

CZEŚĆ I. GENEZA I STRUKTURA UNII EUROPEJSKIEJ

1. KONCEPCJE I TEORIE INTEGRACJI EUROPEJSKIEJ

Łukasz D. Wróblewski

Problematyka integracji europejskiej stanowi przedmiot zainteresowania wielu autorów reprezentujących różne dyscypliny naukowe. Szczególną uwagę poświęca się jej na gruncie nauk politycznych, prawnych, socjologii oraz ekonomii. Można wyróżnić wiele koncepcji i nurtów badawczych próbujących udzielić odpowiedzi na pytanie o przyczyny i przebieg procesów integracyjnych pomiędzy państwami narodowymi oraz mechanizmy powoływania przez nie struktur międzynarodowych i ponadnarodowych wraz z przekazywaniem tym strukturom części swoich kompetencji.

Do najbardziej znanych i najczęściej analizowanych, jednocześnie mających największy wpływ na przebieg integracji europejskiej należy zaliczyć następujące koncepcje: **federalcyjną, konfederacyjną** oraz **zróżnicowanej integracji**. Z kolei spośród prezentowanych w literaturze szczególne znaczenie miały następujące teorie integracji: **funkcjonalna, neofunkcjonalna, komunikacyjna** oraz **podejścia międzyrządowego**.

KONCEPCJE INTEGRACJI EUROPEJSKIEJ

Jedną z pierwszych koncepcji integracji europejskiej była przedstawiona w 1920 r. i rozwinięta w 1923 r. przez Richarda Coudenhove-Kalergiego, austriackiego arystokratę, idea **Unii Paneuropejskiej**. Koncepcja ta zakładała ustanowienie **Stanów Zjednoczonych Europy** na wzór Stanów Zjednoczonych Ameryki Północnej. U jej podstaw leżało przekonanie o nieskuteczności przeciwdziałania

**Idea Stanów
Zjednoczonych
Europy**

egoizmom narodowym postanowień traktatu wersalskiego z 1919 r. Unia Paneuropejska miała na celu przeciwstawienie się zagrożeniom o charakterze wewnętrznym i zewnętrznym. Do zagrożeń wewnętrznych zaliczono egoizmy narodowe będące przyczyną wielu konfliktów zbrojnych w Europie. Wśród zagrożeń zewnętrznych wskazywano na rozwój USA, ograniczający konkurencyjność gospodarek europejskich, oraz ekspansję rosyjską.

W 1929 r. w trakcie Zgromadzenia Ligi Narodów francuski polityk Aristide Briand przedstawił podobną koncepcję **związku federalnego** państw europejskich, a rok później zaproponował utworzenie Stanów Zjednoczonych Europy. Podstawą dla tworzonej struktury miała być unia celna, początkowo obejmująca wyłącznie Francję, Wielką Brytanię i Niemcy, a docelowo wszystkie państwa kontynentu europejskiego. Stanowiłaby ona przeciwwagę dla gospodarki USA. Koncepcja ta, podobnie jak idea Unii Paneuropejskiej, nie uzyskała jednak szerszej akceptacji, przede wszystkim ze względu na kryzys gospodarczy lat 30. XX w., stagnację gospodarczą, wzrost bezrobocia i rosnące niezadowolenie z ustaleń traktatu wersalskiego, co doprowadziło do wzrostu nacjonalizmu w Europie, czego przykładem jest przejście władzy w 1933 r. w Niemczech przez NSDAP. Rozważania Coudenhove-Kalergiego oraz Brianda doprowadziły jednak do wykształcenia się federacyjnego nurtu integracji europejskiej.

Federacyjny nurt integracji europejskiej

W ramach **nurtu federacyjnego** można wyróżnić dwie koncepcje integracyjne: **federacyjną** i **konstytucyjną**. **Koncepcja konstytucyjna** zakładała utworzenie europejskiego państwa o ustroju federalnym, ustanowionym i zagwarantowanym w konsytuacji. W wyniku procesu integracyjnego państwa członkowskie rezygnują z pewnej części swoich kompetencji i przekazują je na poziom wspólnotowy do ponadnarodowych instytucji. Model ten zakładał również zagwarantowanie demokratycznego sposobu podejmowania decyzji przez utworzenie wspólnego dla wszystkich państw członkowskich rządu odpowiedzialnego przed parlamentem posiadającym szerokie uprawnienia.

Koncepcja federacyjna zakładała z kolei stopniowe i ewolucyjne dochodzenie do federacyjnej struktury integracyjnej, tzn. do wysoce zintegrowanego pod względem

politycznym i gospodarczym państwa związkowego. W myśl koncepcji federacyjnej kluczem do powodzenia procesu integracji europejskiej było tworzenie realnych więzi między państwami członkowskimi, przede wszystkim o charakterze gospodarczym, w wyniku odpowiednio kształtowanego procesu integracyjnego uwzględniającego zróżnicowanie państw europejskich, w tym systemów politycznych. Koncepcja europejskiego państwa federacyjnego zakładała jedność państw członkowskich, ale nie ich jednorodność, w myśl zasady **zjednoczeni w różnorodności** (od 2000 r. motto Unii Europejskiej). Model ten w literaturze określany jest mianem **autonomii wzbogaconej o współzrządzenie**. Koncepcja federacyjna znalazła swoje odzwierciedlenie w **integracji sektorowej Monneta** stanowiącej podstawę dla tworzonej w latach 50. XX w. **Europejskiej Wspólnoty Węgla i Stali** (EWWiS).

Koncepcja konfederacyjna w przeciwieństwie do idei europejskiego państwa federacyjnego zakładała utworzenie wspólnoty opartej na współpracy niezależnych i suwerennych państw narodowych, tzw. **Europy ojczyzn**. Konfederacyjna forma współpracy miałaby międzynarodowy charakter, lecz z wyraźnie ograniczoną rolą instytucji ponadnarodowych. Gwarantowałaby one znacznie większy zakres autonomii państw członkowskich, niż miałyby to miejsce w przypadku wspólnoty o ustroju federalnym.

Współpraca państw członkowskich w modelu konfederacyjnym opierałaby się zasadniczo na wymianie poglądów, uzgadnianiu stanowisk i koordynacji działań. Decyzje instytucji i organów o charakterze ponadnarodowym nie miałyby natomiast dużego znaczenia dla procesu integracji i funkcjonowania samej wspólnoty. Co więcej, kluczem do rozwoju procesów integracyjnych w myśl koncepcji konfederacyjnej są przede wszystkim interesy polityczne państw członkowskich, a nie jak w koncepcji Monneta powiązania gospodarcze. Powstała w ten sposób struktura integracyjna miałaby równoważyć wpływy USA i ZSRR. Głównym zwolennikiem konfederacyjnej koncepcji integracji europejskiej był prezydent Francji Charles de Gaulle. Konfederacyjny model integracji europejskiej w literaturze określany jest mianem **koncertu suwerenności i antytezy federacji**.

**Konfederacyjny
nurt integracji
europejskiej**

**Koncepcje
zróźnicowanej
integracji**

Wraz z rozwojem procesu integracji europejskiej zaczęły pojawiać się nowe koncepcje integracyjne: **Europy różnych prędkości**, **zmiennej geometrii** oraz **Europy à la carte**. Idee te można określić mianem **koncepcji zróźnicowanej integracji**, tzn. zacieśniających lub rozluźniających proces integracji w zależności od woli państw członkowskich, przebiegu i zakresu integracji.

Koncepcję Europy różnych prędkości zaproponował kanclerz RFN Willy Brandt. Stanowiła ona odpowiedź na znaczny poziom zróźnicowania gospodarek europejskich i zakładała, że proces integracji powinien przebiegać w sposób elastyczny i stopniowy w zależności od poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego państw członkowskich, ponieważ znaczne zróźnicowanie w tej kwestii mogłoby prowadzić do zahamowania procesu integracji europejskiej.

Zaproponowana przez prezydenta Francji François Mitterranda **koncepcja zmiennej geometrii** zakładała różnicowanie państw europejskich w zależności od stopnia intensywności integracji między nimi, wyróżniając trzy grupy państw, tj. **państwa strefy euro**, **pozostałe państwa członkowskie Unii Europejskiej**, **państwa stowarzyszone z UE**. Zgodnie z tą koncepcją państwa rezygnujące z waluty narodowej i zastępujące ją wspólną walutą euro charakteryzują się nadal idącą integracją. Stanowią one tym samym tzw. **jądro integracyjne**. Stwarza to warunki do dalszego pogłębiania integracji między nimi, nawet z możliwym pominięciem udziału w tym procesie innych państw członkowskich. Pozostałe państwa UE stanowią z kolei tzw. **państwa peryferyjne**. Ich integracja uwarunkowana jest przede wszystkim wspólnym rynkiem.

Zbliżone ujęcie do koncepcji Mitterranda przedstawił niemiecki komisarz Ralf Dahendorf w modelu **Europa à la carte**. Model ten jest jednak sprzeczny z ideą integracji europejskiej, ponieważ nie określa podstawowego minimum dorobku prawnego, który musi zostać zaakceptowany przez wszystkie państwa członkowskie. Poza tym pozwala im na swobodny wybór rodzaju polityk, w ramach których proces integracji będzie ulegał intensyfikacji przy jednoczesnym odrzuceniu pozostałych. Arbitralność wyboru obszaru integracji stwarza warunki do dominacji interesów narodowych nad interesami Wspólnoty. Model ten, mimo że jest przedmiotem

krytyki zwolenników integracji europejskiej, znajduje zastosowanie w procesie integracji w ramach Unii Europejskiej, czego przykładem jest zasada tzw. wzmocnionej współpracy czy też opcja opt-out (zob. rozdziały 2, 5 i 9).

TEORIE INTEGRACJI MIĘDZYNARODOWEJ

Funkcjonalna teoria integracji Davida Mitrany'ego koncentruje się na wpływie egoizmów i interesów narodowych na pokój i bezpieczeństwo w Europie. Doświadczenia I i II wojny światowej oraz nieefektywność i nieskuteczność instrumentów współpracy międzynarodowej w przeciwdziałaniu konfliktom zbrojnym skłoniła Mitrany'ego do przedstawienia koncepcji pokojowego współdziałania i współlistnienia państw Europy. Mitrany krytykował rozpowszechnianą w Europie koncepcję federalizmu. Przekazanie przez państwa europejskie części swoich kompetencji na poziom wspólnotowy może nastąpić wyłącznie w drodze ścisłej współpracy tych państw, a nie na podstawie rozwiązań konstytucyjnych, tzn. formalnoprawnych.

Teoria funkcjonalna zakładała, że proces integracji powinien opierać się na konsensusie i bezpieczeństwie na podstawie wspólnych wartości i przekonaniu o możliwości rozwiązywania sporów w sposób pokojowy. Źródłem konfliktów między państwami powinny być jedynie różnice polityczne. Mogą być one jednak marginalizowane przez powoływanie międzynarodowych funkcjonalnych instytucji, zarządzanych nie przez polityków, lecz przez ekspertów. Stanowiłyby one płaszczyznę współpracy i poszukiwania wspólnych interesów państw europejskich.

Tak postępujący proces integracji, zgodnie z zasadą „rozlewania się integracji” (*spill-over*), prowadziłyby do stopniowej erozji struktur niezależnego państwa narodowego na rzecz działalności międzynarodowej, a następie do wykształcenia się struktury integracyjnej o konstrukcji sieci naczyń połączonych. Według zwolenników teorii funkcjonalnej proces integracji powinien rozpocząć się od sfery gospodarki, ponieważ w niej znajduje się największy potencjał współpracy. Istotne jest jednak praktyczne podejście do integracji,

Funkcjonalna i neofunkcjonalna teoria integracji