

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; *J. Czaputowicz*, Teorie integracji europejskiej, Warszawa 2020; *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; *D. Kornobis-Romanowska*, *R. Grzeszczak* (red.), Traktat o Unii Europejskiej. Komentarz, Warszawa 2023 [preambuła]; *E.B. Haas*, The Uniting of Europe: Political, Social, and Economic Forces 1950–1957, Stanford 1958; *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 jest dynamiczny i 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, oczekiwania 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*, 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).
- 4 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 najbliżej 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 i 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 czy handlowa – na temat wspólnej polityki handlowej zob. rozdział XVII).

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 wygrać 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.

9 **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 którejś z nich za wzór dla rozwoju Unii Europejskiej.

Różne drogi procesów federalizacji Unii Europejskiej odzwierciedlane są **dwiema historycznymi i założycielskimi metodami integracyjnymi** – *Monneta* (tzw. metoda małych kroków) oraz *Spinelliego* (tj. wprowadzania systemowych rozwiązań, np. Traktatu

10

11

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 czy wojnę w Ukrainie**), 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). Obecny kryzys, wywołany wojną w Ukrainie i zmianą polityki amerykańskiej, zmusza Unię Europejską do zjednoczenia zasobów obronnych. W konkluzjach z nadzwyczajnego szczytu Rady Europejskiej z 6.3.2025 r. przywódcy państw członkowskich zobowiązali się do wzmocnienia gotowości i zdolności obronnych UE, a także zwiększenia wsparcia wojskowego dla Ukrainy [zob. Special meeting of the European Council (6 March 2025) – Conclusions, Brussels, 6.3.2025 r., EUCO 6/25, <https://www.consilium.europa.eu/media/tzkadtec/20250306-european-council-conclusions-en.pdf>, dostęp: 1.6.2025 r.].

- 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 uwiadacznia 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 wzmożonej 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 proponował 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*).

§ 5. Międzyrządowa teoria integracji

Co do zasady **międzyrządowość** traktuje **państwa**, a w szczególności ich rządy, jako **podstawowe podmioty biorące udział w kreowaniu procesów integracji**. Dlatego międzyrządowość jest postrzegana jako główny oponent wszystkich tych teorii, które przewidują zanik państw narodowych w Europie. Integracja państw jest wynikiem strategicznych i racjonalnych negocjacji, w których pozycja rządu odgrywa kluczową rolę. 25

Zwłaszcza w **okresach kryzysów** (np. kryzysy w UE z XXI w. – gospodarczy i finansowy zwłaszcza w sferze euro, migracyjny i uchodźczy, związany z pandemią COVID-19) zdolność operacyjna instytucji unijnych, zazwyczaj wskutek brakujących im kompetencji, okazywała się niewystarczająca do ich rozwiązywania. W efekcie powstawało bardziej lub mniej uzasadnione w faktach przekonanie społeczne, że najważniejszym, bo najskuteczniejszym elementem struktury integracji europejskiej pozostają nadal państwa członkowskie. To z kolei w naturalny sposób ożywiało teorię międzyrządowości jako charakteryzującej obecne podczas kryzysów zjawiska.

Są różne podejścia do teorii międzyrządowej, ich przedstawiciele wspólnie jednak twierdzą, że teoria ta jest w stanie ująć i wyjaśnić zarówno okresy radykalnych zmian w UE (a więc nawiązujących np. do metody *Spinellego* – poważnych, daleko idących rewizji), jak i zmian wynikających ze zbieżnych preferencji rządów, a także okresy inercji wynikającej z rozbieżnych interesów narodowych. Najsłynniejszy przedstawiciel tej teorii, *A. Moravcsik*, podkreśla kluczowy wpływ wewnątrzpaństwowych procesów kształtowania opinii i interesów na zachowanie się państw w systemie międzynarodowym. „Międzyrządowcy” postawili hipotezę, że rozwój integracji europejskiej jest determinowany przez interesy państw i wyniki negocjacji prowadzonych na forum UE. Integracja ma miejsce wówczas, jeśli dla państw narodowych występuje stała nadwyżka zysków nad stratami. W efekcie integracja nie tylko nie prowadzi do osłabienia państw uczestniczących w integracji, ale przeciwnie – wzmocnienia ich, ponieważ odbywa się zgodnie z ich zasadami i interesami. 26

Warto wspomnieć, że z teorią międzyrządową silnie powiązany jest tzw. **nowy instytucjonalizm**. Jest to ruch w ramach nauk społecznych, jednakże wewnętrznie zdywersyfikowany, bo łączący w sobie kilka nurtów, które łączy jednak uznanie kluczowej roli instytucji w kształtowaniu życia społecznego, dlatego ma na celu udoskonalenie badań nad instytucjami. 27

§ 6. Teoria komunikacyjna

Prekursorem intelektualnym teorii komunikacyjnej był na przełomie lat 50. i 60. XX w. *K. Deutsch*. Jest ona także nazywana transakcjonalizmem ze względu na znaczenie podmiotów w transnarodowych w procesie integracji. **Osią procesu integracji pozostaje państwo**, a w efekcie powstaje **wspólnota państw**, w której podstawą dla działań stanowi proces komunikowania się. Teoria ta zyskała na znaczeniu wraz z okrzepnięciem integracji ekonomicznej, co zaktywizowało także pozagospodarcze obszary, co z kolei wymagało porozumienia między narodami ingerujących się państw. **Teoria ta eksponuje społeczny wymiar integracji**, opiera się na zaufaniu i poczuciu przynależności do wspólnoty. Postęp procesów integracyjnych prowadzić ma do powstania stanu bezpieczeństwa, co zapewnia 28

wspólnota ludzi, powstała właśnie w wyniku komunikowania się. *Deutsch* wskazywał na ograniczone możliwości w rozszerzaniu integracji o kolejne państwa, uznając, że istnieją granice wyporności integracji, a są nim tylko efektywne państwa.

W praktyce teoria ta bywa wykorzystywana do opisu różnych współczesnych procesów współpracy międzynarodowej. Jej elementy są zakodowane m.in. w celach i w sposobie działania NATO, Rady Europy, a także samej Unii Europejskiej, zwłaszcza w jej ujęciu z koncepcji *de Gaulle'a*, opartej na założeniu suwerenności narodowej, prymatu bezpieczeństwa i współpracy dyplomatycznej.

§ 7. Integracja przez prawo

29 Prawo *per se* posiada bardzo silny potencjał integracyjny. Dzięki tej cesze możliwy był na niespotykaną wcześniej skalę rozwój struktur, które prawo tworzyło, zwłaszcza w drugiej połowie XX w. Procesy te wciąż trwają, a szczególnie rozwiniętym ich przykładem pozostaje Unia Europejska. Integracja przez prawo to zbiór, często zróżnicowanych, poglądów i idei na temat tego, w jaki sposób prawo Unii Europejskiej wspomaga proces integracji. Unia Europejska jest w niej przedstawiana jako jurystyczna idea, która powstała na podstawie prawa, działa w oparciu o prawo i jest strukturą prawa.

Integracja przez prawo wywarła silny wpływ na rozwój badań nad UE. Od początku bowiem teoria ta stawia pytanie, w jaki sposób prawo stwarza formę „związku federalnego” w Europie. Pytanie to pozostaje aktualne, jednak jego kontekst dynamicznie się zmienia, czego najnowszym przykładem jest pandemia COVID-19 i zmiany w procesach integracyjnych, które już wywołała i zapewne jeszcze wywoła. Wydaje się, że najpoważniejsza trudność w integracji przez prawo wynika z problematycznego zadania znalezienia sposobu na rozwijanie integracji w kontekście nie tylko wielowymiarowego kryzysu, a w zasadzie sekwencji kryzysów, ale także w atmosferze powszechnej nieufności wobec pozytywnej siły prawa. Problem ten narasta zwłaszcza w związku z obserwowanym w XXI w. bezprecedensowym co do skali **łamaniem przez niektóre z państw członkowskich wartości UE** (art. 2 TUE), a przede wszystkim **zasady rządów prawa**.

30 Od samego początku integracji europejskiej przyjęto **zasadę autonomii prawa integracyjnego**, tak od systemów prawa krajowego, jak i międzynarodowego. Należy podkreślić, że owa separacja Unii i jej prawa od prawa międzynarodowego była i wciąż jest kwestionowana przez wielu prawników internacjonalistów (zajmujących się badaniami nad prawem międzynarodowym publicznym), analizujących Unię Europejską w ramach systemu organizacji międzynarodowych, przyjmujących często pogląd, że Unia Europejska jest, choć najwyżej rozwiniętym, to jednak przykładem swojego (międzynarodowego) rodowodu i natury. Sprzeciwu wobec postrzegania UE jako organizacji międzynarodowej nie wnosiły ani państwa członkowskie, ani sama UE i jej instytucje. Także Trybunał Sprawiedliwości UE nie sformułował poglądu odmiennego, stwierdzając, że „Traktat EWG stworzył własny system prawny”. Trybunał w **słynnych wyrokach w sprawach van Gend & Loos** oraz **Costa** usiłował odróżnić Traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Gospodarczą z 25.3.1957 r. od „innych” lub „zwykłych” traktatów międzynarodowych, ale ta odmienność nie była podkreślana jako fakt oznaczający, że TEWG stworzył coś innego niż organizację międzynarodową (szerzej na ten temat zob. rozdział III, § 3, pkt III).

Zob. wyr. TS z 5.2.1963 r., 26/62, NV Algemene Transport- en Expeditie Onderneming van Gend & Loos przeciwko Nederlandse administratie der belastingen, EU:C:1963:1, oraz z 15.7.1964 r., 6/64, Flaminio Costa przeciwko E.N.E.L., EU:C:1964:66.

To Trybunał Sprawiedliwości UE znacząco przyczynił się do obecnego stanu integracji (prawnej) przez sformułowanie wielu nawiązujących do siebie „**doktryn prawnych**”. Mowa tu m.in. o doktrynie bezpośredniego skutku (*direct effect*), pierwszeństwa prawa (*primacy, supremacy*), kompetencji dorozumianych (*implied powers*) czy doktrynie praw człowieka (*human rights*). Wszystkie one są szczegółowo omówione w podręczniku (zob. rozdziały IV, XII i inne). Pojawienie się kodyfikowanych źródeł ochrony praw podstawowych, jak Karta praw podstawowych Unii Europejskiej (Dz.Urz. UE C 202 z 2016 r., s. 389), przyczyniło się do wzmocnienia integracji europejskiej właśnie przez prawo. Dzieje się tak w kilku płaszczyznach, a mianowicie dochodzi do uniformizacji systemu prawnego, wzmocnienia procesów jurydykacji struktur integracyjnych i tym samym zaktywizowania procesów ich konstytucjonalizacji. Warto mieć na względzie, że to właśnie Karta praw podstawowych, od 2009 r. jako źródło prawa pierwotnego UE, wzmocniła rolę Trybunału Sprawiedliwości UE jako ogólnosystemowego (unijnego) jej interpretatora, utrwaliła tendencje federalistyczne Unii, a wreszcie dodała „substancji materialnej” obywatelstwu UE, ustanawiając wielopoziomowy system ochrony praw podstawowych (człowieka). Wszystkie te elementy, chociaż w różnym zakresie, mają wpływ na budowanie europejskiej przestrzeni sądowej, a *de facto* – procesów integracyjnych.

Rozwój procesów integracyjnych jako integracji przez prawo doprowadził do powstania nowego systemu prawnego, który jest wiążący dla państw i ich obywateli (obok krajowego i międzynarodowego). Ten nowy stan obowiązujących norm różnych systemów prawnych na jednym terytorium objaśnia **konceptja multicentryczności systemu prawnego**, w której tradycyjny model systemu prawnego jako systemu monocentrycznego o hierarchicznej strukturze ulega zakłóceniu, gdyż **monocentryzm ustępuje multicentryzmowi**. Podstawowym założeniem koncepcji multicentryczności prawa oraz nauki o stosunkach międzynarodowych jest fakt zajmowania przez niepaństwowe podmioty obszarów (decyzji politycznych, prawa) wcześniej zastrzeżonych wyłącznie dla państwa. Następuje krzyżowanie i zazębianie się kompetencji do tworzenia, implementacji, stosowania i wykładni prawa pomiędzy państwami narodowymi a podmiotami o charakterze ponadnarodowym, związane z przepływem władzy między tymi poziomami. Tym samym powstaje jeden niehierarchiczny system środków władzy posiadających kompetencje prawodawcze, a tym samym **niehierarchiczny system prawa**. Multicentryczność prawa oznacza konieczność akceptacji samego faktu, że różne centra mogą w wiążący sposób wypełniać swoim działaniem tę samą przestrzeń prawną. Dotyczy to zarówno tworzenia prawa, jak i wykonywania oraz interpretacji. Można zatem mówić o multicentryczności ośrodków tworzenia prawa, multicentryczności wykonawczej, a wreszcie stosowania i interpretacji prawa (sądowej).

§ 8. System wielopoziomowego rządzenia

Założenia licznych teorii objaśniających wybrane zagadnienia integracji europejskiej stara się połączyć **konceptja wielopoziomowości** czy też wielopoziomowego rządzenia (*multilevel governance*). Jest to nurt relatywnie wciąż młody, bo powstały w latach 90. XX w., który wciąż pozostaje w fazie kształtowania.

Koncepcja „wielopoziomowości” obejmuje relacje zachodzące pomiędzy podmiotami aktywnymi w procesie rządzenia na poziomie lokalnym i regionalnym, krajowym oraz międzynarodowym (tu: unijnym). Dotyczy ona, ujmując najkrócej jej przedmiot, decyzji i procesów prowadzących do ich podjęcia, a zachodzących na różnych poziomach, będąc tym samym koncepcją transgranicznego porządku administracyjno-regulacyjnego. W związku z tym **wielopoziomowe rządzenie** nie jest teorią, a raczej **modelem podziału władzy**, i wiąże się z wielopoziomową strukturą UE oraz wyraźnie wpisuje w analizę politologiczną. Różni się ona od analizy prawnej, która z kolei odwołuje się do wielocentrycznego charakteru prawa unijnego, o czym była mowa w poprzednim punkcie rozdziału.

- 34 W Unii Europejskiej państwa członkowskie, w niektórych obszarach polityki, połączyły swoje suwerenności (tzw. suwerenność dzielona) i zharmonizowały przepisy dotyczące w szerokim zakresie spraw ekonomicznych, społecznych i kwestii politycznych. Połączenie suwerenności czy też jej wspólne wykonywanie przejawia się właśnie ukształtowaniem systemu wielopoziomowego, w którym władza została podzielona pomiędzy wiele szczebli (państwowy i regionalny oraz unijny). Kompetencje organów krajowych i unijnych przeplatają się, funkcjonalnie stapiając je w jeden system instytucjonalny, który w związku z tym wymaga szerokiej współpracy pomiędzy tymi poziomami.
- 35 Wielopoziomowe rządzenie oraz podział kompetencji między różne szczeble władzy w procesach decyzyjnych ukształtowały się początkowo na gruncie unijnej polityki regionalnej (spójności). Jest to skoordynowane działanie Unii, państw członkowskich oraz władz regionalnych i lokalnych, oparte na partnerstwie i służące tworzeniu i realizowaniu polityki Unii Europejskiej. Wiąże się ono ze wspólną odpowiedzialnością poszczególnych szczebli władzy i opiera się na wszystkich źródłach legitymizacji demokratycznej oraz reprezentatywnym charakterze poszczególnych podmiotów. Wielopoziomowe sprawowanie rządów stanowi zatem raczej polityczny schemat działania niż instrument prawny i nie powinno być postrzegane jedynie przez pryzmat podziału uprawnień. Jest to proces dynamiczny, odbywający się w kierunku poziomym i pionowym (horyzontalnie i wertykalnie), który nie prowadzi jednak do rozmycia się odpowiedzialności politycznej, a wręcz przeciwnie – w sytuacji gdy jego mechanizmy i narzędzia są odpowiednie i prawidłowo stosowane, ułatwia przyjmowanie odpowiedzialności za decyzje i za wspólną ich realizację.
- 36 Fundamentalne znaczenie dla realizacji koncepcji *multilevel governance* w UE ma **zasada pomocniczości**, której przestrzeganie zagwarantuje odpowiedni podział kompetencji między współrządzającymi, a tym samym zapewni największą efektywność realizowanych działań. Dodatkowo kluczową rolę odgrywa tu zasada lojalnej współpracy państw członkowskich (art. 4 TUE), której wynikiem są liczne kooperacyjne obowiązki współpracy samych organów państw członkowskich (wymiar horyzontalny) oraz organów krajowych i instytucji, organów i jednostek organizacyjnych UE (wymiar wertykalny). Wzmoczone procesy decentralizacji są efektem coraz szerszych zadań w ramach kompetencji zarządzania rozbudowywanymi i nowymi politykami (**polityka sieci**). W tych warunkach, tj. wobec coraz większej specjalizacji tematów i powiększającego się kręgu podmiotów współuczestniczących w kreowaniu polityki i jej wdrażaniu, w procesie decyzyjnym konieczne stało się uwzględnianie wiedzy specjalistycznej, pozwalającej na wybór odpowiednich rozwiązań. Charakterystyczny jest wzrost znaczenia tzw. prawa miękkiego (*soft law*), a także rosnąca rola społeczeństwa obywatelskiego (*civil society*) w procesie decyzyjnym.

§ 9. Dla pogłębienia wiedzy

Przykładów i możliwych form uszczegóławiania podtypów teorii i koncepcji jest wiele, 37 szeroko o tym piszą zwłaszcza autorzy zachodni, np.: *T. Diez, A. Wiener* (eds.), *European Integration theory*, Oxford 2009, *B. Rosamond*, *Theories of European Integration*, Palgrave 2000, *S. Schieder, M. Spindler* (eds.), *Theories of International Relations*, London–New York 2014 oraz *D.N. Chryssochoou*, *Theorizing European Integration*, Routledge 2009, a w Polsce przede wszystkim autorzy wywodzący się głównie z nauk politycznych (zob. prace takich autorów, jak m.in. *J. Ruszkowski, S. Konopacki, W. Bokajło, P. Borkowski* czy *J. Barcz i C. Mik*). Autorzy ci wskazują na wiele kolejnych teorii i koncepcji, a jest to proces niezakończony, co wiąże się z dynamiką integracji i zmienną jej uwarunkowań.

Część teorii dawnych odzyskuje w efekcie „na aktualności”, część przestaje odpowiadać realiom integracyjnym, co nie oznacza, że nie powrócą ich założenia do praktyki integracyjnej. Jednak o tym, czy dana teoria obroni się wraz z upływem czasu, czy też upadnie lub zostanie znacząco zrewidowana, decyduje więcej czynników niż tylko to, czy z powodzeniem opisuje ona dane zjawisko lub przewiduje jego konsekwencje. Idąc dalej w wątpliwościach co do zdolności aplikacyjnych istniejących teorii, stawia się pytanie: jeżeli jednak Unia Europejska jest tylko unikalna, to czy możliwe jest sformułowanie ogólnej teorii odnoszącej się do zjawiska tak wyjątkowego? Teorie integracji europejskiej należy analizować zarówno na gruncie kryteriów, jakie wydają się one sobie stawiać, jak i – w sposób krytyczny – jako przejaw pewnych form tworzenia wiedzy, umiejscowiony jednak w określonych realiach i zmiennych czasowo uwarunkowaniach. Tym samym jest to również spojrzenie na teorię z perspektywy kontekstu, w jakim powstawały (zatem na gruncie nauk społecznych oraz rzeczywistości praktyki integracyjnej) oraz z perspektywy związku między teoriami integracji europejskiej a praktyką integracji i zarządzania na szczeblu UE. 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.

Wnioski wynikające z analizy teorii – tych wcześniejszych i tych współcześnie eks- 38 ploatowanych – wskazują, że abstrakcyjne i oderwane od praktyki teorie integracji europejskiej pozostały nieaplikowalne. Pierwotne teorie integracji europejskiej były tworzone przede wszystkim jako programy polityczne, których celem było przezwyciężenie kryzysu europejskiej państwowości narodowej w połowie lat 50. XX w.

Jednak wraz z neofunkcjonalizmem rozwinęła się empiryczno-analityczna teoria, która była bardziej pojemna i elastyczna, prognozując nie stan zastany, ale i jego tendencje rozwojowe. W tym nurcie, dla zobrazowania, można umieścić szereg nowszych tzw. koncepcji zależności integracyjnych. Podkreślany jest w nich proces stopniowego scalania się dotąd niezależnych elementów. Ważną koncepcją są w tym ujęciu **teorie reżimów**, łączące ze sobą pozornie sprzeczne założenia. Co do zasady popierają ideę ponadnarodowych instytucji i przenoszenie niektórych kompetencji państwowych na szczebel ponadnarodowy, z drugiej jednak strony zakładają nieuchronność maksymalizacji siły i prestiżu państw narodowych, powiązanych jednak szeregiem współzależności (wyrażających się zwłaszcza w potrzebie dostosowania ustrojowego po stronie państw członkowskich, odpowiednim rozwojem po stronie UE przez umocnienie legitymacji demokratycznej, wspólnej aksjologii i ochrony praw podstawowych). Powyższe wyróżnia organizacje ponadnarodowe, jak UE, od organizacji międzynarodowych (międzypaństwowych), przy czym nie zmienia to statusu takiej organizacji jako organizacji międzynarodowej.