



PAŃSTWOWA  
WYŻSZA  
SZKOŁA  
ZAWODOWA  
we Włocławku

# PRZESZŁOŚĆ TERAŹNIEJSZOŚĆ I PRZYSZŁOŚĆ integracji europejskiej



pod redakcją: Michała Klimeckiego,  
Hanny Szczechowicz

WYDAWNICTWO PAŃSTWOWEJ WYŻSZEJ SZKOŁY ZAWODOWEJ  
WE WŁOCŁAWKU

---

# PRZESZŁOŚĆ, TERAŹNIEJSZOŚĆ I PRZYSZŁOŚĆ INTEGRACJI EUROPEJSKIEJ

pod redakcją  
Michała Klimeckiego  
Hanny Szczechowicz

WŁOCŁAWEK 2008

REDAKCJA WYDAWNICTWA  
PAŃSTWOWEJ WYŻSZEJ SZKOŁY ZAWODOWEJ  
WE WŁOCŁAWKU

Przeszłość, teraźniejszość i przyszłość integracji europejskiej

REDAKTOR NACZELNY  
dr Jan Bekasiński

REDAKTOR NAUKOWY  
prof. dr hab. Michał Klimecki  
dr Hanna Szczechowicz

RECENZENT  
prof. dr hab. Zbigniew Karpus

ISBN 978-83-60607-15-2

Skład i druk:



Drukarnia „DIX”  
87-800 Włocławek  
ul. Falbanka 46-48  
tel/fax (054) 234 68 98  
e-mail: drukarnia\_dix@poczta.onet.pl

Michał Piechowicz

## **ANALIZA OBECNEGO STANU INTEGRACJI EUROPEJSKIEJ A MOŻLIWE KIERUNKI ROZWOJU WSPÓLNOTY**

Rozprawa ta dotyczy bardzo aktualnego i stale obecnego w europejskiej publicznej debacie zagadnienia zmian jakie zachodzą współcześnie w Unii Europejskiej. Nie da się zaprzeczyć, że ostatnie dwa rozszerzenia składu członkowskiego były wydarzeniami o historycznym znaczeniu nie tylko dla państw nowo przyjętych. Stanowiły one moment zwrotny dla całej Unii, dla której początek XXI wieku okazał się okresem ogromnej intensyfikacji procesów integracyjnych, które uległy przez to zmianom i nabrały jakościowo nowego charakteru. Nowo przyjęci członkowie w większości reprezentują odmienne od zachodnioeuropejskich doświadczenia historyczne oraz dorobek polityczny i kulturowy, a także generalnie niższy poziom rozwoju społeczno-gospodarczego. Stąd wprowadzają do praktycznie wszystkich sfer aktywności Unii swoiste elementy, nadające Wspólnocie nową jakość.

do kwestii, jakimi metodami można osiągnąć zasadniczy cel prowadzący do integracji państw i społeczeństw. Powodem był fakt, że dla realistów integracja jest tylko metodą prowadzącą do maksymalizacji interesu narodowego. Z kolei dla szeroko pojętych integracjonistów jest ona niezależną wartością normatywną<sup>5</sup>. Ponadto sam proces ewolucyjnego scalania rozpatrywano w różnych płaszczyznach: prawnoustrojowej, gospodarczej, społecznej oraz politycznej. Teorie liberalne postulowały ograniczenie działań integracyjnych do różnych form zacieśnienia współpracy międzyrządowej oraz tworzenia konfederacji państw. Zwolennicy teorii federalistycznych opowiadali się natomiast za stopniowym zacieśnianiem współpracy aż do wykrystalizowania się nowego, zróżniczonego organizmu państwowego. Należy też wskazać, że szeroko pojęty neofunkcjonalizm rozpatrywał proces integracyjny jako swobodną grę<sup>6</sup> interesów politycznych i gospodarczych, prowadzących w rezultacie do racjonalnego i pragmatycznego scalania się nowej struktury<sup>6</sup>.

## 2. Czynniki kształtujące integrację europejską

Nie jest odkrywczym stwierdzenie, że w historii Europy więcej było napięć i konfliktów niż wspólnych celów i harmonii. Po zakończeniu II wojny światowej

---

podmioty integrujące się w celu koordynacji, nadzoru i usprawnienia procesów integracyjnych. Patrz: J. Ruzkowski, *Wstęp do studiów europejskich*, Warszawa 2007, s. 56.

<sup>3</sup> J. Ruzkowski, op.cit., s. 56.

<sup>4</sup> Ten komponent integracji wymaga szczególnego wyjaśnienia ze względu na politologiczny charakter tej pracy. Otóż integracja polityczna polega na koordynowaniu zachowań państw uczestniczących na polu polityki zagranicznej, obronnej, bezpieczeństwa oraz polityki wewnętrznej i sprawiedliwości, przy wykorzystaniu instrumentów prawnych oraz instytucjonalnych. Według Ernsta B. Haasa, integracja polityczna jest procesem, w którym aktorzy przesuwają swoją lojalność, oczekiwania i polityczną aktywność na nowe centrum, którego instytucje posiadają lub domagają się kompetencji ponad istniejącymi państwami narodowymi. E. B. Haas, *The Uniting of Europe: Political, Social and Economic Forces 1950-1957*, Stanford 1958, s.16.

<sup>5</sup> Pozostając tylko przy koncepcjach formułowanych w trakcie praktycznej realizacji idei integracji europejskiej, można wskazać model „wielu” czy też „zmiennych szybkości”, sformułowany już w połowie lat 70-tych przez Leo Tindemansa. Zakładał on możliwość podejmowania przez państwa członkowskie Wspólnot Europejskich przedsięwzięć integracyjnych w niejednakowym czasie, w zależności od ich potrzeb oraz interesów. Inną koncepcją jest stworzony mniej więcej w tym samym czasie przez Ralfa Dahrendorfa, model „Europy a la carte” zwanym też „modelem indywidualnych opcji”. Przewidywał on swobodę członków WE w wyborze skali oraz dziedziny integracji. W tym samym nurcie pozostaje model „twardego jądra”, zakładający wyłonienie się grupy państw przodujących w procesach integracji, podczas gdy inne będą do nich jedynie dołączać. Patrz D.Milczarek, *Pozycja i rola Unii Europejskiej w stosunkach międzynarodowych*, Warszawa 2003, s. 54.

<sup>6</sup> E. Cziomer, L. W. Zyblikiewicz, op. cit., s. 318.

wej doświadczyliśmy transformacji stosunków pomiędzy krajami. W przeciagu kilku lat państwa zachodnioeuropejskie, przy wydatnym wsparciu USA, nie tylko zaczęły ze sobą współpracować, a nawet zintegrowały się w poszczególnych płaszczyznach w stopniu, jaki przed wojną był niewyobrażalny<sup>7</sup>. U podstaw integracji europejskiej leżą bowiem zarówno przyczyny polityczne, jak i ekonomiczne. Są one ze sobą nierozzerwalnie powiązane. Przyczyn politycznych należy dopatrywać się w nadziei na utrzymanie stabilności kontynentu. Ponadto wkład Europy w rozwój gospodarczy i pokój na świecie ma polegać przede wszystkim na obronie interesów europejskich, przy szczególnym zachowaniu starań o pokój i rozwój gospodarczy świata. Chodzi zatem o wzmocnienie oraz utrzymanie stabilności kontynentu, na którym zbyt często dochodziło do napięć wewnętrznych. Z kolei przyczyny ekonomiczne integracji europejskiej związane są z możliwością całkowitego wykorzystania potencjału i możliwości, jakie mogą wynikać ze skali produkcji oraz komparatywnej przewagi różnych części kontynentu<sup>8</sup>. Praktyka wskazuje, że państwa realizujące politykę integracyjną odznaczają się stosunkowo wysokim rozwojem ekonomicznym i cywilizacyjnym. Dzięki temu dysponują więzami ekonomicznymi i pozaekonomicznymi, ukształtowanymi między sobą oraz ze światem zewnętrznym (pozaintegracyjnym), umożliwiającymi w dość łatwy sposób przekształcenie struktur krajowych w międzynarodowe. Ponadto, są one w stanie nadać strukturom międzynarodowym wysoką sprawność przewyższającą sprawność struktur krajowych. Stąd najbardziej zainteresowane tworzeniem ugrupowania integracyjnego są państwa mające potencjał ekonomiczny na odpowiednim poziomie technicznym oraz organizacyjnym, lecz ograniczonym zasobowo, np. jeśli chodzi o zasoby naturalne, liczbę ludności, wielkość rynku czy terytorium<sup>9</sup>.

Chcąc ogarnąć ideę integracyjną Europy, należy zauważyć, iż w porównaniu z innymi częściami globu jest ona bardzo zaawansowana. Skomplikowana struktura Unii Europejskiej może okazać się ewenementem w historii świata, być może urosnie do rangi pioniera i godnego naśladowania przykładu w kształtowaniu nowej wizji wspólnoty zarówno ekonomiczno-gospodarczej, jak i politycznej. Możliwe także, że przykład integracji europejskiej nie znajdzie chętnych naśladowania ponieważ jest stworzonym na gruncie doświadczeń, celów i dą-

<sup>7</sup> Przemiany we współczesnej gospodarce światowej, red. E. Oziewicz, Warszawa 2006, s. 20-21.

<sup>8</sup> E. Latoszek, Integracja Europejska, mechanizmy i wyzwania., Warszawa 2007 s. 57.

<sup>9</sup> Za potwierdzenie tej tezy, można przyjąć pionierskość krajów skandynawskich oraz państw Beneluksu w podejmowaniu działań integracyjnych na tle reszty krajów Europy Zachodniej. Patrz [w:] *The Internal Market, Ten Years without Frontiers*, European Commission, Bruksela 2002, s. 10-11.

zeń Europy, których nie da się powtórzyć nigdzie indziej. Stworzenie wielonarodowej, wielokulturowej i wielojęzycznej federacji, unii federacyjnej czy każdej innej podobnej struktury złożonej z 27 państw narodowych, z których każde ma w pełni rozwinięte systemy społeczne, gospodarcze, polityczne i prawne nie ma precedensu w historii świata. W tym sensie Unia Europejska jest przedsięwzięciem bardzo oryginalnym. Stąd pytania o jej charakter i koncepcje dotyczące rozwoju bez wątplenia są i w najbliższej przyszłości cały czas będą otwarte, bowiem w tej kwestii debata w ramach europeistyki coraz wyraźniej nabiera tempa i budzi coraz donośniejsze, zarówno ideologiczne jak i czysto praktyczne kontrowersje. Część uczonych rozważając na temat integracji europejskiej pojmuje ją kryteriami jakimi kierowały się w swoim rozwoju państwa narodowe. Inni z kolei postrzegając Wspólnotę jako nową jakość wskazują, że nie możemy kreować jej w oparciu o dotychczasowe kategorie. Do dyskursu tego aktywnie włączają się także politycy, główni realizatorzy koncepcji integracji Europy, którzy w praktyce odczuwają jak wielką ilościową i jakościową zmianę w dziejach historii integracji przyniósł początek XXI w. i związane z nim największe rozszerzenia południowo-wschodnie.

Jedno z ważniejszych, politycznych wystąpień dotyczące tematu, w którym pytano *quo vadis Europa?* zostało wygłoszone w 2000 r. przez Joschkę Fischera na Uniwersytecie Humboldta w Berlinie. Pomimo, że minęła już blisko dekada, to problem ten cały czas jest bardzo aktualny. Fisher akcentował, że „jest to dylemat, jaki stawia nam po raz kolejny historia naszego kontynentu, a odpowiedź, której będą musieli udzielić Europejczycy, jeżeli zależy im na pomyślności własnej i swoich dzieci, może być tylko jedna: naprzód, w kierunku pełnej integracji. [...] Stojące przed nami wyzwanie nie będzie na pewno łatwe i będzie od nas wymagać największego wysiłku [...] Co bowiem można zrobić, aby Unia nie straciła do końca swojej przejrzystości, aby kompromisy nie stały się jeszcze dziwniejsze i bardziej niezrozumiałe, aby poziom akceptacji UE przez jej obywateli nie spadł do zera? Pytań jest wiele [...] jest jednak dla mnie całkowicie jasne, że w warunkach globalnej konkurencji ekonomicznej i politycznej, Europa będzie w stanie zająć należne sobie miejsce tylko wtedy, kiedy zrobimy odważny krok w przód. Problemów XXI wieku nie da się rozwiązać przy obawach i metodach wieku XX”<sup>10</sup>. Pomimo entuzjazmu podzielanego także przez innych polityków europejskich, dostrzegających tak jak Fischer konieczność zmian, ostateczny kształt konstrukcji Wspólnoty nie został jeszcze wskazany. Pomysłów jest wiele, nie jest jednak przesądzone, który okaże się zwyciężskim.

<sup>10</sup> Przemówienie Joschki Fischera na Uniwersytecie Humboldta w Berlinie 12 maja 2000 roku. [www.jeanmonnetprogram.org/papers/00/joschka\\_fischer\\_en.rtf](http://www.jeanmonnetprogram.org/papers/00/joschka_fischer_en.rtf), tłumaczenie własne, odczyt: 26.06.2007 r.

Traktaty z roku 1951<sup>11</sup> oraz 1957<sup>12</sup> podpisane przez sześć państw założycielskich, wyznaczając początkowy nurt procesowi integracji europejskiej, nie precyzowały, w którym kierunku ma się ona rozwinąć. Pomimo, że proces ten podlegając nieustannym zmianom trwa już ponad pół wieku, to nadal nie jest dobrze rozumiany. Jedną z przyczyn jest fakt, że Wspólnota Europejska nie przystaje do tradycyjnych wyobrażeń o organizacji życia politycznego<sup>13</sup>. Nie jest ona bowiem państwem, nie jest także typową organizacją międzynarodową. Stąd tak trudno ująć w znane nam ramy, tą mieszczącą się gdzieś po środku pomiędzy wymienionymi strukturami, nie do końca określoną teoretycznie „strukturę europejską”.

Innych przyczyn problemu w zakresie wypracowania jednorodnego opisu i analizy zmian i rozwoju integracji europejskiej upatruje się głównie w stopniu skomplikowania struktury integracyjnej oraz dualizmie strukturalnym systemu integracyjnego. Dualizm ten oparty jest na rozróżnieniu pomiędzy Unią Europejską a Wspólnotą Europejską, bowiem obie te struktury, mimo, że pojmowane wspólnie, są osobnymi tworamami na arenie międzynarodowej. Problem uwypuklają także zróżnicowane procesy transferu kompetencji państw na rzecz poszczególnych instytucji, a przez to konkretnych polityk integracyjnych<sup>14</sup>. Postmodernistyczne ujęcie analizy stosunków międzynarodowych<sup>15</sup> i pozycji państw w ich systemach sprawia, że coraz częściej poddawane jest pod rozwagę kontrowersyjne założenie, że do wyjaśnienia zmian zachodzących w systemie międzynarodowym nie wystarczy żadna klasyczna i konwencjonalna teoria oparta na logice procesu dziejowego<sup>16</sup>.

<sup>11</sup> Traktat paryski to umowa międzynarodowa podpisana przez Francję, RFN, Włochy, Belgię, Holandię i Luksemburg 18 kwietnia 1951 r. w Paryżu. Dotyczyła utworzenia Europejskiej Wspólnoty Węgla i Stali.

<sup>12</sup> Traktat rzymski to ogólna nazwa dwóch umów międzynarodowych podpisanych przez te same państwa co traktat paryski w dniu 25 marca 1957 r. Ustanowił on Europejską Wspólnotę Gospodarczą oraz Europejską Wspólnotę Energii Atomowej.

<sup>13</sup> M. Cini, Wprowadzenie, [w:] Unia Europejska – organizacja i funkcjonowanie, red. M. Cini, tł. G. Dąbkowski, Warszawa 2007, s. 19.

<sup>14</sup> Z. Czachór, 50 lat po... Zakłócenia systemowe w procesie integracji europejskiej. Podstawy i założenia badawcze, [w:] 50 lat i co dalej? Europa i Unia Europejska między integracją a atomizacją, red. Z. Czachór, Poznań 2007, s. 7.

<sup>15</sup> Unia Europejska definiowana jest tu jako postmodernistyczne państwo, które zrywa z modelem „suwerennego państwa westfalskiego”. Jednak takie post-modernistyczne państwo europejskie nie jest systemem stabilnym. Poddawane jest intensywnej fragmentacji polityki, nie współkształtują go stałe koalicje aktorów-założycieli, a legitymizacja jego władzy nie ma jednorodnego i pełnego charakteru. Trwa w nim ciągła debata, która nie przesądza o jego ostatecznym ustroju wewnętrznym. Patrz szerzej [w:] J. Caporaso, The European Union and Form of State, Westphalian Regulatory or Post-Modern – Journal of Common market Studies 1996, nr 1, s. 29-52.

<sup>16</sup> Z. Czachór, 50 lat op. cit. [w:] 50 lat i co dalej? op. cit., s. 8.



W związku z tym, kluczowym punktem moich rozważań jest skonkretyzowanie problemu badawczego, czyli podjęcie się próby odpowiedzi na pytanie: czym jest obecnie Unia Europejska?

Na pewno podstawowym rozróżnieniem UE od innych form organizacji międzynarodowych, są jej cechy ponadnarodowe. Nazywając jednak Unię instytucją ponadnarodową, pomijałobyśmy zasadniczą rolę, jaką w polityce europejskiej nadal odgrywają państwa, a ściślej biorąc ich rządy. Zatem użycie terminu ponadnarodowy nie jest odpowiednie w odniesieniu do UE jako całości, ale do konkretnych instytucji oraz obszarów polityk europejskich, które uwspólnotowano<sup>17</sup>. Tak więc, ponadnarodowe cechy Wspólnoty kontrastują z jej aspektami międzyrządowymi, w których większą rolę odgrywa współpraca, (tak jest w Radzie Unii Europejskiej i Radzie Europejskiej), a mniejszą ponadnarodowe instytucje (jakimi są Komisja, Parlament czy Trybunał Sprawiedliwości)<sup>18</sup>.

### 3. Teoria Unii Europejskiej jako organizacji międzynarodowej

Wychodząc od korzeni integracji europejskiej, powołane w latach 50tych Wspólnoty Europejskie były organizacjami międzynarodowymi w rozumieniu prawa międzynarodowego, a także organizacjami o charakterze ponadnarodowym. Dysponowały one szeregiem atrybutów ponadnarodowości<sup>19</sup>.

Po pierwsze, tworzyły nowy porządek prawny, niezależny od prawa krajowego, w tym prawo wiążące dla państw członkowskich oraz osób fizycznych i prawnych. Niektóre normy prawne były bezpośrednio skuteczne i miały pierwszeństwo wobec norm prawa krajowego<sup>20</sup>. W sytuacji gdy Europejski Trybunał Sprawiedliwości dokonuje wykładni prawa unijnego pierwotnego, bądź wtórnego wydanego przez instytucje wspólnotowe, decyduje biorąc pod uwagę rodzaj tego aktu o zakresie oraz charakterze jego obowiązywania. Stąd we wskazanych w orzeczeniach konkretnych przypadkach, porządek prawny krajowy musi uznać orzeczenia ETS i prymat prawa wspólnotowego.

<sup>17</sup> Uwspólnotowanie polega na przekazaniu przez państwa członkowskie swoich suwerennych decyzji władczych na poziom instytucjonalny Wspólnoty. Dotyczy ono w szczególności tych polityk, gdzie istotna jest rola instytucji ponadnarodowych, np. realizacja Wspólnej Polityki Rolnej czy Wspólnej Polityki Handlowej.

<sup>18</sup> M. Cini, Wprowadzenie, op. cit., s. 20-22.

<sup>19</sup> J. J. Węc, Spór o kształt instytucjonalny Wspólnot Europejskich i Unii Europejskiej 1950-2005. Kraków 2006, s. 105.

<sup>20</sup> Ibidem.

<sup>21</sup> Ibidem.

<sup>22</sup> W. Szymborski, Międzynarodowe stosunki polityczne, Bydgoszcz 2008, s. 117.

Po drugie, część lub większość decyzji podejmowanych przez instytucje wspólnotowe stanowiona była większością głosów lub większością kwalifikowaną. Co istotne, decyzje te były także wiążące dla państw członkowskich, które im się sprzeciwiały<sup>21</sup>. Jest to bardzo istotny punkt dla znaczenia integracji europejskiej. Siłą każdej struktury gospodarczej czy politycznej, nie są zapisy jej statutu czy traktatu. Siła ta określana jest bowiem jakością, sprawnością i wydajnością procesu decyzyjnego tej organizacji. Od tych czynników zależy w praktyce efektywność oraz skuteczność działań na arenie międzynarodowej. Dlatego należy podkreślić, iż pomimo, że unijna legislacja jest skomplikowana, to działa sprawnie (z reguły całość procesu nie trwa dłużej niż ok.13 miesięcy).

Trzecim ważnym wyznacznikiem ponadnarodowości, a także przybliżeniem Wspólnot Europejskich do organizacji międzynarodowej jest fakt, że posiadają one autonomię sądową. Jej wyrazem jest działalność i uprawnienia Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości, którego jurysdykcja jest obowiązkowa i nie może być wyłączone. Autonomia sądowa oznacza także, że wszelkie spory dotyczące stosowania oraz wykładni prawa wspólnotowego mogą być rozpatrywane wyłącznie przez wspólny organ sądowy jakim jest ETS<sup>22</sup>.

Należy także zauważyć, że Wspólnoty posiadają autonomię finansową, tzn. że przychody budżetu Wspólnot pochodzą nie tylko ze składek państw członkowskich, ale również z podatku VAT i ceł<sup>23</sup>, a w instytucjach i organach o charakterze ponadnarodowym tych organizacji zasiada niezawisły i niezwiązany żadnymi instrukcjami personel<sup>24</sup>. Zwrócenie uwagi na personel jest istotne, ponieważ urzędnicy unijni zobowiązani są porzucić myślenie w kategoriach interesu narodowego i realizować traktatowe cele Wspólnoty jako całości. W tym wypadku wiązanie personelu instrukcjami powodowałoby zachwianie ponadnarodowego charakteru organizacji.

Pomimo jednak wyraźnych, wskazanych akcentów typowych dla organizacji międzynarodowych, Wspólnoty Europejskie cały czas pozostawały także organizacjami międzypaństwowymi. Przesądzał o tym przede wszystkim fakt, że ich instytucje miały działać jedynie w granicach kompetencji powierzonych, czyli uprawnień przyznanych im na mocy traktatów<sup>25</sup>. Wynika to z faktu, że

<sup>23</sup> Ibidem.

<sup>24</sup> J. J. Węc, op. cit., s. 105.

<sup>25</sup> Art. 5 Traktatu ustanawiającego Wspólnoty Europejskie głosi, że „Wspólnota działa w ramach uprawnień przyznanych jej niniejszym Traktatem i celów w nim wyznaczonych. W zakresie, który nie podlega jej wyłącznej kompetencji, Wspólnota podejmuje działania, zgodnie z zasadą pomocniczości, tylko wówczas i tylko w takim zakresie, w jakim cele proponowanych działań nie mogą być zrealizowane w sposób wystarczający przez państwa członkowskie, natomiast, z uwagi na skalę lub skutki proponowanych działań, możliwe jest lepsze ich osiągnięcie na poziomie Wspólnoty.” Zob. Traktat ustanawiający Wspólnotę Euro-

państwa członkowskie przekazują Wspólnocie dwie „wiązki” kompetencji, z których pierwsza ma na celu przekazanie instytucjom kompetencji niezbędnych do ich funkcjonowania (tzw. kompetencje wyłączne), a druga zmierza do przekazania kompetencji regionom poprzez Wspólnotę (tzw. kompetencje konkurencyjne)<sup>26</sup>.

Ponadto, zgodnie z zasadą kompetencji powierzonych zwierzchnictwo terytorialne Wspólnot Europejskich było ograniczone do obszaru stosowania tychże traktatów<sup>27</sup>. Należy także wskazać na działania wspierające, koordynujące i uzupełniające Unii w stosunku do państw członkowskich.

#### 4. Podmiotowość UE jako organizacji międzynarodowej

Traktat o Unii Europejskiej<sup>28</sup> nie definiuje, czym jest Unia Europejska ani nie rozstrzyga, jak na gruncie typologii instytucji prawa międzynarodowego należy zakwalifikować jej konstrukcję. Zachowany został zatem dwutorowy model integracji wprowadzony już w Jednolitym Akcie Europejskim<sup>29</sup>, tj. podział na dwa segmenty: wspólnotowy i międzyrządowy<sup>30</sup>.

Skomplikowana struktura UE niesie konsekwencje pod względem formalnoprawnym. O ile odpowiedź na pytanie, czym są Wspólnoty, nie nastęrcza kłopotów z uwagi na klarowne zapisy traktatowe, o tyle pytanie czym jest Unia Europejska, budzi w doktrynie sprzeczne opinie i jest powodem licznych sporów teoretycznych. Zatem pierw zasygnalizuję, co wydaje się prostsze, czym UE nie jest.

Otóż nie jest państwem federalnym w pełnym tego słowa znaczeniu, gdyż w federacji podział kompetencji pomiędzy centrum a części składowe opiera się na konstytucji narodowej, natomiast proces integracji europejskiej, w tym ustanowienie UE, jest efektem porozumienia suwerennych państw<sup>31</sup>. Także nie można określić UE jako konfederacji, która w swojej istocie jest jedynie formą pogłębionej współpracy między państwami ją tworzącymi, podczas gdy integracja euro-

pejską, [www.eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2006:321E:0001:0331:PL:pdf](http://www.eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2006:321E:0001:0331:PL:pdf), odczyt: 23.04.2008 r.

<sup>26</sup> Z. Brodecki, Traktat o Unii Europejskiej, Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską – komentarz, Warszawa 2006, s. 155.

<sup>27</sup> J. J. Węc, op. cit., s. 106.

<sup>28</sup> Czyli traktat z Maastricht podpisany 7 lutego 1992 r.

<sup>29</sup> JAE z 1986 r. był pierwszą znaczącą modyfikacją Traktatu Rzymskiego z 1957 roku.

<sup>30</sup> W. Szymborski, op. cit., s. 121.

<sup>31</sup> Takimi porozumieniami były wszystkie Traktaty stanowiące *acquis communautaire*, czyli dorobek prawny Wspólnot.

pejska funkcjonuje według specyficznego, wspólnotowego reżimu prawnego<sup>32</sup>. Jednak kluczowym punktem w tym miejscu moich rozważań jest dylemat, czy Unia jest organizacją międzynarodową w prawnym tego słowa znaczeniu?

Otóż w świetle teorii stosunków międzynarodowych, organizacja staje się podmiotem prawnomiędzynarodowym, kiedy tworzące ją państwa przyznają jej:

- prawo do zawierania umów międzynarodowych (z państwami i innymi organizacjami),
- prawo legacji, czyli możliwość utrzymywania stosunków dyplomatycznych, reprezentacji w stosunkach międzynarodowych i przystępowania do innych organizacji,
- możliwość odwoływania się do pokojowych sposobów załatwiania sporów międzynarodowych i występowania przed sądami międzynarodowymi,
- ponoszenie odpowiedzialności międzynarodowej oraz korzystanie z przywilejów i immunitetów
- stosowanie sankcji<sup>33</sup>.

Problem w ukazaniu skali wpływu tradycyjnej definicji organizacji międzynarodowej na współczesną „hybrydę europejską” jest casus art. 1 Traktatu o Unii Europejskiej. Stanowi on, że „Unia będzie tworzona w oparciu o Wspólnoty Europejskie uzupełnione kierunkami działań i formami współpracy ustanowionymi niniejszym traktatem”. Postanowienie to może być rozumiane dwójako. Otóż Unia stanowi bądź dodatek, uzupełnienie Wspólnot o postanowienia dotyczące wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa oraz postanowienia w zakresie współpracy policyjnej i sądowej w sprawach karnych. Drugim rozumieniem tego zapisu jest teza, że Unia obejmuje (stanowi) jedność Wspólnot. Rozróżnienie to ma istotne znaczenie dla rozstrzygnięcia wątpliwości dotyczących braku własnych organów i celów. Jeśli idzie o organy, to art. 4 TUE stwierdza, że Rada Europejska stymuluje rozwój Unii i określa ogólne kierunki jej polityki. Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską w art. 7 nie wymienia jej wśród organów Wspólnoty, którymi są Parlament Europejski, Rada, Komisja, Trybunał Sprawiedliwości i Trybunał Obrachunkowy. Prowadzić to może do stwierdzenia, że Unia dysponuje tylko Radą Europejską i nie ma własnych organów wykonawczych. Z kolei przy przyjęciu konstrukcji, że Unia jest jednością ze Wspólnotami, można stosując interpretację funkcjonalną, przyjąć zało-

<sup>32</sup> Ibidem, s. 122.

<sup>33</sup> J. Symonides, Podmiotowość prawnomiędzynarodowa Unii Europejskiej w świetle Traktatu Konstytucyjnego, [w:] *Polityka zagraniczna i wewnętrzna państwa w procesie integracji europejskiej*, red. E. Haliżak, Bydgoszcz-Warszawa 2004, s. 38.

zenie, że choć nie ma ona własnych organów umożliwiających realizację jej celów, to jednak organy Wspólnoty działają podwójnie – jako organy Wspólnoty w sprawach wspólnotowych i jako organy Unii w sprawach przewidzianych Traktatem o Unii Europejskiej. Rozumowanie to potwierdza art. 5 TUE: „Parlament Europejski, Rada, Komisja i Trybunał Sprawiedliwości oraz Trybunał Obrachunkowy wykonują swoje uprawnienia z jednej strony zgodnie z warunkami i celami przewidzianymi w postanowieniach traktatów ustanawiających Wspólnoty Europejskie, z drugiej zaś strony w postanowieniach niniejszego Traktatu”<sup>34</sup>.

Czy Unia jest organizacją realizującą własne cele? Na to pytanie można odpowiedzieć pośrednio twierdząco. Otóż z pięciu celów sformułowanych w art. 2 TUE z pewnością dwa: zapewnienie jej tożsamości na arenie międzynarodowej, w szczególności poprzez realizację wspólnej polityki bezpieczeństwa oraz utrzymywanie i rozwijanie Unii jako obszaru wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości w znacznej mierze mogą być uznane za cele Unii. Z kolei trzy pozostałe cele czyli promowanie postępu gospodarczego i społecznego, wzmacnianie obrony praw i interesów obywateli państw członkowskich poprzez wprowadzenie obywatelstwa Unii oraz pełne zachowanie i rozbudowa dorobku wspólnotowego są realizowane przez Wspólnoty. Tezę o uznaniu Unii za organizację międzynarodową potwierdza także fakt, iż państwa przystępują do Unii<sup>35</sup>, co jest równoznacznie także z przystąpieniem do Wspólnot. Z pewnością dobrym przykładem także potwierdzającym omawianą tezę jest fakt, że UE zawiera układy z państwami, organizacjami międzynarodowymi czy innymi strukturami integracyjnymi. Jednak uznanie UE za organizację międzynarodową nie przesądza kwestii, czy ma ona podmiotowość prawnomiędzynarodową. Ta zależy bowiem od tego, czy ma ona prawne możliwości występowania w stosunkach międzynarodowych<sup>36</sup>.

Pomimo, że nie jesteśmy w stanie jednoznacznie stwierdzić, czy UE jest obecnie podmiotem prawnomiędzynarodowym, to możemy jednak wskazać szereg argumentów potwierdzających tą tezę. Unia posiada ograniczoną zdolność do zawierania umów międzynarodowych. Dodajmy, że art. 301 TWE przewiduje możliwość zastosowania sankcji poprzez ograniczenie w części lub w całości stosunków gospodarczych z jednym lub kilkoma krajami trzecimi. Jeśli rozważamy reprezentację UE w stosunkach zewnętrznych, to art. 18 TUE stanowi, iż w sprawach związanych ze wspólną polityką zagraniczną i bezpieczeństwa,

<sup>34</sup> Ibidem, s. 39-40.

<sup>35</sup> Artykuł 12 Traktatu o Unii Europejskiej, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2006:321E:0001:0331:PL:pdf>, odczyt : 26.04.2008 r.

<sup>36</sup> J. Symonides, op. cit., s. 40.

zapewnia ją Prezydencja wspierana przez Wysokiego Przedstawiciela ds. WPZiB<sup>37</sup>. Dodajmy także, że Unia określa zasady, ogólne wytyczne dla wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, decyduje o wspólnych strategiach, uchwała wspólne działania i wspólne stanowiska. Oznacza to, że w ten sposób uczestniczy w tworzeniu tzw. miękkiego prawa międzynarodowego i w tworzeniu norm zwyczajowych<sup>38</sup>. Sytuacja ta powoduje, że w literaturze przedmiotu panują rozbieżne poglądy na temat formalnoprawnego statusu UE. Generalnie przeważa jednak przekonanie, że Unia nie jest klasyczną organizacją międzynarodową głównie ze względu na brak osobowości prawnej. Jednak część autorów uznaje tę kwestię za niejednoznaczną, gdyż osobowość prawna nie jest jedynym atrybutem organizacji międzynarodowej, a UE spełnia inne warunki im przynależne<sup>39</sup>. Należy bowiem jeszcze odnotować, że Unia występuje czasem samodzielnie w negocjacjach międzynarodowych i w niektórych organizacjach.

Tak więc, można się zgodzić z tezą reprezentowaną m. in. przez Christiana Zackera, Stephana Wernicke czy Joëla Rideau, że UE posiada podstawową zdolność do czynności prawnych w płaszczyźnie zewnętrznej i w związku z tym może być uznana za powstający, załączkowy podmiot międzynarodowy. Cezary Mik określił z kolei ten stan jako ułomną, ale faktyczną osobowość prawnomiędzynarodową<sup>40</sup>.

Zatem bez względu na rozbieżności w doktrynie, można przyjąć, że UE jest konstrukcją w fazie początkowej swojego rozwoju i poprzez fakt braku jednoznacznie nadanej w TUE osobowości prawnej, braku własnych kompetencji oraz organów, a nadto w obliczu funkcjonowania Wspólnot jako odrębnych organizacji międzynarodowych, stanowi pewną specyficzną strukturę integracyjną o charakterze szczególnym, działającą na podstawie umowy międzynarodowej, której nie da się sklasyfikować według tradycyjnych kryteriów<sup>41</sup>.

Stąd przychylając się do myśli teoretyków, którzy skłaniają się do rozwoju koncepcji Unii jako organizacji międzynarodowej, a nie struktury federacyjnej, warto wskazać, że Unia uzyskując pełną podmiotowość międzynarodową skierowałaby się w stronę organizacji międzynarodowej jednak o bardzo rozbudowanych kompetencjach. Przemawia za tą opcją kilka argumentów. Obowiązują-

<sup>37</sup> Jeśli wejdzie w życie Traktat Lizboński, to w tej kwestii integracja zostanie jeszcze bardziej zaawansowana. Utworzona bowiem zostanie służba zagraniczna, dyplomatyczna UE.

<sup>38</sup> J. Symonides, op. cit., s. 41.

<sup>39</sup> W. Szyborski, op. cit., s. 123.

<sup>40</sup> Por. Ch. Zacker, S. Wernicke, *Prawo europejskie w pytaniach o odpowiedziach*, Warszawa 2000, s.14; J. Rideau, *Dront institutionel de l'Union et des Communautés Europeenes*, 3 wyd. Paris 1999, s.245., C. Mik, *Europejskie prawo wspólnotowe. Zagadnienia teorii i praktyki*, tom I, Warszawa 2000, s. 99., za: J. Symonides, op. cit., s. 41.

<sup>41</sup> W. Szyborski, op. cit., s. 123.

ce traktaty, a także odrzucony Traktat Konstytucyjny, nie przekształcają Wspólnoty w strukturę powstałą na podstawie konstytucji, ponieważ nie zostałyby ona przyjęta przez jedyną unijną instytucję posiadającą pełną legitymację, czyli Parlament Europejski, nie zostałyby ona także przyjęta w drodze bezpośredniej decyzji obywateli wyrażonej w ogólnoeuropejskim referendum. Cały czas bowiem, wszelkie zmiany wprowadzane są na mocy traktatów, będących umowami międzynarodowymi wchodzącymi w życie po ratyfikacji przez wszystkie państwa członkowskie. Należy także zaznaczyć, że wprawdzie w UE istnieją organy, które można by przyrównać do organów państwowych, jak Parlament Europejski, to jednak nie jest on władzą ustawodawczą, nie ma też wyraźnego oddzielenia funkcji ustawodawczych od wykonawczych. Zatem porównanie kompetencji organów głównych w UE wyraźnie wskazuje, że zasadniczą rolę spełniają w niej organy międzypaństwowe – Rada Europejska i Rada Unii Europejskiej<sup>42</sup>.

Można wyrazić nadzieję, że koniec trwającego od kilkunastu lat sporu na temat charakteru prawnego UE skończy się wraz z ratyfikacją Traktatu zmieniającego Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską, podpisanego w 2007 r. w Lizbonie. Art. 32 tego traktatu stanowi, że Unia ma osobowość prawną. Jednocześnie została ona następcą prawnym Wspólnoty Europejskiej, likwidacji uległa struktura filarowa, choć materia zawarta w ramach dotychczasowego filaru II i III będzie dalej w znacznym stopniu opierać się na klasycznych zasadach współpracy międzyrządowej<sup>43</sup>. W tym miejscu jednak problem polega na tym, że nikt nie może zagwarantować na dzień dzisiejszy, że Traktat Lizboński zostanie ratyfikowany przez wszystkie państwa członkowskie i faktycznie wejdzie w życie.

## 5. Wpływ koncepcji federalistycznej i neofunkcjonalnej na kształt Unii Europejskiej

Koncepcja federalistyczna stanowiła pewnego rodzaju kanwę ideologiczną spinającą procesy integracji. Odnosi się to bowiem do problemu badawczego, który stanowi: w jakim zakresie UE przejawia cechy przynależne koncepcjom federalistycznym? Zbadanie tej kwestii pozwoli m. in. lepiej określić specyfikę statusu prawnomiędzynarodowego Unii oraz precyzyjniej formułować prognozy na temat przyszłej konstrukcji europejskiej.

Federalizm oznacza integrację dążącą do stworzenia europejskiego państwa federalnego czy przynajmniej europejskiej federacji państw, wyposażonej

<sup>42</sup> J. Symonides, Podmiotowość prawnomiędzynarodowa, op. cit., s. 44-46.

<sup>43</sup> W. Szymborski, op. cit., s. 124.

w ponadnarodowe organy władcze przejmujące znaczną część, a docelowo większość uprawnień państw członkowskich<sup>44</sup>. Dlatego federaliści opowiadali się za utworzeniem jednolitego federacyjnego państwa europejskiego na wzór Stanów Zjednoczonych, uznając to za panaceum na trapiące kontynent ustawiczne niebezpieczeństwo wojen, konfliktów międzynarodowych i kryzysów gospodarczych. Ich zdaniem, Europa podzielona na suwerenne państwa narodowe nie będzie zdolna skutecznie wpływać na bieg spraw światowych oraz zapewnić sobie pomyślności gospodarczej<sup>45</sup>. Żądali zatem ograniczenia niezależności narodowej państw na rzecz organów ponadnarodowych<sup>46</sup>.

Podejście federalistyczne wyraźnie zarysowało się w procesie integracji europejskiej. Należy do nich zaliczyć same założenia idei Wspólnot Europejskich. „Metoda wspólnotowa”<sup>47</sup> w istocie bowiem oznacza tworzenie struktury, w ramach której bardzo ważna rola przypada organom ponadnarodowym. Samo w sobie nie jest to jeszcze oznaką federalizmu, bowiem mogą one także występować w modelu konfederalistycznym, jednak kwestią zasadniczą jest fakt, że cechą charakterystyczną organów wspólnotowych było i jest uzyskiwanie przez nie coraz większych uprawnień władczych w stosunku do państw członkowskich. Wskazywał na to ciągły wzrost kompetencji tych organów, które z założenia mają dbać o interesy Wspólnoty, w pierwszym rzędzie Komisji Europejskiej. Odegrał on dużą rolę m. in. w tworzeniu finansowych podstaw WE oraz umacnianiu wspólnych polityk, których rozwój, pomimo gwarancji zabezpieczających interes poszczególnych państw członkowskich, nie byłby możliwy z pewnością w ramach ograniczonych wyłącznie podejściem międzyrządowym. W tym celu musiał zaistnieć silny komponent federacyjny aby organy wspólnotowe mogły w odniesieniu np. do Wspólnej Polityki Handlowej czy elementów Wspólnej Polityki Rolnej uzyskać kompetencje wyłączne<sup>48</sup>. Poza Komisją, o sile podejścia federalistycznego świadczy także pozycja Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości, Europejskiego Banku Centralnego oraz wzrost znaczenia politycznego Parlamentu Europejskiego, który jest jedyną instytucją wspól-

---

<sup>44</sup> D. Milczarek, *Pozycja i rola Unii Europejskiej w stosunkach międzynarodowych*, Warszawa 2005, s. 56.

<sup>45</sup> W. Szymborski, op. cit., s. 287.

<sup>46</sup> E. Latoszek, op. cit., s. 55.

<sup>47</sup> Oznacza ona sposób rządzenia i charakter podejmowania decyzji w ramach UE, który odmienny jest od typowych metod używanych w przypadku podejmowania decyzji na poziomie międzynarodowym, na szczeblu międzyrządowym. Różnica jawi się w tym, że metoda wspólnotowa opiera się na zgodzie między państwami członkowskimi, i nie zawsze musi być jednomyślna. W ten sposób państwa sprzeciwiające się decyzji, muszą się do niej zastosować, jeśli zostanie ona przyjęta.

<sup>48</sup> D. Milczarek, op. cit., s. 59.



notową dysponującą pełną legitymacją uzyskaną w drodze wyborów bezpośrednich.

W odniesieniu do warunków europejskich, federalizm był rozwijany w pracach wielu badaczy i polityków. Wśród nich na uwagę zasługują rozważania Mario Albertiniego, którego teoria federalizmu tworzy bardziej skonkretyzowaną jego interpretację, jako „dojrzałej” ideologii politycznej, zawierającej zarówno kryteria wyjaśniające (teoria społeczno-historycznego rozwoju czy krytyka suwerenności narodowej), jak i kryteria przewodnie (problem wartości, państwo i społeczeństwo federalne). Albertini wyróżnił w okresie po II wojnie światowej trzy fazy federalizmu: psychologiczną, polegającą na zaakceptowaniu przez klasy polityczne i społeczeństwa Europy Zachodniej konieczności procesów integracyjnych oraz fazę ekonomiczną i polityczną, charakteryzującą się praktyczną realizacją tych procesów. Współcześnie autor określa federalizm jako formę politycznego myślenia i zachowania zawierającą w sobie zarówno podstawy socjalne jak i zależność i związek z historią. Podłoże socjalne odnosi się do charakteru społeczeństwa federalnego, np. sens wspólnoty oraz kosmopolityzmu. Z kolei historycyzm dostarczany jest poprzez fazę ewolucji ekonomicznej i politycznej współzależności. Wczesne federacje (np. Stany Zjednoczone Ameryki Północnej) konsolidowały grupy społeczne w sposób zbliżony do państw narodowych. Jednak walka europejskich federalistów wyznacza nowy etap tego historycznego procesu, w którym federalizm musi wyjść ponad narodową suwerenność. Z tego względu proces europejskiej unifikacji widziany jest jako początek ogólnoswiatowej przemiany od narodowego poziomu historycznego rozwoju do federalistycznego<sup>49</sup> – można powiedzieć, wspólnotowego.

Wskazuje się, że ważną rolę w koncepcjach współczesnego federalizmu europejskiego odgrywa zasada subsydiarności. W wymiarze polityczno-prawnym postuluje ona nie tylko szerszy udział obywateli w życiu polityczno-społecznym (a przez to rozwój społeczeństwa obywatelskiego), ale również efektywniejszy podział władzy i kompetencji między organami ponadnarodowymi a państwami członkowskimi<sup>50</sup>. W tym ujęciu rozwój współczesnego federalizmu europejskiego jawi się jako swoiste kontinuum, w ramach którego można mówić o tworzeniu się pewnych etapów czy faz, a nie zaznaczaniu ostrych podziałów na różne koncepcje.

Wśród zwolenników Europy federalistycznej, we wczesnych teoriach, wyróżniano zazwyczaj dwa główne nurty: federalistów pragmatycznych oraz konstytucjonalistów. Dla pragmatyków federalizm oznaczał doktrynę całkowitej

<sup>49</sup> A. Bosco, *What is Federalism?*, Washington 1996, s. 1-11.

<sup>50</sup> *Federalizm. Teorie i koncepcje*, red. W. Bokajło, Wrocław 1998, s. 73.

przebudowy systemu państwowego w ponadpaństwowy, co wymagałoby długiego czasu i szerokiej akcji propagandowej<sup>51</sup>. Radykalni federaliści pragnęli natomiast szybkiego działania i koncentrowali się na walce politycznej o europejską konstytuante. Chcieli stworzyć federację na drodze prawno-politycznej<sup>52</sup>. Rządy państw podpisywały akt federalny, a za tą decyzją nastąpiłyby konkretne działania wykonawcze. W połowie lat pięćdziesiątych wyodrębniła się grupa federalistów radykalnych odwołujących się do ludu europejskiego. Jednak wyciągając wspólne wnioski, zgodnie z federalistyczną wizją Europy, integracja powinna polegać na centralizacji niektórych funkcji na szczeblu ponadpaństwowym (rząd federalny), a z drugiej na decentralizacji na poziomach niższych, regionalnych i lokalnych. Zatem priorytetem okazało się zbudowanie instytucji politycznych, czyli ponadpaństwowych struktur przez odebranie rządowi, sądom, parlamentom narodowym konkretnych uprawnień na rzecz ich europejskich odpowiedników. W sprawach należących bezpośrednio do kompetencji organów federalnych nie przewidziano bowiem pośrednictwa państw członkowskich<sup>53</sup>.

Odważnym w tym miejscu byłoby postawienie pytania nie o występowanie w funkcjonowaniu Unii idei federalizmu, a o poziom federalizacji jaki UE ma osiągnąć. W tym wypadku trzeba ująć integrację jako proces, a nie stan. Wówczas podchodząc do problematyki dynamicznie zaobserwujemy historyczną ciągłość i ścieranie się bądź nawet walkę pomiędzy różnymi koncepcjami rozwoju<sup>54</sup>.

Czerpiąc inspirację z analiz przeprowadzonych przez Leona Lindberga, a także biorąc pod uwagę przedstawione powyżej założenia należy uznać, iż system integracyjny obciążony jest permanentnie ryzykiem kryzysu. Stabilność systemu Unii Europejskiej często poddawana jest próbie w wyniku zmian zachodzących głównie w jego wnętrzu. Istnieją tu zarówno elementy funkcjonalne służące niezakłóconemu rozwojowi, ale i dysfunkcjonalne, które go naruszają. W tej sytuacji nie każda zmiana zachodząca w systemie integracyjnym prowadzić musi do jego rozwoju. Może przybierać kształt zmiany nieistotnej, odwracalnej, powstrzymującej lub też hamującej rozwój. Równowaga w systemie UE ma zatem krótkotrwały, niestateczny, a zatem dynamiczny charakter. W oparciu o Davida Eastona, zmiana prowadząca do przełamania przewidywalnej niewydolności systemu wyrażana w ciągłej obawie o załamanie proce-

<sup>51</sup> A. Marszałek, *Z historii europejskiej idei integracji międzynarodowej*, Łódź 1996, s. 143.

<sup>52</sup> To podejście poniosło jednak porażkę już w latach 50tych XX w. gdy nie zrealizowano pomyśłów Europejskiej Współpracy Obronnej i Europejskiej Wspólnoty Politycznej.

<sup>53</sup> E. Latoszek, *op. cit.*, s. 56.

<sup>54</sup> D. Milczarek, *op. cit.*, s. 66.

su integracji (ryzyko kryzysu) staje się zarazem gwarantem jego utrzymania. Zdolności do zmiany i neutralizowania ryzyka, ciągłe odzyskiwanie utraconej równowagi tworzy z Unii system współzależności rodzący potrzebę adaptacji do bodźców oraz konieczność stałego uczenia się, jak przeciwstawić się bądź wykorzystywać stale dochodzące do systemu impulsy. Stąd ciągłe dokonywanie przekształceń strukturalnych. Zbigniew Czachór nazwał tę sytuację procesem *fulguracji* – tj. twórczego, pozytywnego kryzysu, zakłócenia procesu integracji europejskiej. Fulgurację determinuje okres przyspieszonego działania, kiedy to po odrzuceniu przestarzałych metod i nawyków, objawiają się nowe drogi, perspektywy, założenia i rozwiązania<sup>55</sup>.

Warto także przedstawić ideę myśli funkcjonalnej procesu integracji europejskiej, ponieważ pomoże ona lepiej usystematyzować koncepcję federalistyczną. Funkcjonalisci byli o tyle bliscy federalistom, że zakładali powstanie w przyszłości struktury zbliżonej do federacji. Jednak inaczej rozumieli proces dojścia do tego stanu. Funkcjonalisci uważali, że jedność europejską należy budować przede wszystkim przez tworzenie realnych więzi między państwami, głównie ekonomicznych, co doprowadzi do tak daleko posuniętej współzależności, że wojny i inne konflikty międzynarodowe staną się niemożliwe, ponieważ zniknie materialna przyczyna ich powstawania. Negują jednak możliwość podpisania układu europejskiego, na bazie którego udałoby się rozdzielić suwerenność między różne organy władzy oraz stworzyć ponadnarodowe instytucje<sup>56</sup>. Trzeba zauważyć, że w odróżnieniu od idealistycznej wizji federacyjnej, jest to pragmatyczny pogląd. Funkcjonalisci uznali, że w nowoczesnym państwie to gospodarka ma większy wpływ na politykę. Dlatego integracja ekonomiczna była dla nich priorytetem, a cele polityczne sprowadzone zostały do funkcji działań integracyjnych<sup>57</sup>.

Podjmując się próby podsumowania dotychczasowych rozważania, można stwierdzić, że UE nie jest w pełni federacją, nie jest także organizacją międzynarodową, a jedynie specyficznym związkiem państw. Te bowiem zrzekły się na rzecz instytucji UE określonych praw władczych, choć zarazem pozostawiły sobie szerokie uprawnienia oraz możliwość wpływania na ich decyzje.

<sup>55</sup> Z. Czachór, 50 lat, op. cit., s. 12-13.

<sup>56</sup> P. Landau, Spór o jedność polityczną Europy Zachodniej, Warszawa 1976, s. 204.

<sup>57</sup> W gronie funkcjonalistów można wyodrębnić dwie grupy – tradycjonalistów i neofunkcjonalistów. Pierwsi uważali, że umiędzynarodowienie powinno się dokonywać drogą stopniowej erozji struktur państwa i rozszerzania międzynarodowej działalności funkcjonalnej. Postrzegali ten proces jako globalny, niechętnie odnosząc się do pomysłu integracji regionów. Neofunkcjonalisci twierdzili, że procesy zjednoczeniowe mają immanentną zdolność samorozwoju. Wskazywali na stymulującą rolę instytucji europejskich – Komisji i Rady Unii Europejskiej – w dynamizowaniu integracji. Patrz szerzej [w:] A. Marszałek, op. cit., s. 149-150.

Stąd organy UE tj. Rada i Parlament Europejski, mają określone uprawnienia do stanowienia ustaw i przepisów prawnych, ale nie mogą ingerować w te sfery, które pozostały w kompetencji państw członkowskich. Stąd też Unia nie posiada w pełni ponadnarodowego charakteru<sup>58</sup>. Trzeba także pamiętać, że Wspólnota jest ciągle narzędziem w rękach państw, a nie odwrotnie. Chodzi w niej nie o zrzeczenie się suwerenności państwowej, lecz o odpowiednie i efektywniejsze jej wykorzystanie<sup>59</sup>. Stąd za stosowną formę organizacyjną przyjęto właśnie Wspólnotę, a nie żadną inną. Przyjmuje się, że w UE suwerenność jest „zespołowa” ponieważ państwa wspólnie podejmują decyzje i w ten sposób nadają swojej potencjalnej suwerenności praktyczne znaczenie.

---

<sup>58</sup> E. Cziomer, L. W. Zyblikiewicz. op. cit., s. 321.

<sup>59</sup> K. Michałowska-Gorywoda, Unia Europejska, Warszawa 2002, s. 102.