

Rozdział I. Teorie integracji europejskiej

Literatura: *J. Barcz*, Unia Europejska na rozstajach. Dynamika i główne kierunki rozwoju reformy ustrojowej – Traktat z Nicei, Traktat konstytucyjny, Traktat z Lizbony, Warszawa 2008; *T. Diez*, *A. Wiener* (eds.), *European integration theory*, Oxford 2009; *R. Grzeszczak*, Teorie integracji europejskiej, [w:] *S. Biernat* (red.), *System Prawa Unii Europejskiej*, t. 1, Podstawy i źródła prawa Unii Europejskiej, Warszawa 2020; *I.P. Karolewski*, *Pathologies of Deliberation in the EU*, *European Law Journal* 2011, vol. 17, iss. 1; *S. Konopacki*, Dylematy federalizmu europejskiego, *Studia Europejskie* 1998, Nr 4; *J. Kranz* (red.), *Suwerenność i ponadnarodowość a integracja europejska*, Warszawa 2006; *B. Rosamond*, *Theories of European Integration*, Palgrave 2000; *J. Ruszkowski*, *Wstęp do studiów europejskich*, Warszawa 2007.

§ 1. Wprowadzenie

I. Uwagi ogólne

W tym otwierającym podręcznik rozdziale Czytelnik odnajdzie przegląd podstawowych teorii integracji europejskiej. Jest to mozaika wielu i zróżnicowanych teorii, co odpowiada dynamice rozwoju integracji europejskiej, zapoczątkowanej formalnie w latach 50. XX w. i trwającej do czasów współczesnych w postaci Unii Europejskiej. Prezentowany przegląd teorii integracji europejskiej obejmuje siedem głównych koncepcji, ujętych tu w porządku wyznaczanym głównie przez ich chronologię oraz w powiązaniu z rozwojem danej teorii, do którego przyczyniły się badania naukowe, a przede wszystkim debaty i krytyka starszych teorii przez zwolenników kolejnych, uzupełniających lub konkurencyjnych w stosunku do poprzednich.

Zaprezentowane w niniejszym rozdziale teorie to: **federacja i federalizm, konfederalizm, funkcjonalizm i neofunkcjonalizm, międzyrządowa teoria integracji, teoria komunikacji, integracja przez prawo** oraz, dodatkowo, charakterystyka **systemu wielopoziomowego zarządzania**, oddającego najpełniej charakter współczesnego modelu integracyjnego struktur integracyjnych. Zaprezentowany tu zbiór oczywiście nie wyczerpuje katalogu teorii analizujących lub też mogących służyć analizie Unii Europejskiej, jest ich bowiem bardzo wiele. Rozdział, prezentując podstawowy trzon teorii zjawisk integracyjnych, buduje obraz tego, jak była i jak jest rozumiana integracja europejska, oraz jak kształtuje się wizja jej rozwoju w przyszłości, pozwala na zrozumienie natury instytucji Unii Europejskiej, roli państw członkowskich, wyjaśnia problemy normatywne integracji.

Oczywiście ważną rolę odgrywają także aktualne koncepcje, z natury rzeczy nieposiadające rozbudowanej struktury teoretycznej, a dotyczące wizji rozwoju UE. Teorie te wyjaśniają zazwyczaj istniejące mechanizmy funkcjonowania Unii Europejskiej. Są one prezentowane najczęściej przez unijnych decydentów, jak np. **koncepcja Unii „wielu prędkości”, teorie fuzji, reżimów, „Europy a la carte”** czy np. **scenariusze Komisji Europejskiej** o koncepcjach budowy przyszłej UE. Debata ta zintensyfikowała się na różnych forach i instytucjach po decyzji Zjednoczonego Królestwa o wystąpieniu z UE, podjętej w wyniku referendum z czerwca 2016 r., a zrealizowanej w 2020 r. Komisja Europejska 1.3.2017 r. ogłosiła Białą księgę w sprawie przyszłości Europy. Przedstawione zostały w tym dokumencie główne wyzwania, z jakimi zmagają się UE i zaproponowano pięć scenariuszy, według których można poprowadzić integrację. Strategie te czerpią z przedstawionych poniżej teorii integracyjnych, aczkolwiek nie jest możliwe, aby przyporządkować im jednoznacznie założenia jednej tylko teorii integracyjnej.

Kolejne punkty dotyczą wybranego teoretycznego podejścia, obejmując omówienie założeń teorii i odniesienia ich do Unii Europejskiej.

II. Teoria integracji europejskiej i jej znaczenie

- 2 Wyjaśnienia wymagają dwa tytułowe pojęcia – „teoria” oraz „integracja europejska”.

Teoria integracji europejskiej, generalnie, **jest usystematyzowaną refleksją naukową nad rozwojem współpracy politycznej, prawnej, społecznej i gospodarczej w Unii Europejskiej i rozwojem jej struktur instytucjonalnych oraz nad zakładanym jej politycznym *finalite***. Bliskoznaczne pojęcia do teorii integracyjnych to **koncepcje integracyjne**, a także **założenia, plany, idee czy projekty integracyjne**.

Integracja europejska jest procesem toczącym się na kontynencie europejskim, a jego głównym podmiotem jest Unia Europejska, która jest związana różnymi współzależnościami z Radą Europy, zajmującą się ochroną praw człowieka i innymi organizacjami międzynarodowymi, a także z państwami, które formalnie członkami UE nie są, ale są z nią ściśle powiązane (jak np. Szwajcaria, Norwegia czy Islandia).

- 3 Proces integracyjny ulega ciągłym przeobrażeniom. Bezpośrednio wskazuje na to **preambuła Traktatu Unii Europejskiej** (wersja skonsolidowana: Dz.Urz. UE C 202 z 2016 r., s. 13 ze zm.), stwierdzając, że państwa-strony traktatu (a więc państwa członkowskie Unii Europejskiej) są zdecydowane „przejsć do nowego etapu procesu integracji europejskiej, zapoczątkowanego ustanowieniem Wspólnot Europejskich; (...) kontynuować proces tworzenia coraz ściślejszego związku między narodami Europy, w którym decyzje są podejmowane jak najbliżej obywateli, zgodnie z zasadą pomocniczości” (akapity 1 i 13 preambuły TUE). *E.B. Haas*, jeden z najbardziej wpływowych neofunkcjonalnych teoretyków integracji, zdefiniował **integrację** jako proces, w którym aktorzy polityczni w kilku różnych, narodowych kontekstach są skłonni do zmiany lojalności, oczekiwań i działań na rzecz nowego centrum, którego instytucje posiadają lub pretendują do uzyskania jurysdykcji nad wcześniej istniejącymi państwami narodowymi (*E.B. Haas*, *The Uniting of Europe: Political, Social, and Economic Forces 1950–1957*, Stanford 1958, s. 16). Definicja ta obejmuje zatem zarówno proces społeczny (zmiana lojalności), jak i proces polityczny i prawny (budowa nowych instytucji władnych do wpływania na sprawy państw poprzez tworzenie prawa, które wiąże te państwa i ich obywateli).

Integracja europejska jest to zatem proces tworzenia **coraz ściślejszego związku między narodami Europy**, w którym decyzje podejmowane są z możliwie najwyższym poszanowaniem zasady otwartości i jak najbliższej obywateli (art. 1 TUE). Proces ten, od lat 50. XX w., tj. od powstania trzech Wspólnot Europejskich – w 1952 r. Wspólnoty Węgla i Stali (WWiS) oraz w 1957 r. Wspólnoty Gospodarczej (EWG) i Wspólnoty Energii Atomowej (Euratom), doprowadził do powstania w 1992 r. Unii Europejskiej, a więc organizacji ponadnarodowej (supranarodowej), która przejęła wiele cech państwowości (szerzej na ten temat zob. rozdział III, § 3–4). Integracja międzynarodowa prowadzi do harmonizacji, ujednolicania i unifikacji prawa państw w niej uczestniczących. Proces ten dotyczy państw i ich obywateli, a w efekcie oddziałuje także na grupy społeczne, systemy wartości czy systemy prawa. Integracja jest to proces wyłaniania się i organizowania horyzontalnych oraz wertykalnych powiązań między podmiotami (społecznymi, politycznymi i ekonomicznymi), które stabilizowane są przez reguły i procedury. W efekcie integracja jest to proces wyłaniania się szeregu, coraz bardziej skomplikowanych i zaawansowanych, powiązań między podmiotami (społecznymi, politycznymi i ekonomicznymi), opartych na wspólnych regułach, procedurach oraz wartościach (art. 2 TUE).

Przebieg procesu integracji w Unii Europejskiej jest determinowany przez trzy podstawowe czynniki, tj. przez rosnącą liczbę państw członkowskich (od 6 założycielskich do 27 współcześnie), rozszerzanie kompetencji UE poprzez traktaty rewizyjne (zmieniające) traktaty stanowiące Unię Europejską (Traktat o Unii Europejskiej i Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej) i w efekcie – przechodzenie z jednego etapu integracji do kolejnego oraz przez stały rozwój wspólnych polityk (jak np. wspólna polityka rolna, handlowa).

Funkcją użytych w tytule „**teorii**” jest wyjaśnianie Czytelnikowi istoty i natury europejskich procesów integracji w ich złożonym kształcie, której jednak one same nie kreują, ale definiują, opisują oraz objaśniają zależności i idee, które ciążą do określonych rozwiązań. **Teoria, będąc uogólnieniem określonej praktyki**, jest zbiorem założeń, które są sprawdzane w praktyce przez odrzucenie lub potwierdzenie. Teorie przedstawione w tym rozdziale stanowią zazwyczaj ogólną refleksję o abstrakcyjnym charakterze. Niektóre z nich opisują podejścia teoretyczne, wyjaśniające cele danej polityki lub skutki określonych decyzji, inne krytykują lub wskazują problemy związane z ogólnymi trendami na podstawie rozważań abstrakcyjnych, niektóre nadają ramy dla rozwoju w ramach większego schematu klasyfikacyjnego, inne zaś starają się wskazywać wytyczne normatywne.

Teorii integracyjnych, jak widać w tym rozdziale, jest wiele, a każda kolejna jest formułowana na podstawie krytyki poprzedniej, tzn. starszej, najczęściej w efekcie zmian, jakie zachodzą w procesie integracji oraz rozwoju badań naukowych. Kwestia tego, czy dana teoria przetrwa próbę czasu, czy też nie i zostanie zanegowana lub istotnie zrewidowana, zależy od wielu czynników, nie tylko od tego, czy trafnie w danym momencie opisuje ona określone zjawisko lub prognozuje jego konsekwencje. Przyjęcie pewnych określonych założeń teoretycznych może prowadzić do bardziej lub mniej odmiennych interpretacji integracji i samej Unii Europejskiej.

Z teorii czerpią polityczni decydenci, a więc zazwyczaj politycy, którzy zgodnie z reprezentowanymi ideami dążą do określonego rozwoju integracji. Jednak trudno założyć, że decydenci będą trzymali się określonej koncepcji i wizji integracyjnej. Swego czasu dobrze skomentował to **Jean-Claude Juncker**, ówczesny (i wieloletni) premier Luksemburga, a także w latach 2014–2019 Przewodniczący Komisji Europejskiej, który stwierdził, że europejscy przywódcy wiedzą doskonale, co mają zrobić w UE, ale nie wiedzą, jak wy-

grać następne wybory, jak już to robią. Jakże trafne spostrzeżenie, które odpowiada realiom samej Unii jak i jej państw członkowskich i prowadzonej na każdym z tych poziomów polityki.

III. Państwo jako centrum integracji europejskiej w warunkach globalizacji

6 Lektura traktatów stanowiących Unię Europejską dowodzi, że to **państwa są źródłem integracji** i – co stanowi pewien paradoks integracyjny – jej naturalną granicą, gdyż procesy te nie mogą się rozwijać wbrew woli państw, a ich istnienie (państwowości) nie pozwala na przekształcenie się UE w państwo federalne, co oznaczałoby, że państwa stałyby się częściami składowymi nowego państwa. Globalizacja przyczynia się do wzrostu ilości podmiotów aktywnych w stosunkach międzynarodowych, ich wzajemnych powiązań i uzależnień, a wreszcie wzmacnia procesy konstytucjonalizacji, zwłaszcza prawa międzynarodowego. Nie zmienia to jednak faktu, że to wciąż **państwo pozostaje w centrum procesów integracyjnych i wciąż jest najwyższą formą struktury politycznej**. Z drugiej strony państwo, w warunkach globalizacji, musi włączać się coraz mocniej w różnego rodzaju powiązania międzynarodowe, jest więc otwarte na integrację z innymi państwami. Szczególnym przykładem takich powiązań jest Unia Europejska. Istota wspomnianego paradoksu polega na tym, że państwo – aby skutecznie wykonywać swoje funkcje oraz utrzymać niezależność – zmuszone jest włączać się w jak największym zakresie w powiązania międzynarodowe i uczestniczyć w procesie globalizacji.

7 **Globalizacja**, która jest źródłem tych tendencji, oznacza szereg globalnych procesów gospodarczych, prawnych, społecznych i kulturowych prowadzących do wykształcania się coraz większych współzależności między państwami i kształtowania się globalnego społeczeństwa, zmiany roli państwa narodowego i poddania go silnej presji konkurencji transgranicznej, wzrostu skali różnorodnych interakcji poprzez wykorzystanie technologii informacyjnych, a także wzrostu znaczenia międzynarodowych organizacji o charakterze ponadnarodowym (jak Unia Europejska) i klasycznym międzynarodowym (jak np. Rada Europy czy Organizacja Narodów Zjednoczonych), a także coraz silniejszej pozycji ponadnarodowych korporacji (np. Apple, Alphabet, Microsoft i wiele innych).

W globalnym układzie sił wytwarza się paradoks. Globalizacja powstaje w znacznym stopniu bez, a nawet wbrew woli państw. W dużej mierze odpowiedzią właśnie na globalizację staje się integracja, a z kolei na procesy integracji – regionalizacja, rozumiana jako wzrost tendencji odśrodkowych w państwach, prowadzących do autonomizacji określonych regionów.

§ 2. Federacja i federalizm

8 **Federacja** to forma państwa (jego ustrój) złożonego z jednostek terytorialnych, o określonej autonomii, której obywatele wspólnie tworzą jeden naród. **Federalizm** z kolei to teoria i ideologia polityczna zorganizowania państwa lub niepaństwowej struktury terytorialnej, jaką jest np. Unia Europejska. O ile federacja nie może zaistnieć bez zmaterializowania się jednocześnie federalizmu, o tyle federalizm bez federacji może, a dowodem tego jest właśnie Unia Europejska.

Powstanie nowoczesnego państwa silnie wpłynęło na współczesne ujęcie federalizmu i to przede wszystkim ewolucja roli państwa wpływa na doktrynalne ujęcie federalizmu. Jednym z podstawowych czynników kształtujących rolę państwa są wskazane wcześniej procesy globalizacji, które doprowadziły do rozkwitu idei federalizmu jako zasady ustrojowej w Europie i generalnie – na całym świecie. Mowa jest tutaj nie tylko o federalizmie *sensu stricto*, a więc modelu odnoszonym do struktury terytorialnej państw i związanym z tym podziałem władz, ale także o zjawisku przyjmowania cech federalnych, nieprowadzących jednak do kształtowania federalnej państwowości, jak dzieje się to w przypadku UE. Idea federalna wyraża się w łączeniu terytorialnych jednostek, wcześniej oddzielnych lub autonomicznych, w nową formę związku. Początkowo dogmatyczne ujęcie suwerenności państwa wyprowadzało zasadę federalizmu do czysto międzynarodowych i umownych stosunków pomiędzy państwami. Dlatego wszelkie federalne związki interpretowane były pierwotnie jako organizacje międzynarodowe. Gdy pod koniec XVIII w. powstała jednak Unia Amerykańska, doszło tu do jakościowej zmiany i wprowadzenia idei federalnej w struktury państwowe, rozwijając się z czasem do form współczesnych nam, tj. **federalizmu konstytucyjnego państw** (jak np. Republika Federalna Niemiec czy Królestwo Belgii).

W efekcie federalizm zaczęto utożsamiać z federacją i z państwem federalnym. Federalizm to w pierwszej mierze **prawny pluralizm** i jest to pluralizm konstytucyjny. Federaliści dążą do zawarcia porozumień konstytucyjnych, określających relacje między kilkoma szczeblami władzy (europejskim, krajowym i lokalnym). Teoria federalizmu nie jest jednolita, w naukach politycznych i prawnych wskazuje się m.in. na federalizm centralistyczny i decentralistyczny, federalizm równowagi, kooperacyjny, regulacyjny oraz federalizm wykonawczy i finansowy. Różnorodność form federalizmu nie ogranicza się zatem tylko do państwa federalnego. Przejawia się na poziomie „związku państw”, jakim jest Unia Europejska, a w tym wypadku zwłaszcza w zobowiązaniu Unii do poszanowania tożsamości państw członkowskich, łącznie z ich państwowością i wewnętrzną autonomią konstytucyjną (art. 4 TUE).

Federalizm, ujmowany jako projekt teoretyczny dla procesów integracyjnych, blisko powiązany jest z ruchem postulującym stworzenie „**Stanów Zjednoczonych Europy**”. Po II wojnie światowej decydenci polityczni położyli nacisk na nowe modele współpracy państw w Europie, przede wszystkim aby zapobiegać kolejnej wojnie. Był to ruch antyfaszystowski z wieloma strategiami politycznymi opracowywanymi jako nowe koncepcje Europy, a prowadzące ostatecznie właśnie do powstania Unii Europejskiej. Wyrazem tych tendencji było słynne wystąpienie *W. Churchilla*, który, przemawiając w 1946 r. na Uniwersytecie w Zurychu, zasugerował, że Europejczycy powinni stworzyć strukturę, którą można by nazwać „Stanami Zjednoczonymi Europy”, ujmując to w ten sposób:

„Rada [Europy – *R.G.*] (...) musi ostatecznie objąć całą Europę, a pewnego dnia wszelkie podstawowe gałęzie europejskiej rodziny muszą stać się w niej partnerami (...), osiągniemy najwyższy dostępny stopień wspólnoty zintegrowanego życia Europy, bez niszczenia indywidualnych cech charakterystycznych dla tradycji jej starych i historycznych ras” (*A Four Years' Plan. A Broadcast Survey of Post – War Reconstruction. The War Speeches of Winston S. Churchill completed by Ch. Eade, vol. II, London 1952, s. 428*).

Formy tej struktury *W. Churchill* nie przesądzał, ale w sposób wyraźny nawiązywał do sukcesu Ameryki Północnej i sprawnie funkcjonującego tam już przez z górą 200 lat państwa federalnego, opartego na wspólnej dla wszystkich stanów konstytucji. Trzeba mieć

jednak na względzie, że żadna federacja nie jest identyczna z inną, każda kształtowana i determinowana była unikalnymi czynnikami historycznymi, tym samym nie można uznać któreś z nich za wzór dla rozwoju Unii Europejskiej.

- 11 Różne drogi procesów federalizacji Unii Europejskiej odzwierciedlane są **dwoma historycznymi i założycielskimi metodami integracyjnymi** – *Monneta* (tzw. metoda małych kroków) oraz *Spinelli* (tj. wprowadzania systemowych rozwiązań, np. Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy z 29.10.2004 r., Dz.Urz. UE C 310, s. 1, zwanego potocznie traktatem konstytucyjnym lub konstytucją europejską). Kulminacją strategii *Monneta*, tj. konkretnych kroków gospodarczych, miała być federalna Europa (efekt funkcjonalny). Sednem tej koncepcji jest postrzeganie integracji jako małych, przejrzystych, lecz mimo wszystko długofalowych kroków integracji gospodarczej, które koniec końców mają prowadzić do politycznego zjednoczenia Europy. Jakże znamienne są słowa *Jeana Monneta*, że Europa będzie wykuwana w kryzysach i stanie się sumą rozwiązań przyjętych w tych kryzysach. *Altiero Spinelli* uważał natomiast, że Europa *Monneta* w pewnym momencie w niedookreślonej przyszłości będzie podatna na paraliż wskutek kryzysu (np. **wywołanego przez pandemię COVID**, ponieważ nie uda jej się skonfrontować realiów i posiadanych zasobów siły politycznej. Instytucje centralne pozostają bowiem zbyt słabe, a przewidywane przejście z ilości na jakość nie nastąpiłoby z powodu nadmiernego uzależnienia od logiki funkcjonalnej (na temat funkcjonalizmu zob. niżej, § 4), stąd zakładał przejście od unii politycznej do federacji wskutek przyjęcia radykalnych reform (traktatów).

- 12 Jednak, jak dowiodły tego doświadczenia przed- i powojenne, klasyczna współpraca międzynarodowa była nieefektywna, a jednocześnie brak było woli i warunków, by stworzyć europejskie państwo federalne. Europa poszła więc swą własną drogą stopniowej integracji, której zapowiedź znalazła się w radiowym przemówieniu francuskiego Ministra Spraw Zagranicznych *R. Schumana*, wygłoszonym 9.5.1950 r. – w 5-lecie zwycięstwa nad Niemcami, co zresztą miało głęboko symboliczne znaczenie. I właśnie to stopniowe przechodzenie z jednego stadium integracji w drugie, rozszerzanie jej na kolejne dziedziny, oryginalny charakter mechanizmów decyzyjnych powodują, że bardzo trudno jest określić jakimś znanym pojęciem aktualny stan ustrojowy Unii Europejskiej.

Lektura traktatów stanowiących – Traktatu o Unii Europejskiej oraz Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, przekonuje, że istnieją dwa oblicza Unii Europejskiej – unii państw i Unii jako nowego podmiotu w stosunkach międzynarodowych. Powyższe uwidacznia się podczas próby zdefiniowania statusu państw członkowskich. W traktatach stanowiących UE znalazły się bowiem rozwiązania świadczące o silnej, suwerennej pozycji państw członkowskich, jak również i takie, które mogą otwierać drogę ku federalizacji systemu ustrojowego UE.

- 13 Mimo że w traktatach nie znalazło się ostatecznie odniesienie do federalizmu, to próby takie były podejmowane. Jednak począwszy od próby umieszczenia w **Traktacie z Maastricht z 7.2.1992 r.** (Dz.Urz. WE C 191, s. 1) wzmianki o federalnym systemie Unii Europejskiej, każda kolejna była konsekwentnie odrzucana. Słowo „federalny” było i nadal jest postrzegane w Europie jako słowo politycznie niebezpieczne. Stosunkowo niedawnym przykładem tego było usunięcie z preambuły Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy formuły oparcia procesów integracyjnych na „zasadach federalnych”. Zapis taki wprowadziło pierwotnie w 2002 r. Prezydium **Konwentu**, tj. ciała powołanego przez szefów rządów i państw UE (czyli Radę Europejską) dla opracowania głównych zagadnień

składających się na rozwój i przyszłość Unii Europejskiej, a wynikiem prac którego był projekt traktatu konstytucyjnego.

Współczesna nam **Unia Europejska** jest silnie **sfederalizowana**, niemniej **federacją nie jest**. Innymi słowy, w jej strukturze instytucjonalnej, posiadanych kompetencjach, ukształtowaniu niektórych polityk wpisana jest idea federalizmu, w znaczeniu, jakie zostało przedstawione na początku tego punktu. Nie jest jednak federacją, a więc nie jest państwem. Najsilniejsze cechy federalizmu występują w konstrukcji jednolitego rynku wewnętrznego i unii monetarnej, a także w unijnej strukturze instytucjonalnej. W tym wypadku federalizujący charakter ma zwłaszcza urząd wysokiego przedstawiciela Unii do spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa (który prowadzi wspólną politykę zagraniczną i bezpieczeństwa Unii), silna pozycja instytucjonalna Parlamentu Europejskiego i Komisji Europejskiej (a więc dwóch instytucji ponadnarodowych o charakterze regulacyjnym), a także Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (a więc sądu, który zapewnia jednolitą wykładnię prawa UE we wszystkich państwach członkowskich UE oraz jego przestrzeganie przez państwa i instytucje UE). Także unijna polityka monetarna niesie ze sobą silny „ładunek federalny” w odniesieniu do państw strefy euro. Do elementów federalnych systemu unijnego (czy też go federalizujących) można zaliczyć zasady podejmowania decyzji w głosowaniu większościowym w Radzie Europejskiej. Również procedura uchwalania budżetu wykazuje silną federalną naturę. Współdziałają w niej dwie instytucje: Rada i Parlament Europejski. Jest to pierwsza, na wskroś federalna, forma podejmowania decyzji, gdzie silne są odniesienia do zasad podejmowania decyzji w systemie dwuizbowych parlamentów. Obraz uzupełnia własny system finansowy Unii z określonymi dochodami własnymi, instytucja obywatelstwa Unii Europejskiej oraz unijny katalog praw podstawowych, a także charakter prawa Unii z fundamentalną w znaczeniu dla całego systemu integracyjnego zasadą pierwszeństwa tego prawa wobec prawa krajowego, w czym trudno nie zauważyć analogii do ustaw federalnych.

Analiza systemu Unii Europejskiej prowadzi m.in. do wniosku, że jest to szczególnie typ federalizmu charakterystycznego dla samej Unii. W niemieckiej doktrynie nazwano go **federalizmem wykonawczym**. Kompetencje organów krajowych i unijnych przeplatają się, funkcjonalnie stapiając je w jeden system instytucjonalny, który wymaga szerokiej współpracy pomiędzy swoimi poziomami. Współpraca ta ma swój instytucjonalny wyraz w Radzie (UE), sumie krajowych egzekutyw, na forum której krajowe kierownictwo angażuje się bezpośrednio i w najważniejsze dla Unii Europejskiej procesy decyzyjne.

Unia Europejska jest też szczególnie przykładem rozwiniętego **federalizmu regulacyjnego**. W tej odmianie federalizmu wagę przykładają się do regulacji normatywnych, a zatem do źródeł prawa, które regulują funkcjonowanie całej struktury. Postanowienia traktatów umożliwiają wyrobienie sobie ogólnego poglądu na rozdysponowanie władzy regulacyjnej w UE, która jawi się tu jako zorganizowany system regulacji wertykalnych i horyzontalnych. W ujęciu wertykalnym dotyczy on podziału kompetencji pomiędzy Unią i jej instytucjami a państwami członkowskimi, a w ujęciu horyzontalnym odnosi się do podziału kompetencji w określonych obszarach działania samej Unii. Przedstawiona tu wizja federalizmu, także z wyszczególnionymi dwoma typami – wykonawczym i regulacyjnym, jest bardzo pomocna w zrozumieniu natury prawnoustrojowej Unii Europejskiej. Dla opisanie istoty unijnego federalizmu doktryna często używa, powszechnie znanej, formuły traktatowej mówiącej o „**coraz ściślejszej unii wśród narodów Europy**” (art. 1 TUE).

§ 3. Konfederalizm

- 17 Drugim znanym modelem odniesienia dla unii Europejskiej jest **regionalna organizacja międzynarodowa**, oparta na umowie międzynarodowej, w ramach której państwa współpracują ze sobą, z poszanowaniem suwerenności członków tej organizacji. W istocie **jest to ogólna definicja konfederacji**. Do tego modelu nawiązano m.in. w 1948 r. na Kongresie europejskim w Hadze, którego prawnoustrojowym następstwem było powołanie w 1949 r. **Rady Europy**, która jednak wskutek starań brytyjskich przyjęła formę klasycznej organizacji międzynarodowej, bez elementów federacyjnych czy konfederacyjnych.

Rada Europy (Council of Europe) powstała 5.5.1949 r. w wyniku podpisania Traktatu z Londynu (Statutu Rady Europy) przez 10 państw (Belgię, Danię, Francję, Holandię, Irlandię, Luksemburg, Norwegię, Szwecję, Wielką Brytanię i Włochy). Obecnie liczy 46 państw członkowskich, Białoruś została zawieszona w członkostwie, a Rosja – członek od 28.2.1996 r. – w związku z agresją na Ukrainę – została najpierw zawieszona 25.2.2022 r., w efekcie sama rozpoczęła procedurę wystąpienia z Rady Europy 15.3.2022 r., ale już w tym samym dniu została z niej usunięta.

- 18 **Konfederacyjna teoria integracji** stoi w swoich założeniach w opozycji do federalizmu. Koncepcja ta wykazuje silne powiązania z **międzypaństwowością** (międzypaństwową teorią integracji). **Konfederalizm** jest koncepcją teoretyczną, zakładającą utworzenie w Europie systemu międzynarodowego w formie **konfederacji**. Istotą konfederalizmu jest dążenie do zbudowania, w drodze stopniowego procesu integracji oraz przy zachowaniu suwerenności państwowej, związku państw (europejskich). Zakłada on zatem najsłabsze powiązania między współpracującymi państwami.

- 19 **Konfederacja** jest to co do zasady związek państw realizowany w określonych politykach i dziedzinach. Termin „konfederalizm” pochodzi od łacińskiego słowa *confoederatio* („związek”) i jest to pojęcie wywodzące się od starszego terminu „konfederacja”. Konfederacja jest teoretycznym podejściem do procesów integracyjnych, które różni się koncepcyjnie zarówno od federalizmu, jak i federacji.

Zwolennikiem takiej formy współpracy europejskiej był m.in. prezydent Francji *Ch. de Gaulle*, którego wizja zintegrowanej Europy bywa utożsamiana właśnie z ujęciem konfederalnym. Reprezentowana przez *de Gaulle’a* koncepcja tzw. **Europy ojczyzn** oparta była na założeniu suwerenności narodowej, prymatu bezpieczeństwa i potrzeby współpracy dyplomatyczno-politycznej. *De Gaulle* krytykował ponadnarodowe wizje Europy, a opowiadał się za „koncertem państw europejskich”, w którym państwa członkowskie współpracowałyby ze sobą, nie przekazując jednak prawa do wykonywania swoich suwerennych praw i kompetencji na rzecz instytucji Unii Europejskiej.

- 20 Trzeba mieć na uwadze, że koncepcja konfederalna nie wyklucza, aczkolwiek w dłuższej perspektywie czasowej, możliwości przejścia z tej formy integracji do federacji. W związku jednak z rozwojem procesów integracji idea konfederacji europejskiej wyczerpała swój potencjał tak intelektualny, jak i aplikacyjny. Nie wyklucza to jednak możliwości powrotu do tej koncepcji w przyszłości, co oznaczałoby jednak silny **regres integracji europejskiej**.

§ 4. Funkcjonalizm i neofunkcjonalizm

Zważywszy, że Unia Europejska (tzn. Wspólnoty w latach 50. XX w.) powstała przede wszystkim wskutek pragmatycznych celów, tj. **zapewnienia pokoju, przyspieszenia rozwoju gospodarczego oraz zniwelowania różnic rozwojowych między państwami członkowskimi**, to założenia teorii funkcjonalizmu oraz neofunkcjonalizmu wpisują się w te wskazane założenia założycielskie i je objaśniają najpełniej. Jednak procesy integracyjne poszerzały się o kolejne cele (nie tylko gospodarcze, ale także społeczne, polityczne) i w efekcie także te charakteryzowane w tym punkcie teorii nie sprostały w pełni „próbie czasu”.

Funkcjonalizm, jako teoria charakteryzująca procesy integracji europejskiej, przeżywał swój intelektualny rozkwit w latach 50. XX w. Dominował wówczas pogląd, że rozwój procesów integracyjnych w Europie postępować będzie funkcjonalnie, tj. wyznaczać je będą **poszczególne sektory gospodarcze poddane procesom integracyjnym**, jak np. utworzenie wspólnego sektora węglowego. W zasadzie było to **sedno idei funkcjonalizmu**.

Funkcjonalizm jest jednak szerszą, uniwersalną teorią, tłumaczącą zjawisko integracji międzynarodowej jako takiej. Założenia funkcjonalizmu opierają się na konsensusie państw (ich rządów), a więc spójności oczekiwań, interesów, a w pewnej mierze i problemów. Założenia te stały się zresztą przyczyną późniejszej krytyki tej teorii. W ujęciu tej koncepcji podstawową motywację rządu stanowią korzyści, które niesie ze sobą sektorowa integracja dla zaspakajania potrzeb obywateli. Funkcjonalizm, wyjaśniany w nauce przede wszystkim przez prace *D. Mitrany’ego*, oferuje przede wszystkim **technokratyczną wizję rządów**. Autor ten zakładał, że ograniczone terytorialnie państwo narodowe (co ma miejsce zwłaszcza w warunkach wzmoczonej konkurencji powstającej w wyniku wspomnianej wyżej globalizacji) nie może skutecznie osiągnąć zakładanych celów i efektywnie realizować polityki, gdyż opiera się na utrwalaniu narodowo kształtowanych dogmatów i możliwości działania. W ujęciu tej teorii efektywne, a więc przynoszące korzyści, zarządzanie potrzebami ludzkimi wymaga powołania podmiotów, które będą dostosowane do realizacji poszczególnych zadań. Ich forma powinna zależeć od funkcji, jaką mają spełniać (stąd wywodzi się nazwa teorii – funkcjonalizm).

Model funkcjonalizmu *Mitrany’ego* stoi w opozycji do idealistycznych koncepcji federalistów, ponieważ zakłada, że „Stany Zjednoczone Europy” powstałe na podstawie traktatu konstytucyjnego, pozostaną tworem sztucznym, który nie doprowadzi do harmonijnej współpracy i nie ukształtuje wspólnoty. W efekcie dojdzie w pewnym momencie tego procesu do dezintegracji i regionalizacji, zwłaszcza w wyniku różnic poziomu życia i rozwoju pomiędzy niektórymi regionami.

Funkcjonalizm zaproponował inną drogę. W przeciwieństwie do federalizmu nie zakładał tworzenia nowego federalnego państwa europejskiego, w opozycji zaś do konfederalizmu podważał utrzymanie przez państwa członkowskie wyłącznego prawa do wykonywania ich kompetencji. Była to próba wyboru drogi pomiędzy twierdzą państwa narodowego i formą państwa na wzór „Stanów Zjednoczonych Europy”. Funkcjonalizm wywodzi się z liberalnej wizji świata. Państwa decydują się na przystąpienie do organizacji międzynarodowych, w tym o charakterze integracyjnym, przede wszystkim ze względu na płynące z tego korzyści gospodarcze. Funkcjonałiści twierdzili, że społeczeństwa są gotowe poświęcić „część swojej wolności” (rozumianej bardziej jako praw gwarantowanych tylko dla własnych obywateli / przynależnych danego państwa) za uzyskiwany dobrobyt

i redukcję źródeł konfliktów międzypaństwowych. W wyniku gospodarczej współpracy w Europie miał zapanować **trwały pokój**. I rzeczywiście, tworząc Wspólnoty w latach 50. XX w., przyjęto za podstawowy cel zapewnienie pokoju (*no-war principle*). Z pewnością ustanowienie Europejskiej Wspólnoty Węgla i Stali było początkiem rewolucji w życiu międzynarodowym jednoczącej się części Europy, która ze względu na amerykański parasol ochronny nad nią przestała być „drapieżnikiem” w stosunkach międzynarodowych i mogła się w efekcie tego harmonijnie rozwijać w trudnych globalnych realiach politycznych XX w. Z kolei dobrobyt gospodarczy przyczyniłby się do rozszerzania form integracyjnych także na dziedziny pozagospodarcze. Traktatowy wymiar tych założeń znajduje się w wielu przepisach jak i w preambule TUE, ale zwłaszcza w celach Unii Europejskiej wyrażonych w art. 3 ust. 1 TUE: „Celem Unii jest wspieranie pokoju, jej wartości i dobrobytu jej narodów”.

24 Jak każda z teorii integracyjnych, także ta doczekała się krytyki, wywołując tym samym dyskusję, która wykreowała kolejną teorię (w tym wypadku **neofunkcjonalizm**). Krytycy teorii funkcjonalnej zarzucali jej przede wszystkim, że dąży do utopijnego oddzielenia interesów społecznych od polityki, a także że sprowadziła potrzeby ludzi zasadniczo do dóbr materialnych, pomijając inne uwarunkowania i czynniki, takie jak np. tożsamość, system wartości, historię czy tradycje.

Neofunkcjonalizm został niejako u swoich źródeł dedykowany integracji europejskiej i jest z nią związany. Można uznać, że w zasadzie **stanowi pierwszą próbę teoretycznego wyjaśnienia bezpośrednio nowych form integracji regionalnej**, zapoczątkowanej w Europie w latach 50. XX w. Teoria ta narodziła się na założeniach (a raczej ich krytyce) funkcjonalizmu i podobnie jak on wypływa z liberalnej wizji świata, operując podobnymi metodami działania. Mimo to różni się od niego. Dlatego nie należy jej uważać za kontynuację funkcjonalizmu, ale za kolejną i opozycyjną wręcz teorię.

Neofunkcjonalizm wychodzi z założenia, że **integracja opiera się na zjawisku „rozlewania” (*spill-over*)**, a także **socjalizacji elit oraz pluralizmu interesów społecznych**. Teoria ta proponuje **procesowy charakter integracji**, kładąc silny nacisk na istnienie instytucji ponadnarodowych (zwłaszcza takich jak obecnie Komisja Europejska i Parlament Europejski czy Trybunał Sprawiedliwości UE), które naturalnie dążą do intensyfikacji integracji i stanowią gwarancję zachowania tego, co w niej zostało już osiągnięte. Obierając za punkt wyjścia doświadczenia Europejskiej Wspólnoty Węgla i Stali oraz dwóch kolejnych Wspólnot, tj. EWG i Euratomu, neofunkcjonałści wskazali, w jaki sposób celowa integracja działań w wybranych sektorach gospodarki różnych państw może przyczynić się do szerszej integracji ekonomicznej.

Neofunkcjonalizm kształtuje określoną strategię dla architektury integrującej się Europy, zgodnie z którą w pierwszej kolejności powinna nastąpić integracja powierzchowna w obszarach związanych ze strategicznymi sektorami gospodarki, jakimi były np. w latach 50. XX w. węgiel i stal, a współcześnie jest to np. energetyka. Towarzyszyć temu powinno powołanie ośrodka władzy centralnej, projektującej i wykonującej proces integracji w tych dziedzinach, oraz umożliwienie tej władzy podejmowania działań wspierających dalszą integrację. Integracja poszczególnych sektorów gospodarki różnych państw wywrze w efekcie presję funkcjonalną na integrację sektorów z nimi powiązanych (*spill-over*).