

Cezary Mik

## **Opinia w sprawie deklaracji „Większa integracja europejska: droga naprzód” podpisanej przez przewodniczących Zgromadzenia Narodowego Francji, Izby Deputowanych Luksemburga, Bundestagu Niemiec i Izby Deputowanych Włoch<sup>1</sup>**

Opinion on the Declaration of the Presidents of the Assemblée nationale of France, the Chambre des Députés of Luxembourg, of the Bundestag of Germany, and of the Camera dei Deputati of Italy of 14 September 2015. “Greater European Integration – the Way Forward”: The Declaration expresses the conviction of the need to give new impetus to the process of European integration, and the belief that more Europe, not less, is what we need. The explanation of these observations follows from the analysis of threats and challenges that affect the European Union and that cannot be coped with alone by any European state. In response to these challenges and threats, it is proposed to create closer European ties. Referring to the concepts contained in the Declaration, the author of the opinion recognizes that the challenges of the rapidly changing world require effective, joint and efficient reaction, which does not necessarily always mean closer ties developed in the manner that we now see. The Presidents of the four chambers propose deepening a political union, which could lead to a federal union of States. They do not precisely define this vision, however, clearly indicate a possible finalité of integration process: i.e. the establishment of a European federation. In the directional meaning, the idea of a federal union leads to the establishment of a single state and is contrary to the concept of the so-called Europe of homelands. According to the author, the decision on the signing of this document cannot be based only on the its content, but should also result from the analysis of political circumstances and political consequences of each such decision.

**Keywords:** European Union | subsidiarity | treaties

**Słowa kluczowe:** Unia Europejska | pomocniczość | traktaty

Profesor doktor hab. nauk prawnych, Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie, ekspert ds. legislacji BAS; cezary.mik@sejm.gov.pl.

<sup>1</sup> Opinia sporządzona 14 marca 2016 r. na zlecenie Szefa Kancelarii Sejmu; BAS-WAPEiM-432/16.

## Uwagi ogólne

1. W odniesieniu do kwestii zasadniczej, tj. podpisywać/nie podpisywać/dążyć do wprowadzenia zmian w deklaracji „Większa integracja europejska: droga naprzód”, podpisanej w Rzymie 14 września 2015 r. (dalej: deklaracja)<sup>2</sup>, należy podnieść, że:

- a) decyzja taka nie może być oparta na samej analizie tekstu, o której mowa w pkt 2 opinii, lecz powinna wynikać również z analizy okoliczności politycznych i konsekwencji politycznych każdej z takich decyzji. Może to oznaczać, że deklaracja może być odczytywana krytycznie, lecz względy innego rodzaju będą jednak skłaniały do jej podpisania albo odwrotnie,
- b) tekst stanowi oświadczenie polityczne, a nie porozumienie o charakterze prawnym. W rezultacie jego językowi daleko do precyzji. Nie wynika z niego również zobowiązania prawne. Jest to oświadczenie polityczne przewodniczących izb niższych parlamentów narodowych, nawet nie izb jako całości. Tym bardziej nie jest to porozumienie polityczne między państwami, co osłabia wymowę formalną dokumentu. Nie oznacza to, że tego rodzaju dokumenty należy lekceważyć, zwłaszcza że trzej z czterech deklarujących reprezentują duże państwa członkowskie – Niemcy, Francję i Włochy,
- c) w zakończeniu deklaracji autorzy stwierdzają, że ma ona charakter otwarty do podpisu (*Declaration is open for signature*) przez przewodniczących wszystkich zgromadzeń parlamentarnych. Jest to formuła zbliżona do używanej w umowach międzynarodowych, które otwiera się do podpisu po ich przyjęciu. Trzeba przy tym zauważyć, że tłumaczenie deklaracji w języku polskim jest w tym względzie nieściśle (*Deklaracja ma charakter otwarty*), gdyż może sugerować, że tekst jest otwarty na ewentualne zmiany, podczas gdy zamiarem twórców dokumentu jest, aby adresaci z innych parlamentów narodowych podejmowali decyzje adhezyjną: podpisać (zalecenie) albo nie podpisać. Wariant wprowadzania zmian nie jest raczej przewidywany. Oznacza to, że jest to raczej dokument o niepodlegającej negocjacji treści,
- d) warto też zauważyć, że autorzy deklaracji z jednej strony podkreślają, iż Europa może być kluczowym graczem, jeśli będzie mówiła jednym głosem i gdy będzie działała wspólnie, z drugiej jednak nie jest ona wspólnym oświadczeniem parlamentów wszystkich państw członkowskich, lecz jedynie czterech z nich. Jak z niej wynika, uzasadnieniem takiego stanowiska jest przekonanie, że chociaż wszystkie państwa członkowskie mają te same prawa i obowiązki, to jednak na państwach, z których „wychodzi” deklaracja spoczywają szczególne zobowiązania wynikające z wieloletniego do-

<sup>2</sup> *Greater European Integration: the Way Forward.*

świadczenia w budowaniu projektu europejskiego. Jest to zatem dokument zbudowany na przekonaniu o ich (także państw członkowskich, których są ważnymi organami) szczególnej misji, czy też o specjalnej roli w projekcie integracyjnym w porównaniu z pozostałymi państwami członkowskimi i ich parlamentami. W powiązaniu z koncepcją adhezji, o której mowa w pkt c, niekoniecznie świadczą to o partnerskim traktowaniu pozostałych uczestników procesu integracyjnego,

- e) autorzy deklaracji proponują zorganizowanie kolejnych spotkań „w celu przedstawienia niniejszej wspólnej deklaracji” oraz zainicjowania dyskusji na temat konkretnych propozycji co do wzmocnienia Unii Europejskiej (UE). Wspominają o kolejnej konferencji przewodniczących parlamentów Unii Europejskiej w Luksemburgu w 2016 r. Potwierdza to dążenie do zapewnienia jej implementacji, czy też rozwinięcia, a nie wprowadzania zmian. W każdym razie przewiduje się, że „kolejne propozycje” mogą iść tylko w jednym kierunku, tj. wzmocnienia Unii, o którym ogólnie mowa w deklaracji.

2. W odniesieniu do tekstu deklaracji można sformułować następujące uwagi:

- a) z treści deklaracji wyłania się przekonanie o potrzebie nadania nowego impetu procesowi integracji europejskiej, wiara, że potrzeba więcej, a nie mniej Europy. Wynika ono z analizy zagrożeń i wyzwań, z jakimi ma do czynienia Unia Europejska, których żadne państwo europejskie nie jest w stanie samodzielnie pokonać ani im sprostać. W deklaracji wymienia się zagrożenia oraz wyzwania wewnętrzne i zewnętrzne. Część z nich ma charakter nadzwyczajny (np. masowy napływ imigrantów), inne mają charakter systemowy czy strukturalny (np. rosnąca nierówność wynikająca z biedy i niedostatku materialnego w wielu państwach członkowskich). Wskazuje się także na niedostateczność dotychczasowych reakcji i reform, zwłaszcza w odniesieniu do unii gospodarczej i pieniężnej oraz integracji politycznej, jak również na niezdolność Unii do rozwiązywania problemów i zaspokajania potrzeb obywateli, co powoduje rosnącą ich apatię, brak tolerancji wobec imigrantów i innych mniejszości oraz niechęć wobec instytucji europejskich. Wydaje się, że na obecnym etapie UE ma większe problemy z identyfikacją i uzgodnieniem realnych potrzeb i interesów obywateli oraz potrzeb i interesów ich wspólnot państwowych, a także z ustaleniem ich wspólnego zakresu w ramach całej Unii (co można określić mianem rzeczywistej wspólnoty europejskiej). Bez odpowiedniego działania i współdziałania nie może być mowy o skutecznym rozwiązywaniu problemów,
- b) w odpowiedzi na współczesne wyzwania i zagrożenia sugeruje się zacieśnienie więzi (idea *ever closer union*), a nie ich rozluźnienie (wspólnym celem jest silniejsza i bardziej zintegrowana UE). Uzasadnieniem tego pomysłu jest

przekonanie, że inaczej nie mogą być przezwyciężone problemy wewnętrzne Unii, bez zacieśnienia więzów nie będzie ona mogła odgrywać istotnej roli w zglobalizowanym świecie, realizować skutecznie swoich interesów, spełnić oczekiwania jej partnerów w zakresie przeciwstawienia się poważnej niestabilności w południowym i wschodnim otoczeniu kontynentu. Nowej, zreformowanej Unii wymaga „szczególna historyczna odpowiedzialność” państw członkowskich. W tym ujęciu deklaracja może być odczytywana jako propozycja kolejnej, chociaż jeszcze niezupełnie skonkretyzowanej co do propozycji, reformy traktatowej. Odnosząc się do samej koncepcji dalszego zacieśniania więzi, to istotnie można przyznać, że wyzwania współczesnego, dynamicznie zmieniającego się świata i różnego rodzaju naciski na Europę wymagają sprawnego, solidarnego i skutecznego działania, co niekoniecznie zawsze oznacza zacieśnianie więzi w sposób, z jakim mamy obecnie do czynienia. Istotne jest to, jak władza europejska jest skonstruowana i jakie znajduje oparcie w tych, którzy ją legitymizują (są to państwa członkowskie rozumiane jako wspólnoty obywateli). Dzisiejsze rozwiązania nie są w pełni satysfakcjonujące. Gdyby zacieśnienie więzi miało oznaczać jedynie ich umacnianie, bez jednoczesnego ich odnowienia i zmiany, to można mieć wątpliwości nawet co do sensowności i skuteczności tego typu zmian, a nawet możliwości ich dokonania w gronie ok. 30 państw,

- c) w deklaracji wymienia się różnorodne wewnętrzne i zewnętrzne wyzwania i zagrożenia. Można mieć wątpliwości, czy nie zidentyfikowano tylko takich wyzwań i zagrożeń, które mają charakter bieżący, na które Unia ma reagować. Trudno wśród nich dostrzec przebliski nowego myślenia o Unii Europejskiej, dążenia do stworzenia wizji perspektywicznej, przeprowadzenia koniecznych gruntownych, aczkolwiek długofalowych zmian (autorzy wspominają o pewnym powrocie do wizji określonej przez ojców założycieli, chociaż nie wspominają konkretnie, kogo mają na uwadze i na czym ten powrót miałby polegać), o przebudowie jej aksjologii i filozofii działania (np. w kontekście wymierania Europy i postępującej zmiany jej substancji ludnościowej; stwierdza się natomiast m.in., że projekt europejski miałby być oparty na poszanowaniu praw podstawowych i godności człowieka, zasadzie rządów prawa, społecznej gospodarki rynkowej, spójności gospodarczej i społecznej, solidarności między państwami członkowskimi oraz zrównoważonym rozwoju, co nie jest niczym nowym, zob. art. 2, art. 21 Traktatu o Unii Europejskiej; dalej: TUE),
- d) w deklaracji nie określa się jednoznacznie roli państw członkowskich w procesie integracyjnym, o której jedynie pośrednio z innych sformułowań można wnioskować, że ma ulegać ograniczeniu na rzecz Unii i wspólnego interesu (pod hasłem dalszego dzielenia się suwerennością na poziomie europejskim, co ma wymagać odwagi i pragmatyzmu). Czy jednak można budować Unię wbrew państwom członkowskim albo z ich pominięciem

bądź też zgodnie z interesem niektórych państw członkowskich, lecz bez uwzględniania podmiotowego istnienia innych? Jak pomysły umniejszania znaczenia państw członkowskich miałyby być realizowane w świetle traktatowej zasady ochrony tożsamości narodowej, w tym tożsamości konstytucyjnej państw członkowskich (art. 4 ust. 2 TUE)? Deklaracja nie odpowiada na te pytania,

- e) w deklaracji stwierdza się, że proces integracji europejskiej nie może być ograniczony do aspektów gospodarczych, lecz powinien być wszechogarniający. Powinien zatem obejmować również unię polityczną opartą na idei federalnej, zreformowaną unię gospodarczą oraz wymiar polityczny (polityka zagraniczna), bezpieczeństwa, obronny, społeczny i kulturalny. Jest to zatem wizja Unii Europejskiej o ogólnym zakresie działania, co w gruncie rzeczy w pewnym stopniu już ma miejsce (zwłaszcza po Lizbonie). Nowością jest propozycja zacieśnienia więzi we wszystkich wymienionych dziedzinach, a zatem pogłębienia integracji, zwiększenia solidarności, większego niż dotąd „dzielenia się suwerennością”, a tym samym wzrostu ograniczenia samodzielności państw członkowskich. Jednak w deklaracji nie rozwinięto wątku zacieśniania wspólnoty społecznej i kulturowej. Tymczasem dla Europy nie mniej ważny niż gospodarka czy imigracja jest wewnętrznie europejski dialog kultur narodowych. Europa nie przetrwa bez wspólnie ustalonej i akceptowanej tożsamości (za taką trudno uznać katalog dóbr z art. 2 TUE), gdyż wbrew pozorom czynnik kulturowy jest najważniejszy, ponieważ jest trwały i odnosi się do zasadniczego substratu Unii, jakim jest jej ludność, jej narody, podczas gdy czynniki polityczny, ekonomiczny czy wojskowy są zmienne,
- f) w odniesieniu do integracji politycznej przewodniczący czterech izb parlamentarnych proponują takie pogłębienie unii politycznej (zgodne z zasadą pomocniczości), które mogłoby zaowocować federalnym związkiem państw (*federal union of States*). Autorzy nie konkretyzują tej wizji, jakkolwiek jasno wskazują możliwą *finalité* procesu integracyjnego: ustanowienie federacji europejskiej. Jest to idea, która powraca od czasu Deklaracji Schumana z 1950 r. i powstania pierwszych wspólnot (EWWiS, EWP, EWO) i którą zwolennicy nurtu federalizacji Unii co pewien czas usiłują wtłoczyć w ramy traktatów założycielskich (zob. traktat konstytucyjny). Mówi się o związku federalnym, co od razu wyzwała pytanie, na czym miałyby on polegać. Warto bowiem zauważyć, że federacje funkcjonują na różnych zasadach (choćby dwa ich podstawowe wzorce: amerykański i niemiecki, które różnią się zasadniczo poziomem scentralizowania władzy). W znaczeniu kierunkowym idea związku federalnego prowadzi do ustanowienia jednego państwa i jest sprzeczna z koncepcją tzw. Europy ojczyzn,
- g) mimo przywołania zasady pomocniczości, a w kontekście unii gospodarczej i pieniężnej także potrzeby zwiększenia roli parlamentów narodowych,

w deklaracji ten wątek w ogóle nie został rozwinięty. Tymczasem zasada ta mogłaby być instrumentem wyhamowywania nadmiernych ambicji legislacyjnych Unii, czy też mogłaby prowadzić do racjonalizacji jej działalności, o czym była mowa w traktacie z Lizbony i dokumentach z nim związanych. Ona też pozwoliłaby skupić się na kluczowych dla UE sprawach, a nie na drobiazgowym regulowaniu wszelkich możliwych szczegółów, a z drugiej strony umożliwiłaby pewną kontrolę nad działalnością Unii. Przy tej okazji należy podkreślić, że samo zaangażowanie parlamentów narodowych w proces integracyjny, w obliczu ograniczonej roli Parlamentu Europejskiego i wobec potrzeby legitymizacji demokratycznej Unii, ma pewne uzasadnienie. Zarazem trzeba podkreślić, że obecny kształt mechanizmu pomocniczości jest dalece niewystarczający i wymaga pilnych zmian. W dużym stopniu jest to mechanizm pozorowany, o niskiej efektywności,

h) w odniesieniu do unii gospodarczej i pieniężnej sugeruje się jej reformę, zgodnie ze wspólną inicjatywą przewodniczących Komisji Europejskiej, Rady Europejskiej, Parlamentu Europejskiego, Eurogrupy i Europejskiego Banku Centralnego<sup>3</sup>. Autorzy zwracają uwagę na konieczność zapewnienia *autentycznej i w pełni funkcjonalnej UGW, w tym przez wzmocnienie wymiaru społecznego i włączenie go do modelu zarządzania*, a także zwiększenia kompetencji instytucji unijnych w powiązaniu ze wzrostem roli państw członkowskich w podejmowaniu decyzji na szczeblu europejskim. Oznacza to dalsze ograniczenie kompetencji państw członkowskich, co koresponduje z ideą związku federalnego. Analiza idei pogłębionej (dokończonej) unii gospodarczej i walutowej wymagałaby jednak bardziej szczegółowych analiz, które wykraczają poza tę opinię.

<sup>3</sup> Chodzi o inicjatywę z 22 czerwca 2015 r. reformy UGW do 2025 r., [http://ec.europa.eu/priorities/sites/beta-political/files/5-presidents-report\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/priorities/sites/beta-political/files/5-presidents-report_en.pdf). W ślad za tym poszedł komunikat Komisji zatytułowany *On steps towards Completing Economic and Monetary Union*, COM (2015) 600 final z 21 października 2015 r., <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2015/EN/1-2015-600-EN-F1-1.PDF>.