

ZBIGNIEW CZACHÓR

Poznań

Teoretyczne wyznaczniki zmiany i rozwoju Unii Europejskiej na przykładzie analizy programu prezydencji Francji – drugie półrocze 2008

Zadaniem niniejszego opracowania jest ekspozycja podstawowych pojęć/wyznaczników determinujących zmiany i rozwój Unii Europejskiej, analizowanych z punktu widzenia ich zastosowania w programie prezydencji Republiki Francuskiej w Unii Europejskiej¹. Główną myślą przyświecającą tej analizie jest liberalno-instytucjonalistyczny pogląd, iż proces integracji europejskiej zakwestionował państwowo-centrystyczną wizję rzeczywistości międzynarodowej, udawniając konieczność upowszechniania pluralistycznego modelu uczestnictwa międzynarodowego, w którym aktywność państw jest jednocześnie uzupełniania i zastępowana przez inne podmioty niepaństwowe (w tym przypadku Unię Europejską i Wspólnoty Europejskie wraz z ich instytucjami)².

Wyznacznik nr 1 i nr 2: funkcjonalizm i neofunkcjonalizm

Z programu prezydencji Francji:

„Odnowiona Strategia Lizbońska na rzecz rozwoju i zatrudnienia stanowi dla Unii i jej krajów członkowskich priorytetową odpowiedź na wyzwania globalizacji. **W tych właśnie ramach prezydencja zamierza promować i umacniać europejski model zrównoważonego rozwoju społecznego, ekologicznego i gospodarczego.** W tym zakresie, prezydencja postępować będzie zgodnie z kierunkami zdefiniowanymi przez Radę Europejską, która w szczególności:

- ustaliła kierunki dla trzyletniego cyklu na lata 2008–2010. Rada między innymi potwierdziła słuszność głównych kierunków działania: na tej podstawie, kraje członkowskie złożą w październiku 2008 r. nowe krajowe programy reformujące, które będą przedmiotem odpowiedniej analizy w **kompetentnych instancjach Rady**;
- zachęciła do realizowania dziesięciu celów przyjętych w lizbońskim programie wspólnotowym. Prezydencja ze swej strony będzie przywiązywać wagę do tej kwestii;
- zachęciła Unię do dalszych **działań na rzecz kształtowania globalizacji przez wzmocnienie wymiaru zewnętrznego odnowionej Strategii Lizbońskiej**;
- potwierdziła znaczenie wymiaru społecznego Unii Europejskiej, która stanowi część składową Strategii Lizbońskiej. W tych to ramach prezydencja prowadzić będzie w szczególności analizę odnowionej agendy społecznej;

¹ *Europa, która działa by odpowiedzieć na dzisiejsze wyzwania*, Francuska Prezydencja w Radzie Unii Europejskiej. Program pracy 1 lipca–31 grudnia 2008 r.

² Zob. I. Popiuk-Rysińska, *Rozwój organizacji międzyrządowych a pozycja międzynarodowa państwa*, w: E. Haliżak, I. Popiuk-Rysińska (red.), *Państwo we współczesnych stosunkach międzynarodowych*, Warszawa 1995, s. 176–177.

- zachęciła do przeprowadzenia refleksji nad przyszłością Strategii Lizbońskiej po roku 2010. Prezydencja rozpocznie pierwsze debaty, w szczególności w ramach lizbońskiej grupy krajowych koordynatorów. **Prezydencja działać będzie w ścisłym powiązaniu z Komisją i jej partnerami w trójce prezydencji”.**

Ten fragment programu prezydencji francuskiej anno domini 2008 prowadzi do prezentacji myśli przewodniej funkcjonalizmu opartej na założeniu, że budowanie zrębów pokojowego systemu międzynarodowego oparte musi być na swobodnym dostosowywaniu się do siebie państw – dostosowywaniu zakorzenionym w procesie wspólnego działania i praktycznego doświadczenia. Takim doświadczeniem jest bez wątpienia Strategia Lizbońska.

Istotnym teoretycznym punktem wyjścia funkcjonalistycznego podejścia do stosunków międzynarodowych i procesu integracji europejskiej było: z jednej strony, skoncentrowanie się na konkretnym zadaniu, potrzebie, problemie czy funkcji; z drugiej natomiast wykluczenie z analizy tych wszystkich zbędnych elementów ideologii, dogmatu, filozoficznego systemu, które by mogły w jakiś sposób zakłócić rozważania. Problem, potrzeba, funkcja same określają jak i przy czyjej pomocy będą najskuteczniej rozwiązane. W konsekwencji tego założenia funkcjonalizm podkreśla ważność tezy, iż wszelkie związki i współzależności (między państwami) kształtują się stosownie do wymogów potrzeb i funkcji³. Wszelka potrzeba (szczególnie potrzeba materialna), funkcja działa (poprzez te związki i współzależności) na rzecz powołania do życia stosownej organizacji, instytucji, której celem jest rozwiązanie danego problemu czy też zaspokojenie określonej potrzeby⁴. Prowadzi to w rezultacie do powstania sieci organizacji funkcjonalnych oraz organizacji nadrzędnej sprawującej nad nimi opiekę i kontrolę. Organizacje i instytucje rozwiązując problemy cząstkowe tworzą pokojowy system współpracy⁵. Pod względem strukturalnym, taka ponadnarodowa (supranarodowa) sieć organizacji staje się czymś w rodzaju pluralistycznej wspólnoty państw (wspólnota jako suma funkcji sprawowanych przez jej członków), których suwerenność ulega w jakimś stopniu ograniczeniu i podporządkowaniu kontroli międzynarodowej sieci funkcjonalnej. W ostateczności mamy tu do czynienia z możliwością zanikania państw narodowych⁶.

Tak zdefiniowany funkcjonalizm można przetransponować na wyeksponowaną w programie prezydencji Francji Strategię Lizbońską. To ona stanowi tu przykład realizacji funkcjonalistycznych potrzeb i funkcji systemu integracyjnego w postaci odpowiedzi podmiotów integracji, jakimi są państwa członkowskie na specyficzne wyzwania globalizacji. W tych właśnie funkcjonalnych ramach prezydencja promowała i umacniała europejski model zrównoważonego rozwoju społecznego, ekologicznego i gospodarczego.

Funkcjonalizm usiłuje także przezwyciężyć sytuację napięcia i konfliktu w stosunkach międzynarodowych, koncentrując się na oczywistych potrzebach wspólnych oraz na znoszeniu granic między państwami w procesie podejmowania wspólnych działań⁷.

³ Zob. D. Mitrany, *The Functional Theory of Politics*, London 1975, s. 30–40.

⁴ S. Konopacki, *Integracja Europy w dobie postmodernizmu*, Poznań 1998, s. 24.

⁵ Zob. D. Mitrany, *A Working Peace System*, Chicago 1966, s. 90–100.

⁶ S. Konopacki, op. cit., s. 25.

⁷ D. Mitrany, op. cit., s. 63.

Konflikty międzynarodowe miałyby zostać zlikwidowane już u swych źródeł poprzez przewyższanie wertykalnych podziałów między państwami i zastępowanie ich horyzontalną jednością zaspakajania wspólnych potrzeb w poszczególnych (funkcjonalnie określonych) dziedzinach⁸. W tym konkretnym przypadku w procesie kształtowania globalizacji przez wzmocnienie wymiaru zewnętrznego odnowionej Strategii Lizbońskiej.

Według ujęcia funkcjonalistycznego, w procesie integracji państwa tracą stopniowo władzę polityczną i swą tożsamość, które tradycyjnie doprowadzały do konfliktów; natomiast sama idea podziału politycznego – określona ideologicznie i terytorialnie – jest zastąpiona pojęciem pomocy technicznej: międzynarodową służbą publiczną zaspokajającą potrzeby ludzi⁹. Dla funkcjonalistów rozwój współpracy stał się przede wszystkim racjonalnym procesem uczenia się. W miarę zaspokajania funkcjonalnych potrzeb ludzie odkrywają źródło swego dobrobytu i kierują swe oczekiwania i zobowiązania raczej do organizacji supranarodowych aniżeli do swoich państw¹⁰. Przekazywanie funkcji państw narodowych na rzecz ogniw supranarodowych w dziedzinach, w których następuje integracja, dokonuje się na zasadzie obiektywnej konieczności, a więc odwrotnie niż proponowali to neofunkcjaliści, którzy za pomocą rozwiązań supranarodowych (np. konstytucja europejska) pragnęli zorganizować i uruchomić procesy integracyjne. U funkcjonalistów rozwiązania supranarodowe są konsekwencją tych procesów, a nie impulsem czy ramą prawno-polityczną¹¹.

Istota koncepcji neofunkcjonalistycznej sprowadza się do tezy, iż proces integracji jest rezultatem nie tyle potrzeb funkcjonalnych, co przede wszystkim interakcji sił politycznych: grup nacisku, partii, rządów, instytucji międzynarodowych. Grupy te realizując własne, partykularne interesy często dochodzą w tym celu do porozumienia¹². Porozumienie to jest efektem powierzania kompetencji wspólnym organizacjom, które przejmując na siebie coraz więcej zadań budują nowe centrum podejmowania decyzji (centralny ośrodek podejmowania decyzji). W tej sytuacji oczekiwania i żądania grup, elit są kanalizowane na rzecz integracji. Integracja wiąże się zatem – wedle ujęcia neofunkcjonalistycznego – z pojawieniem się wspólnoty, której instytucje posiadają prawodawstwo nadrzędne wobec państw narodowych. Powstanie takiej wspólnoty sprawia, iż grupy (lobby, partie polityczne) i elity zaczynają poszukiwać rozwiązania swoich partykularnych problemów na szczeblu supranarodowym¹³.

Analiza tekstu programu prezydencji francuskiej prowadzi nas do neofunkcjonalnego przekonania, iż Francja przy udziale instytucji Unii Europejskiej sugeruje uczestnikom integracji kreację ponadpaństwowego, wspólnotowego europejskiego modelu zrównoważonego rozwoju społecznego, ekologicznego i gospodarczego. Używa się tu chociażby takich neofunkcjonalnych słów/pojęć kluczy jak: „lizboński program wspólnotowy” czy też „wymiar zewnętrzny odnowionej Strategii Lizbońskiej”.

⁸ M. Tabor, *Globalizm w koncepcjach integracji światowej*, „Stosunki Międzynarodowe” 1975, nr 5, s. 124.

⁹ S. Konopacki, op. cit., s. 25.

¹⁰ Ibidem, s. 26.

¹¹ A. Marszałek, *Z historii europejskiej idei integracji międzynarodowej*, Łódź 1996, s. 148.

¹² Ch. Pentland, *Functionalism and Theories of International Political Integration*, w: A. J. R. Groom, P. Taylor (eds.), *Functionalism: theory and practice in International relations*, London 1975, s. 100.

¹³ S. Konopacki, op. cit., s. 31.

Proces tworzenia mechanizmów podejmowania decyzji posiada w ujęciu neofunkcjonalistycznym swoistą dynamikę wewnętrzną określaną mianem „spill-over”¹⁴. „Spill-over” zakłada nieuchronność procesu integracyjnego. Przewidywano tutaj, iż w trakcie regionalnych przedsięwzięć integracyjnych obejmujących jedną dziedzinę następuje samoczynne rozszerzanie się współpracy na inne obszary (np. eksport artykułów przemysłowych powoduje konieczność ujednoczenia norm technicznych między różnymi krajami, to zaś wywołuje potrzebę przekształceń jeszcze innego typu, np. prawnych). Występuje tutaj swego rodzaju podciśnienie integracyjne, obejmujące coraz to nowe dziedziny. Powstaje w ten sposób gęsta sieć powiązań międzypaństwowych, która z kolei przyczynia się do likwidacji podziałów utrzymywanych przez instytucje państw wobec siebie¹⁵. Z funkcjonalizmu, a szczególnie neofunkcjonalizmu czerpali **inspirację** zwolennicy federalistycznego modelu integracji europejskiej.

Analizowany fragment programu prezydencji Francji nie daje jeszcze pełnych podstaw do stwierdzenia, że Strategia Lizbońska poddana zostanie procesowi neofunkcjonalnego transferu ze sfery międzyrządowej koordynacji (metody otwartej koordynacji) do sfery supranarodowego oddziaływania niezależnych od państw członkowskich instytucji Unii Europejskiej. Pewne jednak symptomy takiego procesu są tu widoczne w postaci odwołania się do „ściśłego powiązania z Komisją Europejską”.

Wyznacznik nr 3: transnarodowa koncepcja systemu integracyjnego

Z programu prezydencji Francji:

„Francuska prezydencja odznaczać się będzie kilkoma ważnymi wydarzeniami dla Unii Gospodarczej i Walutowej (UGW). W tym roku, UGW obchodzi dziesiątą rocznicę powstania; minione lata sprawiają, że wspólna waluta jawi się jako sukces, chociaż pozostają pewne wyzwania dla zapewnienia dobrego funkcjonowania Unii Gospodarczej i Walutowej na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia. **W tym kontekście, w następstwie komunikatu Komisji oraz prac, które zostały podjęte za prezydencji słoweńskiej, francuska prezydencja zabiegać będzie o to, by Rada pracowała nadal w ścisłym współdziałaniu z Eurogrupą nad propozycjami wysuniętymi przez Komisję.** Francuska prezydencja przywiązywać będzie szczególne znaczenie do lepszej koordynacji w strefie euro, w tym poprzez wzmocniony dialog z partnerami społecznymi, aby bardziej uwzględnić zmiany gospodarcze w tej strefie w zakresie rynku pracy i konkurencyjności. Sprzyjać będzie umocnieniu roli strefy euro na międzynarodowej scenie finansowej, w nawiązaniu do postępów uczynionych w roku 2007, a także przez wykorzystanie szczytów Unii z udziałem krajów trzecich (UE–Chiny, ASEM...), które pozwolą w szczególności wykazać umiejętność Unii argumentowania na rzecz jej podstawowych interesów.

W trakcie tego półrocza, prezydencja prowadzić będzie prace dotyczące wdrożenia Paktu na rzecz stabilności i wzrostu, w szczególności w zakresie procedur wobec nadmiernego deficytu publicznego. **W ramach Strategii Lizbońskiej, odnowionej w 2005 roku, Rada przystąpi do**

¹⁴ E. B. Hass, *Beyond the Nation State. Functionalism and International Organisation*, Stanford 1964, s. 30–40.

¹⁵ J. Mrozek, *Współczesne teorie integracji regionalnej. Ujęcie definicyjne*, w: J. Stefanowicz (red.), *Europa w obliczu integracji. Wybrane zagadnienia*, Warszawa 1990, s. 49.

wymiany poglądów na przekrojowe tematy interesu wspólnego dla Unii, na bazie krajowych programów reform prezentowanych przez kraje członkowskie na jesieni.

W dziedzinie statystyki, francuska prezydencja będzie kontynuowała prowadzone już prace, na zasadzie ciągłości z poprzednimi prezydencjami, spodziewając się postępów odnośnie do ogółu regulacji obecnie diskutowanych. **Wreszcie, podczas prezydencji francuskiej zostanie wyznaczony nowy przewodniczący Eurogrupy**¹⁶.

Pod znakiem zapytania należy postawić użyteczność realistycznej wizji stosunków międzynarodowych, która zakłada, że: – państwa są podstawowymi i właściwie jedy- nymi uczestnikami stosunków międzynarodowych; – istnieją merytoryczne i konceptualne różnice między polityką zagraniczną a wewnętrzną; – pierwszorzędnym przedmiotem za- interesowania i troski państw w stosunkach międzynarodowych są kwestie bezpieczeń- stwa i przetrwania; – interes państwa jest definiowany wyłącznie w kategoriach potęgi; – państwa są integralnymi, suwerennymi jednostkami, w pełni od siebie niezależnymi; – stosunki między państwami kształtują się w warunkach ciągle obecnego konfliktu interesów.

Charakterystyczną cechą transnarodowej koncepcji stosunków międzynarodowych jest stały wzrost liczby i aktywności niepaństwowych (nietrytorialnych) uczestników tychże stosunków. Należą do nich: organizacje międzynarodowe – rządowe (Wspólno- ty Europejskie i Unia Europejska) i poza-rządowe, korporacje międzynarodowe, ruchy międzynarodowe (np. ekologiczne), kościoły i grupy religijne, partie polityczne (o cha- rakterze regionalnym np. Europejska Partia Ludowa lub partie zrzeszone w międzyna- rodówkach), międzynarodowe centrale związków zawodowych¹⁶.

Jednym z najważniejszych elementów tej koncepcji jest odwołanie się do paradyg- matu współzależności międzynarodowych, a tym samym uznanie malejącej roli pań- stwa narodowego w stosunkach międzynarodowych. Dochodzi tu do kreowania systemu mieszanego: stosunki międzynarodowe (międzyrządowe) uzupełniane są, a w konsekwencji zastępowane przez stosunki transnarodowe oraz supranarodowe.

Analizowany fragment programu prezydencji Francji w drugiej połowie 2008 r. prowadzi nas do przekonania, iż jest on doskonałym przykładem ekspozycji podmio- tów transnarodowych obecnych na stałe w systemie integracji europejskiej. Przema- wiają za tym odniesienia do podmiotu transnarodowego w najczystszej postaci, jaką jest Eurogrupa. Grupa ta posługuje się na dodatek neofunkcjonalnym, a tym samym su- pranarodowym instrumentem jakim jest Pakt na rzecz Stabilności i Wzrostu.

Wyznacznik nr 4: instytucjonalizacja (systemu integracji)

Z programu prezydencji Francji:

„Konsultacja dotycząca **«Europejskiego systemu transferu punktów kredytowych dla celów kształcenia i szkolenia zawodowego (ECVET)»** była prowadzona w krajach europejskich uczestniczących w **Procesie Kopenhaskim**. Komisja przedstawiła projekt zalecenia na ten właśnie temat oraz projekt zalecenia w zakresie zapewnienia jakości w kształceniu zawodowym.

¹⁶ Zob. S. P. Sałajczyk, *Wizje rzeczywistości międzynarodowej*, w: E. Haliżak, R. Kuźniar (red.), *Stosunki Międzynarodowe. Geneza, Struktura, Funkcjonowanie*, Warszawa 1994, s. 51–58.

Francuska prezydencja będzie starała się doprowadzić do podjęcia decyzji dla tych dwóch zaleceń. **Nieformalne spotkanie ministrów w listopadzie 2008 roku w Bordeaux** stanowić będzie okazję do sporządzenia pełnego bilansu odnośnie Procesu Kopenhaskiego, z uwzględnieniem prowadzonych eksperymentów zarówno w zakresie europejskich ram przyznawania dyplomów w powiązaniu z wdrożonymi ramami krajowymi, jak i w zakresie tego nowego europejskiego systemu punktów kredytowych dla celów kształcenia i szkolenia zawodowego. Kształcenie ustawiczne w ramach uczelni wyższej będzie również badane podczas tego spotkania nieformalnego, w powiązaniu z **inicjatywą Europejskiego Stowarzyszenia Uniwersytetów w tej dziedzinie**".

W różnych dziedzinach i zakresach stosunków międzynarodowych i integracji europejskiej instytucjonalizacja pojawia się wtedy, kiedy pewna zbiorowość państw (w tym przypadku Wspólnoty Europejskie i Unia Europejska) akceptuje dotychczasowe oddziaływania wzajemne oraz uznaje celowość ich powtarzania, umieszczając je w pewnych ramach systemowych i organizacyjnych, zapewniając sobie ich kontrolę. Instytucjonalizacja polega na utrwalaniu granic systemu, mobilizowaniu środków działania i dążeniu uczestników systemu, skupionych wokół istotnych wartości, do osiągnięcia wspólnego celu. Instytucjonalizacja wzmacnia skuteczność działań, integruje rozproszone siły, wzmacnia tożsamość systemu, wyłania normy i reguły umożliwiające jego funkcjonowanie. Instytucjonalizacji w związku z tym nie można sprowadzać li tylko do procesu tworzenia organizacji i struktur międzynarodowych, gdyż przyczynia się ona do intensywnego przekształcania się rzeczywistości międzynarodowej, tym samym pomagając państwom i innym podmiotom (np. transnarodowym) w rozwijaniu ich wzajemnej współpracy. Wynikiem instytucjonalizacji staje się zbiorowa legitymizacja wspólnych interesów jej uczestników o charakterze mediacyjnym, koncyliacyjnym i regulacyjnym.

Instytucjonalizacja spełnia też określone funkcje w stosunkach międzynarodowych. Funkcja stabilizacyjna zmierza do utrzymania i utrwalenia pozytywnych aspektów *status quo* politycznego, terytorialnego, ekonomicznego i kulturalnego. Polega ona na tworzeniu ochrony i gwarancji obrony, a zatem równoważenia i stabilizacji interesów członków instytucji międzynarodowych. Funkcja legitymizacyjna polega na uznawaniu za ważne nowych sytuacji faktycznych w środowisku międzynarodowym np. powstawanie nowych państw, nowych instytucji, przyjęcie planów i propozycji rozwiązań regionalnych. Funkcja integracyjna organizuje państwa wokół wspólnych celów ich instytucji międzynarodowych oraz kształtuje więzi międzynarodowe. Funkcja ta zbliża państwa, mobilizuje je do uzgadniania i koordynacji ich aktywności, wzmacnia wzajemnie i kanalizuje ich żywiołowość oddziaływań.

System Unii Europejskiej z woli państw uzyskał niezależność prawnomiędzynarodową i jest dziś samodzielnym podmiotem uczestniczącym w kreowaniu praw i obowiązków państw członkowskich i ich obywateli. Państwa członkowskie Unii zdają sobie sprawę, iż w wyniku pogłębionej instytucjonalizacji stworzyły mechanizm, który dalece wykracza poza zasięg ich oddziaływania i kontroli (dochodzi tu do zerwania z tradycyjnym pojmowaniem instytucjonalizacji). Wydaje się, że państwa te tak jak powołały Wspólnoty i Unię Europejską mogą je również z własnej woli zmieniać. Zinstytucjonalizowany system Unii Europejskiej poprzez sieć instytucjonalną i prawną (m.in. *aquis communautaire*) sprawia jednak, że zmiany do traktatów dokonywane przez państwa członkowskie coraz częściej muszą brać pod uwagę propozycje zmian

zagregowane w systemie politycznym Unii przez Instytucje Wspólnot i Unii, które są formalnie niezależne od państw członkowskich¹⁷. Tym samym zaawansowana instytucjonalizacja integracji europejskiej przyczynia się do rozwoju modelu supranarodowego.

Takie podejście do problemu badawczego, jakim jest instytucjonalizacja stosunków międzynarodowych oraz systemu integracji europejskiej prowadzi nas do pogłębionej analizy kolejnego fragmentu programu prezydencji francuskiej w Unii Europejskiej. Mamy tu również do czynienia z odniesieniami do zjawiska instytucjonalizacji integracji. Dowodem na to niech będzie tu zastosowane odwołanie do Procesu Kopenhaskiego, który to podobnie jak np. Proces Lizboński staje się ciągiem uporządkowanej/zorganizowanej aktywności: przeszłych, obecnych i przyszłych, mających prowadzić do uzyskania/osiągnięcia określonych celów traktatowych i integracyjnych. Drugim dowodem na zastosowanie w programie prezydencji kategorii analitycznych z języka instytucjonalizacji jest postulat zwołania nieformalnych spotkań ministrów, które mają zająć się m.in. europejskimi ramami przyznawania dyplomów w szkołach wyższych.

Wyznacznik nr 5: współzależności integracyjne

Z programu prezydencji Francji:

„W nawiązaniu do komunikatu Komisji pt. «Wspólny rynek dla Europy XXI wieku» z 20 listopada 2007 roku, prezydencja zmierzać będzie ku **dalszemu pogłębieniu rynku wewnętrznego, zwracając przy tym szczególną uwagę na zniesienie barier stanowiących przeszkodę dla wymiany handlowej i ochrony konsumentów. Francuska prezydencja kontynuować będzie też wysiłki prezydencji słoweńskiej na rzecz jednolitego systemu prawnego w dziedzinie patentów, co stanowić będzie prawdziwą poprawę sytuacji przedsiębiorstw, a w szczególności MŚP. Starać się będzie o postępy w wypracowaniu patentu wspólnotowego, który posiadałby jednolity charakter na całym terytorium Unii, za dostępny koszt finansowy, przy zagwarantowaniu maksymalnego bezpieczeństwa prawnego i przy zachowaniu obecnego stanu równowagi językowej.**

Prezydencja zamierza wzmocnić na poziomie wspólnotowym walkę z podróbkami, aby zabezpieczyć się przed zagrożeniami ze strony falsyfikatów dla zdrowia, bezpieczeństwa, gospodarki, zatrudnienia i działalności twórczej. Konieczne jest zmobilizowanie Unii Europejskiej i krajów członkowskich w związku z tym problemem. W nawiązaniu do spodziewanego komunikatu Komisji, prezydencja zaproponuje zintegrowany plan na okres 2009–2011 obejmujący kilka większych kierunków, a wśród nich **walkę z podróbkami niebezpiecznymi dla zdrowia i bezpieczeństwa konsumentów oraz walkę z globalizacją tego zjawiska, w szczególności w ramach negocjacji z krajami spoza Unii.** Wspierać będzie utworzenie europejskiego obserwatorium podróbek.

Prezydencja będzie dalej prowadziła **prace rozpoczęte na rzecz modernizacji służb celnych i ulatwienia handlu, w szczególności poprzez wdrożenie scentralizowanej odprawy celnej.** Z okazji 40. rocznicy europejskiej unii celnej, zostanie położony nacisk na przyszłą rolę służb celnych. Prezydencja dbać będzie o wzmocnienie ochrony konsumentów na obszarze rynku wewnętrznego. W szczególności popierać będzie zasadę zrewidowania dorobku wspólnotowe-

¹⁷ K. Michałowska-Gorywoda, *System prawno-instytucjonalny. Mechanizm podejmowania decyzji*, w: L. Ciamaga, E. Latoszek, K. Michałowska-Gorywoda, L. Oręziak, E. Teichmann (red.), *Unia Europejska*, Warszawa 1997, s. 95.

go w zakresie ochrony konsumentów oraz inicjatywę Komisji stworzenia tablicy wskaźników rynku konsumentów. Zabiegać będzie o postępy w dziedzinie propozycji rozporządzenia dotyczącego informowania konsumentów o produktach spożywczych, a także o zrewidowanie rozporządzenia dotyczącego nowej żywności. Prezydencja starać się będzie o wypracowanie przed końcem roku porozumienia z Parlamentem Europejskim w dziedzinie propozycji legislacyjnej o bezpieczeństwie zabawek, co jest obecnie na etapie dyskusji”.

W rozważaniach na temat dynamiki procesu integracji europejskiej należy wziąć także pod uwagę pojęcie współzależności między podmiotami integracji europejskiej tworzącymi określone związki integracyjne.

Współzależność definiuje się jako stan równowagi, w której powinny istnieć harmonia i zgodność interesów w ramach określonego związku czy systemu integracyjnego. Przez pojęcie współzależności rozumie się też zacieśnianie wzajemnych zależności, przy podkreśleniu istnienia wzajemności integracyjnej (zależność określana jest jako stan faktycznego jednostronnego braku autonomii danego aktora, podmiotu związku czy systemu integracyjnego). Oczywiście przy wzajemnej zależności (zależność zwrotna) istnieje ograniczenie autonomii, jednak przy możliwości wzajemnej kontroli poszczególnych działań i decyzji politycznych oraz uzyskiwaniu korzyści.

Współzależność oznacza także bezpośrednie i pozytywne sprzężenie interesów i celów, wynikających z tego, że gdy poprawia się pozycja danego podmiotu integracji, to powoduje ona równocześnie poprawę pozycji innych pozostających we współzależności aktorów¹⁸. Współzależność jest odzwierciedleniem wzrastającej wrażliwości systemów wewnętrznych na zmiany zachodzące w ich środowisku zewnętrznym – sąsiedzkim i dalszych¹⁹. Współzależność oznacza taki stosunek oddziaływań, których zerwanie bądź zaniechanie staje się zbyt kosztowne; państwa narażone mogą być na wzajemne straty²⁰.

Współzależności mogą mieć charakter symetryczny (współzależności zrównoważone) i asymetryczny (współzależności niezrównoważone) oraz pozytywny (naturalny) i negatywny (współzależność negatywna odzwierciedla sytuację, w której polepszenie pozycji państwa lub grupy państw prowadzi do odpowiedniego osłabienia pozycji innego państwa lub grupy państw). Wyróżnia się również współzależności o charakterze globalnym i regionalnym (subregionalnym), supranarodowym i międzyrządowym, ekonomicznym i politycznym, obiektywnym i subiektywnym, dwustronnym i wielostronnym, bezpośrednim i pośrednim oraz trwałym i czasowym.

Współzależności powstają jednak nie tylko na skutek działania czynników pozytywnych, ale są także wynikiem dysproporcji, rywalizacji oraz zagrożeń. Na gruncie europejskim powstał więc pewien typ współzależności o wymaganiach znacznie trudniejszych do zaspokojenia niż wymagania współzależności naturalnych: są to wymagania trudne, gdyż postulują nową koncepcję stosunków międzynarodowych. Punktem wyjścia dla tej koncepcji jest uznanie interesu określonej (często zintegrowanej)

¹⁸ E. L. Morse, *Transnational Economic Process*, w: R. O. Keohane, J. S. Nye (eds.), *Transnational Relations and World Politics*, Cambridge 1972, s. 29.

¹⁹ R. N. Cooper, *The Economics of Interdependence: Economic Policy in the Atlantic Community*, New York 1968, s. 59.

²⁰ K. N. Waltz, *The Myth of national Interdependence*, w: Ch. P. Kinderberger (red.), *The International Corporation: A Symposium*, Cambridge 1970, s. 205–207.

społeczności międzynarodowej jako całości. W konsekwencji miałyby to oznaczać odpowiednie redefiniowanie interesu narodowego, interesu państwa. Należy też w tym miejscu uczynić rozróżnienie między obiektywnie występującymi współzależnościami a uwzględnianiem tych współzależności w praktycznej polityce państw. Faktem niezaprzeczalnym jest, że czynnikiem decydującym o tworzeniu integracji politycznej jest uwzględnienie współzależności w polityce państw. Zdarza się często, że polityka pewne współzależności eksponuje ponad ich znaczenie lub wręcz je kreuje. To świadome tworzenie nowych współzależności legło u podstaw pierwszych wysiłków integracyjnych w Europie Zachodniej. W trakcie kolejnych etapów integracji oprócz naturalnych współzależności kreowano nowe, szczególnie te, które miały łączyć państwa (szczególnie o charakterze ekonomicznym). Ważne jest też, że Unii Europejskiej udało się uniknąć przekształcenia tych nowych współzależności w zależności, które z definicji nie mogą tworzyć podstaw do dobrowolnych związków integracyjnych.

Konsekwencją rozwoju współzależności jest ograniczanie autonomii (kompetencji) podmiotów w wytyczaniu i realizacji ich polityki wewnętrznej i zagranicznej, szczególnie kiedy dochodzi do połączenia współzależności z budowaniem systemu supranarodowego. W tym kontekście przyjąć należy, że wzajemne relacje między suwerennością a współzależnościami nabierają coraz większego znaczenia. Stan tych relacji wpływa na przyszły obraz każdej regionalnej integracji.

Analiza zacytowanego powyżej fragmentu programu prezydencji Francji prowadzi nas do przekonania, że proces integracji europejskiej staje się sumą współzależności systemowych o zaawansowanym charakterze. Współzależności te prowadzą do realizacji takich projektów integracyjnych jak Wspólny Rynek i wypływający z niego Rynek Wewnętrzny. Warto tu zwrócić też uwagę, iż efektem obecnych symetrycznych i pozytywnych transnarodowo-supranarodowych współzależności staje się współzależny proces standaryzacji produktów (ochrona konsumentów) i wymiany handlowej.

Wyznacznik nr 6: internacjonalizacja polityki wewnętrznej w systemie integracji europejskiej

Z programu prezydencji Francji:

„Edukacja, kształcenie i innowacja stanowią filary społeczeństwa opartego na wiedzy, na tych filarach Europa winna dalej prowadzić własną inwestycję i rozwijać wartość dodaną, jaką wnosi; filary te stanowią ważny wkład w wysiłki podejmowane dla poprawy wzrostu gospodarczego, zatrudnienia, konkurencyjności i spójności społecznej w Europie, wpisując się w ten sposób w pełni w strategię lizbońską; odgrywają zasadniczą rolę w integracji młodzieży i przystosowaniu pracowników do coraz bardziej złożonych społeczeństw i gospodarek. Cele te są podejmowane w ramach wspólnotowych poprzez wzmocnienie roli edukacji i kształcenia w strategii lizbońskiej, przez wdrożenie w krajach członkowskich strategii na rzecz edukacji i kształcenia przez całe życie, promocji innowacji i kreatywności, przez co przyczyniają się do rozwoju trójkąta wiedzy (edukacja, innowacja, badania naukowe), a także przez wzmocnienie europejskich przestrzeni edukacji i kształcenia zawodowego, szkolnictwa wyższego i badań naukowych, które są niezbędne dla utrzymania atrakcyjności europejskich systemów edukacji na świecie. Utworzenie przestrzeni wiedzy i mobilności zakłada również umocnienie więzi pomiędzy europejskimi obywatelami, poprzez naukę, opanowa-

nie i używanie kilku języków obcych. Francuska prezydencja przywiązywać zatem będzie szczególną wagę do różnorodności językowej”.

Polityka międzynarodowa w coraz większym stopniu staje się zależna od tendencji wewnątrzpaństwowych, które nie uznają barier granicznych i wymagają zbiorowej reakcji przez różne rządy, coraz mniej mogące pozwolić sobie na suwerenne działanie²¹. Internacjonalizacja polityki wewnętrznej państw ogranicza swobodę rządów w kształtowaniu polityki zagranicznej i wewnętrznej – zmniejsza się zakres wyboru pożądanego wariantu działania w sferze wewnętrznej i międzynarodowej. W konsekwencji państwa w coraz większym stopniu liczą się z interesami innych państw, co skłania je do współpracy, koordynowania działań i realizacji wzajemnie korzystnych rozwiązań. W wyniku internacjonalizacji polityki wewnętrznej państwa poszukują dróg osiągania swych celów i interesów przez współdziałanie, harmonizowanie i uzgadnianie stanowisk niż przez uciekanie się do działań egoistycznych. Spory i konflikty zaczynają być rozstrzygane środkami pokojowymi, drogą przede wszystkim negocjacji i kompromisu.

Możliwość samodzielnego spełniania przez państwo tradycyjnych funkcji (np. zapewnienie bezpieczeństwa, kształcenia, konkurencyjności) wyraźnie maleje. Działanie „w pojedynkę” (zwłaszcza na te w środowisku międzynarodowym) staje się bardzo trudne i kosztowne. Internacjonalizacja polityki wewnętrznej staje się więc jedynym rozwiązaniem. Państwa w coraz większym stopniu kontrolują swe społeczeństwa i terytorium, stosując wypracowane wspólnie standardy postępowania (normy prawa, np. europejskie prawo wspólnotowe oraz wzory zachowań).

Do internacjonalizacji polityki wewnętrznej państw w ramach procesu integracji europejskiej dochodzi w wyniku pojawiania się, znacznie ściślejszych niż zwykle spotykane w stosunkach międzynarodowych, związków między wewnętrznymi elementami gospodarki i systemami politycznymi poszczególnych państw a gospodarczym i politycznym supranarodowym systemem (Unii Europejskiej).

Na przykładzie analizowanego fragmentu programu prezydencji Francji można dojść do precyzyjnego wniosku, iż postulowane tu sfery regulacyjne takie jak edukacja, kształcenie i innowacja poddawane są procesowi intensywnej internacjonalizacji. Dotychczas zastrzeżone były one dla państw członkowskich, a teraz stają się obiektem umiędzynarodowienia. W samej Unii Europejskiej poddawane są transnacionalizacji i supranacionalizacji. Przechodzą z otoczenia wewnętrznego systemu integracyjnego wprost do rdzenia systemu. Dowodem na to niech będzie następujące zdanie z programu prezydencji: „Utworzenie przestrzeni wiedzy i mobilności zakłada również umocnienie więzi pomiędzy europejskimi obywatelami, poprzez naukę, opanowanie i używanie kilku języków obcych”.

Wyznacznik nr 7: supranarodowość integracyjna

Z programu prezydencji Francji:

„Francuska prezydencja kontynuować będzie też wysiłki prezydencji słoweńskiej na rzecz jednolitego systemu prawnego w dziedzinie patentów, co stanowić będzie prawdziwą poprawę

²¹ Z. Brzeziński, *Bezład*, Warszawa 1994, s. 83.

sytuacji przedsiębiorstw, a w szczególności MŚP. Starać się będzie o postępy w **wpracowaniu patentu wspólnotowego, który posiadałby jednolity charakter na całym terytorium Unii**, za dostępny koszt finansowy, przy zagwarantowaniu maksymalnego bezpieczeństwa prawnego i przy zachowaniu obecnego stanu równowagi językowej... Prezydencja będzie dalej prowadziła prace rozpoczęte na rzecz modernizacji służb celnych i ułatwienia handlu, w szczególności poprzez **wdrożenie scentralizowanej odprawy celnej**. Z okazji 40. rocznicy europejskiej unii celnej, zostanie położony nacisk na przyszłą rolę służb celnych.

Prezydencja dbać będzie o wzmocnienie ochrony konsumentów na obszarze rynku wewnętrznego. W szczególności popierać będzie zasadę zrewidowania dorobku wspólnotowego w zakresie ochrony konsumentów oraz inicjatywę Komisji stworzenia tablicy wskaźników rynku konsumentów. Zabiegać będzie o postępy w dziedzinie propozycji rozporządzenia dotyczącego informowania konsumentów o produktach spożywczych, a także o zrewidowanie rozporządzenia dotyczącego nowej żywności. **Prezydencja starać się będzie o wypracowanie przed końcem roku porozumienia z Parlamentem Europejskim w dziedzinie propozycji legislacyjnej o bezpieczeństwie zabawek, co jest obecnie na etapie dyskusji.**

Prezydencja starać się będzie o postęp w inicjatywach w dziedzinie fiskalnej, w tym gdy zostają zidentyfikowane przeszkody na drodze do dobrego funkcjonowania rynku wewnętrznego. Zamierza w szczególności uzyskać postęp w dyskusjach na temat zrewidowania systemu mającego zastosowanie do usług finansowych w dziedzinie VAT oraz zrewidowanie zasad stosowanych do akcyzy na paliwa. Prezydencja zabiegać też będzie o porozumienie polityczne co do propozycji dyrektywy, którą przedstawi Komisja w lipcu na temat obniżonych stawek podatku VAT. Walka z oszustwami i z uchylaniem się od płacenia podatków stanowi kolejny sposób zniesienia barier dla rynku wewnętrznego. W tej dziedzinie prezydencja zabiegać będzie o postęp prac mających wypełnić luki w dyrektywie o oszczędzaniu, będzie wspierała prace mające na celu wzmocnienie systemów walki z oszustwami w ramach obecnie obowiązującego systemu podatku VAT, mając na uwadze szybkie wdrożenie tych systemów; wreszcie, **będzie sprzyjała utworzeniu struktury współpracy mającej zwalczać oszustwa w dziedzinie VAT (Eurofisc)**".

Pojęcie „supranarodowość” („supranarodowy”) jest synonimem „ponadnarodowości”, „ponadpaństwowości” („ponadnarodowy”, „ponadpaństwowy”), które najczęściej spotykamy w literaturze przedmiotu. „Supranarodowość” jest jednak pojęciem, które z powodów semantycznych i logicznych jest bardziej adekwatne do realiów współczesnej dynamiki integracji europejskiej. Dotyczy to zarówno naukowego wyjaśniania „ponadnarodowości”, jak i odbioru publicznego tego sformułowania. W tym kontekście zestawienie dwóch słów „ponad” i „narodowość” rozumiane może być pejoratywnie, jako podejmowanie działań wbrew woli narodów, bez ich udziału w procesie integracji europejskiej. „Supranarodowość” natomiast kojarzy się m.in. z kształtowaniem nowego narodu Europejczyków (nowe europejskie *demos*), dziś obywateli Unii Europejskiej.

Prawo wspólnot i Unii Europejskiej reguluje całość stosunków pomiędzy państwami członkowskimi, instytucjami i osobami prywatnymi, tworząc supranarodowy system, którego najważniejszymi cechami charakterystycznymi są: – instytucje (organy), których skład oraz podejmowane przez nie działania nie są zależne od państw członkowskich („trójkąt instytucjonalny” przesądzający o supranarodowym charakterze Wspólnot Europejskich i Unii Europejskiej: Parlament Europejski, Komisja Europejska i Trybunał Sprawiedliwości); – Unia ma prawo podejmowania aktów prawnych kwalifikowaną większością głosów, które wiążą prawnie wszystkie państwa członkowskie (zasada bezpośredniości i supremacji); – instytucje UE same realizują podjęte

postanowienia lub sprawują nadzór nad odpowiednią i zgodną z prawem ich realizacją przez państwa członkowskie (szczególne kompetencje władcze Komisji Europejskiej i Trybunału Sprawiedliwości)²²; – rozszerzanie zakresu integracji na nowe dziedziny (zasada *spill over* a zmiany traktatowe Maastricht, Amsterdamu i Nicei, np. wprowadzenie do systemu II i III filaru); – zbiór wyłącznych kompetencji Unii, wynikający z traktatowej definicji subsydiarności; – „kompetencja kompetencji”; – „uwspólnotowanie” np. kompetencji z III filaru; – włączanie do *aquis communautaire* norm prawa międzynarodowego publicznego zawartych w umowach zawieranych pomiędzy państwami członkowskimi Unii, np. dwie umowy Schengen.

W analizowanym fragmencie programu prezydencji Francji znaleźć można kilka przesłanek będących dowodem na zastosowanie kategorii i pojęć o charakterze supranarodowym. Pierwszym przykładem niech będzie zastosowane tu pojęcie „jednolitego systemu prawnego” co jest dowodem na powiązanie paradygmatu supranarodowości ze zjawiskiem unifikacji i harmonizacji prawa, które jest stosowane w ramach Wspólnego Rynku oraz Rynku Wewnętrznego. Drugi przykład to zastosowane tu pojęcie „scentralizowanej odprawy celnej”, która potwierdza powiązanie supranarodowości z centralizacją władzy integracyjnej. Trzecie odwołanie supranarodowe zidentyfikowane w tej części programu prezydencji dotyczy postulatu zrewidowania dorobku wspólnotowego w zakresie ochrony konsumentów oraz inicjatywy Komisji stworzenia tablicy wskaźników rynku konsumentów. Zarówno dorobek wspólnotowy (*acquis communautaire*), jak i inicjatywa prawotwórcza Komisji Europejskiej mają ściśle supranarodowy charakter.

Wyznacznik nr 8: metoda wspólnotowa

Z programu prezydencji Francji:

„Prezydencja dbać będzie o wzmocnienie ochrony konsumentów na obszarze rynku wewnętrznego. W szczególności popierać będzie **zasadę zrewidowania dorobku wspólnotowego** w zakresie ochrony konsumentów oraz inicjatywę Komisji stworzenia tablicy wskaźników rynku konsumentów. Zabiegać będzie o postępy w **dziedzinie propozycji rozporządzenia dotyczącego** informowania konsumentów o produktach spożywczych, a także o zrewidowanie rozporządzenia dotyczącego nowej żywności. Prezydencja starać się będzie o **wpracowanie przed końcem roku porozumienia z Parlamentem Europejskim w dziedzinie propozycji legislacyjnej** o bezpieczeństwie zabawek, co jest obecnie na etapie dyskusji. **Prezydencja będzie dalej prowadziła inicjatywę stanowienia lepszego ustawodawstwa. Pragnie w szczególności położyć nacisk na dostęp do prawa, aby prawodawstwo wspólnotowe stało się bardziej przystępne.** Prezydencja starać się będzie o postępy w inicjatywach w dziedzinie fiskalnej, w tym gdy zostają zidentyfikowane przeszkody na drodze do dobrego funkcjonowania **rynku wewnętrznego**. Zamierza w szczególności uzyskać postęp w dyskusjach na temat **zrewidowania systemu** mającego zastosowanie do usług finansowych w dziedzinie VAT oraz zrewidowanie zasad stosowanych do akcyzy na paliwa. Prezydencja zabiegać też będzie o **porozumienie polityczne co do propozycji dyrektywy, którą przedstawi Komisja** w lipcu na temat obniżonych stawek podatku VAT.

²² K. Lenaerts, P. van Nuffel, *Podstawy prawa europejskiego*, Warszawa 1995, s. 33.

Walka z oszustwami i z uchylaniem się od płacenia podatków stanowi kolejny sposób zniesienia barier dla rynku wewnętrznego. W tej dziedzinie prezydencja zabiegać będzie o postęp prac mających **wypełnić luki w dyrektywie** o oszczędzaniu, będzie wspierała prace mające na celu wzmocnienie systemów walki z oszustwami w ramach obecnie obowiązującego systemu podatku VAT, mając na uwadze szybkie wdrożenie tych systemów; wreszcie, będzie sprzyjała **utworzeniu struktury współpracy** mającej zwalczać oszustwa w dziedzinie VAT (Eurofisc)²³.

Metoda wspólnotowa gwarantuje utrzymanie różnorodności i efektywności Unii Europejskiej. Zapewnia równowagę między dużymi i małymi państwami. Między państwami członkowskimi a supranarodowymi instytucjami Unii Europejskiej. Opiera się na roli i znaczeniu Komisji Europejskiej (monopol w zakresie inicjatywy prawodawczej oraz instytucjonalna kontrola przestrzegania prawa wspólnotowego), współdziałaniu Rady Unii Europejskiej (głosowania kwalifikowaną większością głosów) i Parlamentu Europejskiego oraz jurysdykcji Trybunału Sprawiedliwości (sądowa kontrola przestrzegania prawa wspólnotowego). Metodę wspólnotową charakteryzuje brak możliwości dominacji jednego państwa czy instytucji. Metoda ta oznacza również pragmatyczne poszukiwanie równowagi politycznej, której jak się wydaje przy zastosowaniu tej metody nigdy nie da się osiągnąć całkowicie²³. Metoda wspólnotowa mimo swego charakteru supranarodowego jest gwarancją postępu integracji, postępu w granicach wyznaczonych przez rządy państw członkowskich, które zachowują całą paletę środków, umożliwiających im ochronę interesów narodowych. Sfera wspólnej polityki i sfera interesów narodowych uzupełniają się, przenikają i równoważą.

Metoda wspólnotowa utożsamiana jest z I filarem Unii Europejskiej (trzy Wspólnoty Europejskie: unia celna, wspólny rynek, Rynek Wewnętrzny oraz Unia Gospodarcza i Walutowa).

W analizowanym fragmencie programu prezydencji Francji wyróżnić można kilka przykładów będących dowodem na istnienie i funkcjonowanie metody wspólnotowej w systemie zarządzania integracją europejską. Pierwszym z nich jest odwołanie do praktyki wypracowywania porozumienia z Parlamentem Europejskim w dziedzinie propozycji legislacyjnej. Prawodawcza współpraca Prezydencji i Komisji Europejskiej z Parlamentem są bez wątpienia stałym elementem metody wspólnotowej. W cytowanym fragmencie programu prezydencji mówi się też o porozumieniu politycznym co do propozycji dyrektywy, którą przedstawi Komisja. Zarówno aktywność Komisji Europejskiej, jak i instrument prawny w postaci dyrektywy są immanentną częścią wspólnotowego sposobu zarządzania Unią Europejską.

Wyznacznik nr 9: uwspólnotowienie

Z programu prezydencji Francji:

„Rozwijanie jednolitej przestrzeni sprawiedliwości, wolności i bezpieczeństwa stało się zasadniczym wymiarem budowania wspólnoty europejskiej, która opiera się na równowadze pomiędzy swobodnym przepływem osób, umacnianiem bezpieczeństwa obywateli Unii i przestrzeganiem praw podstawowych oraz wolności osobistych. Wierna tej równowadze, francuska prezydencja

²³ W. Martens, *Dwie Europy*, Gliwice 1995, s. 117.

ma skoncentrować się na ustanawianiu nowego postępu w tej dziedzinie. Na francuskiej prezydencji w drugim półroczu 2008 r. spoczywać będzie obowiązek czuwania nad ciągłością wysiłków podejmowanych w ostatnich latach na rzecz wyposażenia Unii w instrumenty niezbędne dla **ściślejszej współpracy pomiędzy władzami krajów członkowskich, odpowiedzialnymi za wymiar sprawiedliwości i bezpieczeństwo oraz przygotowywanie przyszłości**. W tym celu, w drugim półroczu, zaprezentowane zostaną wyniki prac tzw. «Grupy Przyszłości», które pozwoliły ministrom spraw wewnętrznych i imigracji z jednej strony, a z inicjatywy Francji również przedstawicielom wymiaru sprawiedliwości, poddać pod refleksję główne zasady, które powinny przyświecać następnemu etapowi rozwoju naszej wspólnej przestrzeni.

W grudniu 2007 roku Rada Europejska uznała, że rozwijanie globalnej polityki europejskiej w dziedzinie migracji pozostaje głównym priorytetem Unii i w związku z tym podkreślała konieczność nowego zaangażowania politycznego w tej dziedzinie. Na to właśnie wezwanie odpowie francuska prezydencja, proponując swym partnerom przyjęcie na forum Rady Europejskiej **europejskiego Paktu na rzecz skoordynowanej polityki imigracyjno-azyłowej**. Ambicją tego Paktu będzie położenie podwalin pod wspólną politykę wzmocnioną w duchu odpowiedzialności i solidarności, opartą na trójwymiarowym, Globalnym Podejściu do Migracji, które obejmować będzie lepszą organizację legalnej migracji, bardziej skuteczną walkę z nielegalną imigracją oraz promowanie ściślejszej współpracy pomiędzy krajami pochodzenia, krajami tranzytowymi i krajami docelowymi dla przemieszczających się obywateli. Niezależnie od podziału kompetencji pomiędzy Unię Europejską i jej kraje członkowskie, który należy respektować, decyzje podejmowane przez jedno państwo w obszarze swobodnego przemieszczania się osób mają wpływ na pozostałe państwa. W tym duchu, Pakt obejmować będzie szereg ważnych zobowiązań politycznych, których monitorowanie zapewniac będzie Rada Europejska”.

Uwspólnotowienia (communitization) nie należy mylić z metodą wspólnotową. Uwspólnotowienie oznacza transfer zadań (kompetencji) integracyjnych podlegających metodzie międzyrządowej do zbioru zadań integracyjnych podlegających metodzie wspólnotowej. Przykładem uwspólnotowienia jest przeniesienie z III do I filaru UE kompetencji w zakresie budowania przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości takich jak: wiza, azyl, imigracja i inne polityki związane ze swobodnym przepływem osób.

Niezależnie od dokonanych przesunięć przedmiotowych między I a III filarem Unii Europejskiej w tym ostatnim utrzymano procedurę kładki (mostu, z ang. Community bridge). Art. 42 Traktatu o Unii Europejskiej stanowi bowiem, że Rada UE może z inicjatywy Komisji lub państwa członkowskiego jednomyślnie zdecydować o poddaniu współpracy policyjnej i sądowej w sprawach karnych tytułowi IV Traktatu o Wspólnotcie Europejskiej (wiza, azyl, imigracja i inne polityki związane ze swobodnym przepływem osób) i określić warunki głosowania z tym związane. Zachowano przy tym wymóg akceptacji decyzji Rady UE przez państwa członkowskie zgodnie z ich regułami konstytucyjnymi. Tym samym otworzono drogę do dalszego uwspólnotowienia.

Wyznacznik nr 10: subsydiarność, czyli pomocniczość

Z programu prezydencji Francji:

„Przyspieszenie budowy europejskiej przestrzeni badawczej i sprawienie, by była bardziej skuteczna, oto istotne zadania francuskiej prezydencji, które wpisują się w ramy «procesu z Lublany» uruchomionego przez prezydencję słoweńską. Francuska prezydencja

pragnie doprowadzić do przyjęcia wniosków w zakresie wspólnego programowania, mobilności naukowców i strategii międzynarodowej współpracy europejskiej przestrzeni badawczej. **Pragnie doprowadzić do porozumienia co do ram prawnych dla nowych infrastruktur badawczych paneuropejskich.** Jeśli chodzi o sprawę wielkich infrastruktur badawczych, prezydencja dbać będzie o to, **by powstała wspólna wizja strategiczna.** Francuska prezydencja uruchomi również prace mające na celu zdefiniowanie «wizji w perspektywie roku 2020» europejskiej przestrzeni badawczej. W tych ramach odbędą się debaty resortowe na temat głównych wyzwań, przed którymi stoi europejska nauka, aby określić kierunki odnośnie do **priorytetowych zagadnień, jak energetyka czy zmiany klimatyczne, żywność i agronomia, zdrowie i starzenie się, czy społeczeństwo informacji**”.

Pojęcie subsydiarności zastosowane domyślnie również w tym fragmencie programu prezydencji Francji ma bezpośredni związek z realizacją metody J. Monneta, gdyż dotyczy rozdzielenia kompetencji pomiędzy Unią Europejską i Wspólnotami Europejskimi a ich państwami członkowskimi.

Podstawą do rozważań o subsydiarności jest założenie, iż w wyniku decyzji politycznych podjętych przy tworzeniu Wspólnot Europejskich, a następnie podczas reform traktatowych (w tym utworzenia Unii Europejskiej) państwa członkowskie przekazały bezwarunkowo i bezterminowo określone kompetencje na rzecz Wspólnot i Unii. Odtąd też w zakresie scedowanych kompetencji państwa członkowskie nie posiadają już pełnych prerogatyw do stanowienia prawa odbiegającego od prawa wspólnotowego²⁴. Unia zapewnia sobie zatem środki, konieczne do osiągnięcia swoich celów i prowadzenia swoich polityk.

Założyciele Wspólnot byli zdania, że w niektórych przypadkach Wspólnota może podjąć działania także poza wyraźnie przyznanymi jej kompetencjami, ale pod warunkiem, że wszystkie państwa członkowskie wyrażą na to zgodę. Zapis taki (necessary and proper clause) znajduje się w art. 308 Traktatu o Wspólnocie Europejskiej: Jeżeli działanie Wspólnoty wydaje się niezbędne dla osiągnięcia, w ramach funkcjonowania wspólnego rynku, jednego z celów Wspólnoty, a w niniejszym Traktacie nie przewidziano kompetencji do działania wymaganych w tym celu, Rada, stanowiąc jednomyślnie na wniosek Komisji i po konsultacji z Parlamentem Europejskim przyjmuje właściwe przepisy.

Państwa członkowskie mogą jednak zmienić katalog kompetencji Wspólnoty poprzez zmianę traktatową, gdyż zachowują one tzw. kompetencję kompetencji (kompetencję do ustalania nowych kompetencji Wspólnot i Unii). Nie jest to jednak kompetencja stosowana bezwarunkowo. Wymaga przeprowadzenia traktatowo uregulowanej konferencji międzyrządowej (w której znaczącą rolę odgrywają niezależne od państw instytucje takie jak np. Parlament Europejski).

Definicja subsydiarności zawarta w Traktacie o Unii Europejskiej podkreśla, że Wspólnoty Europejskie w zakresie, który nie podlega ich wyłącznej kompetencji podejmują działania tylko wówczas i tylko w takim zakresie, gdy cele proponowanych działań nie mogą być skutecznie osiągnięte przez państwa członkowskie, a zatem, z uwagi na skalę lub skutki proponowanych działań, zostaną lepiej (efektywniej) zrealizowane przez Wspólnoty.

²⁴ F. Emmert, M. Morawiecki, *Prawo europejskie*, Warszawa 1999, s. 143–144.

W tym konkretnym przypadku dokumentu prezydencji Francji chodzi o takie nowe obszary subsydiarnej integracji jak: energetyka czy zmiany klimatyczne, żywność i agronomia, zdrowie i starzenie się, społeczeństwo informacji oraz paneuropejska²⁵ infrastruktura badawcza.

Wspólnoty Europejskie są właściwe do wykonania określonych zadań tylko wtedy, gdy realizacja danej kompetencji przez państwo członkowskie wywiera wpływ na interesy innych państw członkowskich oraz gdy ze względu na jedność prawną i gospodarczą określone zadanie nie może być efektywniej wykonane przez państwo członkowskie.

Jakkolwiek nie jest to wyraźnie powiedziane ani w traktatach, ani w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości, kompetencje wyłączne stanowią wyjątek od reguły, iż kompetencje Wspólnoty mają charakter niewyłączny.

Podział kompetencji (zadań) pomiędzy Wspólnotami Europejskimi i państwami członkowskimi przenoszony jest również na podział pomiędzy państwami członkowskimi a ich jednostkami podziału administracyjnego jak np. landy, regiony, departamenty itp.

Z praktycznego punktu widzenia dla każdego proponowanego aktu ustawodawczego Wspólnoty, należy przedstawić powody, na jakich akt ten oparto w świetle uzasadnienia jego zgodności z zasadami subsydiarności i proporcjonalności. Przyczyny dla stwierdzenia, że cele Wspólnoty mogą zostać lepiej osiągnięte należy poprzeć wskaźnikami jakościowymi lub, wszędzie gdzie jest to możliwe, ilościowymi. Podczas badania, czy wymieniony powyżej warunek został spełniony należy stosować następujące wytyczne: – rozważyć czy rozpatrywana kwestia ma aspekty supranarodowe, które nie mogą być w wystarczającym stopniu regulowane działaniem państw członkowskich; – pamiętać, że same działania państw członkowskich lub brak działania Wspólnoty może być sprzeczny z wymogami traktatów (takimi, jak np. potrzeba skorygowania zaburzeń konkurencji lub unikania ukrytych ograniczeń dla handlu czy wzmocnienia spójności ekonomicznej i społecznej) lub może w inny sposób znacząco zaszkodzić interesom państw członkowskich; – działanie na poziomie Wspólnoty przyniesie wyraźne korzyści z powodu skali lub skutków, w porównaniu z działaniem na poziomie państw członkowskich.

²⁵ Zastosowane tu pojęcie paneuropejskości jest klarownym dowodem na supranarodowy i transnarodowy charakter prezydencji w Unii Europejskiej.