

MATTHIAS PECHSTEIN

## ROZSZERZENIE UNII EUROPEJSKIEJ NA WSCHÓD I JEJ PERSPEKTYWY ROZWOJU

### I. WPROWADZENIE

Narody i rządy połączonych w Unii Europejskiej (UE) państw zachodnioeuropejskich muszą dziś, około sześciu lat po upadku sowiecko-komunistycznej władzy nad Europą środkową i wschodnią, coraz pilniej zajmować się odpowiedzią na pytanie, jak uwzględnić pragnienie państw Europy środkowej i wschodniej, dotyczące zbliżenia, względnie przystąpienia do Unii Europejskiej, utworzonej w 1993 przez Traktat z Maastricht i obejmującej trzy dotychczasowe Wspólnoty Europejskie<sup>1</sup>. Niezależnie od trwającego od kilku wieków kulturalnego powiązania Europy zachodniej z tymi Państwami i ich narodami, artykuł 0 Traktatu Unii Europejskiej przewiduje też, że w zasadzie każde państwo europejskie może zostać członkiem Unii. Nie oznacza to jednak przyznania tym państwom jakiegokolwiek *r o s z c z e n i a* o przyjęcie<sup>2</sup>. Wyszczególnienie państw, które w sensie tym mogą być rozumiane jako europejskie, jest, co więcej, w znacznej mierze kwestią polityczną. Dlatego też problem określenia jako "europejskie" takich państw jak np. Ukraina czy Białoruś nie jest pytaniem z zakresu geografii, lecz jedynie kwestią samodefinicji Unii Europejskiej. Jednak dla *W s z y s t k i c h* państw środkowej i wschodniej Europy, Unia Europejska, względnie Wspólnota Europejska (WE), jest największą, obiecującą dobrobyt siłą gospodarczą, do której reguł i tak muszą się dostosować, jeżeli chcą z nią prowadzić wymianę handlową. Ta ostatnia konieczna jest ze względu na ich własny interes.

Dlatego jeżeli państwa te nie zostaną członkami Wspólnoty, będą się musiały i tak dostosować się do jej prawa, jednak bez możliwości uczestnictwa w jego tworzeniu. Poza tym kraje te spodziewają się otrzymywać jako członkowie Unii znacznie większe wsparcie finansowe ze strony różnych funduszy Wspólnoty, przede wszystkim z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i Europejskiego Funduszu Socjalnego. Przystąpienie do Unii jest zatem w pełni zrozumiałym pragnieniem tych państw - Polska, Wę-

\* Serdecznie dziękuję za tłumaczenie Barbarze Dziedzic i Karolinie Mojzesowicz. Po raz pierwszy artykuł ukazał się w *Zeitschrift für Rechtsvergleichung, Internationales Privatrecht und Europarecht*, 1996, 108 i nast.

<sup>1</sup> Odnośnie struktury Unii por. zasadniczo Koenig/Pechstein, *Die Europäische Union*, Der Vertrag von Maastricht, 1995, 20 i nast.

<sup>2</sup> Co do warunków przystąpienia por. m.in. Gärtner, *Die Annäherung osteuropäischer Staaten an die Europäischen Gemeinschaften*, ROW 1991, 225 i nast.

gry, Rumunia, Łotwa, Estonia, Litwa, Bułgaria, Słowenia, Republika Czeska i Słowacja złożyły już nawet podania o przyjęcie<sup>3</sup>.

Przy tym sukcesywnym zbliżaniu się państw środkowej i wschodniej Europy do Unii Europejskiej, jednym z istotnych problemów jest, powstała między Wschodem a Zachodem, różnica w ich stopie życiowej. Drugim istotnym problemem jest konstrukcja ogólnoeuropejskiej architektury bezpieczeństwa, która, wybiegającym ponad problemy gospodarcze, politycznym zamierzeniom Unii Europejskiej, zostawiłaby wystarczającą przestrzeń do rozwoju. Główną bowiem bolączką zachodnioeuropejskiego porozumienia jest, jak dotychczas, sfera polityki zagranicznej i bezpieczeństwa. Jak do tej pory, Zachodnioeuropejczycy mogli się w tym zakresie zdać na NATO i wsparcie ze strony Ameryki. Tym samym WE pozostawała zorientowana na handel potęgą cywilną. Szeroko rozpowszechnione na Zachodzie iluzje co do nowoczesności i korzystnych perspektyw ekskluzywnego społeczeństwa europejskiego, rozwiały się wszakże podczas wojny w Jugosławii. Wtedy to, w zawstydzający sposób okazało się, że bez amerykańskiego przywództwa i potęgi militarnej, Europejczycy nie są w stanie zadbać o spokój na własnym podwórku. Jeżeli jednak Europa chce się stać względnie odrodzić jako potęga na miarę polityki światowej i być postrzeganą przez resztę świata nie tylko jako producent i rynek zbytu, lecz również jako pełnowładny fundator pokoju, to musi ona - najpóźniej po doświadczeniach z rozpadem Jugosławii - umocnić się militarnie. Odpowiednim forum dla rozwoju europejskiej obronności wydaje się być, nazwana przez Traktat Unii "integralną częścią rozwoju Unii Europejskiej"<sup>4</sup>, Unia Zachodnioeuropejska (UZE). Do tego jednak potrzebuje ta, istniejąca od dziesiątek lat a z powodu NATO znajdująca się w letargu, UZE zdecydowanych prób przywrócenia do życia, które to próby nie wykluczyłyby jednocześnie USA jako gwaranta europejskiego bezpieczeństwa.

Odnosnie możliwego rozszerzenia Unii na Wschód pojawia się wpływające z konieczności rozwoju europejskiej obronności, pytanie o połączenie ewentualnego przystąpienia państw środkowo- i wschodnioeuropejskich do Unii Europejskiej z przystąpieniem do Unii Zachodnioeuropejskiej czy też nawet do byłej wrogiej organizacji - NATO. Albowiem bez tego rodzaju połączenia, perspektywy, mającej być postrzeganą światowopolitycznie Unii Europejskiej, będą na trwałe zahamowane. Będzie ona miała bowiem jeszcze więcej, aniżeli dotychczas, trudności w znalezieniu wspólnego mianownika w sferze polityki zagranicznej i bezpieczeństwa. Jednakże aby mogło tutaj powstać wspólne rusztowanie, do Unii Zachodnioeuropejskiej muszą jeszcze przystąpić niektóre państwa - w szczególności te dotychczas neutralne, które są już członkami Unii Europejskiej<sup>5</sup>. Rozszerzanie zachodnioeuropejskich, względnie atlantyckich przymierzy obronnych napotyka jednak na ostry sprzeciw Rosji, która to wraz z załamaniem się Związku

<sup>3</sup> Polska - 5 kwietnia 1994, Węgry - 31 marca 1994, Rumunia - 22 czerwca 1995, Łotwa - 13 października 1995, Estonia - 24 listopada 1995, Litwa - 8 grudnia 1995, Bułgaria - 14 grudnia 1995, Słowenia - 10 czerwca 1996, Republika Czeska - 17 stycznia 1996, Słowacja - 27 czerwca 1995.

<sup>4</sup> Art. J.4 ust. 2 TUE - Traktatu o Unii Europejskiej.

<sup>5</sup> Z dotychczasowych członków UE członkami UZE nie są: Austria, Irlandia, Szwecja, Finlandia, Dania.

Radzieckiego musiała pogodzić się ze stratą wszystkich, za wyjątkiem Królewca, imperialistycznych podbojów na Zachodzie od XVII do XX wieku. Czy Rosja pogodzi się z tym stanem rzeczy - pokaże czas. Dlatego też, jak również ze względu na niestabilną sytuację wewnętrzną Rosji jak i jej nadal ogromną potęgę militarną, której przez długi jeszcze czas jedynie USA będą się mogły równać, państwa europejskie muszą brać pod uwagę reakcje tego ogromnego kraju. NATO wprawdzie wyraziło już swoją podstawową wolę, odnośnie przyjęcia przynajmniej niektórych z państw środkowej i wschodniej Europy<sup>6</sup>. Jeżeli jednak chodzi o szczegółowe pytania "czy" i "kiedy", to wyrosła z lęku przed rozwojem Rosji wola państw Europy środkowej i wschodniej odnośnie szybkiego przystąpienia do Unii, nie może być uznana za jedynie decydującą. W tym wypadku w pewnym wymiarze nieodzowny jest wzgląd na Rosję.

## II. ZBLIŻANIE SIĘ PAŃSTW ŚRODKOWEJ I WSCHODNIEJ EUROPY DO UNII EUROPEJSKIEJ

### 1. Treść i problemy Układów o stowarzyszeniu

Pierwszy krok na drodze do przystąpienia do Unii Europejskiej większość krajów środkowo- i wschodnioeuropejskich ma już w międzyczasie - w postaci Układów o stowarzyszeniu - za sobą. Weszły już w życie Układy z Polską<sup>7</sup>, Węgrami<sup>8</sup>, Republiką Czeską<sup>9</sup>, Słowacją<sup>10</sup>, Rumunią<sup>11</sup>, Bułgarią<sup>12</sup> i z trzema Państwami Bałtyckimi<sup>13</sup>; w przygotowaniu jest Układ ze Słowenią<sup>14</sup>. W samych Układach perspektywa przystąpienia nie została jednakże jeszcze wiążąco ujęta. Co więcej - Wspólnota opierała się przeciwko temu i zaakceptowała jedynie, iż w preambule wyrażone zostanie j e d n o s t r o n n e pragnienie zainteresowanych państw środkowo- i wschodnioeuropejskich odnośnie ich przystąpienia do Unii. Na drodze umowy został wszakże uzgodniony "dialog polityczny", który stanowi wyjątek, jeżeli spojrzeć na inne umowy o stowarzyszeniu. Poza tym Rada Europejska szefów państw i rządów razem z Prezydentem Komisji ustaliła na obradach w Kopenhadze, w czerwcu 1993 roku, że państwa tej części Europy będą mogły zostać członkami Unii - jeżeli sobie tego życzą, jeżeli spełnią odpowiednie warunki<sup>15</sup>.

<sup>6</sup> Por. FAZ z 29.09.1995, s. 6.

<sup>7</sup> ABl. 1993 Nr. L348, 1.

<sup>8</sup> ABl. 1993 Nr. L 347, 1.

<sup>9</sup> ABl. 1994 Nr. L 360, 2.

<sup>10</sup> ABl. 1994 Nr. L 359, 2.

<sup>11</sup> ABl. 1994 Nr. L 357, 1.

<sup>12</sup> ABl. 1994 Nr. L 358, 1.

<sup>13</sup> EG-Bull 11/1995, Ziff. 1.4.52.

<sup>14</sup> EG-Bull 4/1994, Ziff. 1.3.33.

<sup>15</sup> EG-Bull 6/1993, Ziff. 1.26.

Zdawałoby się zatem, że perspektywa dotycząca stosunków między UE a krajami środkowo- i wschodnioeuropejskimi jest jasna i że najwyraźniej aktualnym zadaniem jest tylko ustalenie owych koniecznych warunków. Jednakże nie jest to takie proste. Z jednej strony, wypracowywanie tych warunków stanowi wysoko skomplikowaną, mozolną i dla pretendentów do przystąpienia często bolesną sprawę, która - przynajmniej dla mniej rozwiniętych państw - jest poszukiwaniem rozwiązań na czas przejściowy którego długość też nie jest jeszcze przewidywalna. Z drugiej jednak strony problem rozszerzenia Unii na Wschód wymaga, od niej samej odpowiedzi na leżące u podstaw pytania o samozrozumienie, ambicje polityczne, potencjał rozwojowy jak również jej wewnętrzną organizację. Kwestie te znajdują się już wprawdzie częściowo na porządku dziennym, ze względu jednak na rozszerzenie na Wschód ich rozwiązanie staje się szczególnie pilne.

Wszystkie Układy o stowarzyszeniu jako etap wstępny przystąpienia do Unii zawierają w gruncie rzeczy tę samą treść<sup>16</sup>. Odnośnie wolnej wymiany towarów mają one za cel utworzenie w ciągu dziesięciu lat strefy wolnego handlu. Koncesje służące liberalizacji handlu produktami przemysłowymi są przy tym wprawdzie ukształtowane obustronnie, jednakże asymetrycznie na korzyść państw środkowo- i wschodnioeuropejskich. Kraje stowarzyszone mają generalnie więcej czasu na otwarcie swoich rynków, aniżeli WE. Znaczenie tej korzyści jest wszakże znowu w dużym stopniu relatywne, a to przez, obejmujące całą grupę wrażliwych dla WE produktów, znaczne ograniczenie importu z państw środkowo- i wschodnioeuropejskich, przynajmniej na czas przejściowy. Dotyczy to przede wszystkim tekstyliów, węgla, stali i wyrobów rolniczych. Na rynkach tych istnieją wprawdzie wewnątrz Wspólnoty znaczne problemy, na nich jednak, właśnie kraje wschodnio- i środkowoeuropejskie mogłyby składać bardzo korzystne i obiecujące im zysk oferty. Tutaj - w ochronie swoich własnych producentów, a ze szkodą dla swych konsumentów - WE broni się przed konkurencją z Europy wschodniej. Ponadto, swoimi mocno subwencjonowanymi dla zbytu produktami, Wspólnota stwarza na rynku światowym konkurencję przede wszystkim dla produktów rolniczych ze środkowo- i wschodnioeuropejskich krajów stowarzyszonych.

Prawdziwym mieczem Damoklesa wiszącym nad eksportem do Wspólnoty jest poza tym tak zwana "safeguard - clause" Układów o stowarzyszeniu<sup>17</sup>. Według niej, obydwie strony mogą, pod pewnymi prawnoprocesowymi warunkami, ograniczyć lub wręcz przerwać przypływ towarów, gdy będą one sprowadzane w tak dużych ilościach i na takich warunkach, że jednej z gałęzi przemysłu groziłoby lub już byłoby spowodowane poważne zakłócenia lub trudności, które z kolei mogłyby zaowocować istotnym pogorszeniem sytuacji gospodarczej regionu. Dla technologicznie intensywniejszej produkcji właśnie, do której państwa środkowej i wschodniej Europy muszą dążyć, stanowi to stałe zagrożenie zbytu. Do tego dochodzi jeszcze brak przeprowadzenia pomiędzy WE i tymi państwami pełnego ujednoczenia

<sup>16</sup> Por. np. Gärtner, *Zum Inhalt und unmittelbarer Anwendbarkeit der Europa - Abkommen der EG mit den ostmitteleuropäischen Staaten*, ROW 1993, s. 332 i nast.

<sup>17</sup> Art. 30, wzgl. 31 Układów o stowarzyszeniu.

prawa o konkurencji. W szczególności w sferze subwencji WE dokonała istotnych ustępstw, nawet jeżeli były to ustępstwa nieodzowne<sup>18</sup>. Jednakże bez jednolitego prawa o konkurencji stale grozi zniekształcenie warunków wolnej konkurencji i co za tym idzie - podstaw wolnego handlu. Dlatego Wspólnocie pozostaje stale kontrola antydumpingowa, jako środek zwalczania niepożądanego konkurencji cenowej z Europy wschodniej. Co najmniej kilka krajów środkowo- i wschodnioeuropejskich ma ciągle jeszcze, spowodowane przez państwowe subwencje, wypaczone struktury cen i kosztów. W zestawieniu z ogromnymi różnicami kosztów siły roboczej oznacza to jednak, że projekt dumpingowy jest stosunkowo łatwy do sformułowania. Jest to następne zagrożenie, polegające na dalszym podrożeniu wywozu dóbr przemysłowych z państw środkowej i wschodniej Europy. Do pojedynczych handlowopolitycznych działań obronnych Wspólnoty już nawet doszło<sup>19</sup>.

Mniej problematyczne są za to inne istotne obszary regulacji z Układów o stowarzyszeniu. Tutaj wzięto pod uwagę przede wszystkim konieczne dla państw Europy środkowej i wschodniej terminy adaptacyjne. Z tego właśnie względu Układy przewidują, tylko jeżeli chodzi o swobodę prowadzenia działalności gospodarczej osób wykonujących wolne zawody, pod koniec dziesięcioletniego okresu, w pełni równorzędne traktowanie krajowców, a więc pełne zrównanie w prawach krajowców z, pochodzącymi z państw będących stronami umowy, obcokrajowcami. Odnośnie natomiast świadczenia usług, równorzędne traktowanie krajowców jest tylko celem, a przy swobodnym przepływie pracowników będzie ono gwarantowane jedynie osobom już znajdującym się legalnie na terytorium strony umowy. Ponadto Rada Stowarzyszenia może poddać kontroli jedynie możliwe ulepszenia. Porównując te skromne regulacje z pełnymi swobodami: swobodnego przepływu towarów, swobody świadczenia usług jak i pełnego swobodnego przepływu pracowników i pełnej swobody prowadzenia działalności gospodarczej na, zdefiniowanym w znacznej mierze przez te swobody Rynku Wewnętrznym WE, to konieczne do przewyciężenia ekonomiczne przeszkody staną się, przynajmniej zasadniczo, widoczne.

Potężny rozmiar tego zadania unaocznia się jeszcze bardziej, jeżeli uświadomi się sobie, że udział na Rynku Wewnętrznym - który według Białej Księgi Komisji o warunkach przystąpienia państw środkowej i wschodniej Europy<sup>20</sup> jest najważniejszym warunkiem dla ich integracji - zakłada jak najdalej idące przejście prawnych uregulowań Wspólnoty odnośnie produkcji i produktów, jak i istotnych dla innych swobód przepisów. Wymaga to mianowicie pełnego zreformowania ich dotychczasowego ustawodawstwa w zakresie prawa cywilnego (w szczególności prawa spółek handlowych i prawa o konkurencji), administracyjnego, prawa o organizacji administracyjnej i prawa o ustroju sądów etc. W przyszłości państwa te będą również musiały przejść, częściowo bardzo ostre, regulacje dotyczące ochrony środowiska, ponieważ z niskich standardów ekologicznych wynikać mo-

<sup>18</sup> Art. 62 wzgl. 63 ust. 4 lit. a) Układów o stowarzyszeniu.

<sup>19</sup> Por. np. ABl. 1994 Nr. L 162, 16; ABl. Nr. L 183, 37; ABl. 1994 Nr. L 350, 20; ABl. 1995 Nr. L 118, 7.

<sup>20</sup> Biała Księga Komisji "Vorbereitung der assoziierten Staaten Mittel- und Osteuropas auf die Integration in den Binnenmarkt der Union" z 3.05.1995, Dok KOM (95) 163.

gą korzyści natury produkcyjnej, a co za tym idzie konkurencyjnej, których to państwa Unii nie mogą nieograniczenie tolerować. Z uwagi na często katastrofalne, gdyż w czasach komunizmu zorientowane wyłącznie ilościowo, warunki produkcji, ulepszenie ochrony środowiska jest już i tak sprawą pilną. Zakłady przemysłowe środkowej i wschodniej Europy jeszcze przez najbliższy czas nie będą w stanie ponieść kosztów odpowiedniego, ekologicznego wyposażenia swoich zakładów, nie mówiąc już nawet o usunięciu szkód już powstałych.

Dalszą poważną przeszkodą dla szybkiego przystąpienia krajów wschodnio- i środkowoeuropejskich do Unii Europejskiej jest rynek produktów rolnych. Politykę rolną Wspólnoty nadal mocno charakteryzuje wspieranie cen poprzez gwarancje skupu dla rolników, nawet jeżeli przyspieszone ma być przestawienie na bezpośrednie subwencje. Jak długo jednak nie jest to jeszcze istotną zasadą polityki rolnej WE - a przestawienie to napotyka na masowy sprzeciw rolników - tak długo z jednej strony w WE będzie produkowanych i tak już zbyt wiele produktów rolnych. Z drugiej strony włączenie do dotychczasowego systemu subwencjonowania już tylko Polski, Republiki Czeskiej i Węgier spowodowałoby praktycznie niemożliwe do zapłacenia koszty. Niemiecki Instytut do Badań Gospodarki (niem. DIW) przytacza odnośnie tego tematu dokładne badania, według których dodatkowe koszty, z którymi Europejski Fundusz Rolniczy musiałby się liczyć, wynosiłyby rocznie 38 miliardów ECU<sup>21</sup>. Oznaczałoby to podwojenie, wydawanej obecnie na całą WE, sumy<sup>22</sup>. W przypadku polityki bezpośrednich subwencji koszty te byłyby niższe, z uwagi na niskie koszty utrzymania w krajach środkowej i wschodniej Europy. Ponieważ również ten problem w postanowieniach przejściowych można uregulować jedynie w wąskim wymiarze, mamy tu do czynienia z wprowadzaniem sektoralnym, ze względu jednak na znaczenie rolnictwa ważnym, związkiem między konieczną reformą wewnątrz WE i możliwym rozszerzeniem Unii na Wschód.

Sytuacja związana z przystąpieniem zaostrzy się w związku z przewidywalnym już sporem o wsparcie słabszych państw członkowskich środkami finansowymi z Europejskiego Funduszu Rozwoju. Jak do tej pory, z postawionych do dyspozycji funduszy profitują prawie wyłącznie państwa południowoeuropejskie, jak Hiszpania, Portugalia, Grecja, ale też Irlandia. Jeżeli się zauważy, że produkt krajowy brutto (abstrahując od Słowenii, która jest wyjątkiem) w trzech najbardziej rozwiniętych państwach Europy środkowej i wschodniej - Republice Czeskiej, Polsce i Węgrzech - leży jeszcze ciągle co najmniej o jedną trzecią poniżej przeciętnych wartości charakterystycznych dla najbiedniejszych teraz krajów członkowskich Wspólnoty<sup>23</sup>, staje się jasne, że przy obowiązujących kluczach rozdzielania przystąpienie państw środkowo- i wschodnioeuropejskich zupełnie zmieniłoby kierunek płatności transferowych. Kraje otrzymujące te płatności obecnie nie za-

<sup>21</sup> Niemiecki Instytut do Badań Gospodarki, Wochenbericht 4/95, *Die Norderweiterung der Europäischen Union, Ende eines Integrationskonzepts*, s. 102 i nast.

<sup>22</sup> EG - Kommission, *Gesamterbericht über die Tätigkeiten der Europäischen Union 1994, 1995*, 237: Ausgaben des EAGFL: 36 Mrd ECU.

<sup>23</sup> Niemiecki Instytut do Badań Gospodarki, (przyp. nr 20), s. 103.

akceptują ich utraty ani też nawet ich poważniejszych zmniejszeń. Bez ich zgody odnośnie przystąpienia, jest ono jednakże, ze względu na wymaganą przez art. O Traktatu Unii jednomyślność, prawnie niemożliwe. Z drugiej strony środki te nie mogą być nieskończenie zwiększane - dla samej tylko Polski, Węgier i Republiki Czeskiej - Niemiecki Instytut do Badań Gospodarki liczy się z co najmniej z 15 miliardami ECU rocznie. Pieniądze te musiałyby być mianowicie zebrane od dotychczasowych płatników netto Wspólnoty, a więc przede wszystkim od Niemiec, jako od największego z nich. Z uwagi na koszty związane ze zjednoczeniem budżety publiczne są tu już wszakże na długi czas obciążone i finansowe obciążenie społeczeństwa, już ze względu na dotychczasowe wysokości opłat, nie powinno być podnoszone.

## 2. Korytarz z poczekalniami?

Bilansując te wszystkie problemy okazuje się, że przystąpienie pierwszych państw środkowo- i wschodnioeuropejskich do Unii Europejskiej nie jest wydarzeniem, którego w realistyczny sposób należałoby oczekiwać w najbliższej przyszłości i na pewno też nie na przełomie wieku. Nie jest to wynikiem braku wsparcia ze strony Unii Europejskiej, lecz jest to nieodzowną konsekwencją stosunków ekonomicznych. Asocjacja w formie Układów o stowarzyszeniu jest obecnie adekwatnym wyrazem możliwego zbliżenia między państwami środkowej i wschodniej Europy a Unią. Zbyt Wcześnie wymuszone przystąpienie, przy zignorowaniu różnic ekonomicznych, prawnych i społecznych, miałyby natomiast dla ekonomii przystępujących państw katastrofalne skutki. Tak wiele odstępstw od prawa Wspólnoty, koniecznych, by nie ulec zupełnie atakowi zachodniej konkurencji, nie da się nawet zamieścić w przepisach przejściowych. Z drugiej strony państwa przystępujące otrzymałyby już, w niemożliwym do przyjęcia stopniu, prawa współdecydowania na obszarach, w których nie posiadałyby jeszcze żadnych obowiązków. Zjednoczenie Niemiec wyraźnie ukazało już te, często rujnujące, chociaż jednocześnie ze względu na wyjątkową światowopolityczną konstelację wtedy nieodzowne, konsekwencje, jakie musiała ponieść dopiero co postkomunistyczna gospodarka w nieograniczonej konkurencji z rozwiniętą gospodarką rynkową, nawet jeśli były one ze Względu na ówczesną sytuację polityczną nie do uniknięcia. W ramach Unii Europejskiej, w przeciwieństwie do sytuacji niemieckiej, zabrakłoby jednak stojących do dyspozycji środków finansowych, koniecznych do zabezpieczenia socjalnych konsekwencji tego rodzaju załamania. Tymi, którzy ponosiliby główny ciężar zbyt szybkiego przystąpienia do Unii, byłyby dlatego, te, już i tak wielokrotnie doświadczone przez los, społeczeństwa państw środkowej i wschodniej Europy.

Z tego powodu, jak i ze względu na różnicę poziomów rozwoju ekonomicznego między krajami środkowo- i wschodnioeuropejskimi a państwami Zachodu, do momentu możliwego przystąpienia tych państw konieczne są zróżnicowane rozwiązania przejściowe. Technicznie są tutaj możliwe dwa

rozwiązania: pierwsze polega na okresowym dostosowaniu Układów o stowarzyszeniu odpowiednio do ekonomicznych zmian w poszczególnych krajach środkowo- i wschodnioeuropejskich. Druga możliwość to korzystanie z już istniejących systemów umów. Przy tym ostatnim coraz częściej proponowany jest, składający się z EFTA i Europejskiej Przestrzeni Gospodarczej (EPG), "korytarz z poczekalniami", dla już bardziej rozwiniętych państw środkowej i wschodniej Europy<sup>24</sup>.

EFTA jednakże nie wchodzi w rachubę już od początku. Po pierwsze bowiem skurczyła się ona w międzyczasie do jedynie czterech małych członków - Szwajcarii, Norwegii, Islandii i Lichtensteinu, a po drugie potencjał rozwojowy Układów o stowarzyszeniu jest większy, niż był nim potencjał czysto preferencyjnych uregulowań wolnego handlu między państwami EFTA i WE. Poza tym, niektóre państwa środkowej i wschodniej Europy utworzyły pomiędzy sobą własną strefę wolnego handlu, tzw. CEFTA<sup>25</sup>. Stosunki pomiędzy EFTA i WE zostały też, za wyjątkiem Szwajcarii, w roku 1992 na nowo uregulowane w Układzie o Europejskiej Przestrzeni Gospodarczej.

Europejska Przestrzeń Gospodarcza, która po ostatnich przystąpieniach do Unii jako partner umów z WE obejmuje już tylko Norwegię, Islandię i Lichtenstein, była próbą stworzenia jednolitej przestrzeni gospodarczej dla państw EFTA i WE. Z myślą o tym o b o w i ą z u j ą w n i m w s z y s t k i e p o d s t a w o w e w o l n o ś c i i s w o b o d y T r a k t a t u W E, a zatem swobodny przepływ towarów, swoboda świadczenia usług i swoboda obrotu kapitałem. Warunkiem tego było pełne ujednoczenie prawa o konkurencji, które zezwoliło na umowne spisanie (art. 26 Traktat EPG) rezygnacji ze środków antidumpingowych, ceł wyrownawczych i środków przeciwko nieuczciwym praktykom handlowym. Tym samym Traktat EPG wykracza daleko ponad gospodarczą liberalizację w ramach Układów o stowarzyszeniu. Z drugiej jednak strony nie zawiera on żadnych zapisów o dialogu politycznym, istniejących w przypadku Układów. EPG jest dlatego, z gospodarczego punktu widzenia, przyszłościowym modelem dla tych państw wschodnio- i środkowoeuropejskich, które by rozszerzenie podstawowych swobód wprowadzi ekonomicznie wytrzymały, ale które mimo to nie mogłyby jeszcze zostać członkiem UE, w szczególności z powodu wykluczonej również w EPG, liberalizacji rynku rolnego, lub z powodu innych, jak np. ekologiczno-politycznych, deficytów. Brak politycznego komponentu EPG stanowi natomiast pewną niedoskonałość wobec Układów. Dlatego czysto gospodarczo-polityczne wzorowanie się na Traktacie EPG mogłoby być odpowiedniejszą drogą do zróżnicowanych dalszych rozwojów Układów, niż późniejsze przystąpienie do tego Traktatu wszystkich, lub tylko niektórych, państw środkowej i wschodniej Europy. Pozwoliłoby to też na łatwiejsze uwzględnienie szczególnych cech rozwoju gospodarczego w tych krajach.

<sup>24</sup> Tak np. Stehn, *Vier Freiheiten für alle*, FAZ z 6.05.1995, s. 15.

<sup>25</sup> Por. do tego Mádl, *Die CEFTA - Die Mitteleuropäische Freihandelszone der Visegrader Vier*, WiRO 1993, 289 i nast.

### III. PERSPEKTYWY UNII EUROPEJSKIEJ

#### 1. Ekskurs: Struktura Unii Europejskiej

Wraz z otwarciem przez Radę Europejską możliwości przystąpienia do Unii Europejskiej, dotyczącej zasadniczo wszystkich państw środkowej i wschodniej Europy, pytanie o perspektywy Unii znajduje się niejako w podwójny sposób na porządku obrad, rozpoczętej niedawno, konferencji rządów o "Maastricht II". Nie chodzi tu już tylko o kwestię możliwego Pogłębienia dotychczasowej Unii Europejskiej, lecz również o konsekwencje, jakie dla tego pogłębienia będzie miało rozszerzenie Unii na Wschód. Zanim jednak omówione zostaną niektóre istotne aspekty tej problematyki, należałoby krótko przedstawić, publicznie prawie nieznaną, prawną strukturę Unii Europejskiej. Jest to nieodzowne dla zrozumienia reformowych Problemów Unii.

Od wejścia w życie, 1 listopada 1993 roku, Traktatu z Maastricht, istnieje Unia Europejska. W ogólnym, powszechnie używanym języku, w międzyczasie mowa jest już tylko o Unii Europejskiej, podczas gdy trzy stare Wspólnoty wydawałoby się, zniknęły z powierzchni ziemi. Jednak Wspólnoty Europejskie istnieją nadal i to jako samodzielne podmioty prawa międzynarodowego, w formie międzynarodowych organizacji z p o n a d p a ń s t w o w y m i pełnomocnictwami. Do tych trzech wspólnot: Wspólnoty Europejskiej, Europejskiej Wspólnoty Energii Atomowej i Europejskiej Wspólnoty Węgla i Stali, doszła teraz, niejako "stworzona" (art. A ust. 1) przez Traktat z Maastricht, Unia Europejska. Traktat Unii Europejskiej głosi przy tym, że opiera się ona właśnie na tych trzech Wspólnotach, uzupełnianych przez, ustanowione przez Traktat Unii, politykę i formy współpracy (art. A ust. 3).

Do wyjaśnienia pozostaje teraz, jaki nowy integracyjny wymiar Unia Europejska nada zachodnioeuropejskiemu jednoczeniu się. Traktat Unii zawiera, obok postanowień zasadniczych i końcowych, częściowo istotne zmiany Traktatów Założycielskich trzech starych Wspólnot, między innymi postanowienia o Unii Monetarnej i Gospodarczej. Ponadto zawiera on postanowienia odnośnie Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa (WPZiB), jak również odnośnie Współpracy w Dziedzinie Wymiaru Sprawiedliwości i Polityki Wewnętrznej (WDWSiPW). Inaczej niż trzy Wspólnoty Europejskie, WPZiB oraz WDWSiPW zorganizowane są czysto m i ę d z y r z ą d o w o . Oznacza to, że ich koordynacja odbywa się wyłącznie pomiędzy rządami państw, na międzynarodowej bazie suwerennej równości, bez ustanawiania nad nimi ponadpaństwowego podmiotu władzy.

Poszczególne filary Unii, ponadpaństwowe Wspólnot Europejskich z jednej i międzyrządowe WPZiB oraz WDWSiPW z drugiej strony, charakteryzują się dlatego zupełnie różnymi zasadami strukturalnymi. Stosunek między ponadpaństwowością i międzyrządowością stanowi przy tym centralny problem przyszłego kształtu europejskiej integracji. Decyzja o przeniesieniu na ponadpaństwowe Wspólnoty dalszych państwowych kompetencji

oznacza dla państw członkowskich odpowiednią ich utratę. Mogą one wprowadzić jeszcze w ramach Rady Ministrów Wspólnot decydować o pojedynczych, wiążących je później, aktach prawnych. Są one przy tym wszakże przy decyzjach podejmowanych większością głosów narażone na możliwość przegłosowania, jak i generalnie na prawo Komisji do inicjatywy ustawodawczej i upoważnienie Parlamentu Europejskiego do współdecydowania. Natomiast przy czysto międzyrządowej kooperacji same państwa pozostają nosicielami odpowiednich kompetencji i mają, dzięki warunkowi jednomyślności, możliwość zapobieżenia nieodpowiadającym im decyzjom.

Ta częściowo ponadpaństwowo, a częściowo międzyrządowo ukształtowana Unia Europejska nie jest na razie jednoznacznie europejskim państwem. Brakuje jej do tego, przede wszystkim europejskiego narodu, ale też uprawnień do ustanawiania swoich kompetencji. Z powodu prawnego "podwójnego charakteru" jej poszczególnych filarów, Unia jako taka nie jest również ani jedynie formą międzyrządowej kooperacji, ani osobną organizacją międzynarodową. Według tymczasem bezspornego już zdania, nie posiada ona również własnej osobowości prawnej<sup>26</sup>. Wybrane przez Federalny Trybunał Konstytucyjny określenie Unii Europejskiej jako "zespołu państw zmierzających do urzeczywistnienia coraz ściślejszej unii państwowo zorganizowanych narodów Europy", unaocznia natomiast przede wszystkim bardzo trafnie, że strony Traktatu Unii zamierzają działać w zespole. Do tego związku przynależą wszakże również trzy Wspólnoty Europejskie jako część podstawy Unii (art. A ust. 3 Traktatu Unii). Dlatego, ze względu na włączenie trzech Wspólnot Europejskich, konieczne jest postrzeganie Unii jako zespołu składającego się z państw i organizacji międzynarodowych - właśnie tych trzech Wspólnot<sup>27</sup>.

Ta "zespołowość" Unii, której cele wymienione zostały w art. B Traktatu Unii, a które obejmują wszystkie trzy jej filary, została prawnie ujęta w nakazie koherencji<sup>28</sup>, czyli obowiązku współdziałania trzech ponadpaństwowych Wspólnot i obydwu innych, międzyrządowych filarów Unii, a mianowicie WPZiB i WDWSiPW. Z tego powodu organizacja tej zespołowości stanowi nowy decydujący wymiar integracji Traktatu Unii. Bez niej istniałoby mianowicie niebezpieczeństwo, istnienia obok siebie różnych zasad integracji. Dzięki obowiązkowi koherencji osiągnięte będzie natomiast zgodne z celem związanie działań i kompetencji, które pozwoli mówić o zespołowym i unijnym postępowaniu państw Unii i trzech Wspólnot. Rzeczownikowo można będzie wtedy mówić o Unii. Forma rzeczownikowa nie powinna jednak wprowadzać w błąd co do tego, że Unia, oprócz sensu materialnoprawnego, posiada jakiegokolwiek znaczenie k o r p o r a c y j n e .

Przystąpienie jakiegoś państwa do Unii Europejskiej oznacza dlatego, z prawnego punktu widzenia, zupełnie różne rzeczy: z jednej strony przy-

<sup>26</sup> Por. Hilf, w: *Grabitz/Hilf, EUV/EGV*, art. A EUV, nr brzeg. 25 i następane; Koenig/Pechstein, (przyp. nr 1), s. 20 i nast.

<sup>27</sup> Por. odnośnie tej związkowej struktury Unii dokładnie Koenig/Pechstein, (przyp. nr 1), str. 27 i nast.

Do tego Pechstein, *Das Kohärenzprinzip als entscheidende Integrationsdimension der Europäischen Union*, *Europarecht* 1995, 247 i nast.

stąpienie do trzech ponadpaństwowych organizacji, będących samodzielnymi podmiotami prawa międzynarodowego - Wspólnoty Europejskiej, Europejskiej Wspólnoty Węgla i Stali i Europejskiej Wspólnoty Energii Atomowej, - z drugiej zaś uczestnictwo w obu dziedzinach międzyrządowej współpracy - WPZiB oraz WDWSiPW. Art. O Traktatu Unii unaczynia wyraźnie, iż przystępujące państwo musi uczestniczyć we wszystkich filarach Unii i nie może się jedynie ograniczać do udziału w gospodarczej integracji w WE. Jak zostanie niżej dowiedzione, ta "zespołowa" konstrukcja Unii jest też jedyną usprawiedliwioną odpowiedzią na pytanie o przyszły kształt Unii Europejskiej.

## 2. Problem pogłębienia integracji europejskiej

### a) *Stosunek między pogłębieniem a rozszerzeniem Unii*

Perspektywy Unii są teraz nieodzownie przedmiotem dyskusji, ze Względu na powołanie przez Traktat z Maastricht na 1996 Międzyrządowej Konferencji na temat oceny i dalszego rozwoju Unii Europejskiej. Z jednej strony chodzi tu o Unię Monetarną i Gospodarczą jako motor daleko idącej unii politycznej. Odnośnie tego można być ciekawym, czy dojdzie do odnowienia debaty na temat warunków przystąpienia do tej Unii, jak i ewentualnego czasowego przesunięcia jej rozpoczęcia. Do tej pory bowiem tylko Luksemburg wypełnia wymagane kryteria konwergencji; w każdym razie, bez udziału w Unii Monetarniej Niemiec i Francji nie będzie ona miała żadnego politycznego sensu. Ponadto chodzi też o dalszy rozwój obszarów międzyrządowych, WPZiB i WDWSiPW, nie odnoszących do tej pory szczególnych sukcesów. Poza tym należy wyjaśnić kwestie dotyczące reform instytucjonalnych, zwłaszcza ze względu na dalsze przystąpienia do Unii. Chodzi tu np. o siłę głosu w głosowaniach w Radzie Ministrów w odniesieniu do stosunku liczbowego mieszkańców kilku państw dużych i coraz liczniejszych małych państw<sup>29</sup>. Dotyczy to także zmniejszenia się liczby komisarzy w Komisji jak i redukcji wielu różnych postępowań ustawodawczych.

Na wszystkie te pytania nakłada się, związana z rozszerzeniem na Wschód, problematyka stosunku między pogłębieniem a rozszerzeniem Unii i postępującym za tym pytaniem, czym właściwie chce, względnie może, być w swej istocie Unia Europejska, składająca się z 18, 20 lub 24 państw. Łączy się z tym dalej pytanie o to, jak można koncepcyjnie pokonać ogromne różnice ekonomiczne i cywilizacyjne w tak wielkiej Unii<sup>30</sup>. Zapobiec należy w szczególności rozpadowi Unii na dwa duże bloki - Południowo-Zachodni pod przewodnictwem Francji, i Północno-Wschodni

<sup>29</sup> Do tego np. Poncet, *Wirtschaftsraum oder Weltmacht*, FAZ z 17.09.1994, s. 8.

<sup>30</sup> Por. do tego również, Hansen, *Vertiefung der Gemeinschaft und gesamteuropäische Identität*, Europa - Archiv 1993, 389 i nast.

pod przewodnictwem Niemiec<sup>31</sup>. Rozszerzenie Unii o Szwecję, Finlandię i Austrię 1 stycznia 1995 było, w porównaniu z obecnie pojawiającymi się pytaniami, ze względu na ich ekonomiczną porównywalność i długoletnie doświadczenia tych państw w EFTA, jedynie *quantité négligeable*. Czy jednak uda się zachować terazniejszy koncept integracji ponadpaństwowej organizacji gospodarczej i międzyrządowej kooperacji z tzw. *high politics* polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, jak również w zakresie wymiaru sądownictwa i polityki wewnętrznej, gdy Unia będzie sięgać już nie tylko prawie od Przylądku Północnego do Sycylii i Cypru, ale jeszcze od Gibraltaru do Bałtyku, a z Rumunią do Morza Czarnego, i gdy będzie się w niej mówiło ewentualnie ponad 20 językami? Co może być myślą przewodnią, a co adekwatną konstytucją prawną takiego tworu? Wszystkie te kwestie, których polityka jak do tej pory skutecznie unika, wymagają, w przypadku rozszerzenia Unii na Wschód, szybkiego rozstrzygnięcia. Odpowiedź ta jest nagła po pierwsze ze względu na szczególną, wpływającą z polityki bezpieczeństwa, implikację włączenia państw środkowej i wschodniej Europy, a po drugie z uwagi na niemożliwy przez to do uniknięcia i nieporównywalny z dotychczasowymi rozszerzeniami, ogromny wzrost politycznej i socjalno-ekonomicznej heterogeniczności Unii.

Odnośnie pierwotnie czysto instrumentalnego aspektu stosunku między pogłębieniem a rozszerzeniem Unii, reprezentowane są wszystkie możliwe tezy: rozszerzenia przed pogłębieniem żądają ci wszyscy, którzy przez rozszerzenie chcą możliwie uniknąć pogłębienia. Im więcej państw zostanie tym objętych, tym mniejszy wspólny mianownik - taką nadzieję żywią reprezentanci tego poglądu. Ci natomiast, którzy żądają koniecznie pogłębienia przed rozszerzeniem, chcą najczęściej odsunięcia rozszerzenia na jak najdalszy plan. Zależy im wszakże również na tym, by dotychczasowy stan europejskiej integracji nie był zagrożony, uwarunkowanym przez rozszerzenie, rozwodnieniem. Uwzględniając zasadnicze otwarcie przez Radę Europejską w Kopenhadze perspektywy przystąpienia do Unii dla państw środkowej i wschodniej Europy, może jeszcze ewentualnie chodzić o jak największe pogłębienie Unii, zanim do przystąpienia dojrzeją pierwsze kraje. Tempo, w jakim pretendenci do przystąpienia warunki te będą spełniali, decydować będzie o tym, od kiedy ewentualne dalsze pogłębienie należałoby przeprowadzać już tylko wspólnie z nimi, a więc równocześnie.

### *b) Polityczna myśl przewodnia dla Unii Europejskiej?*

#### *aa) Rezygnacja z celu państwowości*

Wspomniany właśnie problem politycznej myśli przewodniej i adekwatnej konstytucji prawnej nie został jeszcze poruszony w czysto technicznym

<sup>31</sup> Do tego Weidenfeld, *Die Bilanz der Europäischen Integration 1993/94*, Jahrbuch der Europäischen Integration 1993/94, s. 13 i nast. (20).

aspekcie, dotyczącym czasowej organizacji tych dwóch procesów. Ale jego rozwiązanie, lub przynajmniej szkic rozwiązania, konieczne jest do tego, by techniczne posunięcia zmierzały w prawidłowym kierunku. Istnieje wprawdzie niebezpieczeństwo, wynikające z rozbieżnych celów rządów państw członkowskich odnośnie Unii Europejskiej, że problematyka ta będzie na nowo świadomie unikana i że w skomplikowanej maszynie, jaką jest Unia Europejska, znowu podjęte zostaną tylko te najmniejsze, nie dające się obejść korektury. Jednakże powinno się próbować stymulować udzielanie realistycznych odpowiedzi.

Wśród osób, które zajmują się pytaniami dotyczącymi przyszłości Europy, bardzo szeroko rozpowszechniona jest teza, iż receptą jest dalsze uwspólnotowanie kulejących dziedzin polityki. Konkretnie żąda się przede wszystkim przeprowadzenia, dotychczas międzyrządowej, kooperacji w zakresie WPZiB oraz WDWSiPW<sup>32</sup>. Powinno to być jakoby połączone z daleko idącą demokratyzacją Unii Europejskiej, umożliwiającą legitymację towarzyszącego temu wzrostu kompetencji WE. Dlatego na rzecz Parlamentu Europejskiego powinno się przyznać dalsze prawa współdecydowania lub nawet powierzyć mu stanowisko prawdziwego organu legislatywy, uzupełniając go jednocześnie dotychczasową Radą Ministrów jako izbą państw, tak jak to ma miejsce w państwie federalnym<sup>33</sup>.

Żądania te wypływają jednakże w większości wypadków z niewyjaśnionych/niejasnych, względnie przytłumionych przesłanek. Wychodzi się przy tym, mniej lub bardziej świadomie, od wzorca nowoczesnego, charakteryzującego się podziałem władz; państwa konstytucyjnego. Koncepcja prawdziwego systemu dwuizbowego (izba narodowa i izba państw) została nawet jednoznacznie zaczerpnięta z organizacyjnego arsenału państwa związkowego. Dotychczasowa struktura instytucjonalna Wspólnoty Europejskiej nie jest jednakże zbudowana według wzoru nowoczesnego państwa konstytucyjnego i ma to swój powód: niezależna Komisja nie jest żadnym europejskim rządem, a Parlament Europejski nie jest prawdziwym organem legislacyjnym, lecz zdołał sobie jedynie wywalczyć pewne uprawnienia odnośnie współstanowienia i odrzucania w zakresie ustawodawstwa i budżetu, natomiast, obsadzona przedstawicielami państwowych rządów, Rada Ministrów jest ciągle jeszcze podstawowym organem ustawodawczym, który nie musi odpowiadać politycznie przed żadnym organem WE. Krytyka tej instytucjonalnej struktury z punktu widzenia organizacji państwowej może jedynie (przynając się do tego, czy też nie) dążyć do celu, jakim jest utworzenie europejskiej państwowości, a więc założenie "Stanów Zjednoczonych Europy" jako państwa federacyjnego. Jest to wprawdzie wniosła myśl, którą wypowiedział już Viktor Hugo, i którą w roku 1946 powtórzył Winston Churchill<sup>34</sup>. Jest to jednak myśl utopijna i dlatego nieprzydatna dla praktycznej polityki. Wynika to nie tylko z faktu, że niektóre, o ile nawet nie wszystkie państwa członkowskie, przede wszystkim jednak Wielka Brytania i Dania, mocno sprzeciwiałyby się ich

<sup>32</sup> Tak w szczególności Parlament Europejski, por. EuZW 1995, 573 i nast. (573).

<sup>33</sup> Tak np. wyraźnie Bieber, *Europa braucht den großen Schiffsputz*, FAZ z 3.12.1994, 8.

<sup>34</sup> Por. co do historii myśli Unii Europejskiej np. Koenig/Pechstein, (przyp. nr 1), 9 i nast.

wciągnięciu do europejskiego państwa związkowego. Nawet jeżeli te z państw, które w tym przedsięwzięciu nie chciałyby brać udziału, pozostawiono by poza nim, utworzenie europejskiego państwa byłoby, z głęboko leżących przyczyn, jeszcze przez długi czas niemożliwe. Koncepcja państwa wymaga bowiem obowiązkowo istnienia narodu państwowego jako wspólnoty losowej. Naród ten nie musi być etnicznie homogeniczny, nie musi również mówić tylko jednym językiem. Wskazują na to wyraźnie przykłady Szwajcarii i Indii. Również pod względem wielkości nie można, jak to pokazuje przykład Chin, Indii i USA, powiedzieć, że istnieje *a priori* jakieś liczebne maksimum odnoszące się do narodu. Decydująca jest raczej pewna, mniej lub bardziej rozproszona, wola jedności i przynależności, charakterystyczna dla większości zainteresowanych jednostek, której towarzyszy odgraniczenie wobec innych narodów, i która obejmuje pewną specyficzną gotowość trwałej solidarności, nie istniejącą właśnie w stosunku do innych narodów. Odnosi się to oczywiście również do państw związkowych, jak też i tych, w których na płaszczyźnie państwa związkowego wspomnianej woli współprzynależności brakuje, jak na przykład w Kanadzie - Quebec, - gdzie cały czas grozi secesja lub; jak w Jugosławii - nawet rozpad. Dlatego naród jako element państwa nie może powstać po prostu z mocy aktu prawnego. Musi się on zazwyczaj ukształtować w długim historycznym procesie, jako odgraniczona od innych narodów jedność. Kumulacja narodów w jednym państwie bez poczucia współprzynależności stanowi natomiast cechę imperium skazanego na przymusowe panowanie narodu hegemonialnego - przykładem na to ciągle jeszcze jest Rosja -, które jako wzorzec dla Unii Europejskiej zresztą i tak nie wchodzi w rachubę. Ale jest bardzo wątpliwe, czy świadomość różnych narodów Europy, bycia jednym europejskim narodem, chęci dzielenia jednego losu, wytworzy się kiedykolwiek jako decydujące kryterium samodefinicji większości zainteresowanych jednostek, a to ze względu na wiele wieków niezależnej historii. W każdym razie obecnie nie może być mowy o istnieniu jednego narodu europejskiego, a i również w ciągu nieokreślonego czasu będą istnieć tylko różne narody Europy<sup>35</sup>.

#### bb) Ponadnarodowość jako globalne wytyczenie celu?

Jakież perspektywy ma wobec tego Unia Europejska, jeżeli w ciągu nieokreślonego czasu nie może stać się państwem? Jeżeli nie chce ona pozostać przy dotychczasowym statusie dwuszynowości, składającym się z ponadnarodowości i międzyrządowości, to jako jedyna możliwość pogłębienia jawi się faktycznie tylko uczynienie z ponadnarodowości jedynej cechy strukturalnej, a więc uwspólnotowienie dziedzin międzyrządowej kooperacji. Oznaczałoby to w pierwszym rzędzie, że podmiotem odpowiednich kompetencji nie byłyby już państwa członkowskie, lecz tylko Wspólnota Europejska. Ponieważ jednak uwspólnotowienie WPZiB i WDWSiPW bez

<sup>35</sup> Por. też art. 4 ust. 2 TUE; art. 137 TWE - Traktat ustanawiający Unię Europejską.

wprowadzenia w tych dziedzinach zasady większościowej byłoby raczej pozbawione sensu, odebrana zostałaby państwom członkowskim możliwość przeszkodzenia nieodpowiadającym im przedsięwzięciom. Jeżeli jednak Wspólnota posiadałaby również kompetencje w zakresie polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, w dziedzinie ważnych aspektów polityki wewnętrznej i wymiaru sprawiedliwości, czyż nie mielibyśmy tym samym do czynienia z próbą wprowadzenia państwowości przez tylne drzwi? Wyposażona w pełnię kompetencji, determinującej los żyjących w niej narodów prawie zupełnie, mianowicie zarówno pod względem organizacji opieki społecznej, jak również pod względem organizacji wewnętrznego i zewnętrznego pokoju, ponadnarodowa Wspólnota Europejska byłaby w zakresie jej władzy porównywalna już tylko z klasyczną koncepcją państwa. Odpowiedzialność za los narodów Wspólnoty byłaby w największym stopniu przeniesiona z państw członkowskich na Wspólnotę Europejską, tak, że przedstawiałaby ona niewątpliwie prawdziwą Unię Polityczną, a nawet więcej - Quasi-Państwo, - aczkolwiek bez narodu państwowego.

W ten sposób zostałyby jednak stworzone monstrum, które groteskowo przekroczyłyby ramy koncepcji ponadnarodowej organizacji. Piętą achilleową tego kompetencyjnego dziwoląga byłby jego nieuleczalny brak demokratycznej legitymacji i możliwości legitymizacji, która też nie mogłaby być zastąpiona legitymacją wynikającą z samej efektywności. Narodowe parlamenty jako centra politycznej samoorganizacji narodów nie mają już bowiem żadnego wpływu na przekazane Wspólnocie obszary kompetencyjne i tracą na każdym dalszym uwspólnotawianiu z kompetencji, z których dotychczas korzystały państwa, następne dziedziny twórcze. Pierwotna zgoda parlamentarna, dotycząca traktatów założycielskich Wspólnot, czy też Unii Europejskiej, może wprawdzie wobec państwowych zasad demokracji konstytucyjno-prawnie usprawiedliwiać to trwałe otwarcie się państwowego pancerza suwerenności na, umieszczony w tych traktatach, program integracji<sup>36</sup>. Lecz nie może ona już, w obliczu wzrastającego zakresu wspólnotowoprawnych działalności i częściowo już znacznej odległości czasowej od tych aktów zgody, stworzyć Wspólnotom żadnej aktualnej politycznej legitymacji. Mianowicie o ile teza, względnie fikcja, że rozwój Wspólnot przebiega nadal w ramach od początku określonego i przejrzystego programu integracji, jest jeszcze konstytucyjno-prawnie do przyjęcia, o tyle jest ona coraz mniej wystarczająca dla teraźniejszopolitycznej potrzeby konsensusu w demokratycznych społeczeństwach masowych.

#### cc) Niemożliwy do usunięcia demokratyczny deficyt ponadnarodowości

W wymiarze, w którym Rada Ministrów korzysta z możliwości większościowego decydowania, przewidzianych tymczasem dla ułatwienia integracji jako zasady wynikające z umów, parlamenty

<sup>36</sup> Por. tylko Maastricht - wyrok FTK, BVerfG 89, 155 (188).

krajowe nie mogą też już pociągać do odpowiedzialności ich krajowych rządów za ich sposób głosowania w Radzie, gdy dany akt prawny doszedłby do skutku również mimo przeciwnego głosu przedstawiciela danego rządu. Ale z uwagi na pierwszeństwo prawa wspólnotowego przed prawem wewnątrzkrajowym, dany akt prawny obowiązuje (w określonych konstytucyjnoprawnych granicach) w państwach członkowskich w każdym przypadku. Uzupełniająca demokratyczną legitymację przez historyczny akt zgody, zasada *aktualnej bezpośredniej demokratycznej legitymacji WE* na podstawie *krajowej demokratycznej legitymacji* działających w Radzie przedstawicieli rządowych, posiada dlatego swą strukturalną granicę. Pełna realizacja zasady większościowej przy głosowaniu w Radzie Wspólnoty Europejskiej mocno naruszyłaby jednak ten ważny sznur legitymacji i napotyka dlatego na konstytucyjnoprawne wątpliwości<sup>37</sup>.

Ale wraz z zanikiem znaczenia krajowych parlamentów, na znaczeniu traci również narodowa decyzja wyborcza obywatela co do zwierzchnich, coraz bardziej go dotyczących, postanowień. Jak to ukazał wyrok Federalnego Trybunału Konstytucyjnego w sprawie Umowy z Maastricht, zasada demokracji jest jednak decydującym parametrem dla konstytucyjnoprawnej akceptowalności rozszerzania kompetencji Wspólnoty. Nie dotyczy to oczywiście wyłącznie Republiki Federalnej Niemiec, lecz odnosi się do demokratycznej substancji wszystkich państw członkowskich. Żadne z nich nie może tej demokratycznej substancji oddać do dyspozycji na korzyść czysto biurokratycznej formy rządzenia.

Szeroko rozpowszechnione wyobrażenie, że zasadę demokracji na płaszczyźnie europejskiej można by kompensacyjnie uwzględnić, rozszerzając uprawnienia Parlamentu Europejskiego, jest jednak chybione. Pod wieloma względami bowiem Parlament Europejski nie może w ogóle realizować rzeczywistej demokracji na płaszczyźnie europejskiej. Jest tak przede wszystkim z powodu braku równości wyboru. Z racji tego, iż poszczególnym państwom członkowskim przyznane są określone kontyngenty posłów, które nie stoją w żadnej prawdziwej proporcjonalnej relacji do liczby mieszkańców, reprezentacja wyborców jest zniekształcona. Najważniejsza demokratyczna zasada *one man one vote*, która również implikuje zasadniczo jednakową wartość skuteczną głosu dla wyniku głosowania, tutaj nie obowiązuje. Głos irlandzkiego lub duńskiego wyborcy ma mianowicie więcej niż podwójną wartość, niż takowy wyborcy włoskiego, brytyjskiego, czy też francuskiego. Wyborcy luksemburcy mają nawet jeszcze większy wpływ na obsadzenie Parlamentu niż wyborcy irlandzcy i duńscy, niemieccy z kolei natomiast jeszcze mniej niż włoscy, brytyjczy czy francuscy. Przy obecnych danych powinna być tym samym w rozsądny sposób zagwarantowana reprezentacja również małych państw członkowskich, unikając jednocześnie nieproporcjonalnej wielkości Parlamentu.

<sup>37</sup> Zasada większościowa została przez FTK, słusznie zresztą, *zasadniczo zaakceptowana*, aspekt granic został jednakże ze wskazaniem na zobowiązanie WE do uwzględniania konstytucyjnych zasad i elementarnych interesów państw członkowskich także sproblematyzowany, BVerfGE 89, 155 (183 i nast.); por. też Huber, *Die parlamentarische Demokratie unter den Bedingungen der europäischen Integration*, w: *Zur Lage der parlamentarischen Demokratie*, 1995, 105 i nast. (131).

Ta dysproporcjonalność wartości głosów jest zwykła i w pełni do zaakceptowania również w ramach międzynarodowych organizacji, dlatego też ostatnio niemiecki Federalny Trybunał Konstytucyjny orzekł ją, jako obecnie, w konstytucyjnoprawnym aspekcie, dla WE bezproblematyczną<sup>38</sup>. Jeżeli jednak Parlament Europejski ma się stać rzeczywistym, lub też tylko wspólnie z Radą Ministrów, równouprawnionym nosicielem władzy legislacyjnej Wspólnoty - co, jak się wydaje, mogłoby być jedynym poważnym polepszeniem jego praw -, to takie zniekształcenia reprezentacyjności nie byłyby już dłużej do przyjęcia. Jeżeli liczby posłów nie chce się z tego względu, jak również z powodu możliwego przystąpienia państw środkowo- i wschodnioeuropejskich, coraz bardziej podwyższać, to reprezentacja dałaby się wszakże, przynajmniej w przybliżeniu, stworzyć poprzez zróżnicowanie siły głosu. Oznaczałoby to, że albo przereprezentowanym małym państwom przypadałaby już tylko połowa, jedna czwarta, jedna ósma lub nawet mniejszy udział w liczbie głosów, albo, ewentualnie dodatkowo, że niedoreprezentowane duże państwa musiałyby otrzymać dwa, trzy, lub więcej głosów przypadających na jednego posła. Gdyby zestawić to także jeszcze z, od dawna już oczekiwanym, jednolitym europejskim prawem wyborczym<sup>39</sup>, to mogłoby się na pierwszy rzut oka wydawać, że przesłanki dla prawdziwej demokratycznej instancji na płaszczyźnie europejskiej, zasadniczo jednak są możliwe do stworzenia. Polityczna możliwość zrealizowania tego rodzaju zróżnicowania siły głosu wydaje się wszakże bardzo wątpliwa, jeżeli tylko pomyśleć o sporze o niezbędne podwyższenie liczby niemieckich posłów po zjednoczeniu.

Wrażenie, że przesłanki dla prawdziwej demokratycznej instancji na poziomie europejskim dałyby się przynajmniej podstawowo zrealizować, jest jednak mylne. Demokracja wymaga bowiem więcej niż tylko organizacji demokratycznych procedur i sposobu głosowania w jakichkolwiek instytucjach. Wymaga ona istnienia demokracji jako podmiotu jako substratu, którego przedstawicielem powinno być parlamentarne gremium, jako centrum jego politycznej samoorganizacji<sup>40</sup>. Parlament nie jest przecież celem samym w sobie, lecz powinien być miejscem rozstrzygnięcia najistotniejszych różnic w interesach społeczeństwa. Lecz funkcję tą parlament może przejąć tylko wtedy, gdy społeczeństwo dysponuje z jednej strony, przekazanym przez media, minimum przejrzystości co do samego siebie, a z drugiej strony koniecznym poczuciem współprzynależności, wynikającym właśnie z tej przejrzystości, które decyzje większości czyni na pewien czas możliwym do przyjęcia przez mniejszość. Tą właściwością dysponują jednakże w Europie, jak do tej pory, ze względu na siebie samych, tylko klasyczne narody państwowe. Nie istnieje mianowicie ani europejska publiczność, w sensie europejskich systemów partyjnych, związków, ruchów obywatelskich, ani nawet europejskie media. Nie ma żadnej

<sup>38</sup> Decyzja Izby z 31.5.1995 - 2 BvR 635/95, NJW 1995, 2216.

<sup>39</sup> Art. 138 ust. 3 TWE przewiduje wprowadzenie jednakowe prawo wyborcze, do tej pory jednak nie doszło jeszcze do żadnego uzgodnienia pomiędzy państwami członkowskimi.

<sup>40</sup> Por. do tego BVerfG 89, 155 (185 i nast.); Grimm, *Braucht Europa eine Verfassung?*, JZ 1995, 581 i nast. (587 i nast.).

ogólnoeuropejskiej telewizji, żadnego europejskiego radia i żadnych faktycznie czytanych gazet. Zarodki intensyfikacji europejskiej współpracy wśród stowarzyszeń, związków zawodowych i partii, doprowadziły, jak do tej pory, tylko do ograniczonej, wzniosłej turystyki funkcjonariuszy. Również interes narodów jest w istocie skierowany na krajowy horyzont. Dowodzi tego już znikoma frekwencja w wyborach do Parlamentu Europejskiego, które są traktowane co najwyżej jako próbne wybory krajowe. Dlatego też rządy krajów członkowskich ciągle jeszcze uzależniają swoje decyzje w Brukseli w znacznej mierze od tego, jakim to się może okazać w domu, we własnym kraju - a nie w całej pozostałej Europie - i co w tym jest szczególnie korzystnego dla własnego narodu. Utkwienie wzroku na krajowym horyzoncie ukazuje się również przez to, iż poczucie współprzynależności jest, jak do tej pory, ukierunkowane wyłącznie krajowo i kiełkuje ponadgranicznie co najwyżej krótkotrwale i w nieszczęśliwych wypadkach. Europejski demokratyczny podmiot, który jako jedyny mógłby być nosicielem europejskiej demokracji, jest zatem czystą fikcją. Ale bez demokratycznego subjektu organizacja demokratycznego przebiegu procedur jest próbą stworzenia demokracji bez narodu, panowania narodowego bez narodu, lub dokładniej: panowania bez narodu. Teza, iż demokracja na płaszczyźnie ponadnarodowej musi teraz zostać inaczej zdefiniowana, a mianowicie odpowiednio do istniejących, względnie do korygowanych dalej na korzyść Parlamentu Europejskiego uregulowań WE, jest pozbawiona jakiegokolwiek wartości wyjaśniającej, i to nie tylko z teoretycznego punktu widzenia jako *sui-generis* - wyjaśnienie. Jest ona przede wszystkim zupełnie przejrzysta w jej politycznym zamiarze legitymacji. Próby takie są dlatego jedynie mydleniem oczu. Nie da się nimi legitymować dalszego przekazywania kompetencji na rzecz Wspólnoty.

Naszkicowane warunki prawdziwej europejskiej demokracji nie mogą też być krótkoterminowo, czy też tylko w przewidywalnej przyszłości, zmienne poprzez życzliwe próby wychowawcze - jak je przewiduje art. 138a TWE. Narody europejskie nie opierają się na chęci stopienia się, która by ich następnie uczyniła pożądanym demokratycznym podmiotem. Polityka, która tego nie bierze pod uwagę, musi się kiedyś liczyć z gorzkimi porażkami. Już bowiem znaczne niepokoje, które w szeregu państw wywołał Układ z Maastricht - w dwóch państwach prawie nie został przyjęty w referendum - wskazują na to, że osiągnięto tutaj granicę demokratycznej akceptacji. Decyzje, które podejmowane są jedynie w wyniku rozważań ekonomicznej efektywności i które kończą się na pewnego rodzaju przymusowym uszczęśliwianiu poprzez europeizację, będą dlatego przewidywalnie tylko tak długo możliwe, jak długo będą w sposób zauważalny ekonomicznie pozytywne dla obywatela. Tolerancja frustracji może tutaj natomiast być bardzo mała. Dlatego również dla Unii Monetarnej istnieje pewna poważna pułapka destabilizacji. Jak długo bowiem horyzont publiki nakierunkowany jest nacjonalnie, tak długo dla politycznego podmiotu decyzji będzie racjonalne, w czasach kryzysu - które właśnie dla polityki monetarnej i finansowej mogą szybko nadejść - oddziaływanie ich decyzji na ich własne gospodarki narodowe, jak również na ich własne szanse ponownego

wyboru, uczynić nadrzędnymi w stosunku do ewentualnych ogólnoeuropejskich znaczeń.

Co teraz dla przyszłościowych perspektyw Unii Europejskiej wynika z tego braku europejskiego demokratycznego podmiotu i z faktu, iż staje się on, z każdym nowym poszerzeniem, coraz bardziej odległy? W pierwszym rzędzie potwierdza to tezę, że tzw. deficyt demokracji Wspólnot Europejskich uwarunkowany jest strukturalnie, i że w żadnym razie nie może on być zniesiony przez rozszerzenie kompetencji Parlamentu Europejskiego. Dobitniej wyrażając oznacza to, iż Wspólnoty Europejskie, a z nimi koncepcja ponadnarodowej organizacji, są z zasady niezdolne uzyskać własną, bezpośrednią demokratyczną legitymację. O ile jednakże taki europejski demokratyczny podmiot kiedyś istotnie powstałby, koncepcja ponadnarodowej organizacji nie byłaby już potrzebna, ponieważ wówczas, wraz z powstaniem jednego narodu państwowego, spełnione byłyby warunki do stania się przez Europę jednym państwem. Jeżeli jednak na płaszczyźnie Wspólnot Europejskich nie może istnieć żadna demokracja, to nie może tam również istnieć żadna prawdziwa demokratyczna kontrola. Z tego z kolei automatycznie wynika, że ze względu na demokratyczne zasady krajowych konstytucji, przekazywanie kompetencji na te Wspólnoty musi być koniecznie treściowo ograniczone. W przeciwnym razie krajowe parlamenty będą coraz bardziej tracić swoje własne możliwości tworzenia i kontrolne funkcje wobec ich własnych rządów, bez tego, że na poziomie europejskim powstanie poważna komplementarna demokratyczna kontrola<sup>41</sup>. Ta granica co do treści możliwego rozszerzania kompetencji WE nie ma być wprawdzie w pełni precyzyjnie określona. Konstytucyjny Trybunał Federalny zaakceptował bądź co bądź właśnie - jakkolwiek z zastanowieniem - Gospodarczą i Monetarną Unię Układu z Maastricht. Wraz z przekazaniem również jeszcze kompetencji w zakresie polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, jak również tych dotyczących centralnych obszarów polityki wewnętrznej i wymiaru sprawiedliwości o pojedynczych aspektach można by tu jeszcze wszakże mówić - ten próg byłby jednak bez wątpienia przekroczony. Tym samym, los narodów Unii, bez trwałej demokratycznej legitymacji i kontroli, zostałby złożony w ręce Wspólnoty w takim rozmiarze, że po prostu nie byłby on do usprawiedliwienia wobec zasady demokracji.

Natomiast przy dotychczasowym m i ę d z y r ą d o w y m wyposażeniu w WPZiB i WDWSiPW, opierającym się na zasadzie jednogłośności, kontrola przez krajowe parlamenty jest zagwarantowana. Ta tak bardzo krytykowana międzyrządowość okazuje się tym samym być zasadniczo bardziej demokratyczna niż ponadpaństwowość. Jak długo jednak będzie ona obstawać przy wymaganiu jednogłośności będzie ona, wraz ze zwiększającą się liczbą członków, skazana na postępujący paraliż.

<sup>41</sup> Rozważania FTK (BVerfG E 89, 155 (184 i nast.)) nie są tutaj całkiem konsekwentne: Z jednej strony przyznaje się PE, że posiada on już teraz znaczenie wspierające legitymację, z drugiej strony Trybunał słusznie daje jasno do zrozumienia, że przesłanki dla prawdziwej demokracji na płaszczyźnie europejskiej jeszcze długo nie będą spełnione.

#### dd) zespołowy charakter jako wskazane rozwiązanie

Tym samym jest na razie pewne, że perspektywy co do przyszłości Unii Europejskiej nie mogą być jedynie ponadpaństwowe. Ta tak często opisywana "prawdziwa" Unia Polityczna, która byłaby również konieczna do trwałego zabezpieczenia Unii Gospodarczej i Monetarnej, nie może być dlatego stworzona jedynie w ramach WE. Dotychczasowa konstrukcja Unii, która pod wspólnym oznaczeniem celu skupia elementy międzyrządowe z ponadpaństwowymi, jest z tego powodu nie tylko konstrukcją zastępczą na okres przejściowy, lecz jest jedyną architekturą dającą się w ogóle demokratycznie usprawiedliwić<sup>42</sup>. Dlatego jeśli się chce podać polityczną ideę przewodnią dla europejskiego połączenia, to może ona tylko polegać na przedstawionej przed chwilą *z e s p ó ł o w o ś c i*. Zorientowane na cele pokojowe i dobrobytowe, zespołowe postępowanie państw Unii wraz ze stworzonymi i kierowanymi przez nie Wspólnotami Europejskimi, jest jedyną sensowną i realistyczną ideą przewodnią dla Europy. Jeżeli międzynarodowe podstawy tego związku chce się koniecznie nazwać "Konstytucją", to ani się na tym nic nie zyska, ani nie straci. To ciągle jeszcze podnoszone żądanie "prawdziwej" konstytucji dla Unii Europejskiej, zmierza natomiast znowu do państwowego charakteru Unii i jest dlatego wyrazem utopijnej postawy oczekiwania.

### 3. Stopniowa integracja

Ale jakie kroki rozwojowe mogą jeszcze być podjęte w ramach tej koniecznej, ale połączonej, dwutorowości ponadpaństwowości i międzyrządowości? Jak Unia ma sprostać wyzwaniom rozszerzenia na wschód i zarazem trwałym wyzwaniom politycznoświatowym? Odpowiedź może być tylko jedna: wzrost efektywności poprzez zróżnicowanie. Oznacza to konieczność istnienia koncepcji stopniowej integracji. Gdy ponadpaństwowość ma swoje nie dające się obejść granice dotyczące prawdziwej Unii Politycznej, a międzyrządowość albo wymaga zasady wyższościowej - co w centralnych obszarach nie będzie możliwe do spełnienia -, albo też, przy udziale wszystkich niezdolna będzie od funkcjonowania, to potrzeba zróżnicowanych grup uczestników. Odpowiednie koncepcje Europy - rdzenia, lub Europy różnych prędkości, względnie Europy *a geometrie variable* są już od dawna przedmiotem dyskusji<sup>43</sup>. Akurat Unia Gospodarcza i Monetarna, istota nadchodzącego pogłębienia, jest dokładnie wyrazem tych zarodków. Udział w niej mają bowiem brać tylko te państwa; które najpóźniej w dniu 1 lipca 1998 wypełnią wspomniane już kryteria konwergencji. Inne państwa pozostaną natomiast poza nią i zostaną włączone dopiero wówczas, gdy również one zadośćuczynią tym wymaganiom. Tym samym, pytanie o zróżnicowane

<sup>42</sup> Za utrzymaniem tej podwójnej charakterystyki również wyraźnie Poncet, (przyp. nr 28).

<sup>43</sup> Por: w szczególności Grabitz (wydawca), *Abgestufte Integration*, Kehl 1984, Langeheine, *Abgestufte Integration*, EuR 1983, 227 i nast.; por. do tego też das Papier der CDU/CSU-Fraktion BT z września 1994, FAZ z 8.9.1994, 7.

grupy uczestników, dotyczące również ponadpaństwowo uregulowanych obszarów integracji, stało się zasadniczo możliwe do postawienia. Związki pomiędzy uczestnikami różnych stopni integracji wymagają jednak, zarówno instytucjonalnie, jak i materialnoprawnie, pośrednictwa. Oznacza to jednakże raczej komplikację, niż - jak to dotychczas przeważnie jest żądane - uproszczenie procedur. W sferach m i ę d z y r z ą d o w y c h model zróżnicowanych grup uczestników jest już od dawna praktykowany, co w szczególności ukazują, w żadnym razie nie obowiązujące dla wszystkich krajów Unii, Układy z Schengen<sup>44</sup>. Również w sferze polityki zagranicznej, a w szczególności polityki bezpieczeństwa, istnieją odpowiednie zarodki, jak Korpus Europejski.

Decydujące dla tego, aby Europa różnych grup uczestników nie przeszła się w dowolność Europy *a la carte*, są dwie rzeczy: w pierwszym rzędzie potrzeba definicji rdzenia integracji, w którym muszą brać udział wszystkie państwa, które chcą zostać członkami Unii. Musi to być koncepcja dotycząca rynku wewnętrznego, z zagwarantowaniem swobodnego przepływu towarów, swobód w przepływie osób, jak również swobód w świadczeniu usług i przepływie kapitału. Należą do tego również towarzyszące temu dostosowanie prawa i wspólnotowe prawo konkurencji - łącznie z istotnymi dla konkurencji przepisami o ochronie środowiska. Do tego rdzenia będzie się musiało również zaliczyć wspólną politykę rolną i wspólną politykę handlu zewnętrznego. Jako drugie musi być zagwarantowane, że Europa nie rozpadnie się na wspomniane dwa bloki: południowo-zachodni i północno-wschodni. Decydujące dla tego jest, aby Niemcy i Francja, które są równocześnie motorem europejskiego zjednoczenia i "siłami przewodnimi" potencjalnych bloków wspólnie uczestniczyły we wszystkich istotnych przedsięwzięciach<sup>45</sup>. Dlatego należy raczej przesunąć Unię Monetarną, niż rozpocząć ją bez Francji. W pozostałych przypadkach grupy uczestników mogą być zróżnicowane, w zależności od przedmiotu regulacji.

Ze zróżnicowanymi grupami uczestników można teraz żyć z jednej strony w marginalnych obszarach ponadnarodowo zorganizowanej integracji - na przykład jeżeli chodzi o nieistotne dla konkurencji regulacje dotyczące ochrony środowiska, lub też w stosunku do polityki regionalnej<sup>46</sup>. Z drugiej strony można też z nimi żyć w dziedzinach międzyrządowej kooperacji. W tych ostatnich wprawdzie, na czystej płaszczyźnie wykonawczej, zasada większościowa przy głosowaniach da się rozszerzyć. Ale przy decyzjach o podstawowym znaczeniu, które w ramach polityki zagranicznej i bezpieczeństwa bądź co bądź mogą dotyczyć również decyzji o wojnie i zewnętrznym pokoju, jak również w ramach polityki wewnętrznej i wymiaru sprawiedliwości decydować o pokoju wewnętrznym, państwom nie może być odebrana ostateczna odpowiedzialność za ich własne społeczeństwo. Oznacza to w szczególności, że decyzja o użyciu wojska nie może być podjęta bez zgody każdego z państw, których oddziały mają brać w tym

<sup>44</sup> Por. do tego dokładnie Achermaui/Bieber/Epiney/Wehner, *Schengen und die Folgen*, 1995.

<sup>45</sup> Tak m.in. również Poncet, (przyp. nr 28).

<sup>46</sup> Raczej sceptycznie co do utrzymania *acquis communautaire* przy rozszerzeniu na wschód również HinTPache, w: *Grabitz/Hilf, EUV/EGV*, art. C EGV, nr boczny 12.

udział. Ponieważ jednak wizja zgody w s z y s t k i c h państwach Unii co do przedsięwzięć o znaczeniu zagranicznopolitycznym, w przypadku obejmującej być może dwadzieścia, lub więcej państw Unii, z powodu ich naturalnych rozbieżności interesów, jest jak najbardziej nieprawdopodobna, wspólna, a więc j e d n a k o w a , polityka zagraniczna bezpieczeństwa pozostanie jeszcze na długo fikcją. Dlatego jedyną alternatywą w stosunku do zagranicznopolitycznego impasu rozszerzonej Unii są skoordynowane przedsięwzięcia rdzeniowej grupy państw, które zgrupują się wokół Niemiec i Francji. Unia Zachodnioeuropejska może przy tym na razie być forum dyskusji w sprawach bezpieczeństwa, później, o ile to możliwe, stanie się również instrumentem działania Unii Europejskiej. To samo odnosi się do współpracy w zakresie polityki wewnętrznej i wymiaru sprawiedliwości. Koncepcja Europy - rdzenia stanowi tym samym jedyną drogę do Unii Politycznej. Również Unia Monetarna, do której zabezpieczenia Unia Polityczna jest przecież w znacznym stopniu potrzebna aby uniknąć wspomnianej pułapki destabilizacji, jeżeli ma funkcjonować, musi, określaniu uczestników, ściśle selektywnie stwierdzać ich zdatność. Dlaczego miałoby być inaczej w przypadku tworzenia Unii Politycznej? Podstawową zasadą idei Europy - rdzenia jest jednak, iż wszystkie państwa, które tego chcą i mogą, uczestniczą w przedsięwzięciach, i mogą się później przyłączyć do rdzenia. Udana rozwiązanie grupy - rdzenia będą wytwarzać przyciąganie - dowiodły tego już wprowadzenie Europejskiego Systemu Walutowego w roku 1979 i umowy z Szengen.

#### IV. ZAKOŃCZENIE

Początek procesu rozszerzania Unii Europejskiej na wschód, który przypuszczalnie nastąpi za osiem do dziesięciu lat, już teraz oddziałuje na samorozumienie i dalszy rozwój samej Unii. Wymusza ono ostatecznie przyznanie się, że Unia jako całość, nie może w ciągu nieokreślonego czasu osiągnąć celu państwowego statusu Europy, lub też nie może tylko w rozsądny sposób dążyć do niego. Organizacja gospodarczo skutecznej, socjalnie stabilnej Europy pozostaje przede wszystkim ciągle jeszcze tylko zadaniem pojedynczych państw, czy to w ich wspólnym działaniu w Radzie Ministrów WE, czy też w ich międzyrządowej kooperacji. Ich dyscyplina i gotowość do współpracy będzie określać rozmiar politycznego i gospodarczego zbliżenia wciąż rosnącej liczby państw w Unii. Dla państw środkowej i wschodniej Europy, przygotowanie do wstąpienia do tej Unii oznacza ciężką pracę, lecz ich udział wzbogaci Unię tak samo, jak dotychczasowe rozszerzenia. Koncepcja stopniowej integracji uprości im z pewnością przystąpienie, gdyż zezwoli ona na udział od momentu spełnienia określonego minimalnego standardu, bez konieczności uczestniczenia we wszystkich działaniach. Koncepcja Europy - rdzenia, która jest otwarta na rozszerzenie grona swych członków, nie stanowi przy tym zagrożenia dla tego, co do tej pory osiągnięte, lecz jest jedyną prawdziwą szansą dla dalszego rozwoju w obejmującej powoli całą Europę Unii.

THE EAST-EUROPEAN ENLARGEMENT  
AND FUTURE PERSPECTIVES OF THE EUROPEAN UNION

S u m m a r y

The first part of the article deals with questions concerning the oncoming enlargement of the European Union by former eastern-bloc countries such as Poland, Hungary, the Czech and Slovakian Republics, Romania, Bulgaria as well as Slovenia and the three Baltic states. It focuses upon the "Europe-Treaties" which the European Union has concluded or is going to conclude the countries above. The question being raised is whether these treaties can be regarded as sufficient preparation for future membership in the European Union. The treaties' specific deficiencies, such as the existence of a safeguard-clause, as well as the exclusion of a unitary competition right and of the agrarian market are mentioned. The enormous differences between the GDP *per capita* of the most advanced Visegrad-countries and least developed members of the European Union, as well as the non-compatible structure of these countries' national economies are expected to cause extraordinary problems of adjustment. Furthermore the question is raised if the option of further integration without membership would not be a viable alternative for the oncoming 8 to 10 years.

The second part of the article deals with the future perspective of an enlarged Union. First the specific three-structure of the Union is described; the Union being characterized as a "compound" of supranational and intergovernmental elements. Questions concerning the oncoming reforms of the institutions are raised. Furthermore, the article deals with the aspect of a guiding principle for future political development of the Union. The Author concludes that the idea of a European State cannot be regarded as a realistic perspective for the oncoming decades. The objective of a general supranationalisation in the field of European cooperation would inevitably lead to a fundamental conflict with the principles of democracy; this being due to the lack of a unitary European nation as the sovereign and the subject of democracy. A mixed structural "compound" not unlike the present three-pillared structure is therefore the only realistic alternative in the foreseeable future. Moreover the entire process of cooperation demands a stronger diversification in that not all members have to participate in all fields of integration at the same time.