

Elżbieta Karska

**Opinia
w sprawie deklaracji „Większa integracja
europejska: droga naprzód” podpisanej w Rzymie
14 września 2015 r. przez przewodniczącą
Izby Deputowanych Republiki Włoskiej,
przewodniczącego Zgromadzenia Narodowego
Republiki Francuskiej, przewodniczącego
Bundestagu Niemiec oraz przewodniczącego
Izby Deputowanych Luksemburga¹**

Opinion on the Declaration on “Greater European Integration – the Way Forward” signed in Rome on 14 September 2015 by the President of the Camera dei Deputati of Italy, the President of Assemblée nationale of France, the President of the Bundestag of Germany and the President of the Chambre des Députés of the Grand Duchy of Luxembourg: The Declaration is very general in its language and is based on the vision of deeper integration founded on the centralization of power in the hands of EU institutions. The document is devoid of any concrete proposals whose implementation would solve the crisis afflicting the EU. Contrary to that contained in the Declaration, Poland should offer an alternative vision of integration based on the principle of proportionality and a hybrid model of integration. The strengthening of the EU should take place selectively where it is exactly needed, with a simultaneous reduction of its action, sometimes even by subtracting EU competences in those areas which are over-regulated.

Keywords: European Union | subsidiarity | treaties

Słowa kluczowe: Unia Europejska | pomocniczość | traktaty

Doktor hab. nauk prawnych, profesor Uniwersytetu Kardynała Stefana Wyszyńskiego;
esocho@poczta.onet.pl.

¹ Opinia sporządzona 24 marca 2016 r. na zlecenie Biura Analiz Sejmowych; BAS-443/16A(3).

Wprowadzenie

Przedmiotem opinii jest deklaracja „Większa integracja europejska: droga naprzód” podpisana przez przewodniczących niższych izb parlamentów Włoch, Francji i Niemiec, a także Izby Deputowanych Luksemburga w Rzymie 14 września 2015 r. (dalej: deklaracja).

Deklaracja nie jest aktem prawnym, lecz dokumentem politycznym. Ma być ona wkładem parlamentów narodowych w trwającą obecnie dyskusję na temat perspektyw Unii Europejskiej (UE). Jest to dokument istotny w kontekście mającej się odbyć w maju 2016 r. w Luksemburgu Konferencji Przewodniczących Parlamentów UE. Pierwotni sygnatariusze oczekują, że dołączą się do niej przewodniczący kolejnych parlamentów narodowych (krajowych). Jest to deklaracja, która w zdecydowanej części wpisuje się w narrację zwolenników federalnej Europy. Prezentuje zatem, co do zasady, koncepcję *de lege ferenda* nieznaną odzwierciedlenia w obecnej treści Traktatu o Unii Europejskiej (Dz.Urz. UE C 326 z 26 października 2012 r., s. 3; dalej: TUE) i Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz.Urz. UE C 326 z 26 października 2012 r., s. 47; dalej: TFUE).

Wstęp do deklaracji *Jesteśmy przekonani, że integracja europejska wymaga nowego impulsu*

Deklaracja wzywa do nadania integracji europejskiej nowego impulsu, którego zdaniem autorów dokumentu potrzeba dziś Unii Europejskiej. Impuls ten ma doprowadzić do dalszej federalizacji Unii, co ma być lekarstwem na trwającą ją bołączki. W tym sensie dokument jest powieleniem schematu myślowego, który ratunku dla Europy upatruje w pogłębianiu procesów integracyjnych.

Autorzy deklaracji przedstawiają siebie jako przewodniczących zgromadzeń narodowych, których członkowie reprezentują wolę obywateli wyrażoną w demokratycznych wyborach i podkreślają rolę parlamentów narodowych na polu wspomagania procesu dalszej integracji europejskiej.

Jednakże jego postęp w wymiarze politycznym i przeniesienie kolejnych kompetencji z poziomu państw narodowych na rzecz instytucji unijnych *de facto* doprowadzi do osłabienia roli parlamentów narodowych i odebrania im części uprawnień.

Artykuł 12 TUE stanowi o roli tych ostatnich w systemie instytucjonalnym UE. Przyczyniają się one do prawidłowego funkcjonowania Unii, otrzymując niezbędne informacje, czuwając nad poszanowaniem zasady pomocniczości, uczestnicząc w mechanizmach oceniających działanie UE w dziedzinie wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości oraz w procedurach zmiany traktatów. Mają też swój udział w procesie przyjmowania nowych państw członkowskich

Unii. Dodatkowe kompetencje i regulacje zawarte zostały w Protokole (nr 1) w sprawie roli parlamentów narodowych w Unii Europejskiej (Dz.Urz. UE C 326 z 26 października 2012 r., s. 203), w którym określony został sposób przekazywania informacji i aktów prawodawczych parlamentom narodowym oraz ich rola w opiniowaniu tych dokumentów.

Kluczowa z tego punktu widzenia jest rola parlamentów narodowych jako swoistych strażników przestrzegania zasady pomocniczości, która opisana została w art. 5 ust. 3 TUE. W świetle tego przepisu: *Zgodnie z zasadą pomocniczości, w dziedzinach, które nie należą do jej wyłącznej kompetencji, Unia podejmuje działania tylko wówczas i tylko w takim zakresie, w jakim cele zamierzonego działania nie mogą zostać osiągnięte w sposób wystarczający przez Państwa Członkowskie, zarówno na poziomie centralnym, jak i regionalnym oraz lokalnym, i jeśli ze względu na rozmiary lub skutki proponowanego działania możliwe jest lepsze ich osiągnięcie na poziomie Unii.*

Część 1 deklaracji *Uważamy, że potrzeba nam więcej, a nie mniej Europy, by być w stanie reagować na stojące przed nami wyzwania, zarówno wewnętrzne, jak i zewnętrzne*

Zawarta w deklaracji teza, że: *potrzeba nam więcej, a nie mniej Europy, by być w stanie reagować na stojące przed nami wyzwania, zarówno wewnętrzne jak i zewnętrzne*, może oznaczać próbę ograniczenia zasady pomocniczości w jej obecnym traktatowym brzmieniu i poszerzenie kompetencji Unii na obszary, które dotychczas należały do wyłącznych lub współdzielonych z UE obszarów odpowiedzialności państw członkowskich.

Autorzy deklaracji przedstawiają słuszny, w zasadzie, opis problemów, z którymi obecnie boryka się Europa. Piszą, że mamy obecnie do czynienia z: *największym kryzysem związanym z uchodźcami i imigrantami od czasów II wojny światowej, groźbą nieodwracalnych zmian klimatycznych, zbyt niskim tempem wzrostu gospodarczego i wysokimi stopami bezrobocia, rosnącą nierównością wynikającą z biedy i niedostatku materialnego w wielu państwach członkowskich, kryzysami finansowo-gospodarczymi, międzynarodową przestępczością i terroryzmem, a także postrzeganą niezdolnością do rozwiązywania problemów i zaspokajania potrzeb obywateli.*

Jednakże już proponowany sposób ich rozwiązania, polegający na potrzebie *głębszej integracji politycznej i dzieleniu się suwerennością* jest bardzo enigmatyczny i nie proponuje żadnych konkretów. Zwłaszcza że ambicje przedstawione w dwóch kolejnych akapitach, a mówiące o potrzebie silniejszej Europy, szacunku dla podstawowych praw i godności, solidarności i zrównoważonego rozwoju, mogą być i są skutecznie realizowane w ramach obecnych rozwiązań instytucjonalnych.

Priorytetem w tym obszarze ma być: *reagowanie na potrzeby obywateli poprzez tworzenie efektywnej polityki na poziomie narodowym i unijnym w celu stymulowania wzrostu gospodarczego, konkurencyjności i zatrudnienia szczególnie w odniesieniu do ludzi młodych, a jednocześnie walka z wykluczeniem społecznym i dyskryminacją oraz promowanie sprawiedliwości społecznej i ochrony socjalnej*. Te zadania realizowane są obecnie za pomocą wielu programów przyjętych na szczeblu unijnym. Polityka spójności ma na celu wyrównanie poziomu rozwoju oraz zamożności różnych państw i regionów Unii, a Polska jest największym beneficjentem przeznaczonych na to środków. Wszystkie wymienione wyżej obszary znalazły się w polu zainteresowania Komisji Europejskiej, która proponuje odpowiednie programy, te zaś są realizowane. Wszystko to odbywa się bez konieczności zmian w sposobie funkcjonowania UE lub przekazywania jej dodatkowych kompetencji.

Autorzy deklaracji piszą o silniejszej Europie, która mogłaby odgrywać bardziej istotną rolę w swoim otoczeniu oraz przeciwstawić się niestabilności na Południu i na Wschodzie. Słusznie zauważają również, że można to osiągnąć przez solidarność oraz mówienie jednym głosem w najważniejszych sprawach. Niemniej również i w tej dziedzinie istniejące rozwiązania są w zupełności wystarczające i w wielu kwestiach jednomysłność i solidarność państw członkowskich udało się już uzyskać. Trudno sobie jednak wyobrazić wprowadzenie mechanizmów, mających zmusić państwa należące do Unii do wspierania takich działań na arenie międzynarodowej, które byłyby sprzeczne z ich interesami. Polityka zagraniczna powinna pozostać obszarem wyłącznej kompetencji rządów, które oczywiście należy zachęcać do wypracowania wspólnego stanowiska w najważniejszych kwestiach.

Przykład Iranu pokazuje, że działając wspólnie rzeczywiście można osiągnąć dużo. Należy sobie jednak postawić pytanie, jaka byłaby wspólna polityka Unii, np. wobec Federacji Rosyjskiej, gdyby rzeczywiście doprowadzono do głębszej integracji politycznej i wprowadzono prawdziwą kontrolę nad sprawami zagranicznymi z Brukseli przy pominięciu interesów poszczególnych państw członkowskich. Patrząc na brak zdecydowanej reakcji na jaskrawe złamanie prawa międzynarodowego podczas aneksji Krymu, czy otwartego wsparcia przez Federację Rosyjską separatystów na wschodzie Ukrainy, oraz analizując zaangażowanie niektórych państw członkowskich w budowę nowej nitki gazociągu Nord Stream, można oceniać, że doszłoby do znacznego złagodzenia stanowiska Unii Europejskiej wobec Federacji Rosyjskiej, gdyby decyzja mogła być podjęta przez wyposażonego w szerokie kompetencje ministra spraw zagranicznych Unii. Tak więc w tej dziedzinie głębsza integracja polityczna z pewnością byłaby ze szkodą dla polskiej racji stanu. Reasumując ten wątek, należy podkreślić, że obecne rozwiązania pozwalają na osiągnięcie takich samych potencjalnych efektów przy jednomyslnym działaniu państw

członkowskich, dając jednak możliwość zachowania odrębnego stanowiska w kwestiach szczególnie ważnych dla danego państwa.

Osobną kwestią jest wezwanie do objęcia procesem integracji kwestii bezpieczeństwa i obrony, które pojawia się ponownie w dalszej części dokumentu. Obronność, obok prowadzenia własnej polityki zagranicznej i fiskalnej, należy do kompetencji najpilniej strzeżonych przez państwa członkowskie. Dodatkowo dla większości z nich podstawowym gwarantem bezpieczeństwa pozostaje NATO, zgodnie z art. 42 ust. 7 TUE, który stanowi, że: *Zobowiązania i współpraca w tej dziedzinie pozostają zgodne ze zobowiązaniami zaciągniętymi w ramach Organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego, która dla państw będących jej członkami pozostaje podstawą ich zbiorowej obrony i forum dla jej wykonywania.* Natomiast ust. 2 tego artykułu zastrzega, że *wspólna polityka bezpieczeństwa i obrony UE doprowadzi do stworzenia wspólnej obrony, jeżeli Rada Europejska, stanowiąc jednomyślnie, tak zadecyduje.* Budowanie osobnych struktur, które duplikowałyby już istniejące rozwiązania w ramach NATO, nie przyczyni się do wzmocnienia sojuszu północnoatlantyckiego, wręcz przeciwnie – zmniejszy możliwości skutecznego działania i zrodzi pytania, czy dany problem powinien zostać rozwiązany przez NATO, czy przez UE. Z tego powodu wzmocnianie integracji w tym obszarze jest niewskazane oraz nierealne.

Część 2 deklaracji *Uważamy, że konieczna jest głębsza integracja polityczna*

Autorzy deklaracji ponownie piszą, że Europa potrzebuje *większej integracji politycznej, zgodnie z zasadą pomocniczości.* W tym kontekście należy przypomnieć, że zasadą komplementarną wobec pomocniczości (subsydiarności) jest reguła proporcjonalności. Podczas gdy pierwsza pyta o możliwość zaangażowania Unii Europejskiej w daną kwestię, druga określa jego zakres. Reguły subsydiarności i proporcjonalności są ze sobą nierozzerwalnie powiązane – jedna nie może być stosowana bez drugiej. W przeciwieństwie do tego, co postulują autorzy dokumentu „głębsza integracja polityczna” Unii nie może być prostym procesem centralizacji władzy w rękach instytucji unijnych. Możliwość taką wyraźnie wykluczają reguły traktatowe na czele z zasadą proporcjonalności zapisaną bezpośrednio w art. 5 ust. 4 TUE oraz w Protokole (nr 2) w sprawie stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności (Dz.Urz. UE C 326 z 26 października 2012 r., s. 206). Artykuł 5 ust. 4 TUE stanowi wyraźnie, że: *zgodnie z zasadą proporcjonalności zakres i forma działania Unii nie wykraczają poza to, co jest konieczne do osiągnięcia celów Traktatów.*

Szczególnie problematyczny jest akapit deklaracji mówiący, że: *proces integracji nie powinien być ograniczony do spraw gospodarczych i fiskalnych ani do rynku wewnętrznego i polityki rolnej. Powinien on obejmować wszystkie aspekty*

odnoszące się do europejskiego ideału – zarówno sprawy społeczne i kulturalne, jak i kwestie polityki zagranicznej, bezpieczeństwa i obrony.

Traktaty dokonują wyraźnego podziału kompetencji Unii Europejskiej na kompetencje wyłączne (5 obszarów), kompetencje dzielone z państwami członkowskimi oraz kompetencje wspierające (uzupełniające). W tej ostatniej kategorii znajdują się takie obszary, jak ochrona zdrowia, przemysł, kultura, turystyka, edukacja czy ochrona ludności. Jest oczywiste, że to państwa członkowskie, zgodnie z zasadą pomocniczości, powinny decydować o swoim systemie edukacyjnym, regułach i przepisach dotyczących rodziny, historii czy kultury i są w stanie zrobić to nie tylko bez pomocy z zewnątrz, ale też w sposób najbardziej odpowiadający potrzebom ich obywateli, ukształtowanym przez czynniki historyczne i kulturowe. Przykładowo, Francuz lub Brytyjczyk, czy to jako funkcjonariusz instytucji unijnych, czy to przedstawiciel rządu państwa członkowskiego w instytucji UE, nie zrozumie w pełni mentalności obywateli państw będących przez dziesięciolecia satelitami bądź integralną częścią ZSRR, nie ma też żadnego powodu, aby decydował np. o zawartości podręczników czy o programie nauczania w Polsce.

Dodatkowo przeniesienie tych uprawnień na forum UE wymaga skomplikowanej procedury modyfikacji traktatów oraz pochodnego prawa unijnego, na skalę nieporównywalnie większą niż osiągnięte niedawno porozumienie w sprawie nowych warunków członkostwa Wielkiej Brytanii w Unii Europejskiej. Unia działa zaś na zasadzie przyznania, zgodnie z którą: *Unia działa wyłącznie w granicach kompetencji przyznanych jej przez Państwa Członkowskie w Traktatach do osiągnięcia określonych w nich celów. Wszelkie kompetencje nieprzyznane Unii w Traktatach należą do Państw Członkowskich* (art. 5 ust. 2 TUE). Podkreślono to także w deklaracji (nr 18) dotyczącej rozgraniczenia kompetencji, w myśl której: *Konferencja podkreśla, że zgodnie z systemem podziału kompetencji pomiędzy Unię a Państwa Członkowskie w myśl postanowień Traktatu o Unii Europejskiej i Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, wszelkie kompetencje nieprzyznane Unii w Traktatach należą do Państw Członkowskich* (Dz.Urz. UE C 326 z 26 października 2012 r., s. 346) oraz w deklaracji (nr 24) w sprawie osobowości prawnej Unii Europejskiej, zgodnie z którą: *Konferencja potwierdza, że fakt posiadania przez Unię Europejską osobowości prawnej w żaden sposób nie upoważnia Unii do stanowienia prawa lub działania wykraczającego poza kompetencje przyznane jej przez Państwa Członkowskie w Traktatach* (Dz.Urz. UE C 326 z 26 października 2012 r., s. 348).

Artykuł 352 ust. 1 TFUE stanowi, że: *Jeżeli działanie Unii okaże się niezbędne do osiągnięcia, w ramach polityk określonych w Traktatach, jednego z celów, o których mowa w Traktatach, a Traktaty nie przewidywały uprawnień do działania wymaganego w tym celu, Rada, stanowiąc jednomyślnie na wniosek Komisji i po uzyskaniu zgody Parlamentu Europejskiego, przyjmuje stosowne przepisy. Jeżeli przepisy te są przyjmowane przez Radę zgodnie ze specjalną procedurą usta-*

wodawczą, stanowi ona również jednomyślnie na wniosek Komisji i po uzyskaniu zgody Parlamentu Europejskiego. Jest to jednak formuła wymagająca jednomyślności państw członkowskich, a akty przyjęte w jej ramach muszą odzwierciedlać przestrzeganie zasady pomocniczości. Nie mogą też służyć jako podstawa do osiągnięcia celów związanych ze Wspólną Polityką Zagraniczną i Bezpieczeństwa (art. 352 ust. 4 TFUE). Ponadto, jak podkreślono w deklaracji (nr 42) odnoszącej się do artykułu 352 TFUE: *zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej art. 352 TFUE, stanowiąc integralną część systemu instytucjonalnego opartego na zasadzie przyznania kompetencji, nie może służyć jako podstawa rozszerzenia zakresu kompetencji Unii poza ogólne ramy wynikające z całości postanowień Traktatów, w szczególności poza postanowienia określające zadania i działania Unii. Artykuł ten nie może być w żadnym przypadku wykorzystywany jako podstawa przyjęcia przepisów, które w istocie skutkowałyby zmianą Traktatów z pominięciem przewidzianej w nich w tym celu procedury.* Wydaje się, że dalsza centralizacja władzy w rękach instytucji UE, jeśli chodzi o kwestie światopoglądowe i socjalne, może doprowadzić do niepotrzebnych spięć między państwami członkowskimi. W warunkach obecnego kryzysu Unia powinna za wszelką cenę unikać otwierania wspomnianych kwestii „wrażliwych”, które z natury rzeczy niosą ze sobą silny ładunek emocjonalny i osadzone są inaczej w kulturze i historii każdego z państw członkowskich.

Co więcej, odwołanie w opiniowanej deklaracji do niedookreślonego pojęcia „europejskiego ideału” jeszcze bardziej komplikuje obraz sytuacji. „Ideał” ten, jako wspólne stanowisko wszystkich rządów czy społeczeństw, nie istnieje jako formuła całościowa. Wiele ośrodków formułuje jednak określone oczekiwania w tym zakresie, a inne, z kolei, wyrażają zdania przeciwne. W trakcie prac nad traktatem z Lizbony (Dz.Urz. UE C 306 z 17 grudnia 2007 r., s. 1) przejawiało się to m.in. złożeniem deklaracji (nr 53) Republiki Czeskiej w sprawie Karty praw podstawowych Unii Europejskiej (Dz.Urz. UE C 326 z 26 października 2012 r., s. 357). W jej pkt 1 stwierdza się m.in., że: *Republika Czeska podkreśla, że postanowienia Karty mają zastosowanie do Państw Członkowskich wyłącznie wtedy, gdy stosują one prawo Unii, nie zaś gdy przyjmują i stosują prawo krajowe niezależnie od prawa Unii.* Z kolei w deklaracji (nr 61) Rzeczypospolitej Polskiej w sprawie Karty praw podstawowych Unii (Dz.Urz. UE C 326 z 26 października 2012 r., s. 360) stwierdzono, że: *Karta w żaden sposób nie narusza prawa Państw Członkowskich do stanowienia prawa w zakresie moralności publicznej, prawa rodzinnego, a także ochrony godności ludzkiej oraz poszanowania fizycznej i moralnej integralności człowieka.*

Dalej autorzy opiniowanej deklaracji stwierdzają, że przedstawiciele społeczeństwa w parlamentach narodowych powinni lepiej informować obywateli o sposobie działania instytucji europejskich. Wydaje się to kwestią oczywistą. Nie wydaje się jednak, aby to wymagało jakichkolwiek nowych uregulowań lub instrumentów.

Część 3 deklaracji *Uważamy, że potrzebne jest wzmocnienie europejskiej Unii Gospodarczej i Walutowej (UGW), w tym jej wymiaru społecznego*

Autorzy kładą nacisk na domknięcie UGW przez zbudowanie prawdziwej unii finansowej i fiskalnej. Problem w tym, że polityka fiskalna jest jedną z najpilniej strzeżonych kompetencji narodowych, która gwarantuje stabilność wpływów budżetowych, co pozwala na stymulację innych polityk prorozwojowych (przykładowo, uszczelnienie polskiego systemu podatkowego jest jednym z warunków powodzenia programu 500+ oraz planu Morawieckiego).

Należy również zwrócić uwagę na złe rozłożenie akcentów w opiniowanym dokumencie. Kryzys strefy euro tworzy konieczność tworzenia od zera ram regulacyjnych, mających na celu ratowanie państw członkowskich będących w kłopotach (np. modyfikacja art. 136 TFUE celem utworzenia europejskiego mechanizmu stabilizacyjnego). Realną alternatywą dla takiego podejścia jest wzmocnienie wspólnego europejskiego rynku oraz polityki konkurencji, która ma gwarantować równe zasady dla działających na nim podmiotów. Są to obszary, w których Unia Europejska jest bardzo głęboko zakorzeniona (polityka konkurencji, zgodnie z art. 3 ust. 1 lit. b TFUE, jest jedną z zaledwie pięciu unijnych kompetencji wyłącznych), co daje jej realne możliwości działania. Ponadto kwestia wspólnej waluty odgrywa tutaj rolę drugorzędną (wspólny rynek działał poprawnie przed powstaniem wspólnej waluty). Ponadto dysponuje ona bogatym orzecznictwem Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (np. wyrok w sprawie *Cassis de Dijon* zakazujący dyskryminacji w handlu towarami²), które stanowi fundament dla rozbudowy wspólnego rynku. Wobec powyższego, działania Unii w zakresie rynku wewnętrznego wymagałaby „jedynie” niezbędnych korekt (np. lepszej implementacji istniejącego prawodawstwa), a nie tworzenia od zera ram regulacyjnych, łącznie ze zmianami traktatowymi, dla ratowania strefy euro.

Autorzy opiniowanego dokumentu piszą dalej, że: *w tym kontekście należy dążyć do przekazania większych uprawnień instytucjom unijnym. Będzie to wymagało zwiększenia roli parlamentów narodowych w podejmowaniu decyzji na szczeblu unijnym.* Założenia przedstawione w tym zdaniu są ze sobą sprzeczne – jeżeli Unia ma otrzymać dodatkowe kompetencje, nie może to iść w parze ze zwiększeniem roli parlamentów narodowych. Deklaracja według jej autorów ma na celu usprawnienie sposobu funkcjonowania UE i głębszą integrację polityczną, co oznacza *de facto* przekazanie możliwości podejmowania większej liczby decyzji unijnym instytucjom. Stawianie jednocześnie postula-

² Wyrok TSUE z 20 lutego 1979 r. w sprawie *Rewe-Zentral AG v. Bundesmonopolverwaltung für Branntwein*. Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym: *Hessisches Finanzgericht v. Niemcy*, sprawa nr 120/78, ECR 1979, s. 694.

tu włączenia w ten proces w większym stopniu parlamentów narodowych nie oddaje rzeczywistości. Wydaje się, że jest to nieuzasadniona – w kontekście faktycznym i prawnym (praktyka legislacyjna) – próba przekonania parlamentarzystów tych państw członkowskich, które są przeciwne głębszej integracji i pokazania przez autorów opiniowanej deklaracji, że chcieliby wzmocnienia ich rangi. Obecnie w procedurze współdecydowania i trwających miesiącami trialogów między Radą, Komisją i Parlamentem wypracowanie konsensusu bywa czasami bardzo trudne. Gdyby w całą procedurę włączyć jeszcze 28 parlamentów narodowych, mogłoby to doprowadzić do całkowitego paraliżu lub znacznych opóźnień w procesie prawodawczym. Dodatkowo osłabiłoby to znaczenie Rady, która w obecnym systemie instytucjonalnym odpowiedzialna jest za przedstawianie stanowiska poszczególnych państw członkowskich, a także obniżyło rangę Parlamentu Europejskiego, w którym eurodeputowani w sprawach zasadniczych zazwyczaj prezentują interes swojego państwa.

Część 4 deklaracji *Uważamy, że należy zwracać większą uwagę na wizję nakreśloną przez ojców założycieli*

W tej części opiniowanego dokumentu brak jakichkolwiek odwołań do chrześcijańskich korzeni Europy, które według ojców założycieli miały odegrać kluczową rolę w procesie integracji europejskiej. Oczywiście świadomość historycznej odpowiedzialności jest rzeczą bardzo ważną, jednakże należy zadać sobie pytanie, czy dążenie do powiększania kompetencji instytucji UE kosztem suwerenności państw narodowych i stałe powtarzanie hasła „więcej Europy” jest rzeczywiście jedyną formą impulsu, który można nadać integracji europejskiej.

Podsumowanie

Deklaracja ma charakter bardzo ogólnikowy – bazuje na wizji pogłębionej integracji opartej na centralizacji władzy w Brukseli. Dokument pozbawiony jest konkretnych propozycji, które miałyby wyciągnąć Unię Europejską z trapiącego ją kryzysu. Z łatwością można wskazać słabe cechy deklaracji, do których należy zaliczyć:

- chęć uwspólnotowienia polityk społecznych i światopoglądowych, które są politycznie drażliwe i pozostają pod kontrolą państw członkowskich; dyskusja nad ich przejęciem przez instytucje unijne stworzy nowe linie podziału w ramach UE, czego w warunkach obecnego kryzysu należy unikać za wszelką cenę,
- chęć budowania ujednoczonej polityki zagranicznej oraz uwspólnotowienia polityki obronnej, co jest postulatem nierealnym oraz sprzecznym z obec-

nie funkcjonującymi traktatami; mamy przy tym do czynienia z deklaracjami usprawnienia obszarów, które obecnie funkcjonują zupełnie dobrze,

- sprzeczne postulaty dotyczące roli parlamentów narodowych i sposobu podejmowania decyzji na poziomie UE.

Dokument bazuje na idei pogłębiania integracji (niemal automatycznie) w każdej dziedzinie życia codziennego obywateli Unii Europejskiej opartej na zasadzie subsydiarności. Należy zatem przypomnieć, że reguła pomocniczości jest „balansowana” przez zasadę proporcjonalności, która zaznacza granice zaangażowania instytucji UE w poszczególne obszary integracji.

Polska powinna promować alternatywną wizję integracji do tej przedstawionej w deklaracji opartą na zasadzie proporcjonalności i hybrydowym modelu integracji. Unia powinna być wzmocniana punktowo tam, gdzie akurat występuje taka konieczność (*vide* wzmocnienie zdolności UE do ochrony jej granic zewnętrznych czy też współpracy wywiadowczej między państwami członkowskimi celem zapobiegania terroryzmowi), przy jednoczesnym ograniczaniu jej aktywności, a wręcz niekiedy odejmowaniu jej kompetencji, w dziedzinach, które zostały przez Unię przeregulowane (np. środowisko). Linia ta – w zakresie dotyczącym drugiego wątku – jest zgodna z celami określonymi w programie REFIT (ang. *Regulatory Fitness and Performance Program*) realizowanym obecnie przez UE³. Jak zaznacza sama Komisja Europejska, program ma na celu: *uproszczenie unijnych przepisów, zmniejszenie wynikających z nich kosztów, a tym samym stworzenie jasnych, stabilnych i przewidywalnych ram prawnych sprzyjających wzrostowi gospodarczemu i tworzeniu nowych miejsc pracy*⁴. Główne postulaty omawianego dokumentu nie wpisują się w powyższą strategię.

Reasumując, stwierdzam, że opiniowana deklaracja nie zasługuje na wsparcie. Właściwsze byłoby wypracowanie dokumentu, w którym odwoływano by się do idei Europy Solidarnych Państw, wspólnoty suwerennych podmiotów prawa międzynarodowego współpracujących i wspierających się, ale też niepodejmujących działań negatywnie oddziałujących na swoich partnerów.

³ Pakiet dokumentów składających się na REFIT i związanych z tym programem dostępny jest na stronie Komisji Europejskiej: http://ec.europa.eu/smart-regulation/better_regulation/key_docs_en.htm#_br.

⁴ *Komisja Europejska. Lepsze stanowienie prawa: Na czym polega program sprawności i wydajności regulacyjnej?*, http://ec.europa.eu/smart-regulation/refit/index_pl.htm [dostęp 24 marca 2016 r.].