

Magdalena Molendowska

EWOLUCJA IDEI EUROPEJSKIEJ – OD EUROPY FEDERACYJNEJ DO EUROPY „DWÓCH PRĘDKOŚCI”

INTEGRACJA EUROPEJSKA MA swoje korzenie jeszcze w starożytności, jednak najpełniejsze wdrożenie w życie idei integracyjnych nastąpiło dopiero w XX w. Tuż po zakończeniu pierwszej wojny światowej podjęto próby utworzenia organizacji o charakterze integracyjnym. W rezultacie, w 1919 r., powstała Liga Narodów. Głównym celem organizacji było zapewnienie bezpieczeństwa i pokoju, poprzez utrzymywanie jawnych stosunków międzynarodowych. Próby przekształcenia Ligi Narodów we wspólnotę międzynarodową zakończyły się jednak niepowodzeniem, na co złożyło się wiele czynników. W dwudziestoleciu międzywojennym procesy integracyjne utrudniały m.in. silne różnice polityczno-ideologiczne państw oraz niechęć do ponadnarodowej współpracy¹. Wyrazem idei federacji europejskiej był projekt Unii Paneuropejskiej (1923 r.) Richarda Coudenhove-Kalergiego. Paneuropa miała tworzyć całość gospodarczą i polityczną, a jej struktura wzorowana była na kantonach Szwajcarii. Projekt organizacji przewidywał, że zostanie ona wyposażona w dwuizbowy parlament, złożony z Izby Narodów i Izby Państw. Szczytowe rezultaty ruchu paneuropejskiego osiągnął w końcu lat dwudziestych i na początku lat trzydziestych XX w. W 1930 r. wystąpił z inicjatywą utworzenia Federacji Państw Europejskich². Unia Paneuropejska nie uzyskała jednak większego poparcia ze strony państw europejskich. Kolejne projekty federacyjne przedstawił m.in. Astride Briand oraz Edouard Herriot. W 1929 r. A. Briand zaproponował utworzenie Unii Federalnej, która składałaby się z: Konferencji Europejskiej (organ złożony z przedstawicieli państw członkowskich); Stałego Komitetu Politycznego (organ wyko-

¹ K. Łastawski, *Idea jedności Europy*, część II, „Społeczeństwo i Polityka” 2005, nr 1 (2), s. 170–173.

² Ibidem, s. 177.

nawczy) oraz Sekretariatu. Powodzenie projektu opierało się na zainicjowaniu ścisłej współpracy pomiędzy Francją, Niemcami i Wielką Brytanią. Plan A. Brianda nie został jednak zrealizowany, ponieważ w 1932 r. sam pomysłodawca Unii Federalnej zmarł, a w 1933 r. do władzy doszedł Hitler, co spowodowało osłabienie zainteresowania inicjatywami integracyjnymi. Po II wojnie światowej impulsem do nowego spojrzenia na przyszłość Europy było wystąpienie Winstona Churchilla 19 września 1946 r. na Uniwersytecie w Zurychu, w którym zaproponował m.in.: „integrację rodziny europejskiej w takim stopniu w jakim to możliwe i w ramach takiej struktury, która zapewni pokój, bezpieczeństwo i wolność”³. Integracja europejska w zamysle Churchilla powinna była stymulować rozwój ekonomiczny Europy, wyeliminować konflikty zbrojne między państwami – członkami Wspólnoty, a także stanowić obronę przed zagrożeniem ze Wschodu⁴. Nie ulega wątpliwości, że zainicjowanie działań integracyjnych było możliwe również dzięki pomocy finansowej ze strony Stanów Zjednoczonych w postaci Planu Marshalla. Po drugiej wojnie światowej powstało wiele inicjatyw integracyjnych opierających się na idei federacji europejskich, m.in.: Unia Europejskich Federalistów (1946 r.); Europejska Unia Parlamentarna (1947 r.); NEI – Nowe Ekipy Międzynarodowe (1947 r.) czy Ruch Jedności Europejskiej (1947 r.).

Europejska Unia Federalistów stawiała sobie za cel szybkie zjednoczenie Europy. Jej przywódcy proponowali tworzenie organizacji, wyposażonej w centralne władze ustawodawcze, wykonawcze i sądowe. Na Kongresie w Rzymie (1948 r.) Europejska Unia Federalistów uchwaliła projekt konstytucji europejskiej, który przewidywał powołanie: wieloizbowego Parlamentu, Rady Związkowej, złożonej z prezydenta, kanclerza i ministrów federalnych oraz Najwyższego Trybunału. Powstanie kolejnych organizacji integracyjnych wyraźnie ograniczyło możliwości działania radykalnych federalistów⁵. W oparciu o narodowe organizacje i komitety, w lipcu 1947 r., powstała Europejska Unia Parlamentarna. Na pierwszy kongres w Gstaad, we wrześniu 1947 r., przybyli parlamentarzyści z dziesięciu krajów (Austrii, Belgii, Danii, Francji, Grecji, Holandii, Szwajcarii, Szwecji, Wielkiej Brytanii i Włoch)⁶.

³ M. Rodolphe, *Churchill parle à Zurich*, „Le Soir”, 21.09.1946, nr 262 (60), s. 3, www.ena.lu, odczyt z dn. 10.01.2010.

⁴ *Les idées de M. Churchill*, „Le Monde”, 21.09.1946, nr 544 (13), s. 1., www.ena.lu, odczyt z dn. 10.01.2010.

⁵ K. Łastawski, *Idee, ruchy i działania integracyjne w Europie w pierwszych latach po II wojnie światowej*, „Społeczeństwo i Polityka” 2005, nr 3–4 (4–5), s. 226–227.

⁶ Résolution adoptée par la Conférence parlementaire européenne de Gstaad, le 9 septembre 1947, sygnatura ME 497, www.ena.lu, odczyt z dn. 28.04.2010.

Inicjatorem jej utworzenia był Richard Nicolas, który w porozumieniu z hrabią Coudenhove-Kalergim doprowadził do powstania w poszczególnych krajach komitetów parlamentarnych na rzecz federacji. Dążyła ona do rozpoczęcia budowy unii gospodarczej państw objętych planem Marshalla. Unia rozważała powołanie Zgromadzenia Europejskiego, wybranego przez parlamenty narodowe dla opracowania konstytucji sfederalizowanej Europy⁷. Na kongresie w Interlaken (Austria) we wrześniu 1948 r. przyjęto pierwszy projekt konstytucji federalnego państwa europejskiego. Formułował on zadania struktur ponadnarodowych, w zakresie współpracy gospodarczej i wspólnej obrony całego kontynentu. Projekt ten nie zyskał jednak powszechnego poparcia⁸. Kolejny kongres w Innsbrucku (1949 r.) uzewnętrznił znaczne różnice poglądów działaczy unijnych. Z biegiem czasu Europejską Unię Parlamentarną zdystansowały inne ugrupowania integracyjne⁹. Z kolei Nowe Ekipy Międzynarodowe (NEI) skupiały zwolenników partii chadeczek. Wykorzystały międzywojenne doświadczenia konsultowania się przedstawicieli tych partii, zapoczątkowane przez włoskiego działacza katolickiego Luigi Sturzo. NEI opowiadały się za solidarystyczną wizją luźno sfederowanej Europy, złożonej z wolnych i demokratycznych państw¹⁰.

Istnienie tak wielu ośrodków skłaniało do podejmowania prób ich scalania i uczynienia jednego poważnego „ugrupowania”. W tym celu powołano Międzynarodowy Komitet Koordynacji Ruchów na rzecz Jedności Europejskiej, należeli do niego przedstawiciele Unii Federalistów Europejskich (UEF), Nowych Ekip Międzynarodowych (NEI) i Europejskiej Unii Parlamentarnej (EPU)¹¹. Komitet przygotował Kongres Europy, który odbył się w Hadze (Holandia) 7–10 maja 1948 r.¹² W trakcie Kongresu ujawniły się trzy koncepcje integracyjne kontynentu europejskiego: federalistyczna, konfederacyjna oraz funkcjonalistyczna. Federaliści

⁷ K. Łastawski, *Idee, ruchy i działania integracyjne...*, s. 227–228.

⁸ In September 1948, during its second Congress in Interlaken, the European Parliamentary Union (EPU) adopts a detailed programme for the establishment of the United States of Europe and of a European Parliament, a federal executive body and a European supreme court. Archives historiques du Conseil de l'Europe – Historical archives of the Council of Europe, Strasbourg. Union paneuropéenne/ Union parlementaire européenne 1947, www.ena.lu, 28.04.2010.

⁹ K. Łastawski, *Od idei do integracji: od najdawniejszych idei do Unii 25 państw*, Warszawa 2004, s. 113.

¹⁰ Ibidem, s. 113.

¹¹ *Z historii ruchu chrześcijańsko-demokratycznego w Europie*, tłum. M. Szymański, Gliwice 1992, s. 135.

¹² D.W. Urwin, *The Community of Europe: A History of European Integration since 1945*, London–New York 1991, s. 27.

(głównie chadecy) dążyli do utworzenia organizacji, wyposażonej w kompetencje decyzyjne o ponadnarodowym charakterze¹³. Zdaniem zwolenników federalnego kształtu przyszłej Europy ograniczenie suwerenności państwowej na rzecz organów międzynarodowych miało przynieść efekt w postaci uniknięcia niebezpieczeństwa wojen, konfliktów międzynarodowych, problemów gospodarczych i konfliktów międzynarodowych¹⁴. Federaliści uważali, że żadna formuła międzypaństwowej współpracy nie będzie w stanie wywierać wpływu na politykę światową, dopóki Europa będzie rozbita na suwerenne państwa¹⁵. Z kolei podejście konfederacyjne, zakładało istnienie suwerennych państw bez przekazywania ich kompetencji organom ponadpaństwowym. Integracja europejska zgodnie z tą koncepcją powinna polegać na międzynarodowej współpracy niezależnych państw¹⁶. Funkcjonalisci zaś proponowali tworzenie powiązań gospodarczych między zainteresowanymi państwami. Nie wykluczali możliwości przekształcenia współpracujących ze sobą krajów, w nieokreślonej przyszłości, w państwo federacyjne. Zwolennicy tego nurtu uważali, że integracja europejska powinna przebiegać etapami, stopniowo. Podjęcie współpracy w dziedzinie gospodarki przez poszczególne państwa europejskie w rezultacie miało doprowadzić do pełnej integracji o ponadnarodowym charakterze¹⁷. Na bazie krytyki poglądów funkcjonalistów, którzy dokonywali rozgraniczenia pomiędzy integracją o charakterze gospodarczym, a zjednoczeniem politycznych, powstała koncepcja neofunkcjonalistyczna. Zdaniem Ernsta Hassé, autora *The Uniting of Europe: Political, Social, and Economic Forces, 1950–1957* (1958 r.), jak również innych propagatorów prezentowanego nurtu, w praktyce niemożliwy jest przedstawiony powyżej podział procesów integracyjnych, ponieważ integracja gospodarcza może opierać na motywach politycznych. Głównym celem jaki stawiali sobie neofunkcjonalisci było przede wszystkim wyjaśnienie zachodzących w Europie procesów zjednoczeniowych oraz zbudowanie dla nich koncepcyjno-ideologicznych ram¹⁸.

¹³ A. Marc, *Les Etats généraux de La Haye*, „Fédération” 1948, nr 36, s. 5–6, www.ena.lu, odczyt z dn. 10.01.2010.

¹⁴ A. Spinelli, *The State of Federalism in June 1945*, 17.06.1945, [w:] A. Spinelli, *Bilanciofederalista Nelguignol 1945, Italia Libera*, „Documents of the History of European Integration”, Berlin 1988, nr 3, s. 145–148.

¹⁵ I. Zakrzewska, *Narodziny idei integracyjnych w Europie po II wojnie światowej*, „Państwo i Społeczeństwo” 2003, nr 4, s. 38.

¹⁶ J. Marszałek-Kawa, *Procesy integracyjne w Europie po II wojnie światowej*, Toruń 2003, s. 26.

¹⁷ K. Wielecki, *Wprowadzenie do problematyki integracji europejskiej*, Warszawa 1998, s. 154.

¹⁸ J. Marszałek-Kawa, *op.cit.*, s. 29.

Po II wojnie światowej, w procesie integracji Europy, decydującą rolę odegrały propozycje Jeana Monneta – francuskiego ekonomisty, byłego sekretarza generalnego Ligi Narodów. Poszukiwał on takiej drogi zjednoczenia narodów, która znacznie ograniczałaby ich suwerenność: „zacząć trzeba od zrobienia czegoś jednocześnie i bardziej praktycznego i bardziej ambitnego. Suwerenność narodową trzeba zaatakować odważniej na węższym froncie”¹⁹. Monnet próbował dokonać integracji europejskiej nie tylko na płaszczyźnie gospodarczej, uważał, że: „celem wszystkich naszych wysiłków jest rozwój ludzkości, a nie proklamowanie ojczyzny wielkiej czy małej”²⁰. Opowiadał się za integracją dokonywaną w sposób ewolucyjny, polegającą na stopniowym przekazywaniu przez państwa kontroli nad poszczególnymi dziedzinami życia instytucjom międzynarodowym. Monnet zastosował metodę sektorową. Integracja, według niego, stosowana na ograniczonym wycinku życia Europy, miała doprowadzić do utworzenia instytucji wyposażonych w rzeczywiste władze²¹. Na przełomie kwietnia i maja 1950 r. opracował projekt nowej organizacji europejskiej. Swoje dzieło przedstawił ówczesnemu ministrowi spraw zagranicznych Francji – Robertowi Schumanowi. Na podstawie planu Monneta – zwanego planem Schumana, sześć państw (Francja, RFN, Włochy, Belgia, Holandia i Luksemburg) utworzyło Europejską Wspólnotę Węgla i Stali. Powstała Wspólnota miała się opierać na federacji państw członkowskich o dużym stopniu własnej autonomii. Jedyne część swojej suwerenności należało przekazać na rzecz ponadnarodowego rządu – Wysokiej Władzy (późniejszej Komisji Europejskiej)²². Podobne założenia przyjęto w stosunku do Wspólnot powołanych na mocy Traktatów Rzymskich z 1957 r. – Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej i Europejskiej Wspólnoty Energii Atomowej. Dla federalistycznej koncepcji integracji europejskiej rzeczą niezwykle ważną była zasada, według której poszczególne decyzje powinny być podejmowane na jak najniższym szczeblu. Bez zbędnej ingerencji Wspólnot, jeśli państwo jest w stanie samo rozwiązać dane zadanie. Zasada ta nosi nazwę subsydiarności lub pomocniczości. Politycy uznali, że zasada pomocniczości w jednoczącej się Europie powinna być stosowana podobnie jak

¹⁹ S. Jastrzemska, *Adenauer jako jeden z realizatorów integracji europejskiej*, „Acta Universitatis Wratislaviensis. Oeconomia” 2003, nr 11, s. 330.

²⁰ Cyt. za: D. Przerada, *Jean Monnet (1888–1979)*, „Nowa Myśl Polska” 2002, nr 17, s. 16.

²¹ S. Rabiej, *Jedność Europy a podział chrześcijaństwa (1950–2000)*, Opole 2000, s. 70.

²² M. Burgess, *Federalism and European Union: the Building of Europe, 1950–2000*, London–New York 2000, s. 23.

w społeczności państwowej²³. Należy podkreślić, że koncepcja federalna integrującej się Europy była szczególnie bliska chrześcijańskim demokratom – Robertowi Schumanowi, Konradowi Adenauerowi i Alcide de Gasperi, którzy okreśłani są mianem „Ojców Europy”. Celem chadeków było: „wspieranie procesów integracji europejskiej i współpraca na rzecz przekształcenia Europy w Unię Europejską, a w dalszej perspektywie – w Unię Federalną”²⁴.

Podjęcie współpracy w dziedzinie gospodarki przez poszczególne państwa europejskie w rezultacie miało doprowadzić do pełnej integracji o ponadnarodowym charakterze. Następnym krokiem miała być unia polityczna. Pod koniec lat pięćdziesiątych XX w. we Francji władzę przejął generał Charles de Gaulle, co spowodowało, że polityka integracyjna Francji zasadniczo uległa zwrotowi. Zamiast budowy Europy federacyjnej, de Gaulle zaproponował projekt zwany „Europą Ojczyzn”, który oparty był na systemie luźnej konfederacji. Polityka de Gaulle’a powstrzymała integrację Europy Zachodniej z wykorzystaniem rozwiązań ponadnarodowych, a problem suwerenności stał się ważnym atrybutem na kilka następnych dziesięcioleci²⁵. W 1960 r. generał de Gaulle stwierdził, że „przyszłością jest »Europa państw«, a nie »sztuczne twory zrodzone z mózgu technokratów«, główną rolę odgrywać muszą rządy”²⁶. Mimo że sam Adenauer nie darzył Francji zbyt dużą sympatią, to jako realista zdawał sobie sprawę, że „nie może być polityki europejskiej bez, albo przeciwko Francji, tak jak nie może być polityki europejskiej bez, albo przeciwko Niemcom”²⁷. Na początku lat sześćdziesiątych XX w. Francja pod przewodnictwem de Gaulle’a próbowała skierować proces integracji europejskiej w stronę współpracy międzyrządowej. Wyrazem tych działań był projekt unii politycznej państw europejskich, zaprezentowany przez Francję 2 listopada 1961 r. Wspomniany projekt, okreśłany jest potocznie od nazwiska jego wnioskodawcy – „Planem Foucheta”²⁸. Projekt zawierał koncepcję wspólnej polityki zagranicznej i obronnej, przewidywał również rozwój współpracy w dziedzinach nauki i kul-

²³ D.H. McIlroy, *Subsidiarity and Sphere Sovereignty: Christian Reflections on the Size, Shape and Scope of Government*, „Journal of Church & State” 2003, vol. 45, nr 4, s. 739.

²⁴ R.E.M. Irving, *The Christian Democratic parties of Western Europe*, London 1979, s. 249.

²⁵ B. Bethouart, *Entry of the Catholics into the Republic: The Mouvement Republicain Populaire in France*, [w:] M. Gehler, W. Kaiser, *Christian Democracy in Europe*, London–New York 2006, s. 94–95.

²⁶ Cyt. za.: P.J. Borkowski, *Od Wspólnot do Unii Europejskiej*, [w:] *Unia Europejska*, red. W.M. Góralski, Warszawa 2007, s. 59.

²⁷ D.W. Urwin, op.cit., s. 105–106.

²⁸ K. Łastawski, *Od idei do integracji...*, s. 185.

tury²⁹. Plan Foucheta spotkał się jednak z krytyką, przede wszystkim ze strony Holandii i pozostałych państw Beneluksu oraz Niemiec³⁰. W związku z powyższym, 18 stycznia 1962 r., Francja przedstawiła dokument z poprawkami, nazwany potocznie – II Planem Foucheta³¹. Nowy dokument formułował pierwotne stanowisko Francji w sprawie unii politycznej w myśl gaullistowskiej koncepcji „Europy ojczyzn”, a nie federalistycznej wizji „Europy narodów europejskich”. Z tego też powodu w 1962 r. II Plan Foucheta również został odrzucony³². W zaistniałej sytuacji generał de Gaulle postanowił realizować francuską wizję „Europy Ojczyzn” przez stworzenie w ramach EWG sojuszu francusko-niemieckiego, który miał być siłą napędową integracji. 22 stycznia 1963 r. w Paryżu Charles de Gaulle i Konrad Adenauer podpisali Traktat elizejski, stanowiący francusko-niemieckie porozumienie o współpracy³³. Układ ten przewidywał szerokie współdziałanie, wzajemne konsultacje i koordynację polityki zagranicznej i militarnej obu państw³⁴.

Lata sześćdziesiąte XX w. były okresem walki o ideowy kształt przyszłej Unii Europejskiej. Nieustannie dochodziło do ścierania się dwóch koncepcji – Gaullistowskiej „Europy Ojczyzn” i chadeckiej „Europy Federalnej”. W odpowiedzi na francuską politykę integracyjną, w połowie lat sześćdziesiątych XX w. Chrześcijańscy Demokraci, podjęli działania zmierzające do wyposażenia instytucji europejskich w kompetencje, pozwalające utworzyć ponadnarodowy rząd. W 1965 r. ówczesny Przewodniczący Komisji Wspólnot Europejskich Walter Hallstein, przedstawił projekt wspólnej polityki rolnej. Rolnictwo nadal mogło być subsydiowane, ale pod warunkiem wyposażenia Komisji EWG w dochody roczne w wysokości około 4 mld dolarów³⁵. Należało również wzmocnić wykonawczą rolę Komisji oraz demokratyczną kontrolę nad jej działalnością, którą mogłyby sprawować Parlament Europejski. Jednocześnie Komisja miała zachować monopol inicjatywy ustawodawczej, ponieważ stanowi ona centralny element równowagi między poszczególnymi instytucjami unijnymi oraz jest głównym źródłem przyszłego rozwoju i udoskonalenia unijnej legislacji. Ponadto Hallstein zaproponował, by Rada Ministrów Wspólnot Europejskich podejmowała decyzje w głosowaniu

²⁹ R. Zięba, *Pierwsze próby unifikacji politycznej Europy Zachodniej po II wojnie światowej*, [w:] *Integracja europejska, instytucje, polityka, prawo*, red. G. Michałkowska, Warszawa 2003, s. 551.

³⁰ Ch. Zörgbibe, *Historia integracji europejskiej*, Łódź 1998, s. 71.

³¹ R. Zięba, op.cit., s. 551.

³² Ibidem, s. 552.

³³ D.W. Urwin, op.cit., s. 107.

³⁴ J. Węc, op.cit., s. 123.

³⁵ K. Łastawski, *Historia integracji europejskiej*, Toruń 2006, s. 147.

większościowym, a nie jak to było przyjęte – jednomyślnie. Pomysły Hallsteina, zostały poparte przez chadeków – głównie CDU/CSU, co spowodowało zderzenie z przeciwnymi koncepcjami generała de Gaulle’a. W efekcie doszło do kryzysu wewnątrz Wspólnot Europejskich, który został zażegnany tzw. protokołem luksemburskim, podpisanym 30 stycznia 1966 r. Dokument zawierał kompromisowe ustalenia w sprawie procedury podejmowania decyzji przez Radę Ministrów oraz w sprawie wzajemnej współpracy między Radą a Komisją³⁶. Ożywienie integracji europejskiej nastąpiło dopiero po ustąpieniu z urzędu prezydenta generała Charlesa de Gaulle’a. Za nowy etap integracji uważa się konferencję haską, która obradowała na szczęblu szefów państw i rządów 1–2 grudnia 1969 r. Jej inicjatorem był nowy prezydent Francji G. Pompidou, a hasłem przewodnim konferencji było: „uzupełnienie, pogłębienie, rozszerzenie”³⁷.

W latach siedemdziesiątych XX w. można było zauważyć coraz wyraźniejszą dominację w ramach EWG jej trzech najważniejszych członków: Francji, RFN i Wielkiej Brytanii. W tym też okresie po raz pierwszy pojawiła się nowa idea integracji europejskiej – koncepcja „dwóch prędkości”. W warunkach kryzysu gospodarczego i niepewnej sytuacji politycznej, Francja wysunęła propozycję zwołania nadzwyczajnego posiedzenia szefów państw i rządów. Spotkanie odbyło się 9–10 grudnia 1974 r. w Paryżu, podczas szczytu wszystkie państwa członkowskie Wspólnot wyraziły wolę dążenia do unii. Sprecyzowanie tego pojęcia powierzono premierowi Belgii Leo Tindemansowi (chadekowi). Raport Tindemansa został opublikowany 29 grudnia 1975 r.³⁸ Proponował równoległe rozwijanie zarówno ponadnarodowego, jak i międzyrządowego aspektu współpracy, a ponadto wzywał do określenia podziału kompetencji pomiędzy państwa narodowe a przyszłą unię³⁹. Konkretnym rozwiązaniem instytucjonalnym był pomysł przekształcenia Parlamentu w dwuizbowe ciało, złożone z Izby Ludów i Izby Państw, zwiększenie roli i pozycji przewodniczącego Komisji Europejskiej oraz wzmocnienie kompetencji Trybunału Sprawiedliwości⁴⁰. Raport Tindemansa został ogłoszony w czasie kryzysu gospodarczego, który doprowadził do wzrostu inflacji i bezrobocia w krajach Wspólnot Europejskich. Tindemans ostrzegwał, że Europa w obecnym kształcie jest słaba i bezsilna. Raport wskazywał, że podstawowym wymogiem utworzenia

³⁶ Ibidem, s. 149.

³⁷ K. Wiaderny-Bidzińska, *Polityczna integracja Europy Zachodniej*, Toruń–Warszawa 1999, s. 127.

³⁸ *Report on European Union*, „Bulletin of the European Communities” 1976, nr Supplement 1, s. 11–35.

³⁹ M. Burgess, op.cit., s. 106.

⁴⁰ *Report on...*, s. 11–35.

i przetrwania Unii Europejskiej, będzie skutecznie prowadzona polityka gospodarcza i monetarna. By osiągnąć powyższe założenie Tindemans zaproponował, żeby utworzyć system, który aż do ustabilizowania sytuacji gospodarczej Wspólnot, zapewni między „pewnymi jej członkami” większy stopień integracji⁴¹. Raport Tindemansa nie został przyjęty do realizacji, ale stał się punktem odniesienia dla późniejszych działań Wspólnot. Jednym z zasadniczych elementów zaproponowanej przez Tindemansa koncepcji Unii Europejskiej były szeroko rozumiane sprawy gospodarcze. W jego raporcie znalazła wyraźne odbicie sformułowana przez byłego kanclerza RFN, W. Brianda, koncepcja tzw. integracji dwóch prędkości⁴². Za poparcie dla powyższej koncepcji, Tindemans został ostro skrytykowany: „w tej sytuacji międzynarodowej, to raczej zadziwiający pomysł, dzielenie państw na dwie kategorie. Trzeba wyraźnie podkreślić, że jedna grupa państw członkowskich zawsze będzie w tyle za innymi. Ale czy z tego powodu trzeba uznawać je za gorsze? [...] propozycje tego typu zawierają niebezpieczną substancję”⁴³. Istniejące różnice w sytuacji gospodarczej i finansowej poszczególnych krajów EWG były zbyt duże, aby można było oczekiwać jednakowych postępów każdego krajów w realizacji wspólnych zadań gospodarczych.

W latach osiemdziesiątych XX w. liczne zespoły znamienitych polityków i uczonych pracowały nad koncepcją przyszłej Unii Europejskiej. Ostatecznie utworzona na mocy traktatu z Maastricht w 1992 r. Unia Europejska, stanowiła kompromis pomiędzy chadecką koncepcją federalną a koncepcją konfederalną. Tylko pierwszy filar Unii Europejskiej – dotyczący unii gospodarczej i walutowej oraz polityk wspólnotowych, oparty został na koncepcji federalnej – poziom wspólnotowy. Pozostałe dwa filary – wspólna polityka zagraniczna i bezpieczeństwa oraz wymiar sprawiedliwości i spraw wewnętrznych, utworzono zgodnie z koncepcją konfederalną, popierającą współpracę międzyrządową. Jednak, jeśli przyjrzymy się bliżej koncepcji unii walutowej zaprojektowanej w Traktacie z Maastricht, to już u samych podstaw tworzenia strefy euro można dostrzec koncepcję „dwóch prędkości”. Ustalono bowiem tzw. kryteria konwergencji, czyli zasady, które muszą spełnić państwa członkowskie Unii Europejskiej, by móc przystąpić do eurolandu. Wśród tych kryteriów wymieniono stabilność cen, oceniane na podstawie stopy inflacji, która nie powinna przekroczyć 1,5% w stosunku do średnich stóp inflacji osiągnię-

⁴¹ Ibidem, s. 11–35.

⁴² K. Wiaderny-Bidzińska, op.cit., s. 135.

⁴³ E. Gazzo, *The Tindemans Report: triumph for 'moderation'*, „Europe”, 08.01.1976, nr 1892, s. 1, www.ena.lu, odczyt z dn. 10.01.2010.

tych przez trzy najlepsze pod tym względem państwa UE. Dane państwo nie mogło przekroczyć deficytu budżetowego powyżej 3% PKB, zaś dług publiczny nie mógł być większy niż 60% PKB. Ponadto należało utrzymać stabilną walutę przez zachowanie przedziału kursów walut przewidzianych w mechanizmie kursowym Europejskiego Systemu Walutowego. Od początku jasne było, że tylko nieliczne kraje Unii Europejskiej będą w stanie sprostać tym wymaganiom. Z tych też względów można było przewidzieć, że coraz głębsza integracja wśród państw UE, które wejdą do strefy euro będzie nieunikniona. W ostatnich latach nieco zróżnicowano podejście do koncepcji „dwóch prędkości” i zaczęto posługiwać się pojęciem „Europy różnych prędkości”. Oznacza to, że wewnątrz Unii Europejskiej następuje zróżnicowanie państw pod względem uczestnictwa w procesach integracyjnych, tj. „pierwsza prędkość integracyjna” obejmuje kraje, które należą do Schengen, strefy euro oraz biorą aktywny udział we wspólnej polityce zagranicznej i bezpieczeństwa⁴⁴. Pozostałe zaś kraje, w miarę własnych możliwości, stopniowo dołączają do wymienionych obszarów integracyjnych. W tej koncepcji widać wyraźnie, że kraje należące do tzw. pierwszej prędkości napędzają integrację europejską, jednocześnie nadają jej kierunek oraz wyznaczają strategię działania. W 2003 r. w Brukseli Prezydent Francji Jacques Chirac uznał, że „w Unii dwudziestu pięciu, a później dwudziestu siedmiu i więcej, niektórzy będą chcieli pójść szybciej i dalej. To będą grupy pionierów, którzy pozostając otwarci na współpracę z innymi wskażą drogę dalszej integracji”⁴⁵. Ostatnie rozszerzenia Unii Europejskiej spowodowały wystąpienie niespotykanych dotąd nierówności pomiędzy regionami europejskimi pod względem bogactwa, możliwości rozwoju, dostępności i jakości środowiskowej. Nie ulega wątpliwości, że bardzo duży wpływ na zmiany koncepcji integracji współczesnej Europy miał i ma wielki kryzys finansowy. Podobnie jak w latach siedemdziesiątych XX w., kiedy po raz pierwszy koncepcja „dwóch prędkości” została zaproponowana w Raporcie Tindemansa. Współczesny kryzys pokazał, że obszar wspólnej waluty nie może istnieć bez coraz ściślejszej koordynacji w dziedzinie polityki fiskalnej. Strefa euro, która staje się twardym trzonem Unii, utworzyła międzyrządowy fundusz w Luksemburgu. Przy znikomym udziale Komisji Europejskiej będzie on decydował o udzielaniu pomocy finansowej zagrożonym kryzysem krajom strefy euro. Pierre Lellouche, minister ds. europejskich Francji, stwierdził, że „zgoda na ten fundusz to *de facto* zmiana traktatów unijnych, choć porozumienie o funduszu dotyczy tylko 17 krajów posługujących się wspólną

⁴⁴ J. Ruskowski, *Wstęp do studiów europejskich*, Warszawa 2007, s. 148–149.

⁴⁵ Cyt. za: J. Bielecki, *Spełnione marzenia Polaków*, „Rzeczpospolita”, 17.04.2003, s. XI.

walutą, czyli przede wszystkim tzw. starej Europy”⁴⁶. Malejąca rola Komisji oraz innych instytucji wspólnotowych niesie ryzyko zanikania procedur zapewniających wszystkim członkom wspólnoty udział we współdecydowaniu o Unii Europejskiej. Podczas debat o luksemburskim funduszu pomocowym nie liczyła się przyjęta zasada podejmowania decyzji, lecz opinia największych płatników Unii. Co więcej, Francuzi dążą do powołania stałej rady 17 krajów eurolandu, która miałyby koordynować swą politykę gospodarczą. Natomiast Niemcy chcą surowego karania państw, które poprzez złe prowadzoną politykę gospodarczą, doprowadzają swoje kraje do upadku finansowego. Jedną z kar miałyby być zawieszanie im wypłat z funduszy unijnych (w tym strukturalnych, czemu sprzeciwia się Polska). Rozwijanie współpracy gospodarczej, systemów pomocowych, a nawet stosowanie kar w strefie euro grozi szybkim pogłębieniem podziału Unii na Europę dwóch prędkości, gdzie Polska i inne kraje spoza obecnej strefy euro mogą się znaleźć na marginesie działań Unii Europejskiej. Mimo wszystko obawy dotyczące podziału Europy na kraje dominujące – wysoko rozwinięte i te słabsze – słuchające i dostosowujące się do ich decyzji, wynikają z obserwacji współczesnej europejskiej sceny politycznej. W ramach Unii Europejskiej, jak i strefy euro, Niemcy i Francja, często najpierw ogłaszają decyzję jaką wspólnie wypracowały, a dopiero później jest ona przedstawiana do dyskusji. Przykładem takiej sytuacji była konferencja (4 lutego 2011 r.) Kanclerz Niemiec Angeli Merkel i Prezydenta Francji Nicolasa Sarkozygo, podczas której ogłosili wspólną deklarację pod nazwą „Paktu dla Konkurencyjności”, a dopiero później jej zawartość stała się przedmiotem dyskusji na forum Rady UE. Deklaracja ma dotyczyć 17 krajów euro i z analizy jej zawartości wynika, że kraje tej strefy powinny wprowadzić reformy na wzór niemiecki. Z drugiej strony nie ma się co dziwić, że Niemcy chcą, by koordynacja odbywała się na ich warunkach, skoro najwięcej wpłacają na fundusz stabilizacyjny. Zgodnie z wytycznymi Deklaracji kraje strefy euro powinny wprowadzić do swoich konstytucji zapisy w postaci tzw. hamulców zadłużenia nie tylko limitów długu publicznego, ale limitów corocznych deficytów finansów publicznych. W zamyśle Francji i Niemiec, Pakt na rzecz konkurencyjności, ma wprowadzić jeszcze większą spójność gospodarczą i społeczną wśród 17 krajów eurolandu. Niemcy chcą ujednolicenia systemu wypłacania świadczeń społecznych, co w rezultacie ma doprowadzić do podniesienia konkurencyjności gospodarek oraz obniżyć wydatki państw. Kolejny obszar, który ma zostać skoordynowany to systemy emerytalne, w tym w szczególności

⁴⁶ Cyt. za.: T. Bielecki, *Europa dwóch prędkości. Polska na peryferiach?*, „Gazeta Wyborcza”, 09.06.2010, nr 132, s. 10.

wiek emerytalny. Niemcy jeszcze rok temu odrzucały francuskie pomysły zacieśniania strefy euro, jednak wraz z rozwojem kryzysu zadłużenia w Unii Europejskiej Berlin zgadza się na „wzmocnioną współpracę” w eurogrupie, ale według własnego modelu.

Warto podkreślić, że Traktat lizboński bardzo wzmocnił strefę euro. Jeszcze ważniejszy jest fakt, że w Traktacie lizbońskim po raz pierwszy znalazło się pojęcie „państwa o wspólnej walucie”. Ta nowa legitymizacja daje krajom unii walutowej jeszcze większy mandat do dalszej integracji, którą teraz wymusza rzeczywistość. Artykuł 2d Traktatu lizbońskiego zawiera postanowienia szczegółowe, skierowane tylko do państw członkowskich, których walutą jest euro. Zgodnie z tym artykułem Unia podejmuje środki w celu zapewnienia koordynacji polityk zatrudnienia państw członkowskich, w szczególności określając wytyczne dla tych polityk. Ponadto Unia może podejmować inicjatywy w celu zapewnienia koordynacji polityk społecznych państw członkowskich. Dodatkowe kompetencje dla strefy euro przyznał Rozdział 3a Traktatu lizbońskiego. Na jego podstawie Rada przyjmuje odpowiednie środki w odniesieniu do państw członkowskich, których walutą jest euro, w celu zapewnienia prawidłowego funkcjonowania unii gospodarczej i walutowej. Do tych środków należą: po pierwsze wzmocnienie koordynacji i nadzoru dyscypliny budżetowej państw strefy euro, a po drugie określenie kierunków ich polityki gospodarczej, czuwając nad zgodnością tych kierunków z kierunkami przyjętymi dla całej Unii oraz zapewniając nadzór nad nimi. W odniesieniu do wyżej wymienionych środków, w głosowaniu mogą brać udział tylko członkowie Rady reprezentujący państwa członkowskie, których walutą jest euro. Ponadto w Traktacie lizbońskim znalazł się Protokół „W Sprawie Eurogrupy”. Artykuł 1 Protokołu przyznał, ministrom państw członkowskich, których walutą jest euro, prawo do zbierania się na nieformalnych spotkaniach. Co prawda w tych spotkaniach może brać udział Komisja Europejska oraz Europejski Bank Centralny. Nie ulega jednak wątpliwości, że instytucje te występują tylko w roli obserwatorów, ewentualnie doradców, z opinią których eurogrupa nie do końca musi się zgadzać.

Krytycy Europy „dwóch prędkości” od samego początku obawiali się rozbitcia Unii Europejskiej. Z drugiej jednak strony, jeśli państwa należące do unii walutowej chcą dalej zachować jedność, to nie ulega wątpliwości, że muszą jeszcze bardziej skoordynować działanie swoich gospodarek. Analizując poczynania Niemiec i Francji, nasuwa się pytanie jak na ten stan rzeczy powinny zareagować kraje spoza strefy euro? Obiektywnie rzecz biorąc, skoro Niemcy, jako jedna z największych europejskich gospodarek, mają ratować kraje ogarnięte kryzysem gospodarczym,

to mają również prawo wymagać, by koordynacja gospodarcza i podatkowa, odbywała się na ich zasadach. Mimo wszystko, przewodniczący Komisji Europejskiej – Jose Manuel Barroso, podszedł bardzo ostrożnie i mało entuzjastycznie do niemiecko-francuskiego „Paktu dla konkurencyjności”, ponieważ podobnie jak pozostałe kraje spoza strefy euro, obawia się, że przyszłe decyzje dotyczące gospodarki unijnej zaczną zapadać poza „rządem unijnym” – Komisją Europejską. Póki co zarówno Francja, jak i Niemcy uspokajają wszystkich, że nie grozi nam Europa „dwóch prędkości” i nie mam mowy o żadnym podziale Unii Europejskiej na ekskluzywny klub krajów euro oraz resztę⁴⁷.

⁴⁷ T. Bielecki, *Europa dwóch prędkości na razie nam nie grozi*, „Gazeta Wyborcza”, 18.06.2010, nr 140, s. 31.

The evolution of the European idea – from the federal Europe to the multi-speed Europe

AFTER THE WORLD War II, European integration was initiated by six countries: France, West Germany, Italy, Belgium, the Netherlands and Luxembourg. However, various approaches among those countries as regards the intensity of integration mechanisms were noticeable from the very beginning. Some countries tried to create supranational structures, for others intergovernmental cooperation was enough. Subsequent enlargement of European Community caused significant differences in economic and regional development of newly accepted countries, which hindered uniformity among all of the member states. This was one of the reasons for developing a new idea of integration in the first half of 1970s – it was the concept of „multi-speed Europe“. Contemporary financial crisis led to a revival of the concept in 21st century. Analysing current political and economic situation among member states of contemporary European Union it seems that comprehensive introduction of „multi-speed Europe“ is just a matter of time.