu może upoważnić innego członka Rady do głosowania w jego imieniu.

Od 1967 r. w sensie prawnym istnieje tylko jedna Rada dla wszystkich trzech Wspólnot Europejskich. Od czasu wejścia w życie Traktatu z Maastricht Rada jest także ciałem decyzyjnym w odniesieniu do drugiego i trzeciego filaru Unii Europejskiej. Faktycznie jednak Rada spotyka się w różnych składach w zależności od dyskutowanych problemów i podejmowanych decyzji. Najogólniej można dokonać podziału na Radę Spraw Ogólnych i „Rady Techniczne”, zajmujące się poszczególnymi sektorami działalności Unii Europejskiej<sup>18</sup>. Rada Spraw Ogólnych, składająca się z ministrów spraw zagranicznych, ma największe znaczenie i zajmuje się najszerszym zakresem zagadnień związanych z funkcjonowaniem Unii Europejskiej. Debatuje nad zagadnieniami związanymi z zewnętrznymi stosunkami gospodarczymi, wspólną polityką zagraniczną i bezpieczeństwem, ale stanowi także ciało koordynujące pomiędzy różnymi dziedzinami działalności Unii Europejskiej. Do „Rad Technicznych” można zaliczyć między innymi Radę Ministrów Rolnictwa, Radę Ministrów Gospodarki i Finansów, Radę Rynku Wewnętrz-

---

<sup>17</sup> *Council Decision of 6 December 1993. Rules of procedure of the Council*, w: F. Hayes-Renshaw, H. Wallace, *The Council of Ministers*, Macmillan, London 1997, s. 303-311.

<sup>18</sup> Nugent, *The government and politics of the European Union*, s. 125-126.

nego czy też Radę Spraw Socjalnych. Częstotliwość spotkań poszczególnych Rad jest zróżnicowana. Najczęściej, bo kilkanaście razy w roku, spotykają się ministrowie spraw zagranicznych, ministrowie rolnictwa oraz ministrowie gospodarki i finansów<sup>19</sup>. Kilka razy w roku spotykają się na przykład ministrowie edukacji, ministrowie zdrowia czy też ministrowie telekomunikacji.

**TABELA I. Sektorowe zróżnicowanie i częstotliwość posiedzeń Rady**

	1975	1980	1990	1994
Sprawy Ogólne	16	13	13	16
Rolnictwo	15	14	16	11
Gospodarka i Finanse	8	9	10	11
Rynek Wewnętrzny	–	–	7	3
Budżet	2	3	2	2
Środowisko	2	2	5	4
Badania	2	–	2	4
Przemysł	–	–	4	4
Transport	2	2	4	4
Rozwój	3	1	4	2
Sprawy Socjalne	2	2	3	4
Rybołówstwo	–	7	3	5
Energia	2	2	3	2
Edukacja	1	1	2	2
Telekomunikacja	–	–	2	2
Sprawy Konsumenckie	–	–	2	2
Zdrowie	–	–	2	3
Kultura	–	–	2	2
Ochrona przed Katastrofami	–	–	1	1
Turystyka	–	–	1	–
Handel	–	–	1	–
Sprawiedliwość i Sprawy Wewnętrzne	–	1	1	4
Inne	2	3	–	2
Ogółem:	57	60	91	92

Źródło: *Annual Reports of the Council*, za: Fiona Hayes-Renshaw, Helen Wallace, *The Council of Ministers*, Macmillan, London 1997, s. 30.

<sup>19</sup> Na temat liczby spotkań patrz tabela I.

### 2.3. Urząd Przewodniczącego

Za całość działań Rady dużą odpowiedzialność ponosi państwo, które aktualnie przewodniczy Unii Europejskiej. Każdy kraj członkowski przewodniczy Unii przez sześć miesięcy, tj. w okresie od stycznia do czerwca i od lipca do grudnia. W 1995 r., po przyjęciu nowych państw członkowskich, zmieniono zasadę alfabetycznego następowania przewodnictwa<sup>20</sup>. Celem tej zmiany było zagwarantowanie, aby w tzw. trójce, która gromadzi państwo sprawujące przewodnictwo oraz bezpośredniego poprzednika i następcę, znajdowało się zawsze jedno z pięciu dużych państw członkowskich. Wobec tego od 1995 r. kolejność przewodniczenia wygląda następująco: 1995 – Francja, Hiszpania; 1996 – Włochy, Irlandia; 1997 – Holandia, Luksemburg; 1998 – Wielka Brytania, Austria; 1999 – Niemcy, Finlandia; 2000 – Portugalia, Francja; 2001 – Szwecja, Belgia; 2002 – Hiszpania, Dania; 2003 – Grecja.

Państwo sprawujące przewodnictwo w Unii Europejskiej spełnia wiele istotnych funkcji, określonych w Traktatach, w Regulaminie Rady<sup>21</sup> albo wynikających z praktyki. Przede wszystkim określa priorytety, które mają dominować w pracach Unii w okresie 6-miesięcznej kadencji. Z uwagi na to, że kraj przewodniczący jest odpowiedzialny za funkcjonowanie Rady, określenie priorytetów ma dość istotne znaczenie. Oczywiście państwo przewodniczące nie ma całkowitej dowolności w tworzeniu listy podstawowych zadań, gdyż musi brać pod uwagę program legislacyjny Komisji oraz zapewnić ciągłość i kontynuację w działaniach Unii Europejskiej. Na przykład Wielka Brytania, sprawująca urząd przewodniczącego w pierwszej połowie 1998 r., określiła kilka priorytetów: miejsca pracy, przestępczość, ochrona środowiska, wspólna waluta oraz poszerzenie UE<sup>22</sup>. Państwo przewodniczące Unii musi oczywiście dążyć do zbudowania

<sup>20</sup> Church, Phinnemore, *European Union and European Community*, s. 578.

<sup>21</sup> *Council Decision of 6 December 1993. Rules of procedure of the Council*, w: Hayes-Renshaw, Wallace, *The Council of Ministers*, s. 303-311.

<sup>22</sup> *Speech by the Foreign Secretary, Mr Robin Cook, to the Institute for European Affairs, Dublin, 3 November 1997. The British presidency: giving Europe back to the people*, w: Federal Trust and Trans-European Policy Studies Association, *Britain's*

konsensusu wokół tych priorytetów i innych inicjatyw pomiędzy państwami członkowskimi oraz poszczególnymi instytucjami, tj. przede wszystkim Komisją i Parlamentem Europejskim. Nie jest to zawsze zadanie proste, ze względu na występujące często różnice interesów pomiędzy poszczególnymi uczestnikami procesu decyzyjnego. Jednak uznanie, że dane państwo osiągnęło sukces, sprawując urząd przewodniczącego, związane jest z osiągnięciem określonych rezultatów przez Radę<sup>23</sup>. Państwo przewodniczące musi więc umiejętnie prowadzić do zawierania kompromisów, czemu służą nieoficjalne instrumenty. Przykładem może być tzw. konfesjonał przewodniczącego, który polega na odbywaniu bilateralnych dyskusji pomiędzy przewodniczącym a poszczególnymi państwami członkowskimi<sup>24</sup>. Na ogół uważa się, że najlepiej funkcję mediatora pełnią państwa mniejsze, z uwagi na to, że ich interesy nie są tak mocno zwerbalizowane w wielu sprawach, jak państw dużych. Nie brak jednak przykładów, że także państwa duże potrafią skutecznie doprowadzić do osiągania kompromisów.

Kraj przewodniczący jest odpowiedzialny za opracowanie całego kalendarza spotkań Rady, zwoływanie poszczególnych posiedzeń, jak też przygotowanie wstępnego porządku obrad. Minister wywodzący się z takiego kraju przewodniczy obradom, zarządza przeprowadzenie głosowania podczas poszczególnych sesji, aprobuje i podpisuje protokół posiedzenia oraz podpisuje wszystkie akty prawne uchwalone przez Radę. To „zarządzanie” działaniami Rady ma istotne znaczenie dla sprawnego i efektywnego funkcjonowania Rady.

Bardzo ważnym uprawnieniem kraju przewodniczącego jest reprezentowanie Rady w kontaktach z innymi instytucjami, a także całej Unii Europejskiej w stosunkach z państwami trzecimi i organizacjami międzynarodowymi. Przewodniczący na ogół występuje w imieniu Rady na forum Parlamentu Europejskiego bądź też poszczególnych komisji parlamentarnych. Odnosi się to zarówno do

---

*agenda in Europe. The United Kingdom presidency of the Council of the European Union, January to June 1998*, Federal Trust, London 1997, s. 25-32.

<sup>23</sup> Nugent, *The government and politics of the European Union*, s. 127.

<sup>24</sup> Hayes-Renshaw, Wallace, *The Council of Ministers*, s. 146-148.

sfery funkcjonowania Wspólnot Europejskich, jak i wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa. W Traktacie z Maastricht wyraźnie stwierdzono:

Urząd Przewodniczącego konsultuje się z Parlamentem Europejskim w głównych kwestiach i podstawowych ukierunkowaniach wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa oraz zapewnia, by zdanie Parlamentu Europejskiego zostało należycie wzięte pod uwagę. Parlament Europejski jest regularnie informowany przez Urząd Przewodniczącego i Komisję o rozwoju polityki zagranicznej i bezpieczeństwa Unii<sup>25</sup>.

Nie mniej istotne są działania podejmowane przez przewodniczącego w imieniu Unii Europejskiej wobec państw trzecich i organizacji międzynarodowych w ramach zewnętrznych stosunków gospodarczych oraz wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa. Urząd przewodniczącego, przy współudziale poprzednika i następcy na tym stanowisku, czyli w ramach trójki oraz przy wsparciu Komisji, odpowiada między innymi za implementację wspólnych działań i artykułowanie stanowiska Unii Europejskiej na forum organizacji i konferencji międzynarodowych.

## **2.4. Tryb podejmowania decyzji**

Zgodnie z artykułem 148 Traktatu WE, Rada może podejmować decyzje w trojaki sposób: zwykłą większością, większością kwalifikowaną i na zasadzie jednomyślności. Jako zasadę przyjęto, że Rada przyjmuje uchwały zwykłą większością. Traktaty muszą więc określać przypadki, kiedy decyzje mogą być podejmowane na zasadzie większości kwalifikowanej i na zasadzie jednomyślności.

Największe spory i kontrowersje, zwłaszcza podczas przyjmowania nowych państw członkowskich, budzi problem głosowania większością kwalifikowaną. Wiąże się to z przyznaniem określonej liczby głosów każdemu państwu zgodnie z jego potencjałem ludności

---

<sup>25</sup> Art. J.7 Traktatu o Unii Europejskiej z Maastricht.

ciowym i gospodarczym. Obecnie podział głosów w Radzie wygląda następująco:

- Niemcy, Francja, Włochy, Wielka Brytania – po 10 głosów;
- Hiszpania – 8 głosów;
- Belgia, Grecja, Holandia, Portugalia – po 5 głosów;
- Austria, Szwecja – po 4 głosy;
- Irlandia, Dania, Finlandia – po 3 głosy;
- Luksemburg – 2 głosy.

Ogólna liczba głosów w Radzie wynosi 87. Dla przyjęcia aktu z inicjatywy Komisji musi paść 62 głosy „za” w Radzie. W innych wypadkach potrzebne są 62 głosy, przy czym muszą one być oddane przez co najmniej dziesięciu członków Unii Europejskiej.

Norma traktatowa, określająca próg większości kwalifikowanej na 62 głosy, nie zawsze jest przestrzegana. Zgodnie z pozatraktatowym kompromisem osiągniętym w 1994 r. może nastąpić jej zwiększenie do 65 głosów<sup>26</sup>. Dzieje się tak w sytuacji, gdy kilka państw członkowskich, które dysponują łącznie od 23 do 25 głosów, wyrazi intencję sprzeciwienia się podjęciu przez Radę decyzji większością kwalifikowaną. Tego rodzaju zapis, który został przyjęty w związku z poszerzeniem Unii Europejskiej o Austrię, Finlandię i Szwecję, ma na celu zrównoważenie wpływów w Radzie pomiędzy różnymi grupami państw. Chodzi przede wszystkim o przeciwdziałanie dominacji państw dużych, głównie Francji i Niemiec, bądź też państw mniejszych oraz o zmniejszenie możliwości zaistnienia konfliktów pomiędzy państwami bogatszymi a biedniejszymi, północnymi a południowymi, założycielskimi a późniejszymi członkami, czy też opowiadającymi się za przyspieszeniem albo opóźnieniem procesów integracyjnych<sup>27</sup>. Deklaracja Ioannina z 1994 r. nie jest pierwszym przypadkiem odchodzenia od zapisów traktatowych, odnoszących się do głosowania większościowego. O wiele większe znaczenie miał kompromis luksemburski z 1966 r., który zmuszał państwa do szukania konsensusu w razie, gdyby ewentualne decyzje podjęte kwalifikowa-

---

<sup>26</sup> Tzw. Deklaracja Ioannina (*Council Decision of 29 March 1994*, w: Hayes-Renshaw, Wallace, *The Council of Ministers*, s. 313).

<sup>27</sup> Hayes-Renshaw, Wallace, *The Council of Ministers*, s. 55.

ną większością głosów mogły dotyczyć ważnego interesu państwa lub państw członkowskich<sup>28</sup>. Kompromis ten, który miał także pozatraktowy charakter, prowadził do szukania porozumienia pomiędzy wszystkimi państwami członkowskimi w procesie podejmowania decyzji w ramach Rady, pomimo możliwości podjęcia uchwały kwalifikowaną większością głosów. Stosowanie kompromisu luksemburskiego zostało w znaczny sposób ograniczone w latach 80.

Zarówno Jednolity Akt Europejski, jak i Traktat o Unii Europejskiej z Maastricht rozszerzył możliwości podejmowania decyzji na zasadzie większości kwalifikowanej. Większość aktów prawnych w ramach pierwszego filaru Unii Europejskiej przyjmuje się w taki sposób. W odniesieniu do niektórych sfer działalności mieszczących się w pierwszym filarze wymagana jest jednak jednomyślność. Dotyczy to między innymi podatków, przemysłu, funduszy regionalnych i socjalnych, kultury, badań, rozwoju technologicznego, niektórych porozumień międzynarodowych czy wprowadzenia wspólnej waluty. Konsensus musi także istnieć w odniesieniu do decyzji o charakterze „konstytucyjnym” czy też finansowym. Jednomyślność jako zasada dominuje w drugim filarze (wspólna polityka zagraniczna i bezpieczeństwa) i trzecim filarze (współpraca policyjna i prawna w zakresie spraw kryminalnych), które mają charakter międzyrządowy i w ramach których Rada zarówno wysuwa określone inicjatywy, jak i podejmuje decyzje. Jedynie decyzje dotyczące wprowadzania w życie wspólnych działań w ramach drugiego filaru mogą być podejmowane na zasadzie większości kwalifikowanej.

Głosowanie na zasadzie zwykłej większości stosowane jest w odniesieniu do zagadnień proceduralnych i niektórych aspektów wspólnej polityki handlowej.

## **2.5. Komitet Stałych Przedstawicieli (COREPER)**

Ministrowie wspierani są przez różnorodne komitety i grupy robocze; dyskutują one nad propozycjami, którymi zajmuje się później

---

<sup>28</sup> Na temat kompromisu luksemburskiego patrz rozdział I.

Rada. Najważniejszym z tych ciał jest Komitet Stałych Przedstawicieli. Istnieje on w zasadzie od momentu powstania Wspólnot Europejskich. Od 1967 r. funkcjonuje jako jednolita struktura. Artykuł 151 Traktatu WE określa, że: „Komitet składający się ze stałych przedstawicieli państw członkowskich odpowiada za przygotowanie prac Rady i wykonywanie zadań przydzielonych mu przez Radę”. Regulamin Rady precyzuje, iż wszystkie punkty programu obrad Rady są wcześniej dyskutowane przez COREPER, chyba że Rada zadecyduje inaczej. W nagłych przypadkach Rada może podejmować decyzje bez wcześniejszej dyskusji w ramach COREPER-u, ale tylko wtedy, gdy istnieje konsensus pomiędzy ministrami.

Stali przedstawiciele w randze ambasadorów są szefami stałych przedstawicielstw poszczególnych państw członkowskich w Brukseli<sup>29</sup>. W każdym z nich pracują urzędnicy wywodzący się z państw członkowskich, zarówno z ministerstw spraw zagranicznych, jak i innych ministerstw, zgodnie z zakresem kompetencji Unii Europejskiej. Wielkość stałych przedstawicielstw jest różna. W 1995 r. najwięcej urzędników pracowało w przedstawicielstwie Grecji – 83; najmniej w przedstawicielstwie Luksemburga – 7.

W praktyce istnieją dwa Komitety Stałych Przedstawicieli, które różnią się składem oraz zakresem dyskutowanych problemów<sup>30</sup>. COREPER II spotyka się na szczęblu stałych przedstawicieli państw członkowskich w randze ambasadorów, natomiast COREPER I gromadzi ich zastępców. COREPER II zajmuje się zagadnieniami o bardziej politycznym charakterze, czyli przygotowuje głównie posiedzenia ministrów spraw zagranicznych oraz ministrów gospodarki i finansów. Jest wspierany przez Grupę Antici, która składa się z trzecich z kolei wysokich urzędników pracujących w stałych przedstawicielstwach państw członkowskich. COREPER I zajmuje się bardziej technicznymi zagadnieniami. Oba komitety spotykają się na ogół raz na tydzień, a na ich czele stoją reprezentanci państw sprawujących aktualnie przewodnictwo w Unii Europejskiej.

---

<sup>29</sup> Hayes-Renshaw, Wallace, *The Council of Ministers*, s. 218-225.

<sup>30</sup> Hayes-Renshaw, Wallace, *The Council of Ministers*, s. 75-78; Nugent, *The government and politics of the European Union*, s. 129-130.



Poza tym istnieje wiele innych wyspecjalizowanych komitetów i grup roboczych. Do najważniejszych można zaliczyć<sup>31</sup>:

– **Specjalny Komitet d/s Rolnictwa** – składa się z wysokich urzędników ministerstw rolnictwa poszczególnych państw członkowskich;

– **Komitet Artykułu 113** – składa się z wysokich urzędników wywodzących się przeważnie z ministerstw handlu, spraw zagranicznych, gospodarki czy finansów i jest konsultowany przez Komisję w sprawach związanych z negocjacjami umów międzynarodowych z państwami trzecimi na podstawie artykułu 113 Traktatu WE;

– **Komitet Polityczny** – składa się z dyrektorów politycznych ministerstw spraw zagranicznych i przygotowuje posiedzenia Rady Spraw Ogólnych w zakresie wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa;

– **Komitet Koordynacyjny (K.4)** – składa się z wysokich urzędników wywodzących się z ministerstw sprawiedliwości i spraw wewnętrznych i jest odpowiedzialny za trzeci filar UE, czyli współpracę w zakresie sprawiedliwości i spraw wewnętrznych.

## 2.6. Sekretariat Generalny Rady

Rada wspierana jest w swoich działaniach przez Sekretariat Generalny. Na jego czele stoi Sekretarz Generalny, który – zgodnie z artykułem 151 Traktatu WE – powoływany jest na mocy jednoznacznej decyzji członków Rady. Regulamin Rady określa funkcje Sekretarza Generalnego, między innymi razem z przewodniczącym Rady podpisuje akty prawne uchwalone przez to gremium. Sekretariat Generalny nie jest zbyt duży. W 1996 r. zatrudniano w nim 2404 osoby<sup>32</sup>, włączając w to wszystkich pracowników. Główną funkcją Sekretariatu Generalnego jest przygotowywanie i obsługiwanie różnorodnych spotkań Rady, zarówno na szczeblu ministerialnym, jak i niższych.

---

<sup>31</sup> Hayes-Renshaw, Wallace, *The Council of Ministers*, s. 84-100.

<sup>32</sup> *General Report on the Activities of the European Union 1996*, punkt 1058.

## 2.7. Kompetencje Rady

Najpełniej kompetencje Rady określa artykuł 145 Traktatu WE:

Dla realizacji celów i zgodnie z postanowieniami niniejszego Traktatu Rada:

- koordynuje ogólną politykę gospodarczą państw członkowskich;
- posiada kompetencję podejmowania decyzji;
- przekazuje Komisji poprzez przyjmowane przez siebie akty prawne kompetencje wykonywania ustanowionych przez siebie przepisów prawnych.

Uzupełnia je zapis w artykule 189, który określa, że Rada, razem z Parlamentem Europejskim i Komisją, wydaje akty prawne. W systemie instytucjonalnym Unii Rada jest główną instytucją, której przysługują uprawnienia legislacyjne, jakkolwiek w niektórych zakresach dzieli je z Parlamentem Europejskim. Na przykład w 1996 r. podczas 88 posiedzeń Rada przyjęła 58 dyrektyw, 247 rozporządzeń i podjęła 179 decyzji<sup>33</sup>. Rada w ramach pierwszego filaru Unii działa jedynie na podstawie inicjatyw legislacyjnych Komisji, jakkolwiek artykuł 152 Traktatu WE umożliwia Radzie wpływ na Komisję:

Rada może zażądać od Komisji podjęcia wszelkich działań uważanych przez nią za niezbędne w celu osiągnięcia wspólnych celów i przekazać jej wszelkie właściwe propozycje.

Rada ma określone kompetencje zarówno w ramach zewnętrznych stosunków gospodarczych, jak i wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa. Pomimo że decyzje w obu tych obszarach podejmowane są w odmienny sposób, to Rada jest tym organem, który najpełniej może doprowadzić do zgodności pomiędzy stosunkami gospodarczymi Unii (pierwszy filar UE) a stosunkami politycznymi (drugi filar UE). Zgodnie z artykułem 228, Rada, z udziałem Komisji i Parlamentu Europejskiego, zawiera w imieniu Unii Europejskiej umowy międzynarodowe z państwem, grupą państw lub organizacją międzynarodową. W odniesieniu do wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, Rada określa wspólne stanowiska oraz wspólne

---

<sup>33</sup> *General Report on the Activities of the European Union 1996*, punkt 1057.

działania<sup>34</sup>. Rada, po zasięgnięciu opinii Komisji oraz uzyskaniu zgody Parlamentu Europejskiego, decyduje też o przyjęciu nowych państw członkowskich do Unii Europejskiej<sup>35</sup>.

Rada pełni istotne funkcje wyborcze w stosunku do innych instytucji Unii Europejskiej. Powołuje członków Trybunału Obrachunkowego, Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów. Ma także wpływ na funkcjonowanie innych instytucji poprzez określanie ich statutów czy też zmianę liczby członków Komisji.

Rada jest także tą instytucją, która – w myśl artykułu 235 Traktatu WE – może podejmować działania, które nie są przewidziane przez Traktaty, a które mają służyć osiągnięciu jednego z celów Wspólnoty. Możliwości Rady są jednak ograniczone, gdyż – jak stanowi artykuł 3b – „Wspólnota działa w ramach uprawnień przyznanych jej niniejszym Traktatem i celów w nim wyznaczonych”.

### **3. Komisja**

#### **3.1. Powstanie i znaczenie**

Często patrzy się na Unię Europejską i ocenia jej działalność przez pryzmat Komisji. Bez względu na to, czy ta ocena ma charakter pozytywny czy negatywny, świadczy to o tym, że Komisja odgrywa bardzo istotną rolę w systemie instytucjonalnym Unii Europejskiej. Jest ona postrzegana jako element ponadnarodowy w procesie integracji europejskiej. Taki charakter miała Wysoka Władza, która została powołana w strukturze Europejskiej Wspólnoty Węgla i Stali. W ramach Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej i Europejskiej Wspólnoty Energii Atomowej organowi wykonawczemu nadano miano Komisji. Od 1967 r. istnieje jedna Komisja dla trzech Wspólnot Europejskich. Jest ona włączona w prace dwóch pozostałych

---

<sup>34</sup> Artykuły J.2 i J.3 Traktatu o Unii Europejskiej.

<sup>35</sup> Artykuł O Traktatu o Unii Europejskiej.

filarów UE, jakkolwiek odgrywa w nich mniejszą rolę w porównaniu z posiadanymi uprawnieniami w ramach pierwszego filaru. Rola i znaczenie Komisji nie wynika jedynie z uprawnień przyznanych tej instytucji przez Traktaty, ale także z układu sił pomiędzy państwami członkowskimi a Komisją. W dużej mierze wiąże się też z osobą przewodniczącego tego organu.

### 3.2. Skład

Od 1 stycznia 1995 r., czyli od wejścia Austrii, Finlandii i Szwecji do Unii Europejskiej, Komisja liczy dwudziestu członków. Większe państwa członkowskie, tj. Francja, Hiszpania, Niemcy, Wielka Brytania i Włochy, mają po dwóch członków, czyli komisarzy. Mniejsze państwa mają tylko po jednym członku. Zgodnie z Traktatem Amsterdamskim, w razie kolejnego poszerzenia składu członkowskiego Unii, czyli po ewentualnym przyjęciu kilku państw Europy Środkowej i Wschodniej, tylko jedna osoba z każdego państwa będzie mogła zasiadać w Komisji<sup>36</sup>.

Tryb powoływania członków Komisji określony jest w artykule 158 Traktatu WE. Członkowie Komisji powoływani są na okres pięciu lat. Każdy członek Komisji może być ponownie wybrany, gdyż nie ma żadnych ograniczeń co do liczby kadencji. Proces powoływania członków Komisji ma kilka etapów. Początkowo rządy państw członkowskich, działając jednomyślnie i po zasięgnięciu opinii Parlamentu Europejskiego, wyznaczają kandydata na przewodniczącego Komisji. Następnie rządy państw członkowskich, biorąc pod uwagę opinię kandydata na przewodniczącego, wyznaczają pozostałe osoby, które zamierzają mianować członkami Komisji. Proponowany skład Komisji podlega łącznie zatwierdzeniu przez Parlament Europejski. Dopiero po spełnieniu tej procedury, rządy państw członkow-

---

<sup>36</sup> Artykuł 2 protokołu o instytucjach w perspektywie poszerzenia Unii Europejskiej, w: A. Duff [red.], *The Treaty of Amsterdam. Text and commentary*, Federal Trust, London 1997, s. 129.

skich, na mocy jednomyślnej decyzji, mianują przewodniczącego i pozostałych członków Komisji<sup>37</sup>.

Jeżeli chodzi o odwołanie Komisji, to wniosek o wotum nieufności może być przegłosowany przez Parlament Europejski<sup>38</sup>. Wniosek taki musi być uchwalony większością 2/3 głosów przy obecności przynajmniej połowy członków Parlamentu i musi on dotyczyć całej Komisji, a nie poszczególnych komisarzy. W razie przegłosowania wniosku o wotum nieufności, Komisja podaje się do dymisji i pełni swoje funkcje do czasu mianowania nowego składu. Istnieje także ograniczona możliwość odwołania poszczególnych członków Komisji. Dymisji może udzielić Trybunał Sprawiedliwości, na wniosek Rady bądź Komisji, ale tylko wówczas, gdy członek Komisji „przestał spełniać warunki konieczne do wykonywania swoich obowiązków lub dopuścił się poważnego uchybienia”<sup>39</sup>.

Artykuł 157 Traktatu WE określa podstawowe warunki, jakie powinien spełniać każdy z członków Komisji. Musi on być obywatelem państwa członkowskiego, nie może podejmować żadnej dodatkowej działalności zawodowej w trakcie kadencji, zarówno odpłatnej, jak i nieodpłatnej, a w trakcie i po upływie kadencji w sposób rozważny będzie przyjmował określone funkcje i korzyści. Członkowie Komisji rekrutują się z państw członkowskich, nie są jednak ich reprezentantami:

Członkowie Komisji, w ogólnym interesie Wspólnoty, są całkowicie niezależni w wykonywaniu swoich obowiązków.

Podczas wykonywania tych obowiązków nie starają się o instrukcje ani nie przyjmują instrukcji od żadnego rządu lub innego organu. Powstrzymują się od wszelkich czynności nie dających się pogodzić z ich obowiązkami. Każde

---

<sup>37</sup> Traktat Amsterdamski zwiększa uprawnienia Parlamentu Europejskiego i kandydata na przewodniczącego w procesie mianowania członków Komisji. Parlament Europejski musi wyrazić zgodę na osobę, którą rządy państw członkowskich zamierzają mianować przewodniczącym Komisji. Sam kandydat na przewodniczącego musi wyrazić zgodę na pozostałych członków Komisji. Pozostałe elementy procesu mianowania członków Komisji pozostają bez zmian (*Treaty of Amsterdam amending the Treaty on European Union and the Treaty establishing the European Community*, w: Duff [red.], *The Treaty of Amsterdam*, s. 254).

<sup>38</sup> Artykuł 144 Traktatu WE.

<sup>39</sup> Artykuł 160 Traktatu WE.

państwo członkowskie zobowiązuje się respektować tę zasadę i nie usiłować wpływać na członków Komisji podczas wykonywania ich zadań<sup>40</sup>.

Z tego zapisu wynika, że członkowie Komisji powinni działać w interesie całej Wspólnoty Europejskiej, a nie poszczególnych państw członkowskich. W praktyce nie jest to zawsze proste, gdyż komisarze są nominatami politycznymi, a często też czynnymi politykami w swoich państwach.

Proces nominowania członków Komisji nie zawsze przebiega bezproblemowo. Najwięcej kontrowersji budzi ewentualny kandydat na stanowisko przewodniczącego, jakkolwiek z punktu widzenia Traktatów nie ma on szczególnych kompetencji, gdyż Komisja ma charakter kolegialny. Dopiero Traktat Amsterdamski wprowadza zapis o tym, że kandydat na przewodniczącego będzie musiał wyrazić zgodę na innych kandydatów na komisarzy oraz że Komisja będzie pracowała pod politycznym kierownictwem przewodniczącego<sup>41</sup>. Oczywiście, przewodniczący może jednak wywierać wpływ na działalność Komisji i przez to na funkcjonowanie samej Unii Europejskiej. Wynika to między innymi z faktu, że przewodniczący reprezentuje Komisję w kontaktach z innymi instytucjami Unii czy też państwami lub organizacjami międzynarodowymi, jemu podlegają najważniejsze służby administracyjne Komisji, tj. Sekretariat Generalny i Służby Prawne. Dąży on także do wyśrodkowania pomiędzy różnymi interesami w ramach Komisji a koniecznością nadania Komisji politycznego kierunku<sup>42</sup>. Przewodniczący może więc wywierać znaczący wpływ na proces integracji europejskiej. Przykładem może być Jacques Delors, który stał na czele Komisji aż przez 10 lat, tj. w latach 1985-1995, i jest kojarzony z wieloma osiągnięciami i inicjatywami Komisji, chociażby w dziedzinie integracji gospodar-

---

<sup>40</sup> Artykuł 157 Traktatu WE.

<sup>41</sup> *Treaty of Amsterdam amending the Treaty on European Union and the Treaty establishing the European Community*, s. 254-255.

<sup>42</sup> Nugent, *The government and politics of the European Union*, s. 89; M. Donnelly, E. Ritchie, *The College of Commissioners and their Cabinets*, w: G. Edwards, D. Spence [red.], *The European Commission*, Cartermill Publishing, London 1995, s. 39-40.

czej i walutowej<sup>43</sup>. Nie budzi więc zdziwienia fakt, że trudno było osiągnąć kompromis w sprawie przewodniczącego po Delorsie, gdyż ścierały się interesy euroentuzjastów i eurosceptyków. Po wecie Wielkiej Brytanii wobec premiera Belgii, Jeana-Luca Dehaene'a, kompromisowym kandydatem stał się premier Luksemburga, Jacques Santer<sup>44</sup>. Problemy z nominowaniem kandydata przez państwa członkowskie doprowadziły do sytuacji, że w Parlamencie Europejskim Santer został aprobowany małą większością głosów. Na 521 głosujących, za było 260, przeciw 238, a 23 wstrzymało się od głosu<sup>45</sup>.

Członkami Komisji Europejskiej są na ogół byli politycy, jakkolwiek zdarza się, że komisarzami zostają wysocy rangą dyplomaci czy też eksperci z danej dziedziny. Każdy z nich w ramach Komisji odpowiada za określony zakres funkcjonowania Unii Europejskiej. Podział tek pomiędzy poszczególnych członków nie jest zawsze sprawą prostą, gdyż w grę wchodzi ambicje i interesy poszczególnych państw członkowskich. Kraje dążą bowiem do tego, by ich nominaci sprawowali jak najbardziej wpływowe stanowiska.

### **3.3. Biurokracja Komisji Europejskiej**

Komisarze wspierani są w swoich działaniach przez biurokrację, która podzielona jest na wyspecjalizowane służby i agencje, a przede wszystkim na dyrekcje generalne. Zajmują się one poszczególnymi sektorami polityki realizowanymi przez Komisję Europejską. Ich rozwój zależy od priorytetów, które realizuje Unia Europejska, i można je porównać do ministerstw, które funkcjonują w państwach narodowych. Od 1995 r. istnieją 24 dyrekcje generalne i 15 wyspecjalizowanych służb i agencji.

---

<sup>43</sup> Dogłębną ocenę przewodnictwa Jacquesa Delorsa można znaleźć w: G. Ross, *Jacques Delors and European Integration*, Polity Press, Cambridge 1995.

<sup>44</sup> „The Economist”, 2-8.07.1994; „The Economist”, 23-29.07.1994.

<sup>45</sup> „The Economist”, 5-11.11.1994.

**TABELA II. Dyrekcje generalne w Komisji kierowanej przez Jacquesa Santera  
25.01.1995-**

DG I	Stosunki zewnętrzne: polityka handlowa, stosunki z Ameryką Północną, Dalekim Wschodem, Australią i Nową Zelandią
DG IA	Stosunki zewnętrzne: Europa i Wspólnota Niepodległych Państw, wspólna polityka zagraniczna i bezpieczeństwa, przedstawicielstwa zagraniczne
DG IB	Stosunki zewnętrzne: Morze Śródziemne, Środkowy i Daleki Wschód, Ameryka Łacińska, Azja Południowa i Południowo-Wschodnia
DG II	Gospodarka i finanse
DG III	Przemysł
DG IV	Konkurencja
DG V	Zatrudnienie, stosunki przemysłowe i sprawy socjalne
DG VI	Rolnictwo, biuro weterynaryjne i fitosanitarne
DG VII	Transport
DG VIII	Stosunki zewnętrzne: rozwój i współpraca z państwami Afryki, Karaibów i Pacyfiku, konwencja z Lome
DG IX	Personel i administracja
DG X	Media audiowizualne, informacja, komunikacja i kultura
DG XI	Ochrona środowiska, bezpieczeństwo nuklearne, ochrona cywilna
DG XII	Wspólny Ośrodek Badawczy d/s Nauki, Badań i Rozwoju
DG XIII	Telekomunikacja, rynek informatyczny, wykorzystywanie badań
DG XIV	Rybołówstwo
DG XV	Wspólny rynek i usługi finansowe
DG XVI	Polityka i spójność regionalna
DG XVII	Energia
DG XVIII	Kredyty i inwestycje
DG XIX	Budżet
DG XX	Kontrola finansowa
DG XXI	Cła i podatki pośrednie
DG XXII	Edukacja, szkolenia i młodzież
DG XXIII	Polityka przedsiębiorstwa, turystyka, spółdzielczość
DG XXIV	Polityka konsumencka



Sekretariat Generalny  
Zespół badań prognostycznych  
Inspektorat Generalny  
Służby prawne  
Służby rzecznika Komisji  
Służby tłumaczenia symultanicznego i konferencyjne  
Służby statystyczne  
Tłumaczenia  
Dyrekcja informatyczna  
Biuro ochrony  
Agencja Zaopatrzeniowa Euratomu  
Biuro Humanitarne Wspólnoty Europejskiej  
Biuro Oficjalnych Publikacji Wspólnot Europejskich  
Europejska Fundacja d/s Poprawy Warunków Życia i Pracy  
Europejskie Centrum na rzecz Rozwoju Szkolenia Zawodowego  
(Cedefop)

Źródło: David Spence, *Structure, functions and procedures in the Commission*, w: Geoffrey Edwards, David Spence, [red.], *The European Commission*, Cartermill Publishing, London 1995, s. 115-116.

Dosyć często Komisja Europejska krytykowana jest za przerosty biurokratyczne. Nie jest to jednak zarzut uzasadniony. W 1996 roku na stałe było zatrudnionych w Komisji 17 715 osób, czasowo zaś 1036 osób<sup>46</sup>. Wielkość Komisji jest porównywalna do francuskiego ministerstwa kultury, a zatrudnia mniej osób niż na przykład miasto Amsterdam czy też Madryt<sup>47</sup>. Należy także pamiętać, że tylko część personelu pracuje na samodzielnych stanowiskach urzędniczych. Poszczególne dyrekcje generalne różnią się między sobą pod względem wielkości. Przeciętnie w dyrekcji zatrudnionych jest od 150 do 450 osób, jakkolwiek zdarzają się dyrekcje większe (DG IX – ponad 2500 osób) lub bardzo małe (DG XXIII – około 80 osób)<sup>48</sup>. Wydaje się

---

<sup>46</sup> *General Report on the Activities of the European Union 1996*, punkt 1064.

<sup>47</sup> D. Spence, *Staff and personnel policy in the Commission*, w: Edwards, Spence [red.], *The European Commission*, s. 65.

<sup>48</sup> Nugent, *The government and politics of the European Union*, s. 89.

wobec tego, że nie wszystkie dyrekcje generalne ze względu na małą obsadę urzędniczą mogą efektywnie wykonywać postawione przed nimi zadania.

Praca w Komisji, jak też w innych instytucjach europejskich, jest niezmiernie atrakcyjna. Wynika to z faktu, że pracuje się dla ważnej organizacji międzynarodowej, która zyskuje na znaczeniu w stosunkach międzynarodowych. Niewątpliwym magnesem są na pewno wynagrodzenia, jakkolwiek nie odbiegają one od płac w innych organizacjach międzynarodowych czy też służbach urzędniczych państw członkowskich Unii Europejskiej. Przykładowo dyrektor zatrudniony już przez kilkanaście lat w Komisji zarabia 8295 funtów brytyjskich miesięcznie, a rozpoczynający karierę urzędnik, a więc najniższy rangą, 2672 funty brytyjskie miesięcznie<sup>49</sup>. Zgodnie z praktyką organizacji międzynarodowych, pensje te nie podlegają opodatkowaniu. Urzędnicy mają wiele innych przywilejów wynikających z faktu, że pracują poza krajem pochodzenia. Wszystko to powoduje, że niezmiernie trudno uzyskać stanowisko w Komisji czy też innych instytucjach Unii Europejskiej. Zdecydowaną większość stanowisk obsadza się w drodze skomplikowanych konkursów. Szczególnie o najniższe stanowiska urzędnicze stara się zazwyczaj duża liczba kandydatów. Na przykład w 1993 r. przystąpiło do konkursu 58 000 kandydatów, do drugiego etapu zakwalifikowano 1800 osób, z czego 600 kandydatów doszło do egzaminu ustnego, a w sumie było do obsadzenia około 200/250 miejsc na liście rezerwowej, z której dopiero można się starać o zatrudnienie w Komisji w razie wolnego stanowiska<sup>50</sup>.

### **3.3. Kompetencje Komisji**

Ogólne uprawnienia Komisji Europejskiej zapisane są w artykule 155 Traktatu WE:

---

<sup>49</sup> Dane z 1994 r. za: Spence, *Staff and personnel policy in the Commission*, s. 96.

<sup>50</sup> Spence, *Staff and personnel policy in the Commission*, s. 67.

W celu zagwarantowania właściwego funkcjonowania i rozwoju wspólnego rynku, Komisja spełnia następujące zadania:

- zapewnia stosowanie postanowień niniejszego Traktatu i środków podjętych przez instytucje na jego podstawie;
- formułuje zalecenia i opiniuje kwestie określone w niniejszym Traktacie, o ile Traktat wyraźnie przewiduje taką możliwość albo jeżeli Komisja uważa to za konieczne;
- ma własne kompetencje decyzyjne i współuczestniczy w działaniach Rady i Parlamentu Europejskiego;
- wypełnia zadania przekazane jej przez Radę w zakresie wykonywania stanowionych przez nią przepisów.

Ponadto artykuł 156 nakłada na Komisję obowiązek przedstawiania rocznego ogólnego sprawozdania z działalności Wspólnoty Europejskiej. Komisja jest więc przede wszystkim organem wykonawczym, jakkolwiek spełnia także inne funkcje. Biorąc pod uwagę propozycje Davida Coombesa<sup>51</sup> i Neilla Nugenta<sup>52</sup>, funkcje pełnione przez Komisję można podzielić na 5 grup:

- inicjowanie i rozwijanie przepisów prawnych i polityk UE;
- funkcje wykonawcze;
- funkcje normatywne: stanie na straży systemu prawnego UE oraz odgrywanie roli „sumienia Unii”;
- funkcje mediacyjne i koncyliacyjne;
- reprezentowanie UE na zewnątrz i prowadzenie negocjacji ze stronami trzecimi.

### **3.3.1. Inicjowanie i rozwijanie przepisów prawnych i polityk UE**

Funkcja inicjowania i rozwijania przepisów prawnych i polityk Unii Europejskiej wynika przede wszystkim z artykułu 155 Traktatu WE. Dotyczy ona więc pierwszego filaru Unii Europejskiej i w tym obszarze Komisja jest jedyną instytucją, której przysługuje prawo

---

<sup>51</sup> G. Edwards, D. Spence, *The Commission in perspective*, w: Edwards, Spence [red.], *The European Commission*, s. 4.

<sup>52</sup> Nugent, *The government and politics of the European Union*, s. 98-121.

inicjatywy legislacyjnej. Wynika z tego, że inne organy Unii, tj. Rada i Parlament Europejski, nie mogą przyjmować aktów prawnych bez przedstawienia przez Komisję odpowiednich projektów. Jest to bardzo istotne uprawnienie, gdyż zarówno Radzie, jak i Parlamentowi Europejskiemu jest bardzo trudno zmienić propozycję Komisji bez jej zgody. Co więcej, zgodnie z artykułem 235 Traktatu WE, Komisja może występować z inicjatywą także wtedy, gdy Traktaty nie przyznały Wspólnocie odpowiednich kompetencji, a dane działanie ma służyć osiągnięciu jednego z celów Wspólnoty. Komisja może być jednak oficjalnie poproszona przez Radę bądź Parlament Europejski, aby wystąpiła z określoną inicjatywą legislacyjną. Ponadto Komisja musi brać pod uwagę propozycje działań przyjęte przez państwo przewodniczące Unii Europejskiej czy też postanowienia Rady Europejskiej. Nie oznacza to, że w sensie prawnym funkcje Komisji są w jakikolwiek sposób ograniczone. Komisja jednak musi szerzej koordynować własne działania przede wszystkim z tym państwem, które aktualnie sprawuje przewodnictwo w Unii. Jak sugerował były przewodniczący Komisji, Jacques Delors, Komisja pełni funkcję „władzy strategicznej” w ramach Wspólnoty, gdyż gwarantuje kontynuację procesu integracji pomimo różnorodnych interesów politycznych czy geopolitycznych<sup>53</sup>. Nie może ona jednak zbyt dużo osiągnąć w izolacji i wobec tego, aby zyskać poparcie dla własnych propozycji, potrzebna jest współpraca z innymi uczestnikami procesu decyzyjnego. Sam Delors na przykład ściśle współpracował z prezydentem Francji, F. Mitterandem, aby przekonać inne państwa członkowskie, by to właśnie Delors był odpowiedzialny za przygotowanie raportu na temat unii gospodarczej i walutowej. Komisja Europejska wykazuje dużą aktywność w zakresie inicjowania aktów prawnych i polityk Unii. Przeciętnie w ciągu roku Komisja przedstawia Radzie około 600-800 propozycji, rekomendacji czy projektów oraz ponad 300 komunikatów, memorandumów i raportów<sup>54</sup>.

Funkcja inicjowania i rozwijania przepisów prawnych i polityk Unii Europejskiej dotyczy jedynie pierwszego filaru UE. Komisja

---

<sup>53</sup> Edwards, Spence, *The Commission in perspective*, s. 15-16.

<sup>54</sup> Nugent, *The government and politics of the European Union*, s. 99.

bowiem jest jedynie włączona w funkcjonowanie filarów drugiego i trzeciego, które mają charakter międzyrządowy, a nie wspólnotowy, i wobec tego jej udział w kształtowaniu tych filarów jest ograniczony.

### 3.3.2. Funkcje wykonawcze

Uprawnienia wykonawcze Komisji można podzielić na trzy kategorie<sup>55</sup>:

- tworzenie reguł;
- zarządzanie finansami UE;
- nadzór nad implementacją polityk.

Zgodnie z zapisami artykułów 145 i 155 Traktatu WE, Rada może przekazać Komisji uprawnienia wykonawcze w odniesieniu do aktów prawnych przyjętych przez Radę. Decyzje Komisji podejmowane w tym trybie są konsultowane z komitetami, które są powołane przez Radę i mają reprezentować interesy państw członkowskich. Zgodnie z decyzją Rady z 1987 r. istnieją trzy rodzaje komitetów<sup>56</sup>:

- komitety doradcze: Komisja może zasięgnąć opinii komitetu, ale nie jest nią związana;
- komitety administracyjne: Komisja przedstawia projekt decyzji komitetowi, ale może go wprowadzać w życie nawet w wypadku negatywnej opinii, chyba że Rada postanowi inaczej; komitety administracyjne działają głównie w odniesieniu do sektora rolnego;
- komitety regulacyjne: implementacja decyzji Komisji może nastąpić jedynie po przedniej aprobacie ze strony komitetu; Komisja może w razie negatywnej opinii komitetu odwołać się do Rady.

Komitety odgrywają także istotną rolę w wypełnianiu przez Komisję funkcji związanych z przedstawianiem projektów aktów prawnych. Cały system komitetów zwany jest „komitologią” (po angielsku „comitology”). Jest on w zasadzie mało znany i przejrzysty dla zewnętrznych obserwatorów, ale jest niezmiernie ważny, gdyż – jak na

---

<sup>55</sup> Nugent, *The government and politics of the European Union*, s. 103-112.

<sup>56</sup> J. A. Usher, *The Commission and the law*, w: Edwards, Spence [red.], *The European Commission*, s. 152.

ogół się twierdzi – system ten ma na celu zapewnienie instytucjonalnej równowagi pomiędzy efektywnym wykonywaniem zadań w ramach procesu decyzyjnego Wspólnoty Europejskiej a zachowaniem wpływu państw członkowskich na podejmowane decyzje<sup>57</sup>.

Wypełniając funkcję tworzenia reguł, Komisja przyjmuje akty prawne, które można zakwalifikować jako „administracyjne” bądź „techniczne”. Mają one charakter aktów wykonawczych, jakkolwiek niektóre mogą mieć charakter quasi-legislacyjny. Przeciętnie w ciągu roku Komisja przyjmuje około 6000-7000 instrumentów legislacyjnych<sup>58</sup>. Na przykład w 1996 r. Komisja przyjęła 2341 aktów prawnych w formie rozporządzeń, 2806 w formie decyzji i 39 dyrektyw<sup>59</sup>. Ponadto Komisja wydała 32 zalecenia i 125 opinii, ale najczęściej nie mają one skutków prawnych.

W ramach kompetencji wykonawczych mieści się także zarządzanie finansami Unii Europejskiej. Komisja jest tym organem, który, zgodnie z artykułem 205 Traktatu WE, odpowiedzialny jest za realizację budżetu „na własną odpowiedzialność i w ramach limitu dochodów, przy zastosowaniu zasad prawidłowej gospodarki finansowej”. Passus dotyczący „prawidłowej gospodarki finansowej” został dodany na mocy Traktatu z Maastricht. Komisja powinna kierować się tą zasadą przede wszystkim wtedy, gdy działając zgodnie z zasadami określonymi przez Radę, przenosi środki finansowe z jednego rozdziału bądź części do innych. Jakkolwiek to Komisja odpowiedzialna jest za implementację budżetu, zarówno za wpływy, jak i wydatki, należy pamiętać, że czyni to razem z państwami członkowskimi. Aż 80% budżetu jest realizowane przez państwa członkowskie w imieniu Unii Europejskiej<sup>60</sup>. Tym ważniejsza jest współpraca pomiędzy Komisją a odpowiednimi służbami w poszczególnych państwach członkowskich. Odnosi się to przede wszystkim do ewentualnych nadużyć i oszustw finansowych. Z tego powodu wprowadzono

---

<sup>57</sup> Ch. Docksey, K. Williams, *The Commission and the execution of Community policy*, w: Edwards, Spence [red.], *The European Commission*, s. 121-122.

<sup>58</sup> Nugent, *The government and politics of the European Union*, s. 103.

<sup>59</sup> *General Report on the Activities of the European Union 1996*, punkt 1063.

<sup>60</sup> B. Laffan, M. Shackleton, *The budget*, w: H. Wallace, W. Wallace [red.], *Policy-making in the European Union*, Oxford University Press, Oxford 1996, s. 88-89.

na mocy Traktatu z Maastricht artykuł 209a, który podkreśla konieczność bliskiej i regularnej współpracy pomiędzy Komisją a służbami państw członkowskich właśnie w tym zakresie. Jest to o tyle ważne, że – jak się przypuszcza – nadużycia dotyczą od 7 do 10% budżetu<sup>61</sup>. Komisja jest ponadto zobowiązana do przedstawiania Radzie i Parlamentowi Europejskiemu corocznego sprawozdania z wykonania budżetu, jak też oświadczenia finansowego o stanie aktywów i pasywów Wspólnoty Europejskiej. Absolutorium z wykonania budżetu udzielane jest Komisji przez Parlament Europejski, który działa na podstawie zalecenia Rady i po otrzymaniu sprawozdania od Trybunału Obrachunkowego.

Komisja Europejska, w ramach kompetencji wykonawczych, sprawuje nadzór nad implementacją poszczególnych polityk Unii Europejskiej. Także w tym obszarze Komisja musi blisko współpracować z poszczególnymi państwami członkowskimi, gdyż to właśnie państwa członkowskie odpowiedzialne są w dużej mierze za wprowadzanie w życie rozwiązań przyjętych na poziomie Unii Europejskiej. Często się podkreśla, że możliwości Komisji w tym zakresie są dosyć znacznie ograniczone<sup>62</sup>. Po pierwsze, Komisja nie dysponuje odpowiednimi zasobami ludzkimi i finansowymi, by w pełni wykonywać postawione przed nią zadania. Na przykład pod koniec 1993 r. Komisja zatrudniała jedynie około 100 osób, które miały walczyć z nadużyciami finansowymi. Po drugie, odpowiednie służby państw członkowskich nie zawsze są w stanie efektywnie wprowadzać w życie polityki Unii, co wynika czasami z tego, że urzędnicy państw członkowskich nie są kompetentni w odniesieniu do Unii Europejskiej. Po trzecie, odpowiednie służby państw członkowskich nie zawsze dążą do tego, aby wprowadzać w życie prawodawstwo Unii Europejskiej. Co więcej, poszczególne akty prawne mogą podlegać różnym interpretacjom.

---

<sup>61</sup> Laffan, Shackleton, *The budget*, s. 89.

<sup>62</sup> Nugent, *The government and politics of the European Union*, s. 107-109.

### 3.3.3. Funkcje normatywne

Komisja, jako ta instytucja, która reprezentuje interes całej Unii Europejskiej, odpowiedzialna jest za kontrolę nad przestrzeganiem zapisów Traktatów i aktów prawnych, przyjętych we wspólnotowym procesie decyzyjnym. Jest to niezmiernie istotna funkcja i Komisja wspierana jest w tym zakresie przez Trybunał Sprawiedliwości.

Komisja przede wszystkim obserwuje przestrzeganie norm prawa europejskiego przez państwa członkowskie. Artykuł 169 Traktatu WE stanowi:

Jeżeli, zdaniem Komisji, którekolwiek z państw członkowskich nie wypełniło swych zobowiązań wynikających z niniejszego Traktatu, przedstawia ona uzasadnioną opinię w tej sprawie po uprzednim umożliwieniu temu państwu przedstawienia swego stanowiska.

Jeżeli dane państwo nie zastosuje się do opinii w terminie określonym przez Komisję, ta ostatnia kieruje sprawę do Trybunału Sprawiedliwości.

Co więcej, Traktat z Maastricht wzmocnił uprawnienia Komisji poprzez nowe sformułowanie artykułu 171 Traktatu WE. Komisja może teraz ponownie wnieść sprawę do Trybunału Sprawiedliwości, jeżeli dane państwo członkowskie nie zastosuje się do orzeczenia Trybunału. W tym wypadku Komisja określa także wysokość ryczałtu lub kary pieniężnej, którą ma zapłacić państwo członkowskie. Dopiero jednak Trybunał Sprawiedliwości może taką karę nałożyć po stwierdzeniu, że państwo nie zastosowało się do wcześniejszego orzeczenia. Tego rodzaju zapis pojawił się z uwagi na to, że niektóre państwa członkowskie, w szczególności Włochy, nie stosowały się często do wcześniejszych orzeczeń Trybunału Sprawiedliwości i był on mocno popierany między innymi przez rząd Wielkiej Brytanii<sup>63</sup>. Włochy, Francja i Grecja są tymi krajami, które najczęściej naruszają prawo europejskie, co często jest rezultatem różnorodnych interpretacji lub opóźnienia we wprowadzaniu określonych rozwiązań<sup>64</sup>. W 1996 r. Komisja wszczęła 1138 postępowań w związku z narusze-

---

<sup>63</sup> Church, Phinnemore, *European Union and European Community*, s. 282.

<sup>64</sup> Nugent, *The government and politics of the European Union*, s. 114.



niem prawa europejskiego (1016 w 1995 r.), wydała 433 uzasadnione opinie (192 w 1995 r.) i skierowała 93 sprawy (72 w 1995 r.) do Trybunału Sprawiedliwości<sup>65</sup>. Podział spraw przed Trybunałem Sprawiedliwości pomiędzy poszczególne państwa w 1996 r. wyglądał następująco: Belgia 20, Dania 0, Niemcy 9, Grecja 17, Hiszpania 9, Francja 11, Irlandia 4, Włochy 9, Luksemburg 4, Holandia 2, Austria 1, Portugalia 6, Finlandia 0, Szwecja 0 i Wielka Brytania 1.

W ramach funkcji normatywnych Komisja odgrywa rolę „sumienia Unii”. Oznacza to, że Komisja powinna działać w imieniu całej Unii Europejskiej ponad interesami poszczególnych państw członkowskich czy grup interesu<sup>66</sup>. Dotyczy to między innymi wysuwanych przez Komisję inicjatyw dotyczących rozwoju procesu integracji w ramach Unii Europejskiej. Nie oznacza to jednak, że Komisja nie ulega wpływom poszczególnych państw członkowskich czy też grup interesu<sup>67</sup>.

### 3.3.4. Funkcje mediacyjne i koncyliacyjne

Z uwagi na to, że Komisja ma reprezentować ogólny interes Unii Europejskiej, jest to ta instytucja, która pełni różnorodne funkcje mediacyjne i koncyliacyjne głównie pomiędzy państwami członkowskimi i poszczególnymi instytucjami Unii. Nie są to funkcje, które zapisane są w Traktatach lub jakichkolwiek innych dokumentach. Wynikają one z charakteru samej Komisji, jak też umiejscowienia jej w całym procesie decyzyjnym. Komisja, aby zapewnić sukces procesowi integracji, musi dążyć do tego, aby umiejętnie szukać wspólnej platformy pomiędzy poszczególnymi państwami i instytucjami, aby w ramach unijnego procesu decyzyjnego mogło dojść do wypracowania rozwiązań kompromisowych. Nie jest to zadanie łatwe, gdyż rządy państw członkowskich odpowiedzialne są przed wy-

---

<sup>65</sup> *General Report on the Activities of the European Union 1996*, punkt 1118.

<sup>66</sup> Nugent, *The government and politics of the European Union*, s. 120-121.

<sup>67</sup> Na temat stosunków pomiędzy Komisją a grupami interesu zob. S. Mazey, J. Richardson, *The Commission and the lobby*, w: Edwards, Spence [red.], *The European Commission*, s. 169-187.

borcami i wobec tego ich możliwości manewru są ograniczone. Tym ważniejsze są kontakty poszczególnych komisarzy, w tym przede wszystkim przewodniczącego Komisji, z rządami państw członkowskich, jakkolwiek są one niekiedy ograniczone do państwa pochodzenia danego komisarza. Komisja powinna szukać sojuszników dla własnych propozycji, w szczególności powinna mieć dobre i bliskie kontakty z tym krajem, które aktualnie sprawuje przewodnictwo w Unii Europejskiej.

### **3.3.5. Reprezentowanie UE na zewnątrz i prowadzenie negocjacji ze stronami trzecimi**

Komisja Europejska ma dosyć istotne uprawnienia w odniesieniu do stosunków zewnętrznych realizowanych w ramach pierwszego filaru UE, tj. przez Wspólnotę Europejską. Nieco inaczej pozycja Komisji kształtuje się w ramach wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, gdyż – jak określa to artykuł J.9 Traktatu z Maastricht – „Komisja w pełni włączona jest do prac podejmowanych w dziedzinie wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa”. Oznacza to, że Komisja uczestniczy we wspólnej polityce zagranicznej i bezpieczeństwa, prezentując własne opinie i starając się o to, aby zachowana była spójność pomiędzy zewnętrznymi stosunkami Wspólnoty Europejskiej a realizowaną wspólną polityką zagraniczną. Komisja nie ma jednak możliwości współdecydowania, gdyż poszczególne decyzje podejmowane są wyłącznie przez państwa członkowskie.

Uprawnienia Komisji w zakresie zewnętrznych stosunków gospodarczych wynikają przede wszystkim z faktu funkcjonowania unii celnej i wobec tego istnienia wspólnej taryfy celnej. Może wobec tego zaistnieć potrzeba prowadzenia negocjacji z państwami trzecimi lub organizacjami międzynarodowymi. Porozumienia zawierane w wyniku takich negocjacji mogą mieć różny charakter, ale negocjacje prowadzone są przez Komisję z upoważnienia Rady (artykuły 113 i 228 Traktatu WE). Komisja może poruszać się w ramach mandatu negocjacyjnego otrzymanego od Rady i musi konsultować się ze specjalnym komitetem wyznaczonym przez Radę.

Komisja posiada także istotne kompetencje w zakresie negocjacji z kandydatami do członkostwa w Unii Europejskiej. Komisja na wniosek Rady przedstawia szczegółową opinię na temat każdego kraju aplikującego o członkostwo. Na tej podstawie Rada podejmuje decyzję o rozpoczęciu negocjacji, które prowadzone są przez Komisję.

Zgodnie z artykułem 229, Komisja ma utrzymywać odpowiednie kontakty z organizacjami międzynarodowymi, w tym przede wszystkim z organami i wyspecjalizowanymi agencjami Organizacji Narodów Zjednoczonych oraz z Układem Ogólnym w sprawie Cel i Handlu (GATT)<sup>68</sup>. Komisja reprezentuje więc całą Unię Europejską wobec innych organizacji międzynarodowych, co w przeszłości wzbudzało czasami kontrowersje ze strony państw trzecich<sup>69</sup>.

Komisja Europejska utrzymuje na co dzień kontakty międzynarodowe. Tworzy ona przedstawicielstwa dyplomatyczne w państwach trzecich i przy organizacjach międzynarodowych, takich jak ONZ lub OECD. Są to niejako ambasady Unii Europejskiej. Pod koniec 1996 r. Komisja posiadała 126 przedstawicielstw w państwach i przy organizacjach międzynarodowych<sup>70</sup>. Także państwa trzecie akredytują swoich przedstawicieli przy Unii Europejskiej. Za kontakty z tymi przedstawicielstwami odpowiedzialna jest w zasadzie Komisja. W 1996 r. aż 164 państwa posiadały tego rodzaju misje dyplomatyczne w Brukseli<sup>71</sup>.

---

<sup>68</sup> Od 1 stycznia 1995 r. GATT został wchłonięty przez nowo powstałą Światową Organizację Handlu (WTO).

<sup>69</sup> Odnosiło się to do uczestnictwa Komisji w procesie KBWE w latach 70.: „[...] w obradach KBWE brali udział przedstawiciele Komisji WE. Z uwagi na sprzeciw Związku Radzieckiego wobec partycypacji Komisji, reprezentanci tej instytucji byli członkami delegacji tego państwa członkowskiego, które przewodziło aktualnie Wspólnocie” (A. Podraza, *Stosunki polityczne i gospodarcze Wspólnoty Europejskiej z państwami Europy Środkowej i Wschodniej*, Redakcja Wydawnictw Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego, Lublin 1996, s. 81).

<sup>70</sup> *General Report on the Activities of the European Union 1996*, punkt 950.

<sup>71</sup> *General Report on the Activities of the European Union 1996*, punkt 949.

## **4. Parlament Europejski**

### **4.1. Powstanie i znaczenie**

Jak często się podkreśla, Parlament Europejski jest tą instytucją, która ma reprezentować obywateli państw członkowskich, czyli obecnie około 370 milionów mieszkańców 15 krajów Unii Europejskiej. Dzięki Parlamentowi ma być zachowana demokratyczna kontrola decyzji podejmowanych w ramach UE. Z rozwojem Parlamentu wiąże się duże nadzieje, jednak daleko tej instytucji do tego, aby odgrywała ona rolę władzy ustawodawczej w Unii. Nie można więc PE porównywać w pełni do parlamentów funkcjonujących w państwach narodowych, gdyż większość uprawnień legislacyjnych przysługuje Radzie, a powołanie Komisji nie wiąże się z istnieniem jakiegokolwiek większości parlamentarnej w PE. Sam Parlament Europejski od samego początku, tj. od powołania go w ramach EWWiS, dąży do uzyskania większego znaczenia w systemie instytucjonalnym UE. Po pierwsze, wyrazem tego była zmiana w 1962 r. nazwy ze Zgromadzenia na Parlament Europejski, co państwa członkowskie zaakceptowały oficjalnie dopiero w 1986 r., podpisując Jednolity Akt Europejski. Po drugie, Parlament Europejski dążył do tego, aby jego członkowie byli powoływani w drodze demokratycznych i bezpośrednich wyborów, a nie wywodzili się z parlamentów narodowych. Państwa członkowskie wyraziły na to zgodę dopiero w latach 70. i pierwsze bezpośrednie wybory odbyły się w 1979 r. Po trzecie, Parlament Europejski pragnie zwiększenia własnych kompetencji, czego wyrazem są liczne inicjatywy zarówno o charakterze konstytucyjnym, jak i w ramach „polityki małych kroków”. Elementem tej pierwszej strategii był Projekt Traktatu ustanawiającego Unię Europejską z 1984 r., a drugiej liczne uchwały instytucjonalne przyjęte na początku lat 80. Obecna pozycja instytucjonalna Parlamentu Europejskiego nie zadowala oczywiście zwolenników przyspieszenia procesu integracji europejskiej, nie brak jednak krytycznych i sceptycznych uwag co do zwiększenia kompetencji PE, gdyż ograniczyłoby to

znacznie wpływ samych państw członkowskich na działalność Unii Europejskiej.

Z pracą Parlamentu Europejskiego wiąże się szereg problemów, które niekiedy utrudniają możliwości efektywnego wykonywania zadań. Dotyczą one między innymi siedziby Parlamentu oraz używanych języków. Pomimo decyzji Rady Europejskiej z grudnia 1992 r.<sup>72</sup>, kontrowersje wokół siedziby nie ucichły i nie do końca decyzja ta odzwierciedla rzeczywistość<sup>73</sup>. Sesje plenarne bowiem odbywają się na ogół w Strasburgu, ale także w Brukseli. Komisje parlamentarne odbywają posiedzenia głównie w Brukseli, ale spotykają się również w Strasburgu podczas trwania sesji plenarnych. Główna część urzędników PE pracuje w Sekretariacie Generalnym w Luksemburgu (około 2500), ale duża ich liczba ulokowana jest w Brukseli (około 1000) i niewielka na stałe w Strasburgu. Parlament Europejski posiada budynki w każdym z tych trzech miast. Korzysta z dwóch sal obrad plenarnych, jednej w Strasburgu, która należy do Rady Europy, i drugiej w Brukseli. W Luksemburgu istnieją dwie sale posiedzeń, które nie są już wykorzystywane przez Parlament. Jedna z nich została zbudowana w latach 80. i Parlament spotkał się w niej zaledwie kilka razy. Ponadto Parlament Europejski buduje własną salę posiedzeń w Strasburgu. Fakt, że Parlament Europejski funkcjonuje aż w trzech miastach, zwiększa koszty utrzymania tej instytucji, ponadto zmusza urzędników oraz deputowanych do częstych podróży. Koszty te jednak stanowią dosyć mały ułamek ogólnego budżetu Unii Europejskiej. Kolejny problem wiąże się z faktem używania w pracach Parlamentu Europejskiego wszystkich 11 oficjalnych języków Unii Europejskiej. Oznacza to, że zarówno obrady, jak i dokumenty muszą być tłumaczone na wszystkie języki. Oblicza się, że koszty związane z funkcjonowaniem Parlamentu w trzech miejscach oraz używaniem 11 języków sięgają prawie połowy budżetu Parlamentu Europejskiego<sup>74</sup>.

---

<sup>72</sup> Na ten temat patrz początek rozdziału II.

<sup>73</sup> F. Jacobs, R. Corbett, M. Shackleton, *The European Parliament*, Cartermill, London 1995, s. 31-37.

<sup>74</sup> Jacobs, Corbett, Shackleton, *The European Parliament*, s. 41.

## 4.2. Skład

Do 1979 r. członkowie Parlamentu Europejskiego byli mianowani przez parlamenty narodowe spośród własnych członków. Parlament Europejski od samego początku dążył do tego, aby rekrutacja parlamentarzystów następowała w drodze bezpośrednich i demokratycznych wyborów. Już Zgromadzenie EWWiS ustanowiło specjalną podkomisję, która zajmowała się tym problemem. Dalsze prace były kontynuowane w latach 60., kiedy Parlament Europejski wysunął konkretne propozycje. Zgodnie z zapisami traktatowymi, potrzebna była zgoda państw członkowskich. Jak stwierdził w 1963 r. przedstawiciel Rady, musi istnieć jednomyślność pomiędzy państwami członkowskimi w tej sprawie, a wtedy ten warunek nie mógł być spełniony<sup>75</sup>. Niektóre państwa członkowskie, jak na przykład Francja, nie chciały wzmocnienia ponadnarodowych instytucji, a – jak twierdził prezydent Francji, Charles de Gaulle – wybory do Parlamentu nie mają sensu z uwagi na brak wyraźnych kompetencji tego organu<sup>76</sup>. Jak podkreślali niektórzy autorzy, zagadnienie zostało zredukowane do dylematu jajka i kury<sup>77</sup>. Ostatecznie Rada podjęła decyzję o przeprowadzeniu bezpośrednich wyborów 20 września 1976 r., a poszczególne państwa członkowskie przyjęły własne ordynacje wyborcze. Jakkolwiek był to poważny krok do przodu, nie zaspokoił on w pełni zwolenników postępu procesu integracji europejskiej, którzy nadal dążą do tego, aby wybory do Parlamentu Europejskiego odbywały się we wszystkich państwach członkowskich zgodnie z jednolitą ordynacją wyborczą. Do tej pory państwa członkowskie nie porozumiały się w tej sprawie.

---

<sup>75</sup> *Written Question no. 163 (7.02.1963) and reply of the Council of Ministers of the ECSC (3.04.1963)*, w: EP, *The case for elections to the European Parliament by direct universal suffrage*, Luxembourg 1969, s. 247-248.

<sup>76</sup> *Extracts from the press conference of General de Gaulle concerning Europe (15.02.1962)*, w: EP, *The case for elections to the European Parliament by direct universal suffrage*, s. 326.

<sup>77</sup> Jansen, De Vree, *The ordeal of unity*, s. 349.

Pierwsze wybory bezpośrednie do Parlamentu Europejskiego odbyły się w 1979 r., następne w 1984 r., w 1989 r. i 1994 r. Deputowanych wybiera się na pięcioletnią kadencję. Nowe państwa członkowskie delegowały do Parlamentu Europejskiego początkowo przedstawicieli parlamentów narodowych, zastępując ich dosyć szybko deputowanymi wybranymi w bezpośrednim głosowaniu. Obecnie Parlament Europejski liczy 626 członków, którzy rekrutują się z 15 państw członkowskich zgodnie z następującym podziałem mandatów: Niemcy – 99; Francja, Wielka Brytania i Włochy – po 87; Hiszpania – 64; Holandia – 31; Belgia, Grecja, Portugalia – po 25; Szwecja – 22; Austria – 21; Dania i Finlandia – po 16; Irlandia – 15; Luksemburg – 6. Porównując liczbę parlamentarzystów z każdego państwa z liczbą ludności, należy stwierdzić, że nie zachowano do końca zasady proporcjonalności przy podziale mandatów. Starano się bowiem o to, aby także małe kraje miały wpływ na procesy decyzyjne w Parlamencie Europejskim. Przykładowo w 1994 r. jeden członek Parlamentu Europejskiego z Niemiec przypadał na 819 156 wyborców, a w najmniejszym kraju, Luksemburgu, na 64 967<sup>78</sup>. Średnio proporcje te kształtowały się od 1:350 000 do 1:650 000. Wraz z ustanowieniem przez Traktat o Unii Europejskiej z Maastricht obywatelstwa europejskiego, „każdy obywatel Unii zamieszkały na terenie państwa członkowskiego, którego nie jest obywatelem, posiada prawo głosowania i kandydowania w wyborach do Parlamentu Europejskiego w państwie członkowskim, na którego terenie przebywa, na takich samych zasadach jak obywatele tego państwa” (artykuł 8b Traktatu WE). Po raz pierwszy zapis ten miał zastosowanie w wyborach w 1994 r.

Jakkolwiek Parlament Europejski posiada mandat demokratyczny, to same wybory nie budzą w państwach członkowskich zbyt wielu emocji. Widoczny jest spadek zainteresowania wyborami, co wyraża się zmniejszającą się frekwencją wyborczą. W całej Unii Europejskiej frekwencja ta kształtowała się następująco: 1979 r. – 63%; 1984 r. – 61%; 1989 r. – 58, 5%; 1994 r. – 56, 4%<sup>79</sup>. Najliczniej do

---

<sup>78</sup> Nugent, *The government and politics of the European Union*, s. 188.

<sup>79</sup> Jacobs, Corbett, Shackleton, *The European Parliament*, s. 29.

urn idą obywatele Belgii (w 1994 r. 90, 7%) i Luksemburga (90%). Najmniejsze zainteresowanie wzbudziły wybory europejskie w 1994 r. w Holandii (35, 6%), Portugalii (35, 7%) i Wielkiej Brytanii (36, 2%). Należy jednak pamiętać, że zarówno w Belgii, jak i Luksemburgu wybory są obowiązkowe, a co więcej, w Luksemburgu zbiegają się one zawsze w czasie z wyborami do parlamentu narodowego. Wydaje się, że jest kilka powodów tłumaczących niską frekwencję. Po pierwsze, prace Parlamentu Europejskiego nie cieszą się zbyt dużym zainteresowaniem ze strony środków masowego przekazu i społeczeństw. Jest to wynikiem relatywnie ograniczonych uprawnień PE oraz tego, że Strasburg, gdzie odbywają się sesje plenarne, jest oddalony od głównych centrów wydarzeń europejskich. Po drugie, wyborów europejskich nie da się porównać do wyborów do parlamentów narodowych, gdyż nie skutkują one ewentualną zmianą rządu<sup>80</sup>. Z tego powodu nie budzą one zbyt dużych emocji. Po trzecie, w dużej mierze wybory europejskie zdominowane są przez zagadnienia z zakresu polityki wewnętrznej danego państwa i wobec tego są one powtórką wyborów do parlamentu narodowego, ale o mniejszym znaczeniu. Czasami zdarza się, że wybory te są wykorzystywane przez elektorat w celu wysłania partii czy koalicji rządzącej sygnału niezadowolenia z realizowanej polityki w danym państwie. Są one wobec tego bardziej związane ze sceną polityczną danego kraju niż europejską.

### 4.3. Frakcje polityczne

Deputowani do Parlamentu Europejskiego zasiadają nie w narodowych delegacjach, ale według przynależności do frakcji politycznych. Pierwsze frakcje polityczne rozwinęły się już w Zgromadzeniu EWWiS, a formalnie przewidział możliwość ich tworzenia regulamin PE z 1953 r.<sup>81</sup> Powstały wtedy trzy frakcje, tj. socjalistyczna, chadec-

---

<sup>80</sup> Nugent, *The government and politics of the European Union*, s. 188.

<sup>81</sup> EP, *1952-1982. Forging ahead. Thirty years of the European Parliament*, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg 1983, s. 127.



ka i liberalna, które mogły być finansowane z budżetu Parlamentu Europejskiego. Obecnie regulamin przewiduje, że frakcję polityczną może stworzyć 29 deputowanych, jeżeli pochodzą tylko z jednego kraju członkowskiego, 23, jeżeli pochodzą z dwóch państw, 18 – z trzech państw i 14, jeżeli rekrutują się z czterech lub większej liczby państw członkowskich. Na początku 1998 r. istniało 8 frakcji politycznych oraz grupa deputowanych nie zrzeszonych. Były to<sup>82</sup>:

- Grupa Partii Europejskich Socjalistów (PES) – 213 członków;
- Grupa Europejskiej Partii Ludowej (EPP; frakcja chrześcijańsko-demokratyczna) – 180;
- Grupa Unia dla Europy (UFE) – 56;
- Grupa Europejskiej Partii Liberalnej, Demokratycznej i Reformatorskiej (ELDR) – 41;
- Grupa Konfederacyjna Zjednoczonej Lewicy Europejskiej/Nordyckiej Lewicy Zielonej (EUL/NGL) – 34;
- Grupa Zielonych w Parlamencie Europejskim (Green) – 28;
- Grupa Europejskiego Sojuszu Radykalnego (ERA) – 20;
- Grupa Niezależnych na rzecz Europy Narodów (I-EDN) – 18;
- Nie zrzeszeni (Ind.) – 36.

Najliczniejszymi frakcjami politycznymi są zawsze grupy socjal-demokratyczna i chrześcijańsko-demokratyczna. Ich członkowie rekrutują się ze wszystkich państw członkowskich. Razem z frakcją liberalną, są to grupy polityczne, które istnieją od samego początku funkcjonowania Parlamentu Europejskiego i mają dość wyraźne oblicze ideologiczne. Ulegają one jednak przemianom. Dotyczy to w szczególności frakcji chadeckiej, która na przełomie lat 80. i 90. przyjęła w swoje szeregi, nie bez kontrowersji, przedstawicieli partii konserwatywnych z Danii, Hiszpanii i Wielkiej Brytanii. Te trzy frakcje polityczne rozwinęły swoje reprezentacje poza Parlamentem Europejskim w formie transnarodowych federacji partii politycznych. Są to: Partia Europejskich Socjalistów, Europejska Partia Ludowa oraz Europejska Partia Liberalna, Demokratyczna i Reformatorska. Federacje te organizują kongresy, w których uczestniczą

---

<sup>82</sup> Dane z 26.02.1998 r. za Dyrekcją Generalną I w Sekretariacie Generalnym Parlamentu Europejskiego.

delegaci partii narodowych, lub spotkania na szczycie, w których uczestniczą szefowie rządów, liderzy partii, przewodniczący frakcji w PE i członkowie Komisji należący do danej orientacji politycznej<sup>83</sup>. Przyjmują one także wspólne dokumenty, w tym manifesty w ramach wyborów do Parlamentu Europejskiego. Inne frakcje polityczne w Parlamencie Europejskim są mniej stabilne, a co więcej – widoczne są w nich wewnętrzne podziały o charakterze ideologicznym bądź też narodowym. Rola partii politycznych w procesie integracji europejskiej została uznana przez Traktat z Maastricht poprzez wprowadzenie artykułu 138a do Traktatu WE. Stwierdzono, że „przyczyniają się one do formowania europejskiej świadomości i wyrażania woli politycznej obywateli Unii”.

#### **4.4. Organy Parlamentu Europejskiego**

Zgodnie z zapisami Traktatu WE (artykuł 140), za prace Parlamentu odpowiedzialny jest przewodniczący i prezydium, którzy wybierani są spośród członków PE. Prezydium składa się z przewodniczącego i 14 wiceprzewodniczących, którzy wybierani są na kadencję trwającą dwa i pół roku. Poza tym regulamin PE przewiduje istnienie następujących organów wewnętrznych:

- konferencja przewodniczących: składa się z przewodniczącego PE i przewodniczących frakcji politycznych;
- kolegium kwestorów: składa się z pięciu członków odpowiedzialnych za sprawy administracyjne i finansowe bezpośrednio dotyczące członków PE;
- konferencja przewodniczących komisji parlamentarnych;
- konferencja przewodniczących delegacji parlamentarnych.

Ważną funkcję pełni przewodniczący, który przede wszystkim reprezentuje Parlament Europejski na zewnątrz, tj. w kontaktach z innymi instytucjami Unii Europejskiej czy też państwami trzecimi bądź organizacjami międzynarodowymi. Między innymi od 1987 r.

---

<sup>83</sup> Jacobs, Corbett, Shackleton, *The European Parliament*, s.94-95.

przewodniczący PE wygłasza przemówienie na rozpoczęcie każdorazowej sesji Rady Europejskiej. Ponadto przewodniczący otwiera, i zamyka sesje Parlamentu Europejskiego oraz im przewodniczy, jakkolwiek dotyczy to przede wszystkim inauguracyjnego posiedzenia w poniedziałkowy wieczór, wszystkich formalnych posiedzeń (gdy przemówienia wygłaszają szefowie państw lub liderzy polityczni) oraz ważnych debat i głosowań<sup>84</sup>. Ponadto przewodniczący odpowiedzialny jest za sprawy administracyjne, prawne i finansowe związane z funkcjonowaniem Parlamentu Europejskiego. Od 1952 r. było aż 22 przewodniczących, którzy reprezentowali na ogół frakcję socjaldemokratyczną bądź chadecką. Niekiedy dochodzi do ostrej konkurencji pomiędzy kandydatami i potrzebne jest aż kilka tur, by móc wybrać przewodniczącego. Jednak od 1989 r. istnieje porozumienie pomiędzy dwoma największymi frakcjami, tj. socjaldemokratyczną i chadecką, i wobec tego ustala się wspólnego kandydata, który uzyskuje wymaganą większość absolutną już w pierwszej turze bez żadnych problemów.

## **4.5. Metody pracy Parlamentu Europejskiego**

### **4.5.1. Sesje plenarne**

Artykuł 139 Traktatu WE przewiduje, że Parlament Europejski zbiera się raz w roku na sesję, która rozpoczyna się w drugi wtorek marca. Ponadto mogą odbywać się sesje nadzwyczajne na wniosek większości członków PE, Rady lub Komisji. W praktyce od końca lat 60. utrwalił się zwyczaj odbywania kilkunastu, na ogół 12, sesji każdego roku. Jedynie w sierpniu nie odbywa się żadne posiedzenie, ale w październiku zwołuje się dodatkową sesję, która poświęcona jest przede wszystkim sprawom budżetowym. Każda sesja Parlamentu trwa zazwyczaj 5 dni – od poniedziałku do piątku. Sesja zaczyna się na ogół o godzinie 17 w poniedziałek, a kończy w południe w piątek.

---

<sup>84</sup> Jacobs, Corbett, Shackleton, *The European Parliament*, s. 96.

Ranek i południe w poniedziałek zarezerwowane są dla spotkań frakcji politycznych. W pozostałe dni posiedzenia zaczynają się o godzinie 9 i kończą się zazwyczaj między 19 a 21, z przerwą na lunch między 13 a 15. Czasami odbywają się także nocne posiedzenia, które rozpoczynają się o godzinie 21. Tego rodzaju sesje plenarne odbywają się w Strasburgu, gdzie Parlament Europejski spotyka się w Pałacu Narodów należącym do Rady Europy. Nieco inaczej wyglądają posiedzenia w Brukseli, gdzie mniej czasu przeznaczają się na obrady plenarne.

#### **4.5.2. Komisje parlamentarne**

Ważną rolę w funkcjonowaniu Parlamentu Europejskiego odgrywają komisje parlamentarne. Ich liczba i zakres kompetencji znacznie wzrosły od 1952 r., a w szczególności od pierwszych bezpośrednich wyborów z 1979 r. Ujawniły się wtedy dwie przeciwstawne tendencje<sup>85</sup>. Z jednej strony, ze względu na wzrost kompetencji Parlamentu i na zwiększenie składu członkowskiego, dążono do tworzenia nowych komisji. Z drugiej jednak strony, chciano przeciwdziałać „inflacji” systemu komisji parlamentarnych i opowiadano się raczej za ustanawianiem podkomisji niż mechanicznym tworzeniem nowych komisji.

Regulamin Parlamentu Europejskiego przewiduje możliwość tworzenia trzech rodzajów komisji:

- komisje stałe;
- komisje czasowe;
- komisje śledcze.

Ponadto Parlament może ustanawiać podkomisje. Obecnie istnieje 20 stałych komisji parlamentarnych.

Komisje mają istotny wpływ na efektywne wykonywanie zadań przez Parlament, gdyż uczestniczą one w procesie decyzyjnym tej instytucji. Rozpatrują projekty aktów prawnych przedstawione Parlamentowi przez inne instytucje Unii Europejskiej i prezentują

---

<sup>85</sup> Jacobs, Corbett, Shackleton, *The European Parliament*, s. 106-107.

wnioski na sesjach plenarnych. Komisje biorą więc udział w wypełnianiu przez Parlament uprawnień przewidzianych przez Traktaty. Komisje przygotowują także raporty, które nie dotyczą zagadnień legislacyjnych. Mają one na ogół związek z projektami rezolucji wysuwanymi przez poszczególnych członków Parlamentu. Ponadto komisje parlamentarne mogą przyjmować raporty z własnej inicjatywy.

Praca w komisjach parlamentarnych ma bardziej „roboczy” charakter niż sesje plenarne. Wynika to między innymi z faktu, że udaje się tam niekiedy przełamać różnice polityczne pomiędzy deputowanymi reprezentującymi odmienne frakcje parlamentarne.

#### **4.5.3. Delegacje parlamentarne**

Aktywność międzynarodowa Parlamentu Europejskiego wynika zarówno z formalnych kompetencji przyznanych przez Traktaty, jak i z własnej inicjatywy. Jednym z przejawów tej działalności są delegacje parlamentarne, których celem jest utrzymywanie kontaktów z parlamentami państw trzecich. Delegacje te są także tworzone po to, aby reprezentować Parlament Europejski we wspólnych organach parlamentarnych powołanych na mocy porozumień międzynarodowych, podpisanych przez Unię Europejską z państwami trzecimi. Są to na ogół umowy stowarzyszeniowe. Pierwsze takie ciała powstały w pierwszej połowie lat 60., kiedy Parlament Europejski delegował swoich przedstawicieli do Wspólnego Komitetu Parlamentarnego z Grecją, a później z Turcją w związku z porozumieniami stowarzyszeniowymi z tymi państwami. Obecnie istnieje kilkanaście delegacji tego typu. Ich członkowie wchodzi w skład:

- komitetów parlamentarnych, powołanych na mocy umów stowarzyszeniowych z państwami Europy Środkowej i Wschodniej oraz z Turcją, Cyprzem i Malcią;
- Wspólnego Komitetu Parlamentarnego d/s Europejskiego Obszaru Gospodarczego<sup>86</sup>;

---

<sup>86</sup> Obszar ten obejmuje Unię Europejską i Europejskie Stowarzyszenie Wolnego Handlu (EFTA).

– Wspólnego Zgromadzenia AKP-UE<sup>87</sup>.

Ponadto Parlament Europejski powołuje zwykle delegacje, które rozwijają stosunki z parlamentami poszczególnych państw lub grupy państw. Pierwsza tego typu delegacja, do spraw stosunków z Kongresem USA, została powołana w 1972 r., a obecnie istnieje ich około 20.

Delegacje parlamentarne pełnią wiele istotnych funkcji<sup>88</sup>. Po pierwsze, poprzez delegacje Parlament Europejski rozwija kontakty z państwami, które nie należą do Unii Europejskiej, podkreślając w wielu wypadkach znaczenie wartości demokratycznych, konieczność ochrony praw człowieka i rządów prawa. Po drugie, delegacje pełnią istotną funkcję informacyjną o procesie integracji europejskiej w ramach spotkań nie tylko z przedstawicielami parlamentów państw trzecich, ale także z reprezentantami rządów tych państw, przywódcami związków zawodowych itp. Po trzecie, dzięki delegacjom Parlament Europejski zyskuje wpływ na kształtowanie zewnętrznych stosunków Unii Europejskiej. Po czwarte, w ramach spotkań z parlamentarzystami państw trzecich dokonuje się przeglądu implementacji określonych porozumień międzynarodowych.

#### 4.5.4. Intergrupy

Swoistym fenomenem Parlamentu Europejskiego jest funkcjonowanie nieformalnych grup, które łączą członków różnych frakcji politycznych dążących do zrealizowania określonego celu politycznego. Intergrupy, bo tak są one nazywane, rozwinęły się od pierwszych bezpośrednich wyborów w 1979 r. Mają one charakter nieformalny, tzn. nie są przewidziane przez regulamin PE, i wobec tego Parlament nie wspiera ich w sensie logistycznym bądź finansowym. Intergrupy różnią się między sobą, jeżeli chodzi o strukturę we-

---

<sup>87</sup> Wspólne Zgromadzenie AKP-UE zostało powołane na mocy Konwencji z Lome i w skład jego wchodzi przedstawiciele państw Afryki, Karaibów i Pacyfiku oraz Parlamentu Europejskiego.

<sup>88</sup> M. Palmer, *The European Parliament, what it is, how it does, how it works*, Pergamon Press, Oxford 1981, s. 50-51.

wewnętrzną lub sposób finansowania<sup>89</sup>. Niektóre z nich są wspierane przez frakcje polityczne, Komisję Europejską, przemysł lub inne grupy zewnętrzne wobec Parlamentu. Niektóre z nich ograniczają członkostwo do deputowanych Parlamentu Europejskiego, do innych mogą należeć także osoby z zewnątrz. Intergrupy reprezentują różne interesy, o charakterze ogólnym bądź szczegółowym. Ich działalność jest też zróżnicowana. Niektóre z nich przejawiają dosyć dużą aktywność, inne spotykają się i działają dosyć sporadycznie. Jedną z bardziej znanych grup jest Intergrupa Kangura, której celem jest dążenie do pełnego zlikwidowania barier w swobodnym przepływie w ramach jedolitego rynku europejskiego. Istnieją intergrupy, które interesują się wybranymi państwami lub grupą państw. Na przykład są intergrupy do spraw Kuby, Izraela czy też stosunków z państwami arabskimi. W latach 80. duże znaczenie miała intergrupa Przyjaciele Polski, która inspirowała działania Parlamentu Europejskiego w trudnym dla Polski okresie.

#### **4.6. Sekretariat Generalny Parlamentu Europejskiego**

Parlament Europejski wspierany jest przez Sekretarza Generalnego, który jest mianowany przez prezydium. Stoi on na czele Sekretariatu, którego skład i organizację określa prezydium. Razem ze wzrostem kompetencji Parlamentu Europejskiego oraz liczby deputowanych następuje rozwój samego Sekretariatu Generalnego. Na przełomie lat 1952/1953 Sekretariat podzielony był na dwie służby, parlamentarną i administracyjną, a w Sekretariacie zatrudnionych było 37 osób<sup>90</sup>. W 1996 r. na stałe zatrudnione były 3443 osoby, czasowo 602<sup>91</sup>. Sekretariat nie zatrudnia więc zbyt dużej liczby osób, tym bardziej że tylko część z nich to samodzielni urzędnicy. Sekretariat podzielony jest obecnie na 7 dyrekcji generalnych<sup>92</sup>:

---

<sup>89</sup> Jacobs, Corbett, Shackleton, *The European Parliament*, s. 169-171.

<sup>90</sup> EP, 1952-1982. *Forging ahead*, s. 175.

<sup>91</sup> *General Report on the Activities of the European Union 1996*, punkt 1052.

<sup>92</sup> Dane za Sekretariatem Generalnym PE.

DG I	Obsługa sesji plenarnych;
DG II	Komisje i delegacje;
DG III	Służby informacyjne i public relations;
DG IV	Studia;
DG V	Personel, budżet i finanse;
DG VI	Administracja;
DG VII	Tłumaczenia i służby ogólne.

Poza tym istnieją służby prawne i dyrekcja informatyki podległe bezpośrednio Sekretarzowi Generalnemu.

Ponadto każda z frakcji politycznych posiada swój własny sekretariat, którego wielkość uzależniona jest od wielkości samej frakcji. Każdy deputowany ma także jednego lub dwóch asystentów, których koszty pokrywane są z budżetu Parlamentu Europejskiego.

#### **4.7. Kompetencje Parlamentu Europejskiego**

Kompetencje Parlamentu Europejskiego są odbiciem procesów integracji zachodzących w ramach Unii Europejskiej. Wraz z postępem procesów integracyjnych Parlament wyposażony jest w nowe możliwości uczestniczenia w procesie decyzyjnym UE. Ponadto wszelkie dyskusje dotyczące reform systemu UE dotyczą zwykle kwestii zwiększenia uprawnień Parlamentu Europejskiego. Początkowo Parlament był organem o charakterze konsultacyjnym. Zyskiwał on na znaczeniu dzięki kolejnym modyfikacjom Traktatów Rzymskich. Parlament uzyskuje także kompetencje w drodze porozumień zawieranych z innymi organami Unii Europejskiej. Przykładem może być tutaj procedura pojednawcza, która została wprowadzona dzięki wspólnej deklaracji podpisanej w 1975 r. przez Parlament Europejski, Radę i Komisję. Porównując jednak Parlament Europejski do parlamentów narodowych, trudno określić go mianem organu ustawodawczego i wobec tego niekiedy porusza się w dyskusjach zagadnienie „deficytu demokracji” w Unii Europejskiej. Parlament pełni obecnie funkcję *współlegislatora*.

Kompetencje Parlamentu Europejskiego można podzielić na trzy kategorie:



- udział w procesie legislacyjnym;
- kompetencje budżetowe;
- kompetencje kontrolne.

#### **4.7.1. Udział w procesie legislacyjnym**

Obecnie istnieje kilka procedur decyzyjnych, w ramach których przyjmowane są akty prawne Unii Europejskiej. Są to:

- procedura konsultacyjna;
- procedura pojednawcza;
- procedura współpracy;
- procedura współdecydowania;
- procedura zgody.

W ramach poszczególnych procedur Parlament Europejski ma różne możliwości wpływu na ostateczny kształt aktu prawnego. Traktat Amsterdamski wzmacnia kompetencje Parlamentu Europejskiego głównie poprzez rozszerzenie stosowania procedury współdecydowania kosztem procedury współpracy, która będzie stosowana tylko w odniesieniu do unii gospodarczej i walutowej oraz poprzez uproszczenie procedury współdecydowania.

Ponadto Parlament Europejski może przyjmować rezolucje z własnej inicjatywy. Nie można ich jednak zakwalifikować do grupy aktów prawnych Unii Europejskiej. Parlament może także poprosić Komisję o wystąpienie z określoną inicjatywą legislacyjną.

##### **4.7.1.1. Procedura konsultacyjna**

Traktat EWWiS nie przewidywał możliwości wpływu Parlamentu Europejskiego na proces legislacyjny. Parlament miał jedynie kompetencje kontrolne wobec Wysokiej Władzy. Dopiero Traktaty Rzymskie wyposażyły Parlament Europejski w uprawnienie do wydawania opinii na temat niektórych propozycji legislacyjnych przedstawianych przez Komisję. Z czasem zakres przypadków, w których Parlament ma być konsultowany, uległ rozszerzeniu. Procedura konsultacyjna polega na tym, że Parlament Europejski jest proszony o wyrażenie opinii w sprawie projektu aktu prawnego przedstawionego przez Komisję. Parlament tylko raz może wyrazić swoją opinię

i zgodnie z artykułem 189a Traktatu WE, dopóki Rada nie przyjmie określonego aktu prawnego, to Komisja może zmienić swoją propozycję, czyli – inaczej mówiąc – może wprowadzić poprawki przyjęte przez Parlament Europejski.

#### **4.7.1.2. Procedura pojednawcza**

Procedura pojednawcza została wprowadzona na mocy podpisanej 4 marca 1975 r. Wspólnej Deklaracji Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji<sup>93</sup>. Nie ma więc ona podstawy traktatowej. Wprowadzenie tej procedury związane było z rozszerzeniem w 1970 i 1975 r. uprawnień budżetowych Parlamentu Europejskiego, gdyż ma ona przede wszystkim zastosowanie do aktów prawnych o implikacjach finansowych. Chciano bowiem uniknąć konfliktu pomiędzy Parlamentem a Radą, który mógłby doprowadzić do tego, że Parlament Europejski mógłby blokować niektóre akty prawne, wykorzystując swoje kompetencje budżetowe, lub byłby zmuszony do aprobaty wydatków, którym w zasadzie jest przeciwny lub chciałby je zmienić. W ramach procedury ustanawia się komitet pojednawczy, w skład którego wchodzi przedstawiciele Rady i Parlamentu Europejskiego przy udziale Komisji. Komitet w terminie nie dłuższym niż trzy miesiące powinien osiągnąć porozumienie. Jeżeli stanowiska Rady i Parlamentu są zbliżone, to Parlament przedstawia nową opinię, a Rada podejmuje ostateczną decyzję. Jakkolwiek podkreśla się niekiedy wady procedury pojednawczej, to jednak Parlament ma w jej ramach możliwość bezpośredniego przedstawienia Radzie własnych argumentów. Wykorzystując możliwości tej procedury, Parlament w niektórych wypadkach odniósł sukcesy.

#### **4.7.1.3. Procedura współpracy**

Procedura współpracy została wprowadzona w 1987 r. na mocy Jednolitego Aktu Europejskiego. Przed podjęciem decyzji przez Radę przewiduje ona podwójne czytanie projektu aktu prawnego w Parlamencie Europejskim (artykuł 189c Traktatu WE). Procedu-

---

<sup>93</sup> *Joint Declaration of the European Parliament, the Council and the Commission.* 4.3.1975, „OJ C” 89, 22.4.1975.

ra wymaga, że po otrzymaniu opinii Parlamentu Rada, działając kwalifikowaną większością głosów, przyjmuje wspólne stanowisko i przedstawia Parlamentowi wyczerpującą informację na jego temat. Gdy Parlament zatwierdzi wspólne stanowisko lub nie podejmie decyzji w przeciągu trzech miesięcy, wtedy Rada przyjmuje akt prawny zgodnie ze wspólnym stanowiskiem. Parlament, działając bezwzględną większością głosów swoich członków, może jednak zaproponować zmiany we wspólnym stanowisku lub nawet je odrzucić. Gdy Parlament proponuje zmiany, wówczas projekt aktu prawnego jest ponownie rozpatrywany przez Komisję i jeżeli ta odrzuci poprawki Parlamentu, to Rada może je przyjąć jedynie na zasadzie konsensusu. Propozycja ponownie rozpatrzona przez Komisję może być zaaprobowana przez Radę na zasadzie większości kwalifikowanej, a jeżeli Rada chciałaby tę propozycję zmienić, to na zasadzie jednomyślności. W razie odrzucenia wspólnego stanowiska przez PE, Rada może podjąć decyzję jedynie na zasadzie konsensusu. Jest to więc wyraźne wzmocnienie możliwości wpływu Parlamentu na ostateczny kształt aktu prawnego, gdyż na ogół trudno jest uzyskać jednomyślność pomiędzy państwami członkowskimi.

#### **4.7.1.4. Procedura współdecydowania**

Procedura współdecydowania została wprowadzona na mocy Traktatu o Unii Europejskiej z Maastricht (artykuł 189b Traktatu WE). Przewiduje ona możliwość aż trzech czytań projektu aktu prawnego w Parlamencie Europejskim. Dwa pierwsze etapy są podobne do procedury współpracy. Jeżeli Rada w drugim etapie nie przyjmie aktu prawnego, czyli utrzymuje się różnica zdań pomiędzy Parlamentem a Radą, to wtedy powoływany jest komitet pojednawczy, w którego skład wchodzi równa liczba przedstawicieli Rady i Parlamentu Europejskiego, przy udziale Komisji. Komitet podejmuje decyzję na zasadzie większości kwalifikowanej członków Rady i na zasadzie większości głosów przedstawicieli Parlamentu Europejskiego. Następnie w ciągu sześciu tygodni zarówno Parlament Europejski (bezwzględna większość oddanych głosów), jak i Rada (kwalifikowana większość głosów) muszą przyjąć akt prawny zgodnie z uzgodnionym tekstem w ramach komitetu pojednawczego. Inna

sytuacja zachodzi, gdy komitet pojednawczy nie osiągnie porozumienia. Projekt aktu prawnego jest wtedy nie zaakceptowany, chyba że Rada, w przeciągu sześciu tygodni, na zasadzie kwalifikowanej większości głosów potwierdzi wspólne stanowisko z drugiego czytania, biorąc ewentualnie pod uwagę poprawki Parlamentu Europejskiego. Parlament może jednak, w przeciągu sześciu tygodni, odrzucić akt bezwzględną większością swoich członków. Można stwierdzić, że w ramach procedury współdecydowania Parlament Europejski pełni funkcję współlegislatora razem z Radą.

#### **4.7.1.5. Procedura zgody**

Procedura zgody została wprowadzona na mocy Jednolitego Aktu Europejskiego, a jej stosowanie zostało rozszerzone dzięki Traktatowi z Maastricht. W ramach tej procedury Parlament musi w ramach jednego czytania wyrazić zgodę lub odrzucić określoną propozycję. Nie może jednak wprowadzać do niej żadnych poprawek. Procedura zgody odnosi się przede wszystkim do porozumień międzynarodowych, zawieranych przez Unię Europejską, tj. w sprawie przystąpienia do UE, umów stowarzyszeniowych i innych porozumień. Stosowanie jej doprowadziło do wzrostu znaczenia Parlamentu Europejskiego na arenie międzynarodowej i zainteresowania ze strony państw trzecich, które muszą liczyć się z opinią Parlamentu. Dotyczy to w szczególności państw, w których nie do końca przestrzega się podstawowych zasad demokracji i nie chroni się praw człowieka. Parlament Europejski, który jest wyczulony na te problemy, może nie zaakceptować danego porozumienia międzynarodowego, nawet jeżeli wyrażą na nie zgodę państwa członkowskie i Komisja. Uprawnienie to jest poważnym narzędziem nacisku na państwa trzecie. Procedura zgody odnosi się także do jednolitej ordynacji wyborczej do PE, prawa osiedlania się obywateli Unii, struktury i celów funduszy strukturalnych i kohezyjnych oraz uprawnień Europejskiego Banku Centralnego.

#### 4.7.2. Kompetencje budżetowe

Parlament Europejski ma duże możliwości kształtowania budżetu Unii Europejskiej. Uzyskał je głównie dzięki zmianom dokonanyom w 1970 i 1975 r., które określiły etapy procedury budżetowej zawarte w artykule 203 Traktatu WE. Po pierwsze, Parlament może proponować poprawki do tzw. wydatków obowiązkowych, czyli tych, które bezwzględnie wynikają z Traktatu WE lub aktów prawnych przyjętych na jego podstawie. Do wydatków obowiązkowych zalicza się między innymi nakłady na wspólną politykę rolną czy też wydatki wynikające z porozumień z państwami trzecimi. W wypadku, gdy poprawki Parlamentu nie powodują wzrostu ogólnej sumy wydatków, Rada może je odrzucić, ale decyzja ma być podjęta na zasadzie kwalifikowanej większości głosów. Jeżeli natomiast następuje wzrost ogólnej sumy wydatków, Rada może przyjąć poprawki Parlamentu, działając kwalifikowaną większością głosów. Po drugie, Parlament może dokonać zmian w odniesieniu do tzw. wydatków nieobowiązkowych, które obejmują między innymi fundusze regionalny i socjalny, energię, transport, edukację itd. Rada może zaproponować poprawki do zmian dokonanych przez Parlament Europejski, ale ten ostatni decyduje ostatecznie o tych zmianach, gdyż może zmienić lub odrzucić poprawki Rady, działając większością 3/5 głosów, w obecności przynajmniej połowy członków. Po trzecie, Parlament Europejski może odrzucić propozycję budżetu w całości i poprosić o przedstawienie nowego projektu. Uchwała w tej sprawie podejmowana jest większością 2/3 przy obecności przynajmniej połowy członków. Po czwarte, w wypadku zakończenia wszystkich etapów procedury budżetowej przewodniczący PE ogłasza budżet za przyjęty i podpisuje go. Po piąte, Parlament Europejski posiada uprawnienia kontrolne wobec Komisji w odniesieniu do wykonania budżetu (artykuł 206 Traktatu WE). Parlament udziela absolutorium na podstawie sprawozdania finansowego Komisji, zalecenia Rady oraz rocznego sprawozdania Trybunału Obrachunkowego. Brak jednak w Traktacie zapisu o ewentualnych konsekwencjach braku udzielenia Komisji absolutorium przez Parlament Europejski.

### **4.7.3. Kompetencje kontrolne**

Parlament Europejski ma kompetencje kontrolne wobec niektórych instytucji Unii Europejskiej. Początkowo uprawnienia w tym zakresie dotyczyły Komisji, później zostały rozciągnięte na Radę. W sposób bardzo ograniczony Parlament może wykonywać te kompetencje także wobec Rady Europejskiej.

#### **4.7.3.1. Parlament Europejski a Komisja**

Parlament Europejski uczestniczy w procesie mianowania członków Komisji<sup>94</sup>. Zarówno przewodniczący, jak i cały skład Komisji muszą być zaaprobowani przez Parlament Europejski przed ostateczną decyzją, wyrażoną jednomyślnie przez rządy państw członkowskich. Parlament Europejski może także odwołać Komisję. Uchwała w tej sprawie podejmowana jest większością 2/3 głosów, przy obecności przynajmniej połowy członków Parlamentu, i dotyczy całego składu Komisji, a nie poszczególnych komisarzy.

Parlament Europejski ma możliwość kontroli rocznej i bieżącej działalności Komisji. Jak zostało stwierdzone powyżej, Parlament udziela absolutorium Komisji w sprawie wykonania budżetu Unii Europejskiej. Dzieje się to między innymi na podstawie sprawozdania finansowego przedstawionego przez Komisję. Parlament rozpatruje także kilkanaście innych raportów przygotowanych przez Komisję. Dotyczy to w szczególności rocznego sprawozdania z działalności Unii Europejskiej oraz programu działań na dany rok, łącznie z nowymi propozycjami legislacyjnymi. Dokumenty te prezentowane są przez przewodniczącego Komisji na posiedzeniu plenarnym Parlamentu, który podejmuje w tych sprawach określone rezolucje.

Innym przejawem wypełniania przez Parlament funkcji kontrolnych jest możliwość kierowania przez deputowanych zapytań do Komisji. Mogą one mieć formę pisemną bądź ustną. W roku 1996 deputowani zadali 4620 pytań, w tym 3772 w formie pisemnej, 160 w formie ustnej i 738 w ramach czasu przeznaczanego na interpela-

---

<sup>94</sup> Na temat procedury powoływania Komisji patrz paragraf 3.2. dotyczący składu Komisji.

cje poselskie<sup>95</sup>. Ponadto członkowie Komisji mogą być proszeni o udział w posiedzeniach poszczególnych komisji Parlamentu Europejskiego.

#### 4.7.3.2. Parlament Europejski a Rada

Uprawnienia kontrolne Parlamentu wobec Rady są bardziej ograniczone. Wiąże się to z faktem, że w Radzie reprezentowane są państwa członkowskie, które nie godzą się na sprawowanie bezpośredniej kontroli ze strony ponadnarodowego organu<sup>96</sup>. Ponadto Rada odpowiedzialna jest za działalność Unii nie tylko w ramach pierwszego filaru, ale decyduje także o drugim i trzecim filarze, gdzie uprawnienia Parlamentu są bardzo ograniczone. Co więcej, istnieją trudności w nawiązaniu ściślejszych kontaktów między Parlamentem a Radą, z uwagi na zmieniające się co pół roku przewodnictwo w Radzie.

Zgodnie z artykułem 140 Traktatu WE, „Rada będzie wysłuchana przez Parlament Europejski zgodnie z warunkami określonymi przez Radę w jej przepisach proceduralnych”. Zapis ten pozostawia jednak Radzie uprawnienie określenia warunków korzystania z tej możliwości. W praktyce przedstawiciele państwa przewodniczącego w Unii Europejskiej uczestniczą w debatach Parlamentu. Każdorazowo program danego państwa prezentowany jest na forum PE na początku okresu przewodzenia, zazwyczaj przez ministra spraw zagranicznych. Na koniec sześciomiesięcznego okresu dokonuje on także podsumowania na posiedzeniu plenarnym Parlamentu. Wystąpienia te dają możliwość dyskusji w ramach Parlamentu na temat zadań stojących przed Unią Europejską.

Deputowani mają także możliwość zadawania pytań przedstawicielom Rady. W przeciwieństwie do pytań adresowanych do Komisji, brak jest w Traktacie WE stwierdzenia o tym, że Rada zobligowana jest do odpowiadania na pytania Parlamentu Europejskiego<sup>97</sup>. Jednak już dosyć wcześniej Rada wyraziła zgodę na udzielanie odpowie-

---

<sup>95</sup> *General Report on the Activities of the European Union 1996*, punkt 1050.

<sup>96</sup> Nugent, *The government and politics of the European Union*, s. 184-185.

<sup>97</sup> Artykuł 140 Traktatu WE.

dzi na pytania pisemne w większości wypadków, a w 1962 r. na wszystkie pytania<sup>98</sup>. Uprawnienia Parlamentu Europejskiego w tym zakresie zostały potwierdzone między innymi w Uroczystej Deklaracji o Unii Europejskiej, przyjętej przez Radę Europejską w Stuttgarcie w 1983 r. oraz w Traktacie z Maastricht w odniesieniu do wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa oraz współpracy w zakresie wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych. Parlament może więc kierować do Rady zapytania dotyczące wszystkich trzech filarów Unii Europejskiej. W 1996 r. Parlament Europejski skierował 775 zapytań do Rady, w tym 359 w formie pisemnej, 101 w formie ustnej z debatą i 315 w ramach interpelacji poselskich<sup>99</sup>.

Wypełniając swoje funkcje kontrolne wobec Rady, Parlament Europejski może brać udział w postępowaniach przed Trybunałem Sprawiedliwości. Po raz pierwszy Parlament wykorzystał swoje prawo do interwencji przed Trybunałem Sprawiedliwości dopiero po wyborach bezpośrednich w 1979 r. w tzw. sprawie izoglukozy<sup>100</sup>. Uprawnienie Parlamentu w tym zakresie zostało potwierdzone przez Trybunał Sprawiedliwości, który stwierdził, że artykuł 37 Statutu Trybunału przewiduje możliwość interwencji państw członkowskich i instytucji Wspólnoty<sup>101</sup>. Parlament, korzystając ze swojego uprawnienia, popiera wnioskodawców bądź pozwanych. Natomiast po raz pierwszy Parlament Europejski zainicjował postępowanie przed Trybunałem Sprawiedliwości przeciwko innej instytucji Unii w 1983 r. Parlament Europejski wystąpił przeciwko Radzie za brak wprowadzenia w życie wspólnej polityki transportowej<sup>102</sup>. W trakcie postępowania Trybunał Sprawiedliwości potwierdził możliwość

---

<sup>98</sup> EP, 1952-1982. *Forging ahead*, s. 187.

<sup>99</sup> *General Report on the Activities of the European Union 1996*, punkt 1050.

<sup>100</sup> *Sprawa 138/79: SA Roquette Freres v. Rada Wspólnot Europejskich*, w: W. Czaplński, R. Ostrihansky, P. Saganek, A. Wyrozumska [red.], *Prawo Wspólnot Europejskich. Orzecznictwo*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 1997, s. 50-53.

<sup>101</sup> *Case 138/79: SA Roquette Freres v. Council*, w: B. Rudden [red.], *Basic Community cases*, Clarendon Press, Oxford 1987, s. 213.

<sup>102</sup> *Case 13/83: Parliament v. Council*, w: Rudden [red.], *Basic Community cases*, s. 161-170.



wszczęcia postępowania przez Parlament Europejski zgodnie z artykułem 175 Traktatu WE, gdyż było to kwestionowane przez Radę.

#### **4.7.3.3. Parlament Europejski a Rada Europejska**

Z uwagi na to, że w skład Rady Europejskiej wchodzi szefowie państw lub rządów, a jej kompetencje nie są ściśle określone, trudno jest stwierdzić, czy Parlament Europejski ma możliwości kontroli działań Rady Europejskiej. Należy raczej mówić o stosunkach rozwijanych pomiędzy tymi dwoma gremiami. Kontakty pomiędzy Parlamentem a Radą Europejską są raczej sporadyczne, ale wynika to z faktu, że szefowie państw i rządów spotykają się rzadko, tj. przynajmniej dwa razy do roku. Można wymienić kilka form kontaktów pomiędzy Parlamentem a Radą Europejską. Po pierwsze, przewodniczący Parlamentu prezentuje na początku posiedzenia Rady Europejskiej stanowisko PE wobec bieżących problemów Unii Europejskiej. Praktyka tego rodzaju przemówień została rozpoczęta dopiero w 1988 r., nie bez oporu ze strony niektórych państw członkowskich<sup>103</sup>. Po drugie, przewodniczący Rady Europejskiej po każdym spotkaniu szefów państw i rządów przedstawia na sesji plenarnej Parlamentu Europejskiego sprawozdanie z posiedzenia i odpowiada na pytania deputowanych. Po raz pierwszy sprawozdanie z obrad Rady Europejskiej, które miały miejsce w listopadzie 1981 r., przedstawiła premier Wielkiej Brytanii, Margaret Thatcher, w grudniu 1981 r.<sup>104</sup> Ponadto Rada Europejska zobowiązana jest do zaprezentowania Parlamentowi pisemnego raportu na temat postępu osiągniętego przez Unię.

#### **4.7.4. Parlament Europejski a opinia publiczna**

Powyższa analiza nie wyczerpuje wszystkich możliwości oddziaływania Parlamentu Europejskiego, formalnych i nieformalnych, na kształt integracji w ramach Unii Europejskiej. Ważnym elementem, na który warto zwrócić uwagę przy próbie określenia znaczenia

---

<sup>103</sup> Jacobs, Corbett, Shackleton, *The European Parliament*, s. 281.

<sup>104</sup> EP, 1952-1982. *Forging ahead*, s. 200.

Parlamentu Europejskiego, jest analiza roli, jaką odgrywa Parlament w procesie komunikacji politycznej. Należałoby określić stopień legitymizacji Parlamentu wynikający nie tylko z faktu bezpośrednich wyborów, ale także z intensywności kontaktów z opinią publiczną w Unii Europejskiej.

W tym kontekście warto zwrócić uwagę na dwa elementy, które wzmacniają rolę Parlamentu Europejskiego wobec obywateli Unii. Zostały one zapisane w Traktacie o Unii Europejskiej z Maastricht. Traktat ten formalnie uznał prawo do kierowania petycji do Parlamentu Europejskiego i stworzył instytucję rzecznika praw obywatelskich.

Zgodnie z artykułem 138d Traktatu WE:

Wszyscy obywatele Unii i wszystkie osoby fizyczne lub prawne, zamieszkałe lub posiadające swoją siedzibę statutową w państwie członkowskim, mają prawo zgłaszania, pojedynczo lub razem z innymi obywatelami lub osobami, petycji do Parlamentu Europejskiego w sprawach objętych zakresem działalności Wspólnoty i dotyczących ich bezpośrednio.

Wprowadzenie tego zapisu do Traktatu wiązało się w dużej mierze z dążeniem do demokratyzacji systemu Unii Europejskiej, czego przejawem było ustanowienie obywatelstwa Unii. Niemniej jednak prawo do petycji istniało od samego początku funkcjonowania Parlamentu Europejskiego, gdyż dopuszczał to już regulamin PE z 1953 r.<sup>105</sup> Petycje, adresowane do Parlamentu Europejskiego, można podzielić na dwie grupy. Po pierwsze, są to petycje podpisane przez większą grupę osób i dotyczą zazwyczaj spraw szczegółowych. Najczęściej petycje te dotyczą problemów z zakresu ochrony środowiska, przestrzegania praw człowieka czy nawet polityki zagranicznej. Po drugie, jednostki przedstawiają petycje w postaci skargi, która dotyczy bardzo konkretnego przypadku. Skargi takie, jeżeli są uzasadnione, mogą doprowadzić nawet do wszczęcia postępowania przed Trybunałem Sprawiedliwości.

Traktat z Maastricht ustanowił instytucję rzecznika praw obywatelskich, który powoływany jest przez Parlament Europejski na pięć

---

<sup>105</sup> Jacobs, Corbett, Shackleton, *The European Parliament*, s. 290-292.

cioletnią kadencję (artykuł 138e Traktatu WE). Jest on niezależny w wykonywaniu swoich funkcji. Przyjmuje on skargi od obywateli Unii oraz od osób fizycznych i prawnych mieszkających lub mających siedzibę w państwie członkowskim Unii. Skargi mogą dotyczyć „przypadków złego zarządzania podczas działań instytucji lub organów Wspólnoty, z wyjątkiem Trybunału Sprawiedliwości i Sądu Pierwszej Instancji pełniących swoje funkcje sędziowskie” (artykuł 138e Traktatu WE). Z każdego dochodzenia rzecznik sporządza sprawozdanie Parlamentowi Europejskiemu i zainteresowanej instytucji oraz informuje o wynikach osobę zgłaszającą skargę. Ponadto rzecznik praw obywatelskich przedstawia Parlamentowi Europejskiemu roczne sprawozdanie ze swojej działalności.

## **5. Trybunał Sprawiedliwości**

Istnienie Trybunału Sprawiedliwości świadczy o tym, że Unia Europejska opiera się na rządach prawa, gdyż głównym zadaniem Trybunału jest zapewnienie przestrzegania prawa przy wykładni i stosowaniu Traktatów. Kompetencje Trybunału są jednak ograniczone do pierwszego filaru Unii Europejskiej, czyli odnoszą się do funkcjonowania Wspólnot Europejskich oraz unii gospodarczej i walutowej. Trybunał nie może natomiast wypowiadać się na temat drugiego filaru (wspólna polityka zagraniczna i bezpieczeństwa) i trzeciego filaru (współpraca w dziedzinie wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych).

Od 1 stycznia 1995 r., tj. od ostatniego poszerzenia Unii Europejskiej, Trybunał Sprawiedliwości składa się z piętnastu sędziów powoływanych przez rządy państw członkowskich na okres sześciu lat. Każde państwo członkowskie reprezentowane jest więc przez jednego sędziego. Trybunał wspierany jest przez dziewięciu rzeczników generalnych, których zadaniem jest bezstronne i niezależne „publiczne przedstawianie umotywowanych opinii na temat spraw rozpatrywanych przez Trybunał Sprawiedliwości” (artykuł 166 Trak-

tatu WE). Sędziami i rzecznikami generalnymi mogą zostać jedynie osoby, które mają kwalifikacje do piastowania najwyższych stanowisk w sądownictwie bądź są wysokiej klasy specjalistami w dziedzinie prawa. Mogą oni być powoływani na kolejne kadencje. Sędziowie wybierają spośród siebie przewodniczącego Trybunału na okres trzech lat. Zarówno sędziowie, jak i rzecznicy generalni muszą być niezależni przy wykonywaniu swoich funkcji.

Traktat WE określa rodzaj spraw, jakie mogą być rozpatrywane przez Trybunał Sprawiedliwości. Są to następujące sprawy:

- wykładnia Traktatów (artykuł 164 Traktatu WE);
- badanie skarg wniesionych przeciwko państwu członkowskiemu za brak wypełnienia zobowiązań wynikających z Traktatu (artykuły 169 i 170);
- kontrola legalności aktów przyjętych wspólnie przez Parlament Europejski i Radę, przez samą Radę, Komisję, Europejski Bank Centralny oraz tych aktów Parlamentu, które rodzą skutki prawne wobec stron trzecich (artykuł 173);
- postępowanie związane z brakiem wydania oczekiwanej decyzji przez Parlament Europejski, Radę lub Komisję (artykuł 175);
- rozstrzygnięcie sporów o odszkodowania (artykuł 178);
- rozstrzygnięcie sporów między Wspólnotą a jej funkcjonariuszami (artykuł 179);
- rozstrzygnięcie sporów dotyczących wykonania zobowiązań państw członkowskich wobec Europejskiego Banku Inwestycyjnego i Europejskiego Banku Centralnego oraz dotyczących decyzji Rady Gubernatorów i Rady Dyrektorów Europejskiego Banku Inwestycyjnego (artykuł 180);
- rozpatrywanie spraw wynikających z klauzul arbitrażowych zawartych w umowach prawa publicznego lub prywatnoprawnych, zawartych przez Wspólnotę lub w jej imieniu (artykuł 181);
- rozpatrywanie sporów pomiędzy państwami członkowskimi w związku z problemami wynikającymi z Traktatów (artykuł 182).

Jednolity Akt Europejski i Traktat z Maastricht umożliwiły stworzenie Sądu Pierwszej Instancji, który podporządkowany jest Trybunałowi Sprawiedliwości (artykuł 168a Traktatu WE). Rozpatruje on i rozstrzyga w pierwszej instancji te kategorie spraw, które określone

są jednomyślnie przez Radę na wniosek Trybunału Sprawiedliwości i po zasięgnięciu opinii przez Parlament Europejski. Sąd Pierwszej Instancji składa się z 15 członków, którzy powoływani są jednomyślną decyzją rządów państw członkowskich na okres sześciu lat. Co trzy lata następuje częściowa wymiana składu Sądu. Członkiem Sądu może zostać osoba całkowicie bezstronna, która ma kwalifikacje pozwalające na wykonywanie funkcji sędziowskich.

## **6. Trybunał Obrachunkowy**

Zadaniem Trybunału Obrachunkowego jest kontrola finansów Unii Europejskiej. Sporządza on roczne sprawozdanie, które jest przedstawiane innym instytucjom Unii i publikowane w Dzienniku Urzędowym Wspólnoty Europejskiej. Trybunał składa się obecnie z piętnastu członków, czyli każde państwo może zaproponować kandydata do Trybunału. Członkowie Trybunału mianowani są jednomyślną decyzją Rady, po zasięgnięciu opinii Parlamentu Europejskiego, na okres sześciu lat. Czterej członkowie, wybrani drogą losowania, mianowani są jedynie na kadencję czteroletnią.

## **7. Komitet Ekonomiczno-Społeczny**

Komitet Ekonomiczno-Społeczny jest, obok Komitetu Regionów, jednym z organów pomocniczych w strukturze instytucjonalnej Unii Europejskiej. Istnieje on od samego początku Wspólnot Europejskich, gdyż już Traktat EWWiS powołał Komitet Konsultacyjny. Traktaty Rzymskie ustanowiły wspólny dla EWWiS, EWG i Euratomu organ doradczy pod nazwą Komitet Ekonomiczno-Społeczny, który ma reprezentować interesy gospodarcze i społeczne. Powołanie tego rodzaju ciała wzorowane było na podobnych instytucjach,

które istniały, poza Republiką Federalną Niemiec, w państwach, które założyły Wspólnoty Europejskie<sup>106</sup>.

Obecnie Komitet Ekonomiczno-Społeczny składa się z 222 członków. Mianowani są oni na okres czterech lat przez Radę, która podejmuje decyzję jednomyślnie, po konsultacji z Komisją lub ewentualnie z organizacjami europejskimi, reprezentującymi różne dziedziny życia gospodarczego i społecznego. Mandat członka Komitetu Ekonomiczno-Społecznego jest odnawialny. Podział miejsc pomiędzy państwa członkowskie wygląda następująco: Francja, Niemcy, Wielka Brytania i Włochy – po 24; Hiszpania – 21; Austria, Belgia, Grecja, Holandia, Portugalia i Szwecja – po 12; Dania, Finlandia i Irlandia – po 9; Luksemburg – 6.

Artykuł 193 Traktatu WE wymienia kilka kategorii grup społecznych i ekonomicznych, które powinny być reprezentowane w Komitecie Ekonomiczno-Społecznym<sup>107</sup>. W praktyce w skład Komitetu wchodzi w mniej więcej równej liczbie przedstawiciele trzech grup: pracodawców, pracobiorców i różnych interesów, na przykład grup związanych z rolnictwem czy reprezentujących wolne zawody. Można więc stwierdzić, że Komitet Ekonomiczno-Społeczny skupia przedstawicieli różnorodnych grup nacisku, których działalność związana jest z funkcjonowaniem Unii Europejskiej. Fakt ten kontrastuje ze stwierdzeniem artykułu 194 Traktatu WE:

Członków Komitetu nie obowiązują żadne wiążące instrukcje. Wykonują swoje obowiązki w sposób całkowicie niezależny, w ogólnym interesie Wspólnoty.

Członkowie Komitetu wybierają spośród siebie przewodniczącego i prezydium.

Kompetencje Komitetu Ekonomiczno-Społecznego są dosyć ograniczone. Rada i Komisja zasięgają opinii Komitetu wtedy, gdy tak przewidują Traktaty lub gdy uznają to za stosowne. W roku 1996 na przykład Komitet przedstawił 173 opinie, w tym 60, gdy miały one

---

<sup>106</sup> Nugent, *The government and politics of the European Union*, s. 235.

<sup>107</sup> Sa to: producenci, rolnicy, przewoźnicy, pracownicy najemni, kupcy, rzemieślnicy, wolne zawody oraz pozostała część społeczeństwa.

charakter obowiązkowy, i 83, gdy miały charakter dobrowolny<sup>108</sup>. Komitet może również przedstawiać opinie z własnej inicjatywy, co w 1996 r. uczynił w 30 przypadkach.

## **8. Komitet Regionów**

Komitet Regionów jest organem pomocniczym Unii Europejskiej, powołanym dopiero przez Traktat z Maastricht. Ustanowienie tej instytucji związane jest przede wszystkim z wagą, jaką się przywiązuje do polityki regionalnej, i wprowadzeniem w obręb Traktatów zasady subsydiarności, która między innymi implikuje decentralizację procesu podejmowania decyzji. Genezy Komitetu Regionów można się doszukiwać w powołanej przez Komisję w 1988 r. Konsultacyjnej Radzie Władz Regionalnych i Lokalnych. Jej działalność nie miała jednak sankcji traktatowej.

Podobnie jak Komitet Ekonomiczno-Społeczny, Komitet Regionów składa się z 222 członków, którzy rekrutują się z państw członkowskich w podobnych proporcjach, jak członkowie Komitetu Ekonomiczno-Społecznego. Członkowie Komitetu Regionów mianowani są jednomyślną decyzją Rady na okres czterech lat. Jednocześnie Rada powołuje równą liczbę zastępców. Członkowie Komitetu działają w ogólnym interesie Unii i są całkowicie niezależni. Komitet wybiera przewodniczącego i prezydium.

Artykuł 198c Traktatu WE przewiduje jedynie możliwość konsultowania Komitetu przez Radę lub Komisję w wypadkach wyraźnie określonych przez Traktat lub wtedy, gdy uznają to za stosowne. Komitet informowany jest także o fakcie konsultowania Komitetu Ekonomiczno-Społecznego. W takim przypadku Komitet Regionów może wyrazić swoją opinię, jeżeli kwestia dotyczy interesów regionalnych. Komitet może także wyrażać opinie z własnej inicjatywy.

---

<sup>108</sup> *General Report on the Activities of the European Union 1996*, punkt 1076.

## **9. Instytucje wyspecjalizowane**

W ramach Unii Europejskiej istnieje szereg instytucji wyspecjalizowanych. Do najważniejszych z nich można zaliczyć Europejski Bank Inwestycyjny, Europejski Instytut Walutowy, który w 1998 r. przekształcił się w Europejski Bank Centralny, czy też Europejski System Banków Centralnych.

### **9.1. Europejski Bank Inwestycyjny**

Europejski Bank Inwestycyjny powstał w 1958 r. na mocy Traktatów Rzymskich. Ma on osobowość prawną. W jego skład wchodzi państwa należące do Unii Europejskiej. Zadania EBI określone są w artykule 198e Traktatu WE. Ma on przyczyniać się do rozwoju wspólnego rynku sięgając do rynku, kapitałowego i środków własnych. Jakkolwiek EBI udziela pożyczek i poręczeń finansowych, to jednak jest instytucją, która nie jest nastawiona na zysk. Działa on we wszystkich sektorach gospodarki, koncentrując się przede wszystkim na projektach rozwoju regionalnego, projektach modernizacji lub przekształcania przedsiębiorstw oraz projektach, które dotyczą ustanawiania wspólnego rynku lub mają znaczenie dla większej liczby państw członkowskich, a nie mogą być w całości sfinansowane przez same państwa. Przykładami tego rodzaju projektów może być rozwój sieci transeuropejskich w zakresie transportu, telekomunikacji lub przesyłania energii.

Działalność Europejskiego Banku Inwestycyjnego nie jest ograniczona jedynie do państw członkowskich. EBI uczestniczy także w finansowaniu współpracy Unii Europejskiej z państwami lub ugrupowaniami państw trzecich. Dotyczy to między innymi wspierania różnorodnych projektów, które mają na celu przygotowanie państw Europy Środkowej i Wschodniej do wypełnienia kryteriów związanych z członkostwem w Unii Europejskiej. W 1997 r. kredyty EBI przeznaczone były głównie na sfinansowanie rozwoju infrastruktury transportowej, telekomunikacyjnej, włączając w to rozszerzenie na



kraje Europy Środkowej i Wschodniej sieci transeuropejskich<sup>109</sup>. W roku 1997 EBI udzielił państwom Europy Środkowej i Wschodniej pożyczek w ogólnej wysokości 1486 miliona ECU, z czego poszczególne kraje uzyskały następujące kwoty w milionach ECU<sup>110</sup>:

- |                 |                |
|-----------------|----------------|
| – Czechy 540;   | – Słowenia 45; |
| – Polska 355;   | – Węgry 35;    |
| – Słowacja 262; | – Łotwa 20;    |
| – Rumunia 142;  | – Estonia 20;  |
| – Bułgaria 60;  | – Litwa 7.     |

## 10. Prawo europejskie

Termin „prawo europejskie” nie jest do końca precyzyjny i jest niekiedy kwestionowany. Bardziej adekwatne określenie „prawo Wspólnot Europejskich” budzi także pewne kontrowersje. Nie ulega jednak wątpliwości, że istnieje porządek prawny Unii Europejskiej, który pochodzi z dwu źródeł. Po pierwsze, jest to prawo pierwotne, w którego skład wchodzi Traktaty, na mocy których ustanowiono poszczególne Wspólnoty Europejskie i Unię Europejską. Jest to, mówiąc inaczej, prawo statutowe. Do prawa pierwotnego można zaliczyć także prawo międzynarodowe i ogólne zasady prawa. Po drugie, jest to prawo wtórne, czyli akty prawne przyjęte przez instytucje Unii Europejskiej w ramach procedur legislacyjnych, czyli prawo instytucjonalne.

Traktat o Unii Europejskiej składa się z kilku części, które mają różny status, jeżeli chodzi o możliwość zaliczenia ich do pierwotnego prawa wspólnotowego. W obrębie Traktatu o Unii Europejskiej należy odróżnić te części, które podlegają jurysdykcji Trybunału Sprawiedliwości, od tych, które nie mogą być interpretowane przez ten organ. Tylko te pierwsze elementy wchodzi w zakres pierwot-

---

<sup>109</sup> European Investment Bank, *Annual Report 1997*, s. 36.

<sup>110</sup> European Investment Bank, *Annual Report 1997*, s. 36.

nego prawa wspólnotowego. Zgodnie z artykułem L Traktatu o Unii Europejskiej, składają się na nie: Traktat Europejskiej Wspólnoty Węgla i Stali, Traktat Wspólnoty Europejskiej oraz Traktat Europejskiej Wspólnoty Energii Atomowej wraz z protokołami, które stanowią integralną część Traktatów. Pierwotne wersje Traktatów uległy nowelizacji na mocy Jednolitego Aktu Europejskiego i Traktatu o Unii Europejskiej z Maastricht. Pewne ściśle określone części Traktatu o Unii Europejskiej, które nie weszły w obręb traktatów założycielskich, można też zaliczyć do pierwotnego prawa wspólnotowego. Są to:

- artykuł K.3 ust. 2 (c) odnoszący się do konwencji zawieranych przez państwa członkowskie w ramach współpracy w zakresie wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych<sup>111</sup>;
- artykuły od L do S Traktatu z Maastricht, które składają się na postanowienia końcowe i dotyczą między innymi przyjęcia nowych państw członkowskich.

Natomiast postanowienia dotyczące wspólnej polityki zagranicznej (drugi filar UE) i współpracy w zakresie wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych (trzeci filar) oraz postanowienia wspólne Traktatu o Unii Europejskiej (artykuły od A do F, dotyczące między innymi celów UE, Rady Europejskiej oraz tożsamości narodowej państw członkowskich) nie mogą być interpretowane przez Trybunał Sprawiedliwości.

Na wtórne prawo wspólnotowe składają się głównie akty prawne przyjęte przez organy Unii Europejskiej, które określone są w artykule 189 Traktatu WE:

Aby wykonywać zadania zgodnie z postanowieniami niniejszego Traktatu, Parlament Europejski, działając razem z Radą, Rada oraz Komisja wydają rozporządzenia i dyrektywy, podejmują decyzje, wydają zalecenia i wyrażają opinie.

---

<sup>111</sup> Artykuł ten stawia jednak określony warunek: „Powyższe konwencje mogą określać, że Trybunał Sprawiedliwości jest właściwy do interpretacji ich postanowień i orzekania w każdym sporze odnoszącym się do ich stosowania, zgodnie z zawartymi w nich ustaleniami”.

Rozporządzenie ma zasięg ogólny. Obowiązuje ono w całości i stosuje się bezpośrednio we wszystkich państwach członkowskich.

Dyrektywa jest wiążąca, jeśli chodzi o zamierzony skutek dla każdego państwa członkowskiego, do którego jest skierowana, zostawiając jednak władzom krajowym wybór formy i metody.

Decyzja obowiązuje w całości tych, do których jest skierowana. Zalecenia i opinie nie mają mocy wiążącej.

Zgodnie z powyższymi sformułowaniami, rozporządzenie ma zasięg ogólny, tzn. zawiera abstrakcyjne i ogólne normy. Obowiązują one w całości i mają bezpośrednie zastosowanie, gdyż najczęściej z chwilą opublikowania w Dzienniku Urzędowym Wspólnoty Europejskiej powodują skutki prawne bez konieczności przyjęcia aktu transformacji do prawa wewnętrznego danego państwa członkowskiego. Rozporządzenia są niekiedy porównywane do ustaw. Nie brak jednak głosów, że bardziej przypominają one rozporządzenia wykonawcze<sup>112</sup>.

Dyrektywa ma inny charakter. Jej zastosowanie może być ograniczone do jednego lub kilku państw. Nie musi być więc ona jednocześnie skierowana do wszystkich członków. Dyrektywa wiąże państwo co do skutku, pozostawiając mu wybór metod prowadzących do osiągnięcia określonego celu. Oznacza to, że same państwa członkowskie odpowiedzialne są za dokonanie odpowiednich zmian w prawodawstwie wewnętrznym zgodnie z postanowieniami i terminem określonym w dyrektywie. W razie braku lub niedostatecznego działania ze strony państwa, dyrektywa – zgodnie z orzecznictwem Trybunału Sprawiedliwości – może mieć skutki bezpośrednie. W takim wypadku przeciwko państwu może toczyć się postępowanie przed Trybunałem Sprawiedliwości, zgodnie z zapisami artykułów 169 i 170 Traktatu WE.

Innym rodzajem aktów prawnych są decyzje, które kierowane są bezpośrednio do państw członkowskich bądź osób prawnych lub fizycznych. Można je porównać do aktów o charakterze administracyjnym, przyjmowanych w ramach prawa krajowego. Decyzje są

---

<sup>112</sup> J. Galster, C. Mik, *Podstawy europejskiego prawa wspólnotowego. Zarys wykładu*, Wydawnictwo Comer, Toruń 1996, s. 150.

wiążące dla tych, do których zostały skierowane, i dotyczą konkretnego, indywidualnego przypadku. Podobnie jak dyrektywy, decyzje powodują na ogół zmiany w prawie krajowym.

Jakkolwiek zalecenia i opinie wymienione są w artykule 189 Traktatu WE, to jednak trudno je zaliczyć do prawa europejskiego, gdyż nie mają one mocy wiążącej. Powoduje to, że Trybunał Sprawiedliwości nie ma kompetencji do kontrolowania legalności tych aktów (artykuł 173 Traktatu WE).

Trybunał Sprawiedliwości stwierdził w swoich orzeczeniach, że prawo europejskie stanowi specyficzny porządek prawny:

Tworząc Wspólnotę na czas nieokreślony, posiadającą własne instytucje, własną osobowość prawną, własne zdolności prawne i zdolność do reprezentowania na arenie międzynarodowej i w szczególności posiadającą rzeczywiste uprawnienia wynikające z ograniczenia suwerenności lub przekazania uprawnień przez państwa na rzecz Wspólnoty, państwa członkowskie ograniczyły swoje suwerenne prawa, jakkolwiek w ograniczonym zakresie, i dzięki temu stworzyły system prawa, który wiąże zarówno ich obywateli, jak i je same<sup>113</sup>.

Z orzeczenia tego i jemu podobnych można wysunąć wnioski co do charakteru prawa europejskiego. Po pierwsze, jest ono autonomiczne w stosunku do prawa państw członkowskich. Po drugie, jest ono stosowane bezpośrednio. Po trzecie, przysługuje mu prymat wobec prawa państw członkowskich.

Autonomiczny charakter prawa europejskiego wynika z faktu, że jest ono niezależne od ustawodawstwa państw członkowskich<sup>114</sup>. Jest to wynikiem podziału kompetencji pomiędzy państwa członkowskie a Unię Europejską, która została utworzona po to, by wypełniać zadania przekazane jej przez państwa narodowe. Prawo europejskie jest stosowane bezpośrednio, tzn. jest ono wiążące dla państw członkowskich bez potrzeby transformacji aktów prawa europejskiego do prawa wewnętrznego. Zasadę bezpośredniego stosowania uznały

---

<sup>113</sup> *Sprawa 6/64: Flaminio Costa v. ENEL*, w: Czaplński, Ostrihansky i in. [red.], *Prawo Wspólnot Europejskich*, s. 27 (tłumaczenie A. Podraza).

<sup>114</sup> D. Lasok, *Zarys prawa Unii Europejskiej*, TNOiK, Toruń 1995, s. 164-165.

poszczególne państwa członkowskie w swoich konstytucjach. Prawo europejskie ma pierwszeństwo wobec prawa państw członkowskich, jakkolwiek – jak to wynika z orzeczeń Trybunału Sprawiedliwości – jest to prymat w zastosowaniu, a nie prymat ważności<sup>115</sup>.

---

<sup>115</sup> M. Ahl, *Prawo europejskie*, Wydawnictwo C. H. Beck, Warszawa 1995, s. 50.



## **Integracja gospodarcza i walutowa w ramach Unii Europejskiej**

### **1. Cele i etapy integracji gospodarczej i walutowej**

Wspólnoty Europejskie zostały powołane w latach 50. głównie do realizacji celów gospodarczych. Największe znaczenie miał plan stworzenia unii celnej jako elementu wspólnego rynku, który był realizowany w ramach Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej. Nie było to jedyne zadanie gospodarcze, które miało być osiągnięte przez państwa członkowskie. Zakładano między innymi rozwijanie wspólnych polityk czy też koordynację pomiędzy politykami gospodarczymi poszczególnych państw. Z czasem państwa członkowskie zaczęły stawiać przed sobą ambitniejsze cele, łącznie z wprowadzeniem unii gospodarczej i walutowej, na terytorium której funkcjonowałyby wspólna waluta. Nie obyło się bez kontrowersji i sporów, gdyż interesy poszczególnych państw członkowskich oraz niekiedy instytucji ponadnarodowych, w szczególności Komisji Europejskiej, bywały czasem rozbieżne. Wynikało to przede wszystkim z odmiennych koncepcji integracji, ale często również potrzeb gospodarczych państw członkowskich.

Analizując integrację gospodarczą od powstania Wspólnot Europejskich w latach 50. do realizacji unii gospodarczej i walutowej w latach 90., można wyróżnić kilka zasadniczych etapów<sup>1</sup>:

(1) do końca lat 60. – etap tworzenia wspólnego rynku jako obszaru bez granic wewnętrznych, w ramach którego istnieje swobodny przepływ towarów, osób, usług i kapitału;

(2) lata 70. – etap budowy Europejskiego Systemu Walutowego;

(3) lata 80. – etap wprowadzania europejskiego rynku wewnętrznego na mocy Jednolitego Aktu Europejskiego (1986 r.);

(4) lata 90. – etap budowy unii gospodarczej i walutowej oraz wprowadzania wspólnej waluty euro na mocy Traktatu o Unii Europejskiej z Maastricht (1992 r.)

## 2. Wspólny rynek

Traktat Rzymski, na mocy którego ustanowiono Europejską Wspólnotę Gospodarczą, odchodził od modelu integracji sektorowej na rzecz całościowej integracji gospodarczej. Traktat przewidywał stworzenie wspólnego rynku w okresie przejściowym, trwającym 12 lat i podzielonym na trzy etapy od daty wejścia w życie Traktatu, tj. od 1 stycznia 1958 r.

W ramach wspólnego rynku funkcjonują cztery swobody, tj. swoboda przepływu towarów, osób, usług i kapitału. Podstawowym elementem wspólnego rynku jest unia celna pomiędzy państwami członkowskimi, na której terytorium zapewniony jest swobodny przepływ towarów. Zgodnie z artykułem 9 Traktatu WE:

Wspólnota będzie oparta na unii celnej, która będzie obejmowała całą wymianę towarową i która będzie obejmowała zakaz nakładania między państwami członkowskimi ceł przywozowych i wywozowych oraz opłat

---

<sup>1</sup> M. Ciepielewska, B. Mucha-Leszko, *Integracja europejska. Droga do unii ekonomicznej i monetarnej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin 1994, s. 17-34.



mających ten sam skutek, a także wprowadzenie wspólnej taryfy celnej w stosunkach z państwami trzecimi.

Znosząc bariery handlowe pomiędzy państwami członkowskimi, Wspólnota wprowadzała wspólną taryfę celną. Na początkowym etapie okresu przejściowego państwa zobowiązały się do tego, że nie będą wprowadzały nowych ceł i innych opłat o podobnym charakterze. Miały też stopniowo redukować cła importowe i opłaty o podobnym charakterze obowiązujące pomiędzy państwami członkowskimi, znosząc je całkowicie przed upływem pierwszego etapu okresu przejściowego. Wspólna zewnętrzna taryfa celna zastąpiła taryfy celne poszczególnych państw członkowskich. Została ona wyliczona głównie jako średnia arytmetyczna stawek celnych obowiązujących w państwach członkowskich w dniu 1 stycznia 1957 r. Unia celna pomiędzy państwami członkowskimi została stworzona przed terminem, tj. 1 lipca 1968 r.

Konsekwencją stworzenia unii celnej było wprowadzenie wspólnej polityki handlowej, która „opiera się na ujednoczonych zasadach, zwłaszcza w stosunku do zmian stawek celnych, zawierania umów celnych i handlowych, ujednoczenia działań liberalizujących, polityki eksportowej i środków chroniących handel, podejmowanych w przypadku dumpingu lub subwencji” (artykuł 113 Traktatu WE). Wspólna polityka handlowa należy do wyłącznych kompetencji Wspólnoty Europejskiej, co oznacza między innymi, że tylko Wspólnota może jednostronnie lub na mocy porozumień międzynarodowych modyfikować wysokość stawek celnych lub je znosić.

Od wspólnej taryfy celnej istnieje wiele wyjątków. Przykładem może być powszechny system preferencji celnych (GSP) stosowany przez Wspólnotę Europejską. Został on wynegocjowany pod auspicjami Konferencji Narodów Zjednoczonych do Spraw Handlu i Rozwoju (UNCTAD). Celem jego jest pomoc krajom rozwijającym się poprzez przyznawanie im preferencji celnych przez kraje rozwinięte w ramach określonych kontyngentów ilościowych. Wspólnota corocznie ustala szczegółową listę towarów i państw objętych GSP.

Istnienie wspólnego rynku zakłada również swobodę przepływu osób, która oznacza, że obywatele państw członkowskich mogą się poruszać i osiedlać w innych państwach członkowskich. Zgodnie z artykułem 48 Traktatu WE:

Swobodny przepływ będzie obejmował zniesienie wszelkich form dyskryminacji w zakresie zatrudnienia, wynagrodzenia i innych warunków pracy i zatrudnienia pracowników pochodzących z państw członkowskich ze względu na obywatelstwo.

Swobodny przepływ pracowników oznacza więc nie tylko możliwość podjęcia pracy w innym państwie członkowskim, ale również korzystanie z praw przynależnych pracownikom będących obywatelami tego państwa. Swoboda przepływu osób została w zasadzie osiągnięta w 1968 r., jakkolwiek nie udało się znieść wszelkich barier w tym zakresie.

Innym elementem wspólnego rynku jest swoboda przepływu usług i kapitału. W obu wypadkach osiągnięcie tego celu nie było proste i wobec tego problem ten był brany pod uwagę także po zakończeniu okresu przejściowego, w szczególności podczas negocjacji Jednolitego Aktu Europejskiego i Traktatu o Unii Europejskiej z Maastricht.

### **3. Europejski System Walutowy**

Na spotkaniu na szczycie w Hadze w grudniu 1969 r. podjęto wstępne decyzje odnoszące się do pogłębienia integracji gospodarczej. Szefowie państw i rządów zgodzili się, że należy rozpocząć prace nad planem stworzenia unii gospodarczej i walutowej. Powodem podjęcia tej decyzji był kryzys walutowy, który dotknął międzynarodowy system gospodarczy na przełomie lat 60. i 70. Przejawiło się to w destabilizacji dolara amerykańskiego i napływie kapitału spekulacyjnego na rynki państw członkowskich Wspólnoty Europejskiej, co miało wpływ na kursy walut państw Europy Zachod-

niej<sup>2</sup>. Inicjatywa unii gospodarczej i walutowej może być także wiązana z wyzwaniem wynikającym z poszerzenia Wspólnoty Europejskiej o Wielką Brytanię, Danię i Irlandię.

Rezultatem szczytu w Hadze było powołanie zespołu pod przewodnictwem premiera Luksemburga, Pierre'a Wenera, który w październiku 1970 r. przedstawił tzw. raport Wenera<sup>3</sup>. Przewidywał on stworzenie unii gospodarczej i walutowej do 1980 r. Zakładano między innymi, że doprowadzi się do pełnej wymienialności pomiędzy walutami poszczególnych państw członkowskich i do całkowitej swobody przepływu kapitału. Z uwagi na to, że państwa członkowskie nie osiągnęły porozumienia co do konkretnych kroków, które należało podjąć w ramach drugiego etapu tworzenia unii gospodarczej i walutowej, rezultaty planu Wenera trudno jest ocenić jednoznacznie. Skutkiem dyskusji w ramach Wspólnoty Europejskiej, ale również z innymi państwami zachodnimi, było utworzenie w 1972 r. tzw. europejskiego węża walutowego. W ramach węża wahania kursów poszczególnych walut miały nie przekraczać marginesu  $+ -2,25\%$ <sup>4</sup>. W innym wypadku banki centralne miały interweniować na rynkach walutowych poprzez nabywanie lub zbywanie walut. Szybko jednak okazało się, że wąż walutowy nie spełnia nadziei jego twórców, i już w kilka miesięcy po jego powstaniu wycofało się z niego pierwsze państwo, tj. Wielka Brytania. W ślad za Wielką Brytanią poszły kolejne państwa zarówno ze Wspólnoty Europejskiej, jak i spoza niej. Wobec tego od 1978 r. do węża walutowego należały jedynie Belgia, Dania, Holandia, Luksemburg i RFN.

Do pomysłu pogłębienia integracji gospodarczej i walutowej powrócono pod koniec lat 70. Inicjatywa wyszła ze strony przewodniczącego Komisji, Roya Jenkinsa, który przedstawił ją w rozmowach bilateralnych z niektórymi przywódcami państw członkowskich<sup>5</sup>. Na

---

<sup>2</sup> C. Archer, F. Butler, *The European Union. Structure and process*, Pinter, London 1996, s. 84.

<sup>3</sup> A. Komar, *Finanse a Wspólnoty Europejskie*, Państwowe Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 1983, s. 114-118.

<sup>4</sup> Komar, *Finanse a Wspólnoty Europejskie*, s. 126-127.

<sup>5</sup> Archer, Butler, *The European Union*, s. 86; Komar, *Finanse a Wspólnoty Europejskie*, s. 130-144.

początku 1978 r. kanclerz Niemiec, Helmut Schmidt, i prezydent Francji, Valéry Giscard d'Estaing, zaprezentowali plan stworzenia Europejskiego Systemu Walutowego. Decyzja o Europejskim Systemie Walutowym, który miał zastąpić mechanizm europejskiego węża walutowego, została podjęta na posiedzeniach Rady Europejskiej w Bremie w lipcu i Brukseli w grudniu 1978 r. Dzięki temu Europejski System Walutowy zaczął funkcjonować od marca 1979 r.

Celem Europejskiego Systemu Walutowego było stworzenie „strefy stabilizacji walutowej”<sup>6</sup>. Państwa członkowskie nie zakładały, że ten nowy mechanizm ma doprowadzić do urzeczywistnienia unii gospodarczej i walutowej. Europejski System Walutowy opierał się na kilku podstawowych elementach:

- (1) ECU (European Currency Unit) – europejskiej jednostce rozliczeniowej;
- (2) mechanizmie wymiany i interwencji w sferze kursów walutowych;
- (3) rozmaitych mechanizmach kredytowych.

ECU została stworzona na podstawie koszyka walut państw członkowskich Wspólnoty Europejskiej. Jej funkcje określono w sposób następujący:

- powinna ona stanowić kryterium kształtowania kursów walutowych,
- powinna być podstawą określania odstępstw od kursów podstawowych,
- powinna stanowić jednostkę rozrachunkową w dziedzinie kredytowania i finansowania interwencyjnego,
- powinna być instrumentem równoważenia sald między bankami krajów członkowskich<sup>7</sup>.

Głównym elementem Europejskiego Systemu Walutowego był mechanizm wymiany i interwencji w sferze kursów walutowych. W ramach mechanizmu ustalano kurs podstawowy danej waluty wobec ECU. Zgodzono się, że wahanie kursu waluty w stosunku do kursu podstawowego nie może przekroczyć marginesu

---

<sup>6</sup> Archer, Butler, *The European Union*, s. 86; Komar, *Finanse a Wspólnoty Europejskie*, s. 130-144; EP, *Europe today. State of European integration 1982-1983*, Luxembourg 1983, punkt 4.15.

<sup>7</sup> Komar, *Finanse a Wspólnoty Europejskie*, s. 137.

+ – 2,25%. W późniejszym okresie Włochom, a także Wielkiej Brytanii pozwolono na większy margines, tj. + – 6%. W razie zbliżania się do określonego progu lub przekroczenia go, bank centralny i rząd danego państwa, we współpracy z innymi uczestnikami ESW, miały podejmować działania interwencyjne w celu stabilizacji danej waluty. Trudności gospodarcze na początku lat 90. doprowadziły do kryzysu w ramach Europejskiego Systemu Walutowego. Niektóre waluty musiały go nawet czasowo opuścić i wobec tego w sierpniu 1993 r. poszerzono margines odchyień kursów podstawowych do + – 15%<sup>8</sup>.

#### 4. Jednolity Rynek Europejski

Rozwój integracji gospodarczej na przełomie lat 80. i 90. związany jest przede wszystkim z projektem wprowadzania jednolitego rynku lub rynku wewnętrznego do końca 1992 r. Pojęcia te można stosować zamiennie. Co więcej, rynek wewnętrzny nie zastępuje wspólnego rynku, lecz uzupełnia go w tych dziedzinach, w których – pomimo funkcjonowania wspólnego rynku – nadal istniały różnego rodzaju bariery pomiędzy państwami członkowskimi.

Z inicjatywą usunięcia granic w ramach Wspólnoty Europejskiej do końca 1992 r. wyszedł ówczesny nowy przewodniczący Komisji, Jacques Delors<sup>9</sup>. W przemówieniu na forum Parlamentu Europejskiego w styczniu 1985 r. Delors ogłosił, że Komisja przedstawi Radzie Europejskiej konkretną propozycję do połowy 1985 r. po to, by można było uczynić znaczący krok na drodze ku Unii Europejskiej. W czerwcu 1985 r. Komisja zaprezentowała *Białą Księgę w sprawie dokończenia jednolitego rynku wewnętrznego*, która została opracowana pod przewodnictwem Brytyjczyka Lorda Cockfielda, komisa-

---

<sup>8</sup> L. Tsoukalis, *Economic and Monetary Union*, w: H. Wallace, W. Wallace [red.], *Policy-making in the European Union*, Oxford University Press, Oxford 1996, s. 289.

<sup>9</sup> G. Ross, *Jacques Delors and European integration*, Polity Press, Cambridge 1995, s. 29-32.

rza odpowiedzialnego za wspólny rynek. W Białej Księdze zawarto propozycję około 300 aktów prawnych, których wprowadzenie miało doprowadzić do eliminacji barier fizycznych, technicznych i fiskalnych pomiędzy państwami członkowskimi Wspólnoty Europejskiej. Pełne uzasadnienie potrzeby wprowadzenia rynku wewnętrznego do końca 1992 r. zostało zawarte w tzw. raporcie Cechinniego, opublikowanym przez Komisję w maju 1988 r.<sup>10</sup> Zawarto tam między innymi szacunki odnoszące się do strat, jakie ponoszone są w ramach Wspólnoty Europejskiej z uwagi na niedostateczny poziom integracji rynku. Szacowano, że w wyniku formalności granicznych straty te wynosiły około 10 mld dolarów, czyli 2% produktu krajowego brutto państw członkowskich Wspólnoty Europejskiej. Brak odpowiedniej liberalizacji czy standaryzacji powodował, że straty w telekomunikacji wynosiły 6 mld dolarów, a w budownictwie 3 mld. Jednocześnie prognozowano, że utworzenie rynku wewnętrznego doprowadzi do wzrostu gospodarczego od 4, 5% do 7%, zmniejszenia bezrobocia o 2 do 5 mln i spadku cen towarów konsumpcyjnych od 4, 5% do 6%.

Biała Księga była rozpatrywana i zaakceptowana przez Radę Europejską na spotkaniu w Mediolanie 28-29 czerwca 1985 r.<sup>11</sup> Była ona podstawą dyskusji w ramach konferencji międzyrządowej, która zakończyła się podpisaniem Jednolitego Aktu Europejskiego. Dokument ten, który był rewizją Traktatów Paryskich i Rzymskich, wszedł w życie 1 lipca 1987 r.<sup>12</sup> Jednym z głównych zadań zapisanych w Jednolitym Akcie Europejskim było stopniowe utworzenie rynku wewnętrznego w okresie do 31 grudnia 1992 r. Wprowadzenie rynku wewnętrznego miało szereg konsekwencji<sup>13</sup>. Formalnie doszło do zlikwidowania urzędów celnych na granicach pomiędzy państwami członkowskimi i zlikwidowania wszelkich dokumentów celnych we-

---

<sup>10</sup> Ciepielewska, Mucha-Leszko, *Integracja europejska*, s. 29.

<sup>11</sup> European Council, *Conclusions of the presidency, 28-29 June 1985, Milan*, „Bull. EC” 6-1985, punkt 1.2.5.

<sup>12</sup> Szerzej na temat Jednolitego Aktu Europejskiego patrz rozdział I.

<sup>13</sup> L. Ciamaga, *Wspólna polityka handlowa*, w: L. Ciamaga, E. Latoszek, K. Michałowska-Gorywoda i inni, *Unia Europejska. Podręcznik akademicki*, PWN, Warszawa 1998, s. 109-114.

wnątrz terytorium Wspólnoty. Kodyfikacji uległ kodeks celny Wspólnoty Europejskiej. Znoszenie barier technicznych związane było z harmonizacją standardów w odniesieniu do różnorodnych produktów oraz w takich dziedzinach, jak bezpieczeństwo pracy, ochrona zdrowia i ochrona środowiska naturalnego. Pewne unormowania podjęto także w dziedzinie zbliżania przepisów podatkowych w poszczególnych państwach członkowskich. Była to tylko część zadań realizowanych w ramach programu tworzenia europejskiego rynku wewnętrznego.

## **5. Unia Gospodarcza i Walutowa**

Podobnie jak w odniesieniu do europejskiego rynku wewnętrznego, z inicjatywą stworzenia unii gospodarczej i walutowej wystąpił przewodniczący Komisji, Jacques Delors. Podczas spotkania Rady Europejskiej w Hanowerze w czerwcu 1988 r. zdecydowano o powołaniu specjalnego komitetu, który miał przygotować plan unii gospodarczej i walutowej. Na jego czele stanął sam Jacques Delors. Komitet przedłożył szefom państw i rządów swój raport w czerwcu 1989 r.<sup>14</sup> W raporcie postulowano stworzenie unii gospodarczej i walutowej w trzech etapach. Na etapie pierwszym przewidywano wzmocnienie współpracy pomiędzy państwami członkowskimi w odniesieniu do polityki monetarnej. W związku z tym wszystkie państwa członkowskie Wspólnoty Europejskiej miały uczestniczyć w mechanizmie wymiany w sferze kursów walutowych, utworzonym w ramach Europejskiego Systemu Walutowego. Zgodnie z decyzją Rady z Madrytu z czerwca 1989 r., pierwszy etap rozpoczął się 1 lipca 1990 r. Na drugim etapie, który miał rozpocząć się w 1994 r., przewidywano szereg posunięć związanych między innymi z wymiarem

---

<sup>14</sup> Archer, Butler, *The European Union*, s. 89-90; Ciepielewska, Mucha-Leszko, *Integracja europejska*, s. 29-30; Ch. Taylor, *EMU 2000? Prospects for European monetary union*, Royal Institute of International Affairs, London 1995, s. 18-19.

instytucjonalnym unii. Zakładano, że dojdzie do utworzenia Europejskiego Systemu Banków Centralnych. Planowano, że na trzecim etapie dojdzie do wprowadzenia wspólnej waluty.

Porozumienie pomiędzy państwami członkowskimi, co do drugiego i trzeciego etapu wprowadzania unii gospodarczej i walutowej, osiągnięto na posiedzeniu Rady Europejskiej w Maastricht 9-10 grudnia 1991 r., przyjmując Traktat o Unii Europejskiej<sup>15</sup>. Podjęto tam decyzję, że przejście do trzeciego etapu nastąpi najpóźniej do 1 stycznia 1999 r.

Traktat o Unii Europejskiej z Maastricht wprowadził w obręb Traktatu WE nowy tytuł „Polityka gospodarcza i monetarna” (artykuły 102a-109m), w którym określono cele i zasady unii gospodarczej i walutowej. Brak jest tam wyraźnych sformułowań odnoszących się do pierwszego etapu. Zgodnie z artykułem 109e, drugi etap rozpoczął się 1 stycznia 1994 r. W tym okresie utworzono Europejski Instytut Walutowy z siedzibą we Frankfurcie n/Menem. Instytucja ta miała osobowość prawną, a jej prezes mianowany był jednomyślną decyzją przez szefów państw i rządów. Do zadań Europejskiego Instytutu Walutowego należało między innymi umocnienie współpracy pomiędzy bankami centralnymi państw członkowskich, koordynacja polityki pieniężnej, kontrola funkcjonowania Europejskiego Systemu Walutowego, a przede wszystkim przygotowanie trzeciego etapu.

Przejście do trzeciego etapu zależne było od spełnienia przez poszczególne państwa członkowskie kryteriów określonych w protokole dołączonym do Traktatu z Maastricht<sup>16</sup>:

– stopa inflacji nie mogła przekroczyć 1,5 punktu procentowego ponad poziom inflacji wyznaczony przez trzy najlepsze pod tym względem państwa;

---

<sup>15</sup> „Bull. EC” 12-1991, punkt I.1.

<sup>16</sup> *Protocol on the convergence criteria referred to in Article 109j of the Treaty establishing the European Community*, w: C. H. Church, D. Phinnemore, *European Union and European Community: a handbook and commentary on the 1992 Maastricht Treaties*, Prentice Hall, London 1994, s. 417-418; L. Oręziak, *Unia gospodarcza i walutowa*, w: Ciamaga, Latoszek, Michałowska-Gorywoda, *Unia Europejska*, s. 274; Ciepiewska, Mucha-Leszko, *Integracja europejska*, s. 32.



- deficyt budżetowy nie mógł przekroczyć 3% krajowego produktu brutto;
- zadłużenie publiczne nie mogło przekroczyć 60% krajowego produktu brutto;
- średnia nominalna długoterminowa stopa procentowa nie mogła przekroczyć poziomu wyznaczonego przez trzy państwa o najniższej stopie więcej niż o 2 punkty procentowe;
- waluta danego państwa miała zachowywać swoją pozycję w najwęższym przedziale wyznaczonym przez Europejski System Walutowy, tj. w granicach  $+/-2,25\%$ , i nie podlegać dewaluacji w przeciągu dwóch ostatnich lat.

Kryteria te mogły ulec zmianie na mocy decyzji Rady. W tym wypadku państwa członkowskie muszą osiągnąć konsensus.

W maju 1998 r. szefowie państw i rządów, spotykający się jako Rada, podjęli decyzję o tym, które państwa spełniają kryteria i będą mogły uczestniczyć w trzecim etapie, od 1 stycznia 1999 r.<sup>17</sup> Są to: Belgia, Niemcy, Hiszpania, Francja, Irlandia, Włochy, Luksemburg, Holandia, Austria, Portugalia i Finlandia. Stwierdzono, że Grecja i Szwecja nie spełniają kryteriów i wobec tego nie będą mogły uczestniczyć w trzecim etapie od razu. Natomiast Wielka Brytania i Dania już w trakcie przyjmowania Traktatu z Maastricht powiadomiły o tym, że nie zamierzają uczestniczyć w trzecim etapie unii gospodarczej i walutowej.

Trzeci etap unii gospodarczej i walutowej rozpoczął się 1 stycznia 1999 r. Z tym dniem wprowadzono wspólną walutę pod nazwą euro, która istnieje obok walut narodowych. Euro pojawi się w postaci monet i banknotów 1 stycznia 2002 r., a 1 lipca 2002 r. zastąpi całkowicie waluty państw członkowskich. Na trzecim etapie szczególnie odpowiedzialność za funkcjonowanie wspólnej waluty ponosi Europejski Bank Centralny, który został powołany w 1998 r. na miejsce Europejskiego Instytutu Walutowego.

---

<sup>17</sup> Council decision of 2 May 1998 in accordance with article 109j(4) of the Treaty (<http://europa.eu.int>).



## **Wspólna polityka zagraniczna i bezpieczeństwa Unii Europejskiej**

### **1. Powstanie i rozwój Europejskiej Współpracy Politycznej**

Pierwsze inicjatywy w zakresie koordynacji polityki zagranicznej wysunięto już w latach 50., po powstaniu Europejskiej Wspólnoty Węgla i Stali. Były to projekty Europejskiej Wspólnoty Obronnej i Europejskiej Wspólnoty Politycznej<sup>1</sup>. Nie zostały one zrealizowane ze względu na odmowę ratyfikacji Traktatu EWO przez francuskie Zgromadzenie Narodowe. Po raz kolejny problem był dyskutowany na początku lat 60., w ramach komitetu Foucheta. Nie udało się jednak osiągnąć porozumienia z uwagi na dużą różnicę zdań między Francją a pozostałymi państwami członkowskimi.

Do kwestii integracji politycznej powrócono dopiero w grudniu 1969 r. na spotkaniu na szczycie w Hadze, gdzie Francja była reprezentowana przez nowego prezydenta, Georgesego Pompidou. Na posiedzeniu w Hadze udało się osiągnąć porozumienie w kwestii koordynacji polityki zagranicznej jako etapu w rozwoju unii politycznej. Motywy poszczególnych państw w tym zakresie były różne. Francja, jako inicjator nowego mechanizmu, dążyła do zrównoważenia wpływów w ramach Wspólnoty pomiędzy państwami członkowskimi poprzez stworzenie międzyrządowej struktury współpracy politycz-

---

<sup>1</sup> Na temat inicjatyw w latach 50. i 60. patrz rozdział I.

nej oraz prowadzenie wspólnej polityki europejskiej, odrębnej od polityki zagranicznej USA lub nawet jej przeciwstawnej<sup>2</sup>. Holandia i RFN przystały na propozycję francuską, traktując ją jako cenę za zgodę tego państwa na poszerzenie Wspólnoty o Wielką Brytanię. Państwa te uważały, że z czasem nowy mechanizm koordynacyjny zostanie wchłonięty przez instytucje istniejące w ramach Wspólnoty<sup>3</sup>. Z kolei dla Niemiec Zachodnich nowy mechanizm współpracy miał być przejawem aktywnej polityki zachodniej, równoważącej politykę wschodnią. Wszystkie państwa członkowskie, jak również kandydujące do Wspólnoty, sądziły, że nowy mechanizm współpracy politycznej doprowadzi do wzmocnienia międzynarodowej roli Wspólnoty Europejskiej.

Podczas szczytu w Hadze szefowie państw i rządów zdecydowali o stworzeniu nowej procedury w zakresie polityki zagranicznej bez określania celów politycznych i struktur instytucjonalnych<sup>4</sup>. Za stworzenie nowego mechanizmu odpowiedzialni byli ministrowie spraw zagranicznych, którzy w październiku 1970 r. w Luksemburgu przyjęli raport na temat problemów unifikacji politycznej opracowany przez wysokich urzędników państwowych pod przewodnictwem Belga, Etienne'a Davignona. Raport ten, zwany Raportem Luksemburskim<sup>5</sup>, doprowadził do stworzenia Europejskiej Współpracy Politycznej. Ministrowie stwierdzili, że opierając się na Wspólnotach Europejskich, należy doprowadzić do urzeczywistnienia unii politycznej, gdyż realizowane wspólne polityki wymagają niezbędnego uzupełnienia w sferze politycznej, tak aby w przyszłości Europa mogła

---

<sup>2</sup> D. Allen, W. Wallace, *European Political Cooperation: the historical and contemporary background*, w: D. Allen, R. Rummel, W. Wessels [red.], *European Political Cooperation: towards a foreign policy for Western Europe*, Butterworth, London 1982, s. 23.

<sup>3</sup> W. Wallace, *Political Cooperation: integration through intergovernmentalism*, w: H. Wallace, W. Wallace, C. Webb [red.], *Policy-making in the European Community*, John Wiley, Chichester 1983, s. 375.

<sup>4</sup> Wallace, *Political Cooperation*, s. 376.

<sup>5</sup> EPC, *Report by the foreign ministers of the member states on the problems of political unification*, Luxembourg, 27 October 1970, w: P. Ifestos, *European Political Cooperation. Towards a framework of supranational diplomacy*, Avebury, Aldershot 1987, s. 591-594.

mówić jednym głosem. Europa powinna także, zdaniem ministrów, przygotować się do wypełniania niezbędnych obowiązków w polityce międzynarodowej, które wynikają z rosnącej spójności i zwiększonej roli Wspólnoty Europejskiej. Cele te miały być osiągnięte przez zainicjowanie współpracy w dziedzinie polityki zagranicznej, która miała doprowadzić do zapewnienia wzajemnego zrozumienia w odniesieniu do ważnych problemów międzynarodowych i wzmocnienia solidarności państw członkowskich, poprzez harmonizację poglądów, koordynację stanowisk i tam, gdzie to konieczne, wspólne działania. Planowano, że spotkania ministerialne będą się odbywać przynajmniej raz na sześć miesięcy. Przewidziano także spotkania na szczycie, które od 1974 r. zostały zinstytucjonalizowane jako Rada Europejska. Częściej, bo przynajmniej cztery razy w roku, mieli obradować w ramach komitetu politycznego dyrektorzy departamentów politycznych ministerstw spraw zagranicznych, przygotowując spotkania ministerialne lub wykonując zadania powierzone im przez ministrów. Widać wyraźnie, że stworzono nowy system decyzyjny, odrębny od funkcjonującego w ramach Wspólnoty. Udział instytucji Wspólnoty w nowym mechanizmie był początkowo bardzo ograniczony. Komisja miała być jedynie konsultowana, i to tylko wtedy, gdy prace ministrów mogły wpłynąć na działalność Wspólnoty. Członkowie Parlamentu Europejskiego mogli jedynie dyskutować z ministrami podczas nieformalnych spotkań w ramach komisji do spraw politycznych Parlamentu.

W sensie instytucjonalnym nowy mechanizm Europejskiej Współpracy Politycznej był odrębny od istniejącego systemu decyzyjnego w ramach Wspólnoty i miał wyraźny charakter międzyrządowy. Formalny podział na zagadnienia „polityczne” i „gospodarcze” wynikał z nacisku rządu francuskiego, dla którego polityka zagraniczna powinna być realizowana przez suwerenne państwa narodowe<sup>6</sup>. Rozdział ten w praktyce przybierał niekiedy groteskową formę. Na przykład w listopadzie 1973 r. ministrowie spraw zagranicznych spotkali się rano w Kopenhadze, w ramach Europejskiej Współpracy Politycznej, a po południu w Brukseli, jako Rada

---

<sup>6</sup> Wallace, *Political Cooperation*, s. 381.

Wspólnoty Europejskiej<sup>7</sup>. We Wspólnocie powoli dojrzywał jednak pogląd, że rozdziału nie da się utrzymać w istniejącej formie. Wpływały na to dwa czynniki.<sup>8</sup> Po pierwsze, zdawano sobie sprawę, że cele EWP i Wspólnoty są zbieżne. Po drugie, od samego początku były zachowywane w negocjacjach z państwami trzecimi związki między stosunkami politycznymi a stosunkami gospodarczymi. Przykładem może być rozpoczęty w 1974 r. dialog Wspólnoty z państwami arabskimi, który wpłynął na stopniowe przełamywanie sztucznego podziału, w czym dużą zasługę należy jednak przypisać stronie arabskiej<sup>9</sup>.

Wyrazem rosnącej zależności między EWP a WE były kolejne dokumenty normujące działalność Europejskiej Współpracy Politycznej. W listopadzie 1973 r. szefowie państw i rządów przyjęli w Kopenhadze drugi raport na temat współpracy w dziedzinie polityki zagranicznej<sup>10</sup>. Dokument ten wprowadzał szereg innowacji do pracy EWP, ale jednocześnie formalizował niektóre stosowane praktyki. Między innymi zwiększono częstotliwość spotkań, wprowadzono grupę tzw. korespondentów w poszczególnych ministerstwach spraw zagranicznych, ustanowiono grupy robocze, określono rolę ambasad państw członkowskich Wspólnoty w państwach trzecich. W raporcie kopenhaskim potwierdzono rolę Komisji, która nadal miała być zapraszana na spotkania w ramach EWP, w celu przedstawiania swoich poglądów. Jednocześnie podkreślono odrębność prawną Europejskiej Współpracy Politycznej i Wspólnoty Europej-

---

<sup>7</sup> S. George, *Politics and policy in the European Community*, Clarendon Press, Oxford 1985, s. 168.

<sup>8</sup> G. Bonvicini, *The dual structure of EPC and Community activities: problems of coordination*, w: Allen, Rummel, Wessels [red.], *European Political Cooperation*, s. 33-34.

<sup>9</sup> Na temat dużego znaczenia i wyjątkowego charakteru dialogu euro-arabskiego zob. E. Regelsberger, *The Euro-Arab dialogue: procedurally innovative, substantially weak*, w: G. Edwards, E. Regelsberger [red.], *Europe's global links. The European Community and inter-regional cooperation*, Pinter Publishers, London 1990, s. 57-65; Ifestos, *European Political Cooperation*, s. 371-587.

<sup>10</sup> EPC, *Second report on European political cooperation on foreign policy, Copenhagen, November 1973*, w: Ifestos, *European Political Cooperation*, s. 595-600.

skiej, jakkolwiek obie miały się przyczyniać do powstawania Unii Europejskiej.

Umiarkowane sukcesy odnoszone przez EWP na przełomie lat 70. i 80. nie zmieniły faktu, że system decyzyjny w ramach EWP wykazywał pewne słabości i ograniczenia. W obliczu tych problemów doprowadzono do reformy i rozwoju Europejskiej Współpracy Politycznej na mocy Raportu Londyńskiego (1981 r.), Uroczystej Deklaracji o Unii Europejskiej ze Stuttgartu (1983 r.) i Jednolitego Aktu Europejskiego (1986 r.)

Trzeci raport na temat EWP został przyjęty przez ministrów spraw zagranicznych w październiku 1981 r. w Londynie<sup>11</sup>. Wprowadził on szereg innowacji instytucjonalnych jak też w zakresie problemów podejmowanych przez EWP<sup>12</sup>. Postanowiono, że działania ministra reprezentującego kraj sprawujący przewodnictwo będą wspierane przez mały zespół urzędników państwowych. Poszerzono kompetencje tzw. trójki<sup>13</sup>, stwierdzając, że zadania stojące przed prezydium mogą być wykonywane zarówno przez przedstawiciela państwa ustępującego z funkcji przewodniczącego, jak i przez bezpośredniego następcę. Brytyjski minister spraw zagranicznych, Lord Carrington, który był autorem projektu raportu, nie zdołał jednak przekonać państw członkowskich do tego, aby wzmocnić polityczne zaangażowanie na rzecz współpracy w dziedzinie polityki zagranicznej. Carrington chciał, by państwa członkowskie nie tylko prowadziły wzajemne konsultacje, ale aby także na podstawie osiągniętego konsensusu prowadziły wspólne działania<sup>14</sup>. Ministrowie potwierdzili jedynie wolę pełnej realizacji zapisów zawartych w poprzednich raportach i wyrazili pragnienie konsultowania partnerów przed podjęciem ostatecznej decyzji lub ogłoszeniem przez państwo członkowskie inicjatywy dotyczącej wszystkich ważnych zagadnień z zakresu polityki zagranicznej. Raport był wyrazem rosnącej zależności mię-

<sup>11</sup> „Bull. EC” 11-1981, punkt 1.1.6.

<sup>12</sup> EPC, *Report on European Political Cooperation, London, 13 October 1981*, w: Ifestos, *European Political Cooperation*, s. 601-604.

<sup>13</sup> Trójka składa się z państwa przewodniczącego oraz jego bezpośredniego poprzednika i następcy.

<sup>14</sup> Wallace, *Political Cooperation*, s. 397.

dzy EWP i WE. Zgodzono się, że rozwój wspólnych działań w ramach Wspólnoty będzie korzystny dla efektywniejszej koordynacji w dziedzinie polityki zagranicznej i rozszerzy zakres instrumentów znajdujących się w dyspozycji państw członkowskich. Ustalono, że niektóre problemy z zakresu współpracy politycznej mogą być dyskutowane podczas spotkań Rady WE, a Komisja ma być w pełni związana z procesem współpracy politycznej na wszystkich jego szczeblach. Bardzo ważnym postanowieniem było poszerzenie zakresu zagadnień rozpatrywanych w ramach EWP. Zdecydowano, że dyskusje będą także poddane te zagadnienia z zakresu polityki zagranicznej, które dotyczą politycznych aspektów bezpieczeństwa. Był to istotny zapis, który w sposób bardzo ograniczony włączył sprawy bezpieczeństwa w zakres zainteresowań EWP.

Raport Londyński był ważnym dokumentem normującym zakres i metody działalności EWP. Przedstawiony na początku lat 80. bardziej ambitny plan Genschera–Colombo został tylko częściowo zaakceptowany w przyjętej w 1983 r. w Stuttgarcie Uroczystej Deklaracji o Unii Europejskiej<sup>15</sup>. Rozwiązania przyjęte przez Radę Europejską w Uroczystej Deklaracji były dosyć ogólnikowe. Na uwagę zasługują jedynie zapisy dotyczące roli Parlamentu Europejskiego w procesie koordynacji polityki zagranicznej oraz możliwości dyskusji nie tylko politycznych, ale także ekonomicznych aspektów bezpieczeństwa<sup>16</sup>.

Dopiero Jednolity Akt Europejski, podpisany w lutym 1986 r., traktatowo uregulował działalność Europejskiej Współpracy Politycznej<sup>17</sup>. Jednolity Akt Europejski zinstytucjonalizował Europejską Współpracę Polityczną i umieścił ją w systemie Wspólnoty, natomiast Rada Europejska stała się częścią systemu instytucjonalnego

---

<sup>15</sup> Nie przyjęto takich propozycji Genschera i Colombo, jak stworzenie jednej Rady odpowiedzialnej za WE i EWP, powołanie nowej Rady odpowiedzialnej za sprawę obrony czy zorganizowanie stałego sekretariatu EWP. Na temat planu Genschera–Colombo i Uroczystej Deklaracji patrz rozdział I.

<sup>16</sup> *Solemn declaration on European Union, 19 June 1983, Stuttgart*, „Bull. EC” 6-1983, punkt 1.6.1.

<sup>17</sup> Na temat konferencji międzyrządowej i Jednolitego Aktu Europejskiego patrz rozdział I.



Wspólnoty. Pomimo tych decyzji nie dokonano ostatecznego połączenia EWP z WE, zachowując odrębność procesów decyzyjnych. Stwierdzono jednak, że stosunki zewnętrzne Wspólnoty Europejskiej muszą pozostawać w zgodzie z polityką zagraniczną realizowaną w ramach Europejskiej Współpracy Politycznej. Za tę zgodność miał być odpowiedzialny kraj sprawujący przewodnictwo oraz Komisja w zakresie swoich kompetencji. Na mocy Jednolitego Aktu Europejskiego utworzono mały sekretariat EWP z siedzibą w Brukseli. Po raz kolejny podkreślono wagę współpracy w zakresie bezpieczeństwa, stwierdzając nawet, że przyczyni się ona do rozwoju tożsamości europejskiej w stosunkach zagranicznych. Aby rozwiać obawy niektórych państw, podkreślono jednocześnie, że nic nie może naruszać współpracy niektórych państw-stron w ramach Unii Zachodnioeuropejskiej i NATO.

## **2. Mechanizm Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa**

Kolejny istotny postęp w zakresie współpracy w dziedzinie polityki zagranicznej osiągnięto podczas spotkania na szczycie w Maastricht w grudniu 1991 r. Wynegocjowany tam Traktat o Unii Europejskiej został podpisany 7 lutego 1992 r. i wszedł w życie 1 listopada 1993 r. Traktat ten wprowadził wspólną politykę zagraniczną i bezpieczeństwa, uchylając tym samym postanowienia dotyczące Europejskiej Współpracy Politycznej.

Zgodnie z Traktatem, wspólna polityka zagraniczna i bezpieczeństwa jest wprowadzana wszędzie tam, gdzie państwa członkowskie mają wspólne interesy. Państwa członkowskie informują i konsultują się we wszystkich kwestiach z zakresu polityki zagranicznej i bezpieczeństwa o znaczeniu ogólnym, a wszędzie tam, gdzie uznają to za stosowne, określają wspólne stanowisko. Istotną nowością było wprowadzenie procedury podejmowania decyzji. Oprócz dotych-

czas obowiązującego wymogu jednomyślności, określono możliwości stosowania większości kwalifikowanej. Jedyne Rada, na każdym etapie wspólnego działania, może zdecydować, które zagadnienia mogą być rozstrzygane większością kwalifikowaną. Poza tym jednomyślność nie jest konieczna podczas rozstrzygnięcia kwestii proceduralnych. Rada, na podstawie ogólnych wytycznych Rady Europejskiej, decyduje o podjęciu określonego działania, definiuje zakres działania, cele Unii oraz środki, procedury i warunki jego implementacji. Na mocy Traktatu państwa członkowskie są zobowiązane do utrzymania przyjętych wspólnych rozwiązań oraz każdorazowego informowania i konsultowania partnerów w razie przyjęcia stanowiska narodowego.

Traktat poszerzył zakres kompetencji Unii w zakresie bezpieczeństwa. Stwierdzono, że w ramach Unii dyskutowane będą wszelkie kwestie związane z bezpieczeństwem, co docelowo może doprowadzić do sformułowania wspólnej polityki obronnej, a nawet do urzeczywistnienia wspólnej obrony. Wypracowaniem i implementacją decyzji i działań Unii, które mogą mieć implikacje dla obronności, zajmuje się Unia Zachodnioeuropejska, która jest również integralną częścią rozwoju Unii Europejskiej. Jednocześnie zabezpieczono interesy państw członkowskich prowadzących politykę neutralną i zobowiązania tych państw, które należą do Paktu Północnoatlantyckiego.

Traktat z Maastricht potwierdził i wzmocnił stosowane do tej pory metody pracy. Unia na forum międzynarodowym jest reprezentowana przez kraj przewodniczący, wspierany przez poprzednika i następcę na urządzie przewodniczącego. W określaniu zadań i kierunków wspólnej polityki przewodniczący konsultuje się z Parlamentem Europejskim, natomiast Komisja jest w pełni włączona do prac w zakresie wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa. Decyzje podejmowane są przez Radę, która działa na podstawie ogólnych wytycznych Rady Europejskiej. Zapytania i propozycje do Rady mogą być kierowane przez każde państwo członkowskie lub Komisję. Podmioty te lub państwo przewodniczące mogą także wystąpić o zwołanie nadzwyczajnego posiedzenia w ciągu 48 godzin. Organem pomocniczym Rady jest komitet polityczny, w którego skład wchodzi dyrektorzy polityczni.

Traktat z Maastricht określił zasady wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa. Są one wyrazem kompromisu między zwolennikami szybszej integracji politycznej a tymi państwami, które akcentują przede wszystkim konieczność współpracy międzyrządowej. Jakkolwiek włączono wspólną politykę zagraniczną i bezpieczeństwa w zakres Unii Europejskiej, to jednak głównymi uczestnikami procesu decyzyjnego pozostały państwa członkowskie, które działają na zasadzie consensusu. Odejście od międzyrządowego charakteru wspólnej polityki i szersze włączenie Komisji w proces decyzyjny nie będzie możliwe z uwagi na traktowanie przez niektóre państwa członkowskie polityki zagranicznej jako przede wszystkim domeny państwa narodowego.



# **Stosunki Unii Europejskiej z państwami Europy Środkowej i Wschodniej<sup>1</sup>**

## **1. Wspólnota Europejska a Rada Wzajemnej Pomocy Gospodarczej**

### **1.1. Stosunki do 1988 r.**

Do 1988 r., tj. do podpisania Wspólnej Deklaracji Wspólnoty Europejskiej i Rady Wzajemnej Pomocy Gospodarczej, państwa Europy Środkowej i Wschodniej nie utrzymywały w zasadzie stosunków ze Wspólnotą Europejską. Było to odzwierciedleniem konfliktu Wschód–Zachód, a także wynikało z negatywnej oceny procesów integracji zachodnioeuropejskiej, wyrażanej w państwach leżących w strefie wpływów ZSRR.

Pierwsze kontakty w celu normalizacji stosunków zostały nawiązane na początku lat 70. Związek Radziecki uznał istnienie wspólnego rynku i zaczął rewidować negatywne stanowisko wobec Wspólnot Europejskich. Do pierwszego spotkania pomiędzy przedstawicielami WE i RWPG doszło w lutym 1975 r. w Moskwie. Już jednak

---

<sup>1</sup> Szerzej na temat stosunków Unii Europejskiej z państwami Europy Środkowej i Wschodniej patrz A. Podraza, *Stosunki polityczne i gospodarcze Wspólnoty Europejskiej z państwami Europy Środkowej i Wschodniej*, Redakcja Wydawnictw Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego, Lublin 1996; A. Podraza, *Unia Europejska a Europa Środkowa i Wschodnia*, Redakcja Wydawnictw Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego, Lublin 1997.

w tym wstępnym okresie doszło do poważnych rozbieżności pomiędzy obiema stronami. Wspólnota Europejska, z uwagi na dominację Związku Radzieckiego w RWPG, optowała przede wszystkim za zawarciem porozumień z poszczególnymi państwami Europy Środkowej i Wschodniej. W tym celu w listopadzie 1974 r. Komisja, po aprobacie Rady, przedstawiła poszczególnym państwom wschodnioeuropejskim model porozumienia bilateralnego<sup>2</sup>. Jedynie Rumunia zareagowała na inicjatywę Komisji i w lipcu 1980 r. podpisała niepreferencyjne porozumienie dotyczące handlu towarami przemysłowymi. Ze swojej strony RWPG w lutym 1976 r. przedstawiła własną propozycję, która różniła się zasadniczo od stanowiska Wspólnoty<sup>3</sup>. RWPG położyła nacisk na zawarcie, opierającego się na Akcie Końcowym z Helsinek, szerokiego porozumienia między dwoma organizacjami, przy jednoczesnym ograniczeniu stosunków między Wspólnotą a poszczególnymi państwami wschodnioeuropejskimi jedynie do zagadnień czysto technicznych.

Dosyć poważne różnice w stanowiskach negocjacyjnych, jak również wydarzenia międzynarodowe, tj. inwazja ZSRR w Afganistanie i kryzys w Polsce, doprowadziły do zaniechania kontaktów pomiędzy WE i RWPG. Wspólnota Europejska zareagowała na wprowadzenie stanu wojennego w Polsce dwojako. Z jednej strony, potępiła działania władz polskich i obarczyła Związek Radziecki odpowiedzialnością za rozwój sytuacji w Polsce. W wyniku tego Wspólnota zastosowała dosyć ograniczone sankcje gospodarcze wobec Polski i Związku Radzieckiego. Z drugiej strony, biorąc pod uwagę trudną sytuację społeczeństwa polskiego, Wspólnota finansowała pomoc humanitarną, za której rozdział odpowiadał w Polsce głównie Kościół katolicki.

---

<sup>2</sup> EP, *Europe today. State of European integration 1982-1983*, Luxembourg 1983, punkt 5.3742.

<sup>3</sup> B. Lippert, *EC-CMEA relations: normalisation and beyond*, w: G. Edwards, E. Regelsberger [red.], *Europe's global links. The European Community and inter-regional cooperation*, Pinter Publishers, London 1990, s. 121; J. Maslen, *The European Community's relations with the state-trading countries of Europe 1984-1986*, w: F. G. Jacobs [red.], *Yearbook of European Law 1986*, Clarendon Press, Oxford 1987, s. 336-337.

Negocjacje pomiędzy WE i RWPG zostały wznowione dopiero w drugiej połowie lat 80. Było to w dużej mierze związane z odprężeniem w stosunkach Wschód–Zachód oraz dojściem w Związku Radzieckim do władzy Michaiła Gorbaczowa, który rozpoczął proces przemian wewnętrznych oraz też dążył do sformułowania bardziej realistycznej polityki zagranicznej. Państwa wschodnioeuropejskie były zainteresowane powrotem do stołu rozmów głównie z pobudek gospodarczych, gdyż państwa członkowskie Wspólnoty Europejskiej były znaczącymi partnerami handlowymi. Dla Wspólnoty Europejskiej wznowienie rokowań miało przede wszystkim wymiar polityczny.

Zasadnicze cele Wspólnoty zostały określone przez komisarza Willy De Clercq na posiedzeniu Parlamentu Europejskiego 24 października 1985 r. oraz w innych wypowiedziach, w tym przede wszystkim na posiedzeniu Rady WE 27 października 1986 r.<sup>4</sup> Miały one wpływ na politykę Wspólnoty wobec państw Europy Środkowej i Wschodniej aż do przełomu lat 1989/1990. De Clercq określił trzy reguły. Były to: normalizacja, dyferencjacja i paralelizm. De Clercq stwierdził, że Wspólnota dąży do normalizacji stosunków z poszczególnymi państwami RWPG, które znajdują się w zróżnicowanej sytuacji gospodarczej, politycznej, prawnej i mają własne interesy. Wspólnota zamierzała traktować każde państwo Europy Środkowej i Wschodniej indywidualnie, przez co opowiadała się za stosowaniem zasady dyferencjacji. De Clercq podkreślał, że kontakty Wspólnoty z RWPG nie mogą negatywnie wpływać na rozwój stosunków między WE a poszczególnymi państwami Europy Środkowej i Wschodniej. Było to jasne sygnalizowanie potrzeby stosowania podejścia paralelnego do państw Europy Środkowej i Wschodniej, czyli jednoczesnego rozwoju stosunków z poszczególnymi państwami RWPG oraz z RWPG jako organizacją międzynarodową.

---

<sup>4</sup> Maslen, *The European Community's relations with the state-trading countries of Europe 1984-1986*, s. 339-340; W. Morawiecki, *Actors and interests in the process of negotiations between the CMEA and the EEC*, „Legal Issues of European Integration”, nr 2, 1989, s. 24-25; „Bull. EC” 10-1986, punkt 2.2.28; „Agence Europe”, 5/6 maja 1986.

## 1.2. Wspólna Deklaracja WE i RWPG z 1988 r.

Negocjacje pomiędzy WE a RWPG zakończyły się podpisaniem 25 czerwca 1988 r. w Luksemburgu Wspólnej Deklaracji pomiędzy Wspólnotą Europejską a Radą Wzajemnej Pomocy Gospodarczej<sup>5</sup>. Wspólna Deklaracja miała charakter ogólny i oprócz zdawkowej preambuły liczyła tylko sześć krótkich punktów. Ustanawiała oficjalne stosunki między Wspólnotą a RWPG<sup>6</sup>. Obie strony zobowiązały się do rozwoju współpracy w dziedzinach, które leżały w sferze ich kompetencji i zainteresowań. Dziedziny te, jak też formy oraz metody współpracy miały być określone w późniejszym czasie.

Podpisanie Wspólnej Deklaracji stanowiło moment przełomowy w stosunkach Wspólnoty Europejskiej z państwami RWPG. Przewodniczący Komisji, Delors, podczas ceremonii podpisania Wspólnej Deklaracji podkreślił, że fakt ten kończy anachroniczny okres, kiedy stosunki między Wspólnotą a najbliższymi sąsiadami właściwie nie istniały<sup>7</sup>.

Po podpisaniu Wspólnej Deklaracji prowadzone były wstępne rozmowy między przedstawicielami Wspólnoty i RWPG w celu określenia możliwych obszarów współpracy. Wspólnota pragnęła rozwijać kooperację w takich dziedzinach, jak statystyka, wymiana informacji na temat planów i programów gospodarczych, transport czy też określanie standardów technicznych<sup>8</sup>. RWPG dążyła do poszerzenia tej listy o współpracę w dziedzinach energetyki i badań naukowych. Z uwagi na konieczność respektowania przez Wspólnotę Europejską zasady paralelizmu, tj. prowadzenia równoległego dialogu z RWPG jako organizacją i poszczególnymi państwami członkowskimi tej organizacji, rozmowy posuwały się dosyć wolno<sup>9</sup>, a w końcu przestały mieć jakiegokolwiek znaczenie w wyniku zmian,

---

<sup>5</sup> „Bull. EC” 6-1988, punkty 1.5.1-1.5.5.

<sup>6</sup> *Joint Declaration on the establishment of official relations between the European Economic Community and the Council for Mutual Economic Assistance, 25 June 1988, Luxembourg*, „OJ L” 157/35, 24.6.88.

<sup>7</sup> „Agence Europe”, 27/28 czerwca 1988.

<sup>8</sup> „Agence Europe”, 18 listopada 1988.

<sup>9</sup> „Agence Europe”, 10 listopada 1989.



jakie nastąpiły w państwach Europy Środkowej i Wschodniej po 1989 r. Decyzja o samorozwiązaniu RWPG, podpisana w Moskwie 28 czerwca 1991 r., położyła kres negocjacjom.

Znaczenie Wspólnej Deklaracji, jak podkreślał John Maslen, wyrażało się mniej w zawartości tego dokumentu, a bardziej w samym fakcie jego istnienia<sup>10</sup>. Deklaracja miała doniosły charakter polityczny czy nawet moralny, gdyż RWPG uznało ostatecznie istnienie Wspólnoty Europejskiej pod względem terytorialnym i posiadanych kompetencji. Dla Wspólnoty Deklaracja miała charakter instrumentalny, gdyż umożliwiła ona normalizację stosunków z poszczególnymi państwami Europy Środkowej i Wschodniej. Normalizacja ta polegała na nawiązaniu stosunków dyplomatycznych przez państwa Europy Środkowej i Wschodniej ze Wspólnotą Europejską oraz na zawarciu bilateralnych porozumień handlowych i kooperacyjnych. Już w dwa miesiące po podpisaniu Deklaracji, tj. w sierpniu i wrześniu 1988 r., zostały ustanowione stosunki dyplomatyczne między Wspólnotą a Bułgarią, Czechosłowacją, NRD, Węgrami, Polską i Związkiem Radzieckim<sup>11</sup>.

### **1.3. Umowy o handlu i współpracy gospodarczej**

Zgodnie z zasadą paralelizmu, równoległe do rozmów z RWPG, Wspólnota toczyła negocjacje nad dwustronnymi porozumieniami handlowymi z poszczególnymi państwami Europy Środkowej i Wschodniej. Wspólnota traktowała umowy bilateralne przede wszystkim w kategoriach politycznych, jako instrument, dzięki któremu można było różnicować poszczególne państwa Europy Środkowej i Wschodniej i ograniczyć kontrolę Związku Radzieckiego. Państwa Europy Środkowej i Wschodniej dążyły przede wszystkim do uzyskania wymiernych korzyści gospodarczych, gdyż w znacznej mierze zależne były od wymiany handlowej z Europą Zachodnią.

---

<sup>10</sup> J. Maslen, *A turning point: past and future of the European Community's relations with Eastern Europe*, „Biblio-flash”, nr 24, 1989, s. 6-16.

<sup>11</sup> *22nd General Report EC 1988*, punkt 900.

Jakkolwiek dyferencjacja stanowiła podstawową zasadę, która rządziła negocjacjami z poszczególnymi państwami Europy Środkowej i Wschodniej, to umowy handlowe i kooperacyjne zasadniczo zawierały podobne elementy i mechanizmy. Zawierały one postanowienia handlowe i taryfowe, ustanawiały współpracę handlową i gospodarczą oraz powoływały komitet wspólny, w którym reprezentowane były obie strony. W porównaniu ze zdawkową i ogólną Wspólną Deklaracją, porozumienia bilateralne stanowiły instrument pogłębionej i wszechstronniejszej współpracy gospodarczej i instytucjonalnej. Pierwsze porozumienie o handlu, współpracy gospodarczej i handlowej zostało podpisane przez Wspólnotę Europejską i Węgry 26 września 1988 r.<sup>12</sup> Kolejną umowę o podobnym charakterze zawarła Polska 19 września 1989 r.<sup>13</sup> Była ona odbiciem zmian zachodzących w Polsce, a przede wszystkim zakończenia rozmów okrągłego stołu i przeprowadzenia wyborów w czerwcu 1989 r. Podpisane wcześniej, tj. 19 grudnia 1988 r., porozumienie z Czechosłowacją miało, w porównaniu z umowami z Węgrami i Polską, charakter ograniczony. Wynikało to z faktu, że zawarto je jeszcze w okresie, w którym w Czechosłowacji funkcjonował system komunistyczny. Już jednak po zainicjowaniu przemian politycznych szybko, bo po dwumiesięcznych negocjacjach, zawarto 7 maja 1990 r. porozumienie podobne do układów Wspólnoty z Węgrami i Polską.

## **2. Unia Europejska wobec przemian w Europie Środkowej i Wschodniej**

Na przełomie lat 80. i 90. cztery procesy zasadniczo wpłynęły na zmianę obrazu kontynentu europejskiego. Były to: przeobrażenia w państwach Europy Środkowej i Wschodniej, zjednoczenie Niemiec, rozpad ZSRR i wojna na terytorium byłej Jugosławii. Wspólnota Europejska, obserwując te przemiany, pragnęła prowadzić aktywną politykę zagraniczną, znaleźć nowe formy współpracy, które miały doprowadzić do stabilizacji we wschodniej części kontynentu.

---

<sup>12</sup> „Bull. EC” 9-1988, punkt 2.3.32.

<sup>13</sup> „Bull. EC” 9-1989, punkt 2.2.11.

Pierwszorzędne znaczenie miało wspieranie procesu transformacji gospodarczej i politycznej w Europie Środkowej i Wschodniej. W poczynaniach Wspólnoty wyraźna była tendencja do dyferencjacji, czyli różnicowania stopnia rozwoju stosunków z poszczególnymi państwami w zależności od intensywności przeobrażeń politycznych i gospodarczych zachodzących w tych państwach.

Stosując zasadę dyferencjacji, Wspólnota w początkowym okresie wypracowała dwie formy współpracy z państwami Europy Środkowej i Wschodniej. Były to: bezzwrotna pomoc gospodarcza, udzielana w ramach programu PHARE i przede wszystkim Układy Europejskie, czyli umowy stowarzyszeniowe. Początkowo te dwie formy były zaferowane państwom najbardziej zaawansowanym w procesie transformacji, tj. Polsce, Węgrom i Czechosłowacji. Później, po indywidualnej ocenie, były one rozszerzane na pozostałe państwa Europy Środkowej i Wschodniej. Program PHARE, a Układy Europejskie były jedynie punktem wyjścia do późniejszych działań, które zmierzają do przygotowania państw stowarzyszonych do spełnienia wymogów związanych z pełnym członkostwem w Unii Europejskiej.

## **2.1. Program PHARE i operacja Grupy-24**

Wspólnota Europejska chciała praktycznie wspierać proces transformacji politycznej i gospodarczej zachodzący w poszczególnych państwach Europy Środkowej i Wschodniej. Uczyniła to poprzez wysunięcie programu pomocy PHARE oraz przez pełnienie funkcji koordynatora pomocy udzielanej przez państwa Zachodu, czyli w ramach Grupy-24. Wspólnota Europejska odegrała także istotną rolę w powstaniu Europejskiego Banku Odbudowy i Rozwoju.

Pomoc Zachodu miała na celu wspieranie procesu transformacji najpierw w Polsce i na Węgrzech, później w innych państwach Europy Środkowej i Wschodniej. Wspólnota, jak też inne państwa zachodnie udzielały pomoc tym państwom, które w sposób ogólny zobowiązały się do wdrażania reform politycznych i gospodarczych. Było to przedmiotem krytyki programów pomocy oraz wzbudziło wątpliwość-

ci co do ich rzeczywistego wpływu na rozwój gospodarczy poszczególnych państw-beneficjentów.

Przez wspomaganie nowych demokracji państwa zachodnie pragnęły wzmocnić przywiązanie państw Europy Środkowej i Wschodniej do wartości, takich jak wolność, demokracja i prawa człowieka, które są podstawą istnienia samej Wspólnoty. To polityczne zadanie nie mogło być oddzielone od korzystnego wyniku transformacji gospodarczej. Co więcej, pomoc gospodarcza mogła ulec zmarnotrawieniu w środowisku nadal funkcjonującej gospodarki centralnie planowanej i istniejących monopolii politycznych. Innymi słowy, pomoc gospodarcza miała na celu wspieranie reform politycznych i gospodarczych w krajach-beneficjentach, ale te właśnie reformy były niezbędnym warunkiem, aby pomoc wywarła pozytywny wpływ.

Pierwsze konkretne decyzje zostały podjęte przez szczyt gospodarczy siedmiu najbardziej uprzemysłowionych państw, który odbył się w Paryżu w dniach 14-16 lipca 1989 r.<sup>14</sup> Państwa zachodnie wyraziły pragnienie koordynacji własnych wysiłków w celu efektywniejszego wykorzystania środków przeznaczonych na pomoc. Zadanie to, z inicjatywy przewodniczącego Komisji, Jacquesa Delorsa, i kanclerza Niemiec, Helmuta Kohla, powierzono Komisji Europejskiej<sup>15</sup>. Był to duży sukces Wspólnoty Europejskiej, gdyż kraje Grupy-7 nie należące do Wspólnoty, tj. USA, Kanada i Japonia, w pełni uznały i doceniły rolę Wspólnoty w sprawach międzynarodowych.

Po wyrażeniu zgody przez Radę, Komisja energicznie rozpoczęła wypełniać swoje zadanie. Już 1 sierpnia 1989 r. Komisja zoorganizowała pierwsze koordynacyjne spotkanie 24 państw, pragnących partycypować w programie pomocy<sup>16</sup>. Na spotkaniu Grupy-24 pod koniec września 1989 r.<sup>17</sup> Komisja przedstawiła pierwszy plan działania określający możliwości udzielania skoordynowanej pomocy dla Pol-

---

<sup>14</sup> „Agence Europe”, 17/18 lipca 1989.

<sup>15</sup> „Agence Europe”, 17/18 lipca 1989.

<sup>16</sup> „Bull. EC” 7/8-1989, punkt 1.1.6. Grupa-24 składała się z ówczesnych 12 państw członkowskich WE oraz Australii, Austrii, Finlandii, Islandii, Japonii, Kanady, Norwegii, Nowej Zelandii, Szwecji, Szwajcarii, Turcji i Stanów Zjednoczonych.

<sup>17</sup> G-24, *Declaration on coordinated aid for Poland and Hungary*, 26 September 1989, Brussels, „Bull. EC” 9-1989, punkt 2.2.8.

ski i Węgier<sup>18</sup>. W planie tym zdefiniowano warunki pomocy oraz główne obszary zaangażowania Zachodu. Komisja jasno stwierdziła, że kraje otrzymujące pomoc muszą wyraźnie zobowiązać się do wprowadzania i kontynuowania znaczących reform gospodarczych. Biorąc pod uwagę sugestie paryskiego szczytu Grupy-7, Komisja określiła główne obszary pomocy Grupy-24. Ten pierwszy plan działania stworzył podstawę do dalszego rozwoju pomocy Zachodu dla krajów Europy Środkowej i Wschodniej.

Komisja wypracowała ponadto program pomocy samej Wspólnoty Europejskiej<sup>19</sup>. Program ten, nazwany **Akcją na rzecz Restrukturyzacji Gospodarki Polski i Węgier (Poland and Hungary Action for Restructuring the Economy)**, w skrócie PHARE, stał się synonimem całej pomocy zachodniej. Jednak, mówiąc ściśle, program PHARE jest wkładem Wspólnoty do pomocy całej Grupy-24.

Rada i Komisja jasno zdefiniowały polityczne warunki geograficznego rozszerzania pomocy. Na nieformalnym spotkaniu w Dublinie 20 stycznia 1990 r. ministrowie spraw zagranicznych Wspólnoty zdecydowali, by rozszerzyć pomoc Grupy-24 na inne kraje<sup>20</sup>. Komisja określiła warunki pomocy oraz potrzeby państw Europy Środkowej i Wschodniej<sup>21</sup>. Państwa otrzymujące pomoc musiały przyjąć określone zobowiązania, które dotyczyły: rządów prawa; poszanowania praw człowieka; ustanowienia systemu wielopartyjnego; przeprowadzenia wolnych i prawdziwych wyborów w 1990 r.; liberalizacji gospodarczej, w celu wprowadzenia gospodarki rynkowej. Komisja określiła także dwa warunki udzielania pomocy. Pierwszy odnosił się do potrzeb (odpowiedni napływ zewnętrznego kapitału; pomoc techniczna, szkolenia, transfer technologii i poprawa dostępu do rynku), drugi do możliwości absorpcyjnych krajów otrzymujących

---

<sup>18</sup> Commission, *Action plan for coordinated aid to Poland and Hungary*, 27 September 1989, Brussels, COM (89) 470 final.

<sup>19</sup> Program przyjęty przez Radę 18 grudnia 1989 r.: *Council Regulation (EEC) on economic aid to Hungary and Poland*, no 3906/89, 18.12.1989, „OJ L” 375, 23.12.1989.

<sup>20</sup> „Bull. EC” 1/2-1990, punkt 1.2.3.

<sup>21</sup> Commission, *The development of the Community's relations with the countries of central and eastern Europe*, SEC (90) 196 final, s. 3.

pomoc. Na podstawie tych ustaleń pomoc była rozszerzana na inne państwa Europy Środkowej i Wschodniej.

Całą pomoc Zachodu można podzielić na dwie podstawowe kategorie. Pierwsza ma charakter „finansowy” i dotyczy wszystkich uregulowań, które wymagają zaangażowania środków finansowych. Druga ma charakter „pozafinansowy” i może być sprowadzona do rozluźnienia reżimów handlowych.

Pomoc finansową można podzielić na cztery grupy. Pierwsza ma charakter makroekonomiczny i dotyczy stabilizacji finansowej. Składają się na nią takie rozwiązania, jak tworzenie funduszy stabilizacyjnych dla walut wschodnio- i środkowoeuropejskich, czy też kroki zmierzające do zrównoważenia bilansów płatniczych. Druga grupa to w zasadzie pomoc techniczna, do której zaliczyć można projekty i programy finansowania restrukturyzacji gospodarczej. Na trzecią grupę składają się subwencje i kredyty przeznaczone na projekty strukturalne promujące eksport i inwestycje. W sferze pożyczek przeznaczonych na dostosowanie strukturalne główną rolę odgrywa Bank Światowy. Czwarta grupa to pomoc o charakterze nadzwyczajnym i humanitarnym, na którą składa się głównie pomoc żywnościowa i medyczna.

Głównym celem pomocy Zachodu było popieranie procesów restrukturyzacji gospodarczej w krajach Europy Środkowej i Wschodniej. Komisja określiła priorytetowe obszary, w których odpowiednie kroki powinny być podjęte przez Grupę-24. Obszary te obejmowały<sup>22</sup>:

(1) restrukturyzację rolnictwa i zaopatrzenie tego działu gospodarki w produkty rolnicze i środki produkcji, takie jak pestycydy i maszyny rolnicze;

(2) poprawę dostępu produktów do rynków zachodnich (poprzez stopniową eliminację ograniczeń ilościowych, nowe koncesje rolne i taryfowe, przez rozszerzenie systemu globalnych preferencji celnych);

---

<sup>22</sup> EC Commission, *Action Plan for Coordinated Aid to Poland and Hungary*, COM(89) 470 final, s. 2-4.

(3) promocję inwestycji w krajach-beneficjentach (możliwość korzystania przez beneficjentów z pożyczek EWWiS oraz EBI, z innych źródeł finansowych, kredytów eksportowych i gwarancji bankowych);

(4) szkolenie zawodowe na różnych szczeblach (pracowników na kierowniczych stanowiskach, instruktorów, menadżerów, studentów) w różnych dziedzinach, głównie w sferze usług finansowych i bankowych;

(5) współpracę w dziedzinie ochrony środowiska, szczególnie w regionach zindustrializowanych oraz miejscach o znaczeniu historycznym i artystycznym.

Praktyczne kroki w tych dziedzinach zostały poczynione przez państwa wchodzące w skład Grupy-24 razem z instytucjami międzynarodowymi (szczególnie Międzynarodowym Funduszem Walutowym i Bankiem Światowym) oraz rządami państw-beneficjentów. Główny nacisk położono na rozwój sektora prywatnego. To w sposób zasadniczy odróżniało pomoc w ramach programu PHARE od innych form pomocy zewnętrznej Wspólnoty, szczególnie o charakterze humanitarnym. Wspólnota Europejska odgrywała znaczącą rolę w działaniach podejmowanych przez całą Grupę-24. Pomoc instytucji Wspólnoty i państw członkowskich, głównie w ramach programu PHARE, wynosiła 73% pomocy całej Grupy-24.

## 2.2. Układy Europejskie

Pomysł „ożywienia” formuły stowarzyszeniowej w stosunku do państw Europy Środkowej i Wschodniej był wysunięty przez brytyjską premier Margaret Thatcher podczas roboczego obiadu w Paryżu 18 listopada 1989 r., na którym spotkali się przywódcy państw członkowskich Wspólnoty Europejskiej<sup>23</sup>. Miał to być element całościowej

---

<sup>23</sup> „Bull. EC” 11-1989, punkty 2.2.15-2.2.17; wkład Margaret Thatcher w tym względzie podkreślił Jacques Delors („Agence Europe”, 22/23 stycznia 1990).

strategii Wspólnoty Europejskiej wobec państw Europy Środkowej i Wschodniej. Możliwość podpisania umów stowarzyszeniowych została oficjalnie zasygnalizowana przez Radę Europejską na spotkaniu w Strasburgu 8-9 grudnia 1989 r.<sup>24</sup> Rada Europejska wyraźnie zastosowała zasady dyferencjacji i warunkowości, gdyż krajom bardziej zaawansowanym na drodze ku systemowi demokratycznemu i gospodarce rynkowej, obiecano wszechstronniejsze i intensywniejsze związki ze Wspólnotą w formie stowarzyszenia. Ta formuła miała na celu poparcie i przyspieszenie procesu transformacji w Europie Środkowej i Wschodniej.

Szczegółowe studium nad ogólnymi ramami współpracy Wspólnoty Europejskiej z państwami Europy Środkowej i Wschodniej, w tym na temat formuły stowarzyszeniowej, zostało przygotowane przez Komisję Europejską<sup>25</sup>. Jej zdaniem, umowy o handlu i współpracy gospodarczej, które miały być podpisane z resztą państw w pierwszej połowie 1990 r., powinny być punktem wyjścia w rozwoju nowego typu stosunków. Oczekiwano, że państwa Europy Środkowej i Wschodniej, przechodzące przez proces transformacji politycznej i gospodarczej, zintensyfikują swoje więzy ze Wspólnotą. Komisja przyjęła stanowisko, że Wspólnota powinna pozytywnie odpowiedzieć na zainteresowanie stowarzyszeniem wyrażone przez państwa Europy Środkowej i Wschodniej. Byłby to znak solidarności z tymi państwami, ale także wyraz zgodności z interesami samej Wspólnoty. Pomieszenie altruizmu z potrzebą ochrony własnych interesów cechowało zainteresowanie Europy Zachodniej reformami w państwach Europy Środkowej i Wschodniej<sup>26</sup>, a przejawem tego zainteresowania była między innymi koncepcja stowarzyszenia. Komisja, unikając problemu kryteriów, jakie miały być spełnio-

---

<sup>24</sup> European Council, *Conclusions of the presidency, 8-9 December 1989, Strasbourg*, „Bull. EC” 12-1989, punkt 1.1.14.

<sup>25</sup> Commission, *Communication from the Commission to the Council and the Parliament: the development of the Community's relations with the countries of central and eastern Europe, Brussels 1 February 1990*, SEC (90) 196 final.

<sup>26</sup> J. M. C. Rollo, *Integrating Eastern Europe into a wider Europe*, w: R. O'Brien [red.], *Finance and the international economy. The AMEX Bank Review prize essays*, Oxford University Press, Oxford 1991, s. 82-83.



ne przez państwa zainteresowane umowami o stowarzyszeniu, określiła ogólny zarys porozumień<sup>27</sup>.

Te wstępne sugestie były poddane bliższej analizie przez Komisję w okresie od lutego do sierpnia 1990 r. W tym czasie wiele państw Europy Środkowej i Wschodniej wyraziło swoje zainteresowanie stowarzyszeniem ze Wspólnotą Europejską. Węgierski premier, József Antall, podczas wizyt w Komisji i Parlamencie Europejskim, podkreślił pragnienie swojego rządu rozpoczęcia negocjacji nad układem o stowarzyszeniu we wrześniu 1990 r., z ostatecznym celem przystąpienia do Wspólnoty przed 1 stycznia 1995 r.<sup>28</sup> Podobne zainteresowanie stowarzyszeniem i ewentualnym członkostwem we Wspólnocie było także deklarowane przez Polskę i Czechosłowację<sup>29</sup>.

Generalny zarys umowy stowarzyszeniowej, od tej pory zwanej także Układem Europejskim, został ukończony przez Komisję w sierpniu 1990 r.<sup>30</sup> Komisja wyraźnie zastosowała zasadę dyferencjacji w określeniu listy państw Europy Środkowej i Wschodniej ubiegających się o stowarzyszenie. Komisja zasugerowała, aby zainicjować rozmowy z tymi krajami, które wykazały największe zainteresowanie, tj. Polską, Węgrami i Czechosłowacją.

Rozmowy wstępne z Czechosłowacją, Polską i Węgrami zainaugurowano w październiku 1990 r.<sup>31</sup> 18 grudnia 1990 r. Rada przyjęła dyrektywę upoważniającą Komisję do negocjacji porozumień z Polską, Węgrami i Czechosłowacją<sup>32</sup>. Nie obyło się bez trudności. Hiszpania i Portugalia, znajdujące się w procesie dostosowawczym

---

<sup>27</sup> Commission, *The development of the Community's relations with the countries of central and eastern Europe*, SEC (90) 196 final.

<sup>28</sup> „Agence Europe”, 18 lipca 1990.

<sup>29</sup> Wizyta Jacquesa Delorsa, przewodniczącego Komisji, w Czechosłowacji 21-22 września 1990 r. („Bull. EC” 9-1990, punkt 1.3.1); wizyta Fransa Andriessena, wiceprzewodniczącego Komisji, w Polsce 20-21 września 1990 r. („Bull. EC” 9-1990, punkt 1.3.2). Obie wizyty uważane są za nieoficjalny początek negocjacji.

<sup>30</sup> Commission, *Communication from the Commission to the Council and the Parliament. Association Agreements with the countries of Central and Eastern Europe: a general outline*, Brussels, 27 August 1990, COM (90) 398 final.

<sup>31</sup> „Agence Europe”, 13 października 1990.

<sup>32</sup> „Bull. EC” 12-1990, punkt 1.4.6.

do pełnego członkostwa, były zaniepokojone możliwością gorszego traktowania w porównaniu z państwami Europy Środkowej<sup>33</sup>. Niektóre kraje wyrażały obawy co do polskiego węgla, liberalizacji transportu drogowego, a przede wszystkim do swobodnego przepływu osób. Na pewien czas te obawy zostały przewyżczone i formalne negocjacje zainaugurowano 20 grudnia 1990 r. z Węgrami, 21 grudnia z Polską i 22 grudnia z Czechosłowacją<sup>34</sup>.

Negocjacje trwały rok i nie były wolne od kontrowersji aż do momentu podpisania Układów Europejskich 16 grudnia 1991 r. Wszystkie strony były zmuszone do uelastycznienia własnych pozycji negocjacyjnych. Jednak to raczej Wspólnota musiała wyjść naprzeciw prośbom państw Europy Środkowej poprzez wysunięcie korzystniejszych propozycji. Wspólnota musiała przełożyć polityczne deklaracje poparcia dla nowych demokracji w Europie Środkowej na konkretne działania w ramach współpracy politycznej i gospodarczej. Państwa członkowskie Wspólnoty doświadczały wielu trudności w tym względzie, przede wszystkim gdy chodziło o usunięcie barier celnych dla produktów uważanych za wrażliwe, tj. dla produktów rolnych, tekstyliów oraz węgla i stali. W tym względzie zarysowały się różnice poglądów zarówno między Komisją a państwami członkowskimi, jak i między poszczególnymi państwami członkowskimi.

Kontrowersje dotyczyły kilku zagadnień. Klauzula o członkostwie na przykład stanowiła problem jedynie na początku; istniały jednak bardziej zasadnicze różnice. Dotyczyły one głównie otwarcia rynku WE na produkty pochodzące z Polski, Węgier i Czechosłowacji, protokołu finansowego oraz swobodnego przepływu pracowników między Wspólnotą a państwami stowarzyszonymi.

Od samego początku Polska, Węgry i Czechosłowacja traktowały umowy o stowarzyszeniu jako instrument przejściowy, wiodący ostatecznie do pełnego członkostwa we Wspólnocie. Wspólnota wyrażała opinię, że porozumienia powinny mieć wartość same w sobie i jakiegokolwiek odniesienia do przyszłego członkostwa w układach nie są konieczne. Podczas negocjacji klauzula o ewentualnym człon-

---

<sup>33</sup> „Agence Europe”, 20 grudnia 1990.

<sup>34</sup> „Agence Europe”, 29 grudnia 1990.

kostwie była forsowana przez wszystkie trzy kraje środkowoeuropejskie i Wspólnota musiała zrewidować swoje stanowisko. 15 kwietnia 1991 r. Rada, na wniosek Komisji, przyjęła elastyczniejsze stanowisko wobec kilku zagadnień, włączając w to zapis w preambule układu o ewentualnym członkostwie we Wspólnocie<sup>35</sup>. Sformułowanie, przyjęte przez Radę, mówiło o „nieautomatycznej”, ale ostatecznej naturze tego celu.

Bardziej fundamentalne różnice odnosiły się do stworzenia strefy wolnego handlu między Wspólnotą a trzema państwami Europy Środkowej. Jakkolwiek Wspólnota zgodziła się na zasadę asymetryczności, tzn. na szybsze otwieranie własnego rynku, niż miały to czynić kraje Europy Środkowej, to jednak w praktyce Wspólnota nie była gotowa do stosowania tej zasady zbyt „hojnie”<sup>36</sup>. W centrum kontrowersji znalazł się dostęp do rynku Wspólnoty produktów wrażliwych, tj. produktów tekstylnych, rolnych oraz węgla i stali. Od samego początku państwa Europy Środkowej utrzymywały, że koncesje ze strony Wspólnoty nie są wystarczające i nie współbrzmiały z potrzebami gospodarczymi Polski, Węgier i Czechosłowacji. Przedstawiciele trzech krajów argumentowali, że łatwiejszy dostęp ich produktów do rynku Wspólnoty może pobudzić wzrost gospodarczy w sytuacji głębokiej recesji gospodarczej i procesu transformacji.

Podobnie jak w innych przypadkach, Rada wykazała pewną elastyczność 15 kwietnia 1991 r.<sup>37</sup> Nowe podejście było wyrazem politycznej woli Rady co do szybkiego zakończenia negocjacji oraz wynikało ze zrozumienia znaczenia handlu dla państw Europy Środkowej. Stanowisko to było pozytywnie odebrane przez trzy kraje, ale kolejne fazy negocjacji wykazały, że nadal istniały fundamentalne różnice pomiędzy stronami. Porozumienie w ramach Rady dotyczą-

---

<sup>35</sup> „Bull. EC” 4-1991, punkt 1.3.4.

<sup>36</sup> K. Nicolaidis, *East European trade in the aftermath of 1989: did international institutions matter?*, w: R. O. Keohane, J. S. Nye, S. Hoffmann [red.], *After the Cold War. International institutions and state strategies, 1989-1991*, Harvard University Press, Cambridge Mass. 1993, s. 224.

<sup>37</sup> „Bull. EC” 4-1991, punkt 1.3.4.

ce dyrektyw negocjacyjnych zostało ostatecznie osiągnięte 30 września 1991 r.<sup>38</sup> Poprawki odnosiły się do następujących dziedzin: handel produktami rolnymi i tekstylnymi; współpraca finansowa; swobodny przepływ pracowników; węgiel; tranzyt samochodów ciężarowych. Ostatecznie po roku negocjacji Układy Europejskie z Polską, Węgrami i Czechosłowacją zostały podpisane w Brukseli 16 grudnia 1991 r.<sup>39</sup> Jednocześnie podpisano porozumienia przejściowe ze względu na spodziewany długi proces ratyfikacyjny Układów Europejskich<sup>40</sup>. Z uwagi na rozpad Czechosłowacji ratyfikowano jedynie umowy stowarzyszeniowe z Polską i Węgrami. Weszły one w życie 1 lutego 1994 r. Kolejne Układy Europejskie podpisano z Rumunią 1 lutego 1993 r., Bułgarią 8 marca 1993 r., Czechami i Słowacją 4 października 1993 r., Litwą, Łotwą i Estonią 12 czerwca 1995 r. oraz Słowenią 10 czerwca 1996 r.

Układy Europejskie zawierane z kolejnymi państwami nie różniły się w zasadzie od umów zawartych z Polską i Węgrami. Jediną istotną zmianą było dodanie zapisu, w którym bezpośrednio odnoszono się do potrzeby przestrzegania zasad demokratycznych i praw człowieka. Klauzula taka mogła powodować czasowe zawieszenie albo nawet zerwanie porozumienia stowarzyszeniowego, gdyby w sposób znaczący naruszano prawa człowieka lub gwałcono zasady demokratyczne w danym państwie stowarzyszonym<sup>41</sup>.

---

<sup>38</sup> „Bull. EC” 9-1991, punkt 1.3.16.

<sup>39</sup> „Agence Europe”, 16/17 grudnia 1991; *Układ Europejski ustanawiający stowarzyszenie między Rzeczpospolitą Polską, z jednej strony, a Wspólnotami Europejskimi i ich państwami członkowskimi, z drugiej strony*, „Dziennik Ustaw RP”, załącznik do nru 11, poz. 38, 27.01.1994.

<sup>40</sup> Porozumienia przejściowe zawarto w celu natychmiastowej implementacji postanowień Układów Europejskich odnoszących się do handlu i zagadnień związanych z handlem (*Interim agreement on trade and trade-related matters between the European Economic Community and the European Coal and Steel Community, of the one part, and the Republic of Poland, of the other part, 16 December 1991, Brussels*, „OJ L” 114, 30.4.1992).

<sup>41</sup> Klauzulę o podobnym wydźwięku wprowadzono wcześniej do porozumień o współpracy z Albanią i państwami bałtyckimi („Agence Europe”, 22 kwietnia 1992).

Układy Europejskie zawarto na czas nieokreślony. Są to porozumienia wspólne (mieszane), gdyż dotyczą sfer kompetencji Wspólnoty i państw członkowskich. Po raz pierwszy, oprócz współpracy handlowej i gospodarczej, zawierają postanowienia dotyczące dialogu politycznego i współpracy kulturalnej. Układy Europejskie mają identyczną strukturę dla wszystkich państw, jakkolwiek istnieją między nimi pewne różnice.

Dialog polityczny ma na celu osiągnięcie większej spójności politycznej między stronami, ułatwienie integracji państw stowarzyszonych ze wspólnotą państw demokratycznych oraz przyczynienie się do umocnienia bezpieczeństwa i stabilności w całej Europie. W ramach dialogu następuje instytucjonalizacja regularnych spotkań na różnych szczeblach. Dialog toczy się w Radzie Stowarzyszenia (szczebel ministerialny), Komitecie Stowarzyszenia (dyrektorzy polityczni), Parlamentarnym Komitecie Stowarzyszenia, poprzez kanały dyplomatyczne i przy okazji spotkań międzynarodowych. Przewidziano także konsultacje między prezydentem Polski a przewodniczącymi Rady i Komisji.

Stowarzyszenie obejmuje okres przejściowy w maksymalnym wymiarze dziesięciu lat, w którym tworzy się strefę wolnego handlu produktami przemysłowymi. Koncesje te mają na ogół charakter wzajemny. Jednak, zgodnie z zasadą asymetrii, państwa stowarzyszone wolniej otwierają własne rynki na produkty Wspólnoty, niż czyni to sama Wspólnota. Od wejścia w życie Układu strony nie mogą wprowadzać żadnych nowych ceł lub opłat o podobnym charakterze ani też podwyższać stosowanych ceł i opłat. Poza stopniową redukcją ceł importowych, strony zobowiązały się do zniesienia importowych ograniczeń ilościowych oraz środków o podobnych skutkach<sup>42</sup>. Produkty wrażliwe są przedmiotem specjalnych protokołów dołączonych do Układu, które określają zakres ich liberalizacji. Są to: produkty tekstylne i odzieżowe, towary objęte Traktatem EWWiS oraz przetworzone produkty rolne.

---

<sup>42</sup> W wypadku Polski istnieje jeden wyjątek określony w załączniku V do Układu. Polska stopniowo znosi ograniczenia ilościowe na import niektórych rodzajów samochodów i olejów naftowych.

Układ przewiduje sytuacje, kiedy strony mogą odejść od przyjętych zobowiązań. Generalnie klauzule ochronne stosować można w dwóch wypadkach: po pierwsze, kiedy import powoduje poważne szkody krajowym producentom, oraz po drugie, kiedy import prowadzi do wystąpienia poważnych zakłóceń w jakimkolwiek sektorze gospodarki lub trudności mogących wywołać poważne pogorszenie sytuacji gospodarczej regionu. Ponadto państwa Europy Środkowej mogą chronić nowo powstające gałęzie przemysłu, niektóre sektory podlegające restrukturyzacji lub napotykające na poważne trudności, a szczególnie gdy trudności te stwarzają poważne problemy społeczne.

W odniesieniu do przepływu pracowników umowa ma głównie na celu poprawę sytuacji pracowników pochodzących z państw stowarzyszonych, którzy legalnie są zatrudnieni na terytorium któregoś z państw członkowskich WE. Tacy pracownicy nie będą mogli być dyskryminowani, jeżeli chodzi o warunki pracy, wynagrodzenia lub zwolnienia, w porównaniu z obywatelami państw członkowskich Wspólnoty. Układ nie przewiduje ustanowienia swobodnego przepływu siły roboczej między stronami.

Wspólnota przyznaje przedsiębiorstwom i obywatelom drugiej strony uprawnienia nie mniej korzystne niż te, które mają ich własne przedsiębiorstwa i obywatele. Podobnie będzie się traktować w państwach stowarzyszonych przedsiębiorstwa i obywatele Wspólnoty, jakkolwiek przedsiębiorstwa z niektórych działów gospodarki nie mogą podejmować działalności z dniem wejścia w życie Układu. W wypadku Polski wyjątkiem są na przykład zachodnie firmy świadczące usługi finansowe, które Polska dopuści do własnego rynku nie później niż przed końcem okresu przejściowego.

Partnerzy zobowiązali się także do liberalizacji obrotów w sferze usług. Mają oni umożliwić stopniowe świadczenie usług przez obywateli obu stron i przedsiębiorstwa utworzone na terytorium innej strony niż ta, dla której obywatela przeznaczone są usługi, z uwzględnieniem stanu rozwoju sektora usług stron Układu.

Układ normuje także zagadnienia związane z aktualnymi płatnościami i swobodnym przepływem kapitału. Państwa stowarzyszone i Wspólnota zobowiązały się do zapewnienia swobody wszelkich

płatności w walutach wymiennalnych na rachunku bieżącym bilansu płatniczego, związanych z podlegającym liberalizacji przepływem towarów, usług oraz osób. Strony zobowiązały się także do zapewnienia swobodnego przepływu kapitału związanego z inwestycjami bezpośrednimi i zakładaniem przedsiębiorstw, likwidacją lub repatriacją tych inwestycji, jak również wszelkich zysków z tego wynikających.

Układ definiuje warunki konkurencji opierające się na zasadach Wspólnoty. W Układzie Polski ze Wspólnotą stwierdzono (artykuł 63), że niezgodne z właściwą realizacją Układu są:

- (i) wszelkie porozumienia między przedsiębiorstwami, decyzje zrzeszeń przedsiębiorstw oraz uzgodnione praktyki między przedsiębiorstwami, których celem lub skutkiem działania jest zapobieganie, ograniczanie lub zniekształcanie konkurencji;
- (ii) nadużywanie przez jedno lub więcej przedsiębiorstw dominującej pozycji na terytoriach Polski lub Wspólnoty jako całości, lub na ich znacznej części;
- (iii) wszelka pomoc publiczna, która zniekształca lub grozi zniekształceniem konkurencji przez faworyzowanie niektórych przedsiębiorstw lub produkcji niektórych towarów.

Koniecznym warunkiem integracji gospodarczej państw stowarzyszonych ze Wspólnotą Europejską jest dostosowanie przepisów prawa do ustawodawstwa istniejącego we Wspólnocie<sup>43</sup>. Problemowi temu poświęcone są jedynie trzy artykuły w Układzie, ale jest to niezmiernie ważne zadanie realizowane przez państwa stowarzyszone<sup>44</sup>.

---

<sup>43</sup> Harmonizacja prawa obejmuje następujące dziedziny: prawo celne; prawo o spółkach; prawo bankowe; rachunkowość przedsiębiorstw; opodatkowanie; własność intelektualną; ochronę pracownika w miejscu pracy; usługi finansowe; zasady konkurencji; ochronę zdrowia i życia ludzi, zwierząt i roślin; ochronę konsumenta; pośredni system opodatkowania; przepisy techniczne i normy; transport; środowisko naturalne. W wypadku Czech i Słowacji lista tych dziedzin poszerzona jest o prawo i regulacje nuklearne.

<sup>44</sup> Znaczenie dostosowania prawa uznał także rząd polski: „Drugim, obok działań prowadzących do powstania strefy wolnego handlu, zasadniczym elementem Układu Europejskiego są zmiany prawne, które powinny dostosować instytucjonalne rozwiązania w polskiej gospodarce do rozwiązań przyjętych przez Wspólnoty Europejskie.

Współpraca gospodarcza dotyczy szeregu dziedzin żywotnych dla wszystkich stron<sup>45</sup>. Głównym celem jest stymulacja rozwoju gospodarczego i społecznego państw stowarzyszonych, w celu wzmocnienia związków gospodarczych ze Wspólnotą oraz zachęcenia do współpracy pomiędzy krajami Europy Środkowej i Wschodniej wiodącej do harmonijnego rozwoju regionu. Postanowienia Układu w tej dziedzinie są rozwinięciem zapisów zawartych we wcześniej podpisanych umowach o handlu i współpracy gospodarczej.

W Układzie Europejskim Wspólnota zobowiązała się do udzielenia państwom stowarzyszonym czasowej pomocy finansowej w formie subwencji i kredytów. Pomoc ta przeznaczona jest w celu przyspieszenia przemian gospodarczych oraz przezwyciężenia gospodarczych i społecznych skutków przekształceń strukturalnych w państwach stowarzyszonych. Określono trzy rodzaje pomocy. Po pierwsze, była to bezzwrotna pomoc udzielana w ramach programu PHARE albo w ramach nowego, wieloletniego programu finansowego. Po drugie, były to kredyty udzielane przez Europejski Bank Inwestycyjny. Po trzecie, była to czasowa pomoc finansowa udzielana, w porozumieniu z międzynarodowymi instytucjami finansowymi i Grupą-24, w wypadku zaistnienia szczególnej potrzeby wsparcia poczynań stabilizacyjnych i restrukturyzacyjnych.

Układ Europejski powołuje do życia ciała instytucjonalne, które mają nadzorować realizację postanowień Układu. Głównym organem jest Rada Stowarzyszenia, która ma się spotykać przynajmniej

---

Harmonogram dostosowań prawnych zostanie przedstawiony, zgodnie z przyjętym kalendarzem, do 31.01.1993 r.” (Rada Ministrów, *Program działań dostosowujących polską gospodarkę do wymagań Układu Europejskiego*, Warszawa, listopad 1992, s.7).

<sup>45</sup> W wypadku Układu z Polską dziedziny te są następujące: współpraca przemysłowa; popieranie i ochrona inwestycji; przepisy i normy w dziedzinie przemysłu i rolnictwa oraz ocena ich zgodności; współpraca w dziedzinie nauki i techniki; edukacja i kształcenie; rolnictwo i sektor rolno-spożywczy; energetyka; współpraca w dziedzinie atomistyki; środowisko naturalne; transport; łączność; bankowość, ubezpieczenia i inne usługi finansowe; polityka pieniężna; pranie brudnych pieniędzy; rozwój regionalny; współpraca w dziedzinie socjalnej; turystyka; małe i średnie przedsiębiorstwa; informacja i audiowizualne środki przekazu; cła; współpraca w dziedzinie statystyki; ekonomia; narkotyki.



raz w roku na szczepku ministrów. W jej skład wchodzą członkowie rządu państwa stowarzyszonego, Rady WE i Komisji. Rada Stowarzyszenia może podejmować decyzje wiążące dla stron, może także rozstrzygać spory między stronami. W wykonywaniu swoich czynności Rada wspomagana jest przez Komitet Stowarzyszenia. W skład Komitetu wchodzą wyżsi urzędnicy reprezentujący rząd państwa stowarzyszonego, Radę WE i Komisję. Rada Stowarzyszenia może przekazać Komitetowi jakąkolwiek ze swoich kompetencji. Układ przewiduje również powołanie organu parlamentarnego, tj. Parlamentarnego Komitetu Stowarzyszenia. Składa się on z przedstawicieli parlamentu państwa stowarzyszonego i Parlamentu Europejskiego. Pełni on funkcje doradcze. Może on żądać odpowiednich informacji od Rady Stowarzyszenia oraz udzielać zaleceń Radzie.

### 3. Strategia przedczłonkowska

Kolejny poważny krok w stosunkach z państwami Europy Środkowej i Wschodniej został dokonany przez szefów państw i rządów państw członkowskich UE podczas spotkania na szczycie w Kopenhadze w czerwcu 1993 r. Rada Europejska, opierając się na raporcie Komisji *W kierunku bliższego stowarzyszenia z państwami Europy Środkowej i Wschodniej*<sup>46</sup>, określiła zasadnicze ramy stosunków z państwami stowarzyszonymi, które będą obowiązywać aż do pełnej integracji państw Europy Środkowej i Wschodniej z Unią Europejską.

Najbardziej spektakularne stwierdzenie zawarte w komunikacie Rady Europejskiej odnosiło się do członkostwa w Unii Europejskiej. Szefowie państw i rządów po raz pierwszy w sposób otwarty uznali prawo państw stowarzyszonych z Europy Środkowej i Wschodniej do

---

<sup>46</sup> EC Commission, *Towards a closer association with the countries of Central and Eastern Europe. Report by the Commission to the European Council, Edinburgh, 11-12 December 1992*, Brussels, 02.12.1992, SEC(92) 2301 final.

pełnego członkostwa w Unii Europejskiej<sup>47</sup>. Państwa stowarzyszone będą mogły przystąpić do Unii wówczas, gdy będą w stanie wypełnić obowiązki związane z członkostwem. Jednocześnie szefowie państw i rządów wyraźnie uzależnili przyjęcie nowych państw członkowskich od możliwości Unii, szczególnie od zachowania dynamiki procesów mających na celu pogłębienie integracji europejskiej.

Uznanie przez Radę Europejską wyzwania, jakim było wejście państw stowarzyszonych do Unii Europejskiej, doprowadziło do zainicjowania nowych i udoskonalenia starych form współpracy z krajami Europy Środkowej i Wschodniej. Najważniejszą inicjatywą była decyzja o zainicjowaniu stosunków strukturalnych pomiędzy państwami stowarzyszonymi, a instytucjami Unii Europejskiej w ramach wzmocnionego i poszerzonego dialogu o charakterze multilateralnym<sup>48</sup>. Zaproponowano spotkania pomiędzy Radą Unii a wszystkimi państwami stowarzyszonymi w celu dyskusji nad zagadnieniami w zakresie trzech filarów Unii Europejskiej. Zadecydowano, że w ramach tego rodzaju spotkań nie będzie się podejmować decyzji. W tym wypadku będą wykorzystywane normalne procedury decyzyjne w ramach Unii Europejskiej lub instytucji stowarzyszenia.

Po decyzjach z Kopenhagi działania podejmowane przez Unię Europejską w stosunku do państw Europy Środkowej i Wschodniej opierały się na przekonaniu, że w niedługiej przyszłości państwa stowarzyszone staną się pełnoprawnymi członkami Unii. Wysiłki były skierowane na wspomaganie państw stowarzyszonych w przeprowadzaniu reform mających na celu spełnienie wymogów politycznych i gospodarczych związanych z członkostwem.

7 marca 1994 r. w Brukseli zainaugurowano działalność Rady Stowarzyszenia WE-Polska i Rady Stowarzyszenia WE-Węgry powołanych na mocy Układów Europejskich<sup>49</sup>, które weszły w życie 1 lutego 1994 r. Była to pierwsza okazja, aby w tych nowych, mie-

---

<sup>47</sup> European Council, *Conclusions of the presidency, 21-22 June 1993, Copenhagen*, „Bull. EC” 6-1993, punkt I.13.

<sup>48</sup> European Council, *Conclusions of the presidency, 21-22 June 1993, Copenhagen*, „Bull. EC” 6-1993, punkty I.13, I.26.

<sup>49</sup> „Bull. EU” 3-1994, punkty 1.3.39, 1.3.42.

szanych ciałach decyzyjnych można było przedyskutować polityczne i gospodarcze aspekty wzajemnych stosunków. W miesiąc później oba kraje, tj. Węgry 1 kwietnia i Polska 8 kwietnia, przedłożyły na ręce przewodniczącego Rady, greckiego ministra spraw zagranicznych Theodorosa Pangalosa, oficjalne aplikacje o członkostwo w Unii Europejskiej<sup>50</sup>. Sześć kolejnych państw złożyło swoje podania w 1995 r.: Rumunia 22 czerwca, Słowacja 27 czerwca, Łotwa 27 października, Estonia 28 listopada, Litwa 8 grudnia i Bułgaria 16 grudnia<sup>51</sup>. Czechy złożyły swoje podanie dopiero 17 stycznia 1996 r.<sup>52</sup>, a Słowenia 10 czerwca 1996 r.<sup>53</sup> Tym samym stosunki Unii Europejskiej z państwami Europy Środkowej i Wschodniej weszły w nową fazę, która zakończy się powiększeniem składu członkowskiego Unii Europejskiej.

Dyskusja na temat zintensyfikowania działań wobec państw Europy Środkowej i Wschodniej była kontynuowana w 1994 r. Jej widocznym wyrazem były komunikaty przedstawione przez Komisję i decyzje podjęte przez Radę Europejską na posiedzeniach w Corfu i Essen. Widoczne było dążenie do nadania polityce wschodniej nowego wyrazu, jakkolwiek w dużej mierze opierała się ona na rozwiązaniach przyjętych we wcześniejszym okresie.

Na posiedzeniu Rady Europejskiej w Corfu w czerwcu 1994 r. po raz pierwszy określono wstępną datę rozpoczęcia negocjacji członkowskich z państwami Europy Środkowej i Wschodniej<sup>54</sup>. Przypominając argument o konieczności przeprowadzenia niezbędnych reform mających na celu zapewnienie skuteczności funkcjonowania Unii Europejskiej w przyszłości, stwierdzono, że negocjacje w sprawie przystąpienia państw stowarzyszonych mogą się rozpocząć po zakończeniu konferencji międzyrządowej, planowanej na 1996 r. Rada poprosiła także Komisję o przedstawienie propozycji mają-

---

<sup>50</sup> „Bull. EU” 4-1994, punkty 1.3.18, 1.3.19.

<sup>51</sup> *General Report EU 1995*, punkt 815.

<sup>52</sup> „Bull. EU” 1/2-1996, punkt 1.4.75.

<sup>53</sup> „Bull. EU” 6-1996, punkt 1.4.49.

<sup>54</sup> European Council, *Conclusions of the presidency, 24-25 June 1994, Corfu*, „Bull. EU” 6-1994, punkt I.13.

cych na celu przygotowanie państw stowarzyszonych do spełnienia warunków politycznych i gospodarczych związanych z członkostwem. Sugestie Komisji miały się opierać na Układach Europejskich i postanowieniach Rady Europejskiej z Kopenhagi.

W odpowiedzi na decyzje Rady Europejskiej z Kopenhagi i Corfu, Komisja przedstawiła w lipcu 1994 r. dwa raporty, w których zaproponowano strategię mającą na celu przygotowanie państw Europy Środkowej i Wschodniej do wejścia do Unii Europejskiej<sup>55</sup>. Jedną z najważniejszych inicjatyw był pomysł przygotowania tzw. Białej Księgi, w której zawarto by program i kalendarz wprowadzania zasad wspólnego rynku przez poszczególne państwa stowarzyszone. Biała Księga miała również ocenić możliwości stworzenia rynku europejskiego obejmującego Unię Europejską, Europejski Obszar Gospodarczy, w skład którego wchodzi Unia Europejska, Norwegia, Islandia i Liechtenstein, oraz państwa stowarzyszone. Biała Księga była więc kolejnym krokiem na drodze ku stopniowemu przyjęciu przez państwa aspirujące do członkostwa tzw. *acquis communautaire*, czyli dorobku prawnego Unii.

Propozycje wysunięte przez Komisję stanowiły punkt wyjścia do dyskusji, które były prowadzone w ramach instytucji Unii Europejskiej<sup>56</sup> oraz w kontaktach z przedstawicielami państw stowarzyszonych<sup>57</sup>. Doprowadziło to do przygotowania przez Radę Ministrów raportu, który został przyjęty przez Radę Europejską na posiedze-

---

<sup>55</sup> Commission, *The European Agreements and beyond: a strategy to prepare the countries of Central and Eastern Europe for accession. Communication from the Commission to the Council, Brussels, 13 July 1994*, COM(94) 320 final; Commission, *Communication from the Commission to the Council. Follow-up to the Commission communication on „The Europe Agreements and beyond: a strategy to prepare the countries of Central and Eastern Europe for accession”*, Brussels, 27 July 1994, COM(94) 361 final.

<sup>56</sup> W listopadzie 1994 r. Parlament Europejski poparł propozycje Komisji i zasady poszerzania Unii Europejskiej o państwa Europy Środkowej i Wschodniej („Bull. EU” 11-1994, punkt 1.3.20).

<sup>57</sup> Zagadnienia te były dyskutowane podczas spotkania ministerialnego pomiędzy przedstawicielami UE i państw stowarzyszonych, które miało miejsce w Luksemburgu 31 października 1994 r. („Bull. EU” 10-1994, punkt 1.3.19).

niu w Essen 9-10 grudnia 1994 r.<sup>58</sup> Oficjalnie zainicjowano strategię przedczłonkowską, którą miały być objęte wszystkie państwa stowarzyszone. Strategia przedczłonkowska miała mieć charakter multilateralny, co wynikało z dążenia do odciążenia Unii od czasochłonnych kontaktów bilateralnych. Unia Europejska nie odchodziła jednak od zasady dyferencjacji, gdyż osiągnięcia poszczególnych państw na drodze reform gospodarczych i politycznych oraz wdrażania *acquis communautaire* miały być oceniane indywidualnie i na tej podstawie poszczególne państwa miały być zapraszane w przyszłości do negocjacji członkowskich.

Głównym instrumentem zbliżania państw stowarzyszonych do zasad europejskiego rynku wewnętrznego miała być Biała Księga. Ponadto strategia przedczłonkowska miała opierać się na stosunkach strukturalnych i w pełni wykorzystanych możliwościach Układów Europejskich. Zgodnie z propozycją Rady Ministrów, wielostronne spotkania z państwami stowarzyszonymi miały odbywać się na ogół po zwykłych posiedzeniach Rady Europejskiej (raz w roku), Rady Ministrów Spraw Zagranicznych (dwa razy w roku) oraz po niektórych sesjach Rady obradującej na szczeblu ministrów odpowiedzialnych za poszczególne obszary działalności. Spotkania miały obejmować wszystkie trzy filary Unii Europejskiej.

Kluczowym elementem strategii przedczłonkowskiej stała się Biała Księga, zatytułowana *Przygotowanie państw stowarzyszonych z Europy Środkowej i Wschodniej do integracji z rynkiem wewnętrznym Unii*, którą Komisja, na prośbę Rady Europejskiej z Essen, przyjęła 3 maja 1995 r.<sup>59</sup> Biała Księga zajmuje się tylko jedną sferą realizacji strategii przedczłonkowskiej, ale jedną z najważniejszych i najbardziej podstawowych, gdyż związanej z funkcjonowaniem

---

<sup>58</sup> European Council, *Conclusions of the presidency, 9-10 December 1994, Essen*, „Bull. EU” 12-1994, punkt I.13; *Report from the Council to the Essen European Council on a strategy to prepare for the accession of the associated countries of Central and Eastern Europe*, „Bull. EU” 12-1994, punkty I.39-I.54.

<sup>59</sup> EC Commission, *White paper. Preparation of the associated countries of Central and Eastern Europe for integration into the internal market of the Union*, Brussels, 03.05.1995, COM(95) 163 final.

wewnętrznego rynku europejskiego. Według Komisji, Biała Księga pełni trzy zasadnicze funkcje:

(1) przedstawia środki legislacyjne niezbędne do działania rynku wewnętrznego;

(2) ukazuje znaczenie struktur administracyjnych i organizacyjnych dla wprowadzania w życie aktów prawnych związanych z funkcjonowaniem rynku wewnętrznego;

(3) określa możliwości lepszego wykorzystania środków z funduszu PHARE na dostosowanie przepisów prawnych i proponuje stworzenie przez każde państwo stowarzyszone programu harmonizacji ustawodawstwa krajowego z normami rynku wewnętrznego.

Głównym celem Białej Księgi jest pomoc w przygotowaniu gospodarek państw stowarzyszonych do wymogów rynku wewnętrznego istniejącego w ramach Unii Europejskiej, jakkolwiek tempo dochodzenia do europejskich standardów prawnych zależy jest od woli i możliwości poszczególnych państw Europy Środkowej i Wschodniej. Unia przedstawia jedynie szczegółowe zadania, jakie muszą być wypełnione przez każde państwo, ukazuje więc cel, który musi być osiągnięty, ale metody jego osiągnięcia są w większej mierze zależne od państw stowarzyszonych niż od Unii Europejskiej.

Oficjalnie Biała Księga została przedstawiona państwom stowarzyszonym podczas wspólnego spotkania na szczeblu ministerialnym 6 czerwca 1995 r. w Luksemburgu.<sup>60</sup> W ramach UE została ona poddana ocenie przez Radę Europejską na posiedzeniu w Cannes 26-27 czerwca 1995 r. Rada Europejska włączyła w komunikat końcowy obszernie ustalenia na temat Białej Księgi, przyjęte wcześniej przez Radę Ministrów<sup>61</sup>, która zgodziła się z Komisją co do charakteru i znaczenia dokumentu i wyraźnie podkreśliła, że główną rolę w implementacji zapisów Białej Księgi mają odgrywać same państwa stowarzyszone.

---

<sup>60</sup> „Bull. EU” 6-1995, punkt 1.4.59.

<sup>61</sup> European Council, *Conclusions of the presidency, 26-27 June 1995, Cannes*, „Bull. EU” 6-1995, punkty I.31-I.36.

## 4. Agenda 2000

Istotne znaczenie dla rozwoju stosunków Unii Europejskiej z państwami stowarzyszonymi miało spotkanie Rady Europejskiej w Madrycie 15-16 grudnia 1995 r. Podjęto tam decyzje o poszerzeniu Unii Europejskiej o państwa Europy Środkowej i Wschodniej oraz o kraje śródziemnomorskie<sup>62</sup>. Najbardziej konkretnym stwierdzeniem Rady Europejskiej, która przyjęła do wiadomości raporty na temat różnych aspektów poszerzenia przedstawione przez Komisję, było stwierdzenie, że negocjacje z Cyprem i Maltą w sprawie członkostwa rozpoczną się w sześć miesięcy po zakończeniu konferencji międzyrządowej. Jednocześnie wyrażono nadzieję, że w tym samym terminie do stołu negocjacyjnego zasiądą również państwa Europy Środkowej i Wschodniej. Rada Europejska zwróciła się do Komisji z prośbą o przygotowanie opinii w sprawie poszczególnych państw niezbędnych do rozpoczęcia negocjacji i przekazanie ich Radzie Ministrów tuż po zakończeniu konferencji międzyrządowej. W Madrycie Rada Europejska poprosiła również Komisję o przedstawienie po zakończeniu konferencji międzyrządowej raportu dotyczącego przyszłości systemu finansowania Unii Europejskiej w kontekście poszerzenia.

Komisja, odpowiadając na prośbę Rady Europejskiej, przyjęła w lipcu 1997 r. całościowy raport na temat rozwoju Unii Europejskiej, zatytułowany *Agenda 2000. Ku silniejszej i szerszej Unii*, oraz szczegółowe opinie na temat 10 państw Europy Środkowej i Wschodniej aplikujących o członkostwo w Unii Europejskiej<sup>63</sup>.

W Agendzie 2000 Komisja definiuje bliżej kryteria, które muszą być spełnione przez państwa aspirujące do członkostwa. Można je podzielić na trzy grupy:

- (1) kryteria polityczne;
- (2) kryteria gospodarcze;

---

<sup>62</sup> European Council, *Conclusions of the presidency, 15-16 December 1995, Madrid*, „Bull. EU” 12-1995, punkty I.2, I.25, I.47-I.48.

<sup>63</sup> „Bull. EU” 7/8-1997, punkty I.1; 1.4.72-1.4.83.

(3) zdolność państwa do wywiązania się ze zobowiązań wynikających z członkostwa.

Do kryteriów politycznych można zaliczyć konieczność funkcjonowania systemu demokratycznego, rządów prawa oraz przestrzegania praw człowieka i ochronę mniejszości narodowych. W wymiarze gospodarczym państwo kandydujące musi mieć ustabilizowaną sytuację gospodarczą, sprawną gospodarkę rynkową oraz zdolność sprostania presji konkurencji i siłom rynkowym. Ponadto każde państwo musi wykazać, że weźmie na siebie obowiązki wynikające z członkostwa, tzn. że akceptuje podstawowe cele Unii Europejskiej i będzie w stanie dostosować się do *acquis communautaire*, które swoim zasięgiem obejmuje wszystkie trzy filary Unii Europejskiej, a nie jest jedynie sprowadzone do działalności Wspólnot Europejskich. Na podstawie tak skonstruowanych kryteriów Komisja Europejska przygotowała indywidualne opinie oceniające zdolność każdego kandydata do przyłączenia się do Unii Europejskiej. Każda z opinii przedstawia rozwój polityczny, gospodarczy i społeczny danego państwa, co jest podstawą rekomendacji Komisji. W wypadku Polski, Czech i Węgier, Komisja stwierdza, że są to państwa posiadające stabilne instytucje gwarantujące rządy prawa, ochronę praw człowieka i uprawnień mniejszości narodowych<sup>64</sup>. Komisja wskazuje jednak na pewne problemy, związane na przykład z niektórymi aspektami wolności prasy w Polsce i Czechach czy też traktowania Cyganów w Czechach i na Węgrzech. Komisja konkluduje, że wszystkie trzy państwa spełniają kryteria gospodarcze, jakkolwiek w niektórych obszarach reformy nadal muszą być kontynuowane. W wypadku Polski wymienia się system emerytalny, system bankowy, przedsiębiorstwa państwowe czy rolnictwo. Podobne uwagi, w szczególności odnoszące się do sektora bankowego, można znaleźć

---

<sup>64</sup> European Commission, *Agenda 2000. Commission opinion on Hungary's application for membership of the European Union*, „Bull EU – Supplement” 6/97; European Commission, *Agenda 2000. Commission opinion on Poland's application for membership of the European Union*, „Bull EU – Supplement” 7/97; European Commission, *Agenda 2000. Commission opinion on the Czech Republic's application for membership of the European Union*, „Bull EU – Supplement” 14/97.



w opiniach na temat Czech i Węgier. Wszystkie trzy kraje są dobrze ocenione w odniesieniu do przyjmowania *acquis communautaire*. Do 1997 r. Polska przyjęła 405 aktów prawnych z ogólnej liczby 899, które znajdują się w Białej Księdze, Czechy 417, a Węgry aż 579.

Komunikat Komisji i opinie na temat poszczególnych państw były rozpatrywane na posiedzeniu Rady Europejskiej w Luksemburgu 12-13 grudnia 1997 r. Rada Europejska, przychyłając się do sugestii Komisji, zdecydowała, że negocjacje członkowskie rozpoczną się tylko z pięcioma państwami stowarzyszonymi z Europy Środkowej i Wschodniej, tj. Polską, Czechami, Węgrami, Estonią i Słowenią, oraz z Cyprem<sup>65</sup>. Tym samym potwierdzono, że właśnie te państwa spełniają kryteria członkowskie. W Luksemburgu zdecydowano o wzmocnieniu strategii przedczłonkowskiej, której głównymi elementami są partnerstwo dla członkostwa i zwiększona pomoc przedczłonkowska. Partnerstwo dla członkostwa jest nowym instrumentem, który ma pomóc w stworzeniu jednolitych ram dla pomocy udzielanej państwom Europy Środkowej i Wschodniej po to, by lepiej wykorzystać pomoc dla wspomagania działań mających na celu przyjmowanie *acquis communautaire* w poszczególnych państwach. Pomimo wspólnych ram partnerstwo dla członkostwa ma charakter indywidualny. Wobec tego Komisja przyjęła oddzielne komunikaty dla każdego państwa. Określono w nich cele, priorityty, główne instrumenty wspólnotowej pomocy technicznej i finansowej oraz zasady wdrażania pomocy przedakcesyjnej i monitorowania realizacji partnerstwa dla członkostwa<sup>66</sup>.

Rada Europejska zdecydowała w Luksemburgu o utworzeniu Konferencji Europejskiej, w której skład miały wchodzić państwa członkowskie Unii Europejskiej oraz wszystkie państwa aspirujące do członkostwa i podzielające wartości oraz cele wewnętrzne i zewnętrzne Unii. Miało to być multilateralne forum dyskusji i konsulta-

---

<sup>65</sup> European Council, *Conclusions of the presidency, 12-13 December 1997, Luxembourg*, „Bull. EU” 12-1997, punkt I.2.

<sup>66</sup> Komisja Europejska, *Polska: „Partnerstwo dla Członkostwa”, Bruksela, 25 kwietnia 1998*; komunikaty dotyczące innych państw można znaleźć w bazie celex (<http://europa.eu.int>).

cji. Nie wszystkie jednak państwa wyraziły zainteresowanie udziałem w Konferencji, której posiedzenie po raz pierwszy odbyło się w Londynie 12 marca 1998 r. Dotyczyło to Turcji, która traktowała Konferencję jako namiastkę negocjacji członkowskich. Zdaniem Unii jednak, Turcja nie spełniała kryteriów członkowskich i wobec tego Rada Europejska zaoferowała temu państwu jedynie udział w Konferencji Europejskiej i specjalną strategię europejską dla Turcji.

Decyzje podjęte w Luksemburgu utorowały drogę procesowi akcesyjnemu. Został on uroczystie zainicjowany 30 marca 1998 r. w Brukseli, podczas spotkania ministrów spraw zagranicznych państw członkowskich Unii Europejskiej, dziesięciu państw stowarzyszonych z Europy Środkowej i Wschodniej oraz Cypru. Dzień później zostały otwarte bilateralne negocjacje z Polską, Węgrami, Czechami, Słowenią, Estonią i Cyprzem. Pierwszy okres negocjacyjny poświęcony był tzw. screeningowi, czyli przeglądowi prawodawstwa kandydata pod kątem jego zgodności z normami prawa europejskiego. Negocjacje w wybranych obszarach rozpoczęły się dopiero w drugiej połowie 1998 r.

Polska – podobnie jak pozostałe państwa kandydackie – opowiada się za szybkim zakończeniem negocjacji. Wydaje się jednak, że rozmowy mogą potrwać kilka lat, zważywszy na ich skomplikowaną naturę, jak też możliwość zwrócenia większej uwagi przez państwa Unii Europejskiej na problemy wewnętrzne. Biorąc pod uwagę, że proces ratyfikacji umowy akcesyjnej może być także długotrwały, nie należy chyba sądzić, że pierwsze rozszerzenie składu członkowskiego Unii Europejskiej o kraje Europy Środkowej i Wschodniej może mieć miejsce przed 2004 r.