

Zbigniew Czachór

PRZYSZŁOŚĆ INTEGRACJI I SYSTEMU UNII EUROPEJSKIEJ. PRÓBA PROGNOZY

Na użytek niniejszego opracowania integrację europejską definiować możemy zarówno w ujęciu statycznym (integracja jako określony stan lub sekwencja zmieniających się po sobie stanów) jak i dynamicznym (integracja jako określony proces)¹. W myśl obowiązujących dziś traktatów założycielskich i rewizyjnych integracja europejska definiowana może być także jako nowa forma politycznej organizacji społeczeństw, ludów (gr. demos, łac. populus) lub też narodów przybierająca postać „unii” („an ever closer union among the peoples² of Europe”³).

Integracja europejska analizowana z punktu widzenia zmian zapoczątkowanych w Jednolitym Akcie Europejskim (JAE) oraz w Traktacie z Maastricht, rozwiniętych w traktatach przyjętych w Amsterdamie i Nicei, a podsumowanych i skorygowanych w trakcie prac Konwentu Europejskiego i konferencji międzyrządowej 2003/2004 w postaci Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy miała swój istotny wkład w przebudowę systemu UE oraz jego otoczenia. Było to szczególnie ważne z punktu widzenia środowiska wewnętrznego systemu integracyjnego, a tym samym całego szeregu podsystemów (np. trzech tzw. filarów UE), pozostających z nim we wzajemnych interakcjach i współtworzących specyficzny ład integracyjny.

¹ R. Zięba, *Instytucjonalizacja bezpieczeństwa europejskiego. Koncepcje – struktury – funkcjonowanie*, Warszawa 2001, s. 56.

² Etymologicznie peoples to „ludzie tworzący (jakąś) wspólnotę”. Najlepszym odpowiednikiem peoples w języku polskim byłoby słowo „ludy”. Należy zwrócić uwagę na fakt, że w tekście traktatu nie znalazło się pojęcie nation, którego znaczenie podkreśla wspólne pochodzenie, przodków, historię, tradycję, kulturę.

³ *Preambuła Traktatu o Unii Europejskiej*. Tekst dostępny na stronie internetowej: www.ukie.gov.pl

Od początku realizacji procesu integracji europejskiej mieliśmy do czynienia z nierównoważnym, asymetrycznym przeplataniem się jej gospodarczego i politycznego wymiaru. W wyniku przyjęcia JAE oraz Traktatu z Maastricht, a następnie Traktatów Amsterdamskiego i Nicejskiego oba te wymiary integracji weszły w fazę wzajemnego równoważenia i dopełniania się⁴. Upływający czas jak i doświadczenie oraz sukcesy integracyjne jej głównych autorów (państw członkowskich i instytucji UE) sprawiło, że całkiem realna okazała się neofunkcjonalna myśl oparta na przekonaniu, iż realizacja wizji integracji politycznej jest naturalną konsekwencją integracji gospodarczej⁵. Ciągłe aktualne pozostaje zatem stwierdzenie, że motorem konstrukcji europejskiej nie może być jedynie ekonomia i waluta, lecz musi ją wspierać nowy, czysto polityczny impuls. Dlatego też, celem konstrukcji europejskiej pozostaje nadal unia polityczna⁶, tak ważna dla realizacji reguł Rynku Wewnętrznego oraz Unii Gospodarczej i Walutowej. Pytanie o kształt, a tym samym mechanizmy i instrumenty unii politycznej dalece wykracza poza zmiany zachodzące zarówno w drugim jak i trzecim filarze Unii Europejskiej, które traktowane są jako swoiste „kamienie węgielne” politycznego wymiaru integracji europejskiej.

Bez wątplenia realizacja dalekosiężnych planów opartych na zespoleniu integracji gospodarczej i politycznej nie będzie możliwa bez uznania i akceptacji nowego sposobu „pojmowania świata”, w którym to dominują aktorzy niepaństwowi, egoizmy narodowe są minimalizowane, a suwerenność nabiera znaczenia ponadpaństwowego. Dlatego też intensywność zachodzących zmian w systemie integracyjnym oraz nieprzystawanie ich do tradycyjnych teorii integracyjnych, na których swe piętno odbił funkcjonalizm, neofunkcjonalizm (nie wykluczając federalizmu) sprawił, iż w wyjaśnianiu procesu integracji europejskiej konieczne okazało się również zastosowanie paradygmatów wykraczających poza teorię integracji, a uznanych przez naukę o stosunkach międzynarodowych, odwołujących się m.in. do transnarodowości czy też politologicznego ujęcia współzależności międzynarodowych i suwerenności.

Dla zrozumienia integracji europejskiej w obecnym jej kształcie koniecznym stał się postulat zasadniczej zmiany perspektywy badawczej i teoretycznej polegającej na odejściu od postrzegania rzeczywistości międzynarodowej poprzez pryzmat central-

⁴ L. Jesień, *Kierunki rozwoju Unii Europejskiej. Czy Polska ma stanowisko?*, Warszawa 2002. Tekst dostępny na stronie internetowej: www.futurum.gov.pl

⁵ D.Hübner, *Unia Europejska – otwarta na obywatela, otwarta na świat*. Non-paper w sprawie przyszłości Unii Europejskiej z 21 marca 2002 r., przygotowany na posiedzenie plenarne Konwentu Europejskiego. Tekst dostępny na stronie internetowej: www.futurum.gov.pl

⁶ J. Janning, *Europa. Przyszłość Unii*, „Deutschland” 2001, nr 6, s. 39.

nego usytuowania państw członkowskich i relacji między nimi zachodzących⁷. Odchodzenie od państwowo-centrycznej analizy przebiegu integracji przyczyniło się do uznania zasady transpozycji państwa (kompetencyjnego przemieszczania się) w systemie współtworzonym przez Wspólnoty i Unię Europejską. Widoczne jest to wyraźnie zarówno w drugim i trzecim filarze UE, ale również w sferze realizacji polityk wspólnotowych, gdzie „nasylenie” oddziaływaniem ze strony państw jest bardzo zróżnicowane, od poziomu minimalnego do maksymalnego.

W systemie Wspólnot Europejskich i Unii Europejskiej nie dochodzi li tylko do alokacji wewnątrzsystemowej państwa, ale także do jego transformacji. System integracyjny przejmując do swego ustroju coraz więcej elementów systemu politycznego państwa, dzięki swemu oddziaływaniu, stawał się też katalizatorem jego przemian i przeobrażeń. Doprowadziło to do istotnej zmiany w rozumieniu i roli państwa. Pod wpływem integracji europejskiej zmieniał i zmienia się nadal zakres władzy państwa i udział w jej sprawowaniu. Różnorodne procedury, mechanizmy i regulacje, począwszy od uzyskania członkostwa, poprzez zarządzanie kompetencjami, na obywatelstwie UE kończąc, zmieniały prawo krajowe (w tym konstytucje), funkcjonowanie wszystkich organów państwa członkowskiego i relacje między nimi.

Unia Europejska uformowana pod wpływem zaprezentowanych powyżej czynników przybiera postać systemu międzynarodowego, a konkretnie funkcjonalnego systemu celowych powiązań oraz interakcji zachodzących pomiędzy jego elementami⁸, który w zależności od wybranego kryterium i wpływu określonej zmiennej niezależnej ma charakter regionalny, ekonomiczno-polityczny, wielobiegunowy, multilateralny, transnarodowy⁹, policentryczny¹⁰ i poliarchiczny, pluralistyczny i kooperacyjny, demokratyczno-proceduralny, złożony, sterowalny i samowystarczalny oraz charakteryzujący się ograniczoną otwartością. System ten symbolizuje wysoki poziom nasycenia współzależnościami, autonomiczność zachowań uczestników, a także zdolność do kontrolowania środowiska. Wyposażony jest w mechanizmy samoregulacji, samokontroli i przestrzegania stanowionych przez siebie reguł i norm. System ten samo-

⁷ S. P. Sałajczyk, *Zmierz Lewiatana? Spór o pozycję państwa we współczesnych stosunkach międzynarodowych*, (w:) *Państwo we współczesnych stosunkach międzynarodowych*, pod red. E. Haliżaka, I. Popiuk-Rysińskiej, Warszawa 1995, s. 160.

⁸ M. Pechstein, *Osobowość prawna dla Unii Europejskiej?*, „Przegląd Prawa Europejskiego” 1997, nr 1 (2), s. 7.

⁹ Z. J. Pietraś, *Unia Europejska jako system transnarodowy*, (w:) *Suwerenność i państwa narodowe w integrującej się Europie – przeżytek czy przyszłość*, pod red. J. Fiszer, C. Mojsiewicz, Poznań – Warszawa 1995, s. 49.

¹⁰ System Wspólnot i Unii Europejskiej stracił charakter państwowocentryczny przekształcając się w system multicentryczny (policentryczny), w którym państwa współpracują i rywalizują z podmiotami o charakterze transnarodowym.

czynnie dąży do minimalizacji niezależności swych uczestników: przede wszystkim państw i instytucji. Opiera się na spójnych celach i hierarchii preferencji. Realne działania polityczne i ekonomiczne UE oraz reguły normatywne stanowią tu razem genetycznie i funkcjonalnie powiązaną całość.

Unia Europejska nie może być jednak definiowana jednostronnie li tylko z punktu widzenia wielopłaszczyznowego systemu multipaństwowego. Koniecznym jest też odwołanie się tu do kategorii systemu politycznego. Podstawą dla takiego podejścia jest założenie, że Unia w większym zakresie niż jakkolwiek inna struktura międzynarodowa wyszła poza granice poziomej współpracy międzypaństwowej. Sięgnęła także do kształtowania polityki zarówno w wymiarze pionowym, w ramach przestrzennej struktury, w której państwa członkowskie są tylko jednym z poziomów wyłaniającego się systemu politycznego¹¹. Proces kreowania tej nowej przestrzeni politycznej czy też zwartej politycznie terytorium władzy i kompetencji charakteryzuje się dobrowolnym kształtowaniem i rozwojem wspólnego politycznego poszukiwania podejmowania decyzji oraz scalaniem państw i społeczeństw (w myśl hasła „My jesteśmy Unią Europejską”) w oparciu o wspólne reguły i mechanizmy, ale także wartości i lojalność państw i ich obywateli w stosunku do Unii Europejskiej i jej instytucji. Stopień zaawansowania tego procesu ma przesądzający wpływ na uzyskiwanie i potwierdzanie demokratycznej legitymizacji systemu ustrojowego Unii Europejskiej.

O dualizmie strukturalnym Unii Europejskiej ujmowanym z punktu widzenia systemu międzynarodowego i systemu politycznego przesądzała nowa dynamika i architektura, nowy styl współpracy, w wyniku której państwom członkowskim zaczęły towarzyszyć niezależne instytucje, w tym supranarodowe (szczególnie „triada” instytucjonalna: Komisja, Trybunał, Parlament Europejski), stojące na straży wypełniania obietnic, postanowień i deklaracji treścią konkretnych reguł politycznych i norm prawnych. Instytucjom współkształtującym strukturę władzy integracyjnej towarzyszyły mechanizmy i instrumenty, które pozwoliły im na sprawne działanie, eliminowanie przeszkód oraz prowadzenie ciągłej korekty podejmowanych działań. Charakteryzują się one: rozszerzającą się demokratyczną legitymizacją (szczególnie poprzez Parlament Europejski i metodę konwentu, w którą są zaangażowane); zaawansowanymi kompetencjami prawodawczymi, wykonawczymi i kontrolnymi (włącznie z sądowniczymi); koncyliacyjnym sposobem pracy.

W wyniku przeprowadzanych zmian supranarodowe instytucje uzyskały uprawnienia, w skali i intensywności zbliżone do organów władzy państwowej krajów człon-

¹¹ A. Maurer, *Parlamenty narodowe po Amsterdamzie: adaptacja, dostosowanie skali oraz sukcesywna europeizacja*, (w:) *Rola parlamentów narodowych w perspektywie poszerzenia Unii Europejskiej oraz Konferencji Międzypaństwowej 2004*, pod red. J. Barcza, S. Puzyna, Warszawa 2002, s. 133.

kowskich. W konsekwencji znacząco wzrosła ich rola w systemie zarządzania integracją europejską oraz ich wpływ na państwa członkowskie.

Unia Europejska nadal posiada cele i problemy, które w zgodzie z wolą uczestników integracji chce, powinna czy też musi rozwiązywać. Nie zawsze jednak dyskusje na temat zasad funkcjonowania i (docelowego) kształtu Unii (*finalite politique*) prowadzone są w racjonalnie uporządkowany sposób ze względu na konkretny, uznany przez wszystkich cel. Debata o koncepcjach funkcjonowania i kształcie Unii, jak również jej efekty w złożony sposób odzwierciedlają skomplikowaną i niestabilną strukturę interesów, preferencji i uprzedzeń podmiotów integracji europejskiej oraz możliwości efektywnego ich realizowania¹².

Złożoność Unii Europejskiej jest wynikiem ogromnej liczby jej obowiązków, procesów legislacyjnych i procedur wykonawczych, a czasami niedającej się zgłębić istoty procedur oraz roli ich uczestników¹³. Dlatego też system Unii Europejskiej i Wspólnot Europejskich nie był i nadal nie jest pozbawiony problemów i wewnętrznych sprzeczności. Proces permanentnej reformy wewnętrznej oraz poszerzanie składu członkowskiego, a także wzrost zewnętrznej presji politycznej i ekonomicznej doprowadził do pogłębiania heterogeniczności integracji europejskiej, a tym samym powstania ryzyka jej wewnętrznego zróżnicowania¹⁴. Mimo przejawów dywergencji i dysfunkcyjności grożących atomizacją, naturalnym stanem systemu Unii Europejskiej jest ciągłe pobudzanie potrzeby jego dalszego istnienia i rozwoju. Dlatego też główną cechą „ruchu” systemu integracyjnego jest nieustanne przywracanie mu równowagi. Stanowi to warunek *sine qua non* przetrwania systemu oraz jest funkcjonalne dla osiągnięcia potrzeb całości jak i poszczególnych jego części składowych. Integracja w tej sytuacji to zdolność systemu do zmiany (utrzymywania siebie w dobrym stanie) w obliczu wewnętrznych i zewnętrznych wyzwań¹⁵. Wszystko to nie stoi w sprzeczności z wnioskiem, iż integracja europejska pozostaje procesem o rozbudowanej skali złożoności. W efekcie przebieg oraz częściowe i finalne rezultaty tego procesu są i nie zawsze będą racjonalne i podporządkowane „logice integracji”, a także nie do końca przewidywalne i kontrolowalne¹⁶.

¹² B. W. Mach, *Historyczne nadzieje i przyziemne problemy: dylematy*, (w:) *Polacy wobec integracji Polski z Unią Europejską*, pod red. M. Cichońskiego, Warszawa 1998, s. 17.

¹³ A. Maurer, *Parlamenty narodowe...*, op.cit., s. 136.

¹⁴ C. Mik, *Wzmocniona współpraca w świetle nicejskiej reformy Unii Europejskiej. Polski punkt widzenia*, (w:) *Traktat z Nicei. Wnioski dla Polski*, pod red. J. Barcza, R. Kuźniara, H. Machińskiego, M. Popowskiego, Warszawa 2001, s. 37–38.

¹⁵ Na wyzwania te składają się w pierwszym rzędzie te potrzeby i interesy podmiotów systemu, których realizacja okazałaby się dysfunkcyjna wobec systemu jako całości.

¹⁶ B. W. Mach, *Historyczne nadzieje i przyziemne problemy: dylematy*, (w:) *Polacy wobec integracji Polski z Unią Europejską*, pod red. M. Cichońskiego, Warszawa 1998, s. 16.

Pytanie o zmianę, a tym samym i przyszłość jest i będzie pytaniem o siły napędowe integracji europejskiej. Odpowiedź na to pytanie znajdujemy w politycznych aspiracjach uczestników integracji europejskiej. Zmiany jakie nastąpiły po przyjęciu Jednolitego Aktu Europejskiego, a szczególnie Traktatu o Unii Europejskiej z Maastricht w pełni potwierdzają nie tylko permanentność dokonywanych zmian, ale udowadniają zasadniczą zmianę konstrukcji europejskiej. Zmianę ewolucyjną, która dokonywana była w oparciu o potrzebę utrzymania ciągłości i próbę równoważenia systemu integracyjnego poprzez wprowadzanie wielostronnych i kooperacyjnych struktur i mechanizmów modyfikujących i adaptacyjnych. Zmianę, która nie była li tylko skoncentrowana na materii przekształceń, ale także na nowym podejściu do zmiany, czego najlepszym dowodem stały się deliberacyjny eksperyment w postaci Konwentu Europejskiego, a następnie IGC¹⁷ 2003/2004.

Unia Europejska jest nadal na etapie intensywnego rozwoju. Analiza dynamiki zmian zachodzących w Unii Europejskiej pozwala na wyróżnienie całego szeregu czynników, które pobudzają proces integracji europejskiej. Należą do nich: potrzeba przetrwania projektu europejskiego dla realizacji ponadczasowych celów, takich jak: bezpieczeństwo, dobrobyt, postęp cywilizacyjny, ochrona praw powszechnych; poszukiwanie formuły demokracji i konstytucji, a tym samym własnego statusu politycznego UE¹⁸; wyeliminowanie hegemonii (dominacji) jednego państwa nad drugim; konieczność ciągłego uzasadniania (legitymizowania) motywów swego istnienia, szczególnie z punktu widzenia postrzegania integracji europejskiej przez państwa członkowskie i ich obywateli; doskonalenie rozwiązań integracyjnych wynikających z organizacji i zarządzania instytucjami i procedurami motywowane poszerzeniem zakresu kompetencyjnego Unii i Wspólnot.

System Unii Europejskiej do tej pory zdolny był do przywracania stale traconej równowagi. Mimo licznych zagrożeń i przesileń równowaga ta miała charakter majoryzujący, synergetyczny, wzbogacający i rozwijający. Mimo wielu eksperymentalnych i kontrowersyjnych rozwiązań, niespotykanych dotąd w stosunkach między narodami i państwami systemowi integracyjnemu udawało się dotąd łączyć w jedną całość wszystkie aspekty zmian: regulację, rozwój i niespotykaną umiejętność adaptacji do swego otoczenia. W konsekwencji Unia Europejska reagowała na czas na problemy związane z legitymizacją swej władzy i nie zawsze sprawnymi mechanizmami zmian. Bez wątplenia istotnym sprawdzianem tego założenia stały się konsekwencje procesu rozszerzenia UE o 10 (12) nowych państw oraz decyzje Konwentu Europejskiego,

¹⁷ IGC – Intergovernmental Conference.

¹⁸ G. Nevola, *Nie ma demokracji bez unifikacji. Analiza procesu integracji europejskiej i rzeczywistości politycznej*, (w:) *Do jakiej Unii zmierzamy. Polityka i gospodarka Unii Europejskiej*, pod red. A. Mani, B. Płonki, Kraków 2001, s. 51.

a następnie konferencji przedstawiciele rządów państw członkowskich w sprawie Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy.

Biorąc pod uwagę wiele czynników dynamiki integracji europejskiej należy podjąć próbę określenia prognozy rozwoju Unii Europejskiej w przyszłości. Dyskusja nad przyszłością integracji europejskiej i systemu Unii Europejskiej opiera się na dwóch horyzontach czasowych. Pierwszy (tak zwany proces ponicejski) został jasno zdefiniowany w trakcie prac Konwentu Europejskiego oraz obrad konferencji międzyrządowej 2003/2004. Drugi zaś sytuowany jest w perspektywie najbliższych 10/20 lat¹⁹.

W związku z przyszłym rozwojem Unii Europejskiej wyróżnić można kilka zasadniczych stanowisk analitycznych. Pierwsze, zakłada osłabienie Unii na rzecz państw członkowskich. Oznacza ono dominację metody międzyrządowej i redukcję kompetencji dotychczasowych instytucji UE, powstałą w wyniku „przesilenia” wywołanego zbyt daleko idącym wzmocnieniem pierwiastka ponadpaństwowego (wspólnotowego, supranarodowego). Symbolem tego podejścia byłoby odejście od realizacji metody J. Monneta prowadzącej do zasadniczej zmiany dotychczasowej aksjologii integracji europejskiej, mogącej doprowadzić do dekonstrukcji, dekompozycji, a nawet rozpadu systemu Unii Europejskiej. Drugie stanowisko analityczne sprowadza się do zachowania status quo i kontynuacji ewolucyjnej rozbudowy dotychczasowego dorobku integracyjnego, w oparciu o supranarodowość i międzyrządowość. Trzecie natomiast opiera się na przekonaniu, że państwa członkowskie jak i Unia oraz Wspólnoty Europejskie zdecydują się na dokonanie „skoku” integracyjnego o charakterze konstytucyjnym, który w praktyce przybrać może kształt federacji państw narodowych²⁰, opartej na ideologii federalizmu intergovernmentalnego. Tym samym po ponad 50 latach integracji europejskiej zaistniałaby szansa na syntezę dwóch metod: ewolucyjnej J. Monneta oraz metody opartej na „zasadniczej decyzji politycznej”²¹, z udziałem katalizatora w postaci wpisania na stałe w system Unii Europejskiej deliberatywizmu konwentowego²² oraz mechanizmu „przetargu” („bargaining”) interesów państw członkowskich.

Opisane powyżej stanowiska prowadzą do wyróżnienia następujących scenariuszy. Pierwszy z nich nazywany negatywnym „scenariuszem hamowania” opiera się na

¹⁹ Więcej w: P. Buras, M. A. Cichocki, O. Osica, J. Reiter, *Polska a Unia polityczna*, „Unia-Polska”, z 19 marca 2001 r., nr 5 (57).

²⁰ A. Graś, *Reforma instytucjonalna Unii Europejskiej w kontekście jej rozszerzenia (ze szczególnym uwzględnieniem Komisji)*, (w:) *Polska a Unia Europejska w przededniu Maastricht II*, pod red. C. Mika, Toruń 1996, s. 24.

²¹ W. Bartoszewski, *Przyszły kształt Unii Europejskiej. Polski punkt widzenia*, (w:) *Przyszłość Unii Europejskiej. Polski punkt widzenia*, pod red. J. Barcza, K. Żukrowskiej, Warszawa 2001, s. 13.

²² Deliberatywizm konsensualny.

założeniu, że proces przekazywania przez państwa członkowskie kompetencji do podejmowania decyzji instytucjom Unii i Wspólnot, osiągnąwszy określony punkt, zostanie zahamowany, po czym nastąpi lub nastąpić może (nie musi) jego stagnacja. W takiej sytuacji kompetencji zintegrowanego aparatu władzy integracyjnej nie będzie można dalej rozszerzać. Jeden z wariantów tego scenariusza zakładałby utrzymywanie kryzysowego status quo w myśl przekonania, że zamiast grać o więcej, narażając wspólnotę na niechybną zgubę w tym procesie, UE winna raczej umacniać swoje osiągnięcia²³. Inny, jeszcze bardziej sceptyczny, wariant zakłada, że niewydolne, technokratyczne struktury, brak odpowiedniej socjalizacji podmiotów jak i wpływy z zewnątrz mogą nie tylko zatrzymać („utrzymywać w stanie letargu”), ale również odwrócić proces integracji europejskiej²⁴. Unia Europejska może stać się bezsilną, regionalną „ONZ”, opanowaną przez proces dywersyfikacji i atomizacji. Sama może doprowadzić do rozprzężenia wewnętrznego wynikającego z usankcjonowania traktatowego mechanizmów jednoczesnej integracji, jak i dezintegracji. Rolę „zapłonu” w tym zakresie może przyjąć zastosowanie formuły wzmocnionej współpracy (art. 43 TUE), możliwej do zrealizowania we wszystkich przestrzeniach prawnych (filarach) UE. W tym ujęciu scenariusz „jednej Unii stanowiącej system wielu ściślejszych unii” mógłby okazać się nieunikniony²⁵. Nie można przecież wykluczyć, że grupy poszczególnych państw zdecydują się na utworzenie „kręgów tematycznych” („kół zainteresowań”), które realizowałyby określone zadania integracyjne. Takimi kręgami mogłyby być np. Unia Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Unia Socjalna, Unia Ekologiczna czy Unia Obronna. Kulminacją tego procesu byłoby zjawisko ucieczki państw członkowskich poza sferę funkcjonowania Wspólnot i Unii²⁶.

Scenariusz hamowania prowadziłby też to do dekompozycji wynikającej z powiększających się rozbieżności interesów między państwami członkowskimi oraz presji nowych rozwiązań wynikających z procesu globalizacji (liberalizm globalizacyjny versus unijny protekcyjizm). W myśl takiego scenariusza Unii Europejskiej groziłoby przeciążenie instytucji i reakcja zwrotna państw członkowskich w postaci decentralizacji i renacjonalizacji.

Nie bez znaczenia będzie tu także problem delegitymizacji supranarodowej władzy integracyjnej. W tak zarysowanym scenariuszu wydarzeń sondaże opinii publicznej

²³ C. A. Kupchan, *Odnawianie Zachodu*, (w:) *Bezpieczeństwo narodowe i międzynarodowe u schyłku XX wieku*, pod red. D. B. Bobrowa, E. Halizaka, R. Zięby, Warszawa 1997, s. 477.

²⁴ I. P. Karolewski, *Teorie integracji a Niemcy*, (w:) *Jaka Europa? What kind of Europe?*, Materiały z konferencji naukowej, Wrocław 6–8 V 1998, pod red. E. Stadtmüllera, Wrocław 1998, s. 293.

²⁵ Z. J. Pietraś, „Realistyczny” scenariusz dla Europy, konspekt ekspertyzy dla Ministerstwa Spraw Zagranicznych zaprezentowanej przez autora w Warszawie 7 grudnia 2000 r.

²⁶ C. Mik, *Wzmocniona współpraca...*, op.cit., s. 38.

pokazywać będą, jak złożona, niezrozumiała, niewydajna i niedemokratyczna Unia (lub wielość unii) tracić będzie poparcie obywateli. W konsekwencji będzie mogło dojść do jej samorozwiązania²⁷.

Drugi scenariusz, nazywany „imperatywnym”, zakłada konieczność dalszej, stopniowej koncentracji władzy integracyjnej wynikającej z beczynności władzy zwierzchniej krajów członkowskich oraz z większej efektywności podejmowanych działań wspólnoty zintegrowanej. Zakłada się tu dalsze i równoległe rozwijanie modelu integracji europejskiej opartej na międzyrządowości i metodzie wspólnotowej (supranarodowej) przy dalszym braku określenia celu ostatecznego integracji europejskiej (*finalite politique*). W scenariuszu tym wyróżnia się wariant, nazywany mieszanym, który występuje w dwóch postaciach. Wariant mieszany pierwotny polega na jednoczesnym obdzielaniu nowymi uprawnieniami Wspólnot i Unii Europejskiej (w ramach ich dotychczasowych traktatów), podporządkowanych zarówno reżimowi supranarodowemu jak i międzyrządowemu. Wariant mieszany wtórny natomiast, sprowadza się do przemianowego i koniunkturalnego procesu opartego na międzytraktatowym przenoszeniu kompetencji z obszarów (polityk i form współpracy) przypisanych metodzie międzyrządowej do sfery oddziaływań supranarodowych lub na odwrót z pola wspólnotowego do międzyrządowego²⁸.

Trzeci scenariusz nazywany „rozwojowym” oparty został na takich podstawach, jak: przejrzystość (transparencja) systemu instytucjonalnego oraz decyzyjnego; akceptacja Unii przez obywateli; większa personalizacja działań integracyjnych; wzmocnienie demokratycznej legitymizacji (m.in. chodzi tu o zwiążanie rozwoju instytucjonalnego z procesem dalszego „rozszerzania” Unii); poszukiwanie kompromisów i wspólnych preferencji. Elementem spajającym poczynania podmiotów integracji europejskiej w realizacji tego scenariusza jest ich przekonanie o konieczności intensyfikacji działań w zakresie unii politycznej. Zakłada się tu, iż kontynuując proces korekt i reform w systemie, Unia Europejska musi mieć nadal charakter wielowarstwowy (wielopoziomowy), łącząc w sobie już nie tylko elementy ponadpaństwowe (supranarodowe) i elementy międzynarodowe, ale i narodowe (włączenie parlamentów narodowych pojmowane jako cząstkowa nacjonalizacja integracji europejskiej). Łączenie to wszystko musi mieć charakter synergetyczny, a nie atomizujący i oparte musi być na wzajemnym przenikaniu się metod, reguł, mechanizmów i instytucji. W rezultacie końcowym gremia i organy Unii Europejskiej a także jej procedury

²⁷ Wywiad z J. L. Bourlanges – francuskim deputowanym do Parlamentu Europejskiego, *Lepiej odrzucić, Polsce też się opłaci*, „Gazeta Wyborcza”, z 21 kwietnia 2001 r., s. 11.

²⁸ W literaturze przedmiotu połączenie międzyrządowości z uwspólnotowaniem określane jest jako „hybrydyczne”, np. J. Barcz, *Tzw. traktat konstytucyjny – punkt wyjścia do dyskusji*. Ekspertyza przygotowana w związku z posiedzeniem Stałego Zespołu Ekspertów, Warszawa 3 lipca 2002, s. 6.

muszą stać się bardziej efektywne. Scenariusz ten, jak zaznaczono powyżej, nie wyklucza ani ograniczonej renacjonalizacji polityk, uzewnętrznianej poza wzmocnieniem parlamentów narodowych w próbach reformowania polityki strukturalnej i Wspólnej Polityki Rolnej, ani przeniesienia centrum władzy integracyjnej na „duet” Rada Europejska i Parlament Europejski, kosztem „triady” integracyjnej złożonej z Parlamentu Europejskiego, Komisji oraz systemu wymiaru sprawiedliwości UE.

Istotnego znaczenia w scenariuszu rozwojowym nabierze też integracja zwana nieformalną, mająca ścisły związek z rozwojem technologicznym, koncentracją interesu i wpływu²⁹, komunikacją, zmianą socjalną, zachodzącymi w sferze interakcji wewnątrzsystemowych bez udziału formalnych politycznych decyzji³⁰.

Gwarancją realizacji wymienionych tu założeń stać się ma konstytucjonalizacja integracji europejskiej, w postaci zunifikowanego traktatu konstytucyjnego. Traktatu kreującego ujednolicony system ustrojowy Unii Europejskiej, w oparciu o założenia federalizmu intergovernmentalnego. Zgodnie z tym scenariuszem konieczne są przemyślane i dalekosiężne reformy istniejących struktur prawnych i politycznych, gdyż rozwój procesów integracji europejskiej nadszarpnął wartość normatywną konstytucji narodowych, nie zastępując legitymizacji krajowej europejskim systemem konstytucyjnym, który zostałby zaakceptowany jako zbiór zasad organizacyjnych demokracji europejskiej³¹. Realizacja tego scenariusza zwiększy szansę na to, aby przyszła Unia nie utraciła zdolności kształtowania swego środowiska wewnętrznego oraz zdolności oddziaływania na jej środowisko międzynarodowe.

Bez wątpienia rozwiązanie problemów Unii Europejskiej nie polega na sztucznym wymyśleniu europejskiego demosa i kopiowaniu struktury państwa na poziomie wspólnotowym³². Scenariusz ten wbrew pozorom nie jest więc modelem budowy superpaństwa europejskiego. Wykracza on jednak dalece poza tradycyjny sposób postrzegania państwa i stosunków międzynarodowych. Odrzucić tu należy alternatywę: państwo narodowe albo federacja (Stany Zjednoczone Europy). Podejście rozwojowe opiera się na kształtowaniu Unii opartej na zachowaniu zdobytych europejskiego państwa narodowego, ale w innej formie – poza jego granicami narodowymi³³.

Konwent Europejski, IGC 2003/204 i przyjęty przez nie Traktat ustanawiający Konstytucję dla Europy potwierdza próbę realizacji tego właśnie scenariusza. Zakres

²⁹ Chodzi tu o transnarodowe grupy wpływu (interesu).

³⁰ W. Wallace, *The Dynamics of European Integration*, London 1990, s. 8–12.

³¹ J. M. de Areilza, *Reforma instytucjonalna Unii Europejskiej*, (w:) *Konstytucja dla rozszerzającej się Europy*, pod red. E. Popławskiej, Warszawa 2000, s. 67.

³² *Ibidem*, s. 79.

³³ J. Habermas, *Obywatelstwo a tożsamość narodowa. Rozważania nad przyszłością Europy*, Warszawa 1993, s. 62.

przyjętych w nim zmian porównać można jednak tylko z rozbiórką budowli i podjęciem się jej rekonstrukcji, w oparciu o to co z niej pozostało, z wykorzystaniem nowych technik i elementów. Taki sposób podejścia sprawia, że obecny kształt traktatu konstytucyjnego nie wypełnia wszystkich przesłanek scenariusza rozwojowego, a jest tylko próbą połączenia doktryny integracyjnej J. Monneta z myślą konstytucyjną A. Spinello.

Póki co Unia Europejska wzbogacona o nowe kraje członkowskie przejść musi przez najtrudniejszy w swej historii proces przywracania równowagi. Zaburzenia w systemie związane z powiększaniem składu członkowskiego, trudną sytuacją gospodarczą, kryzysem budżetowym, skomplikowaną sytuacją międzynarodową (relacje z USA, Rosją i Chinami) ulegną z pewnością skumulowaniu (doprowadziło to przecież do fiaska pierwszego etapu konferencji międzyrządowej w 2003 r. i fiaska dyskusji nad wieloletnimi ramami finansowymi na okres 2007–2013). Z tego powodu powrót do stanu równowagi w systemie będzie utrudniony i zajmie więcej czasu. W rezultacie końcowym efektem tego powinna być nowa jakość integracji europejskiej, kształtem i formą dopasowana do wyzwań współczesnego świata. Jakość tak bardzo potrzebna do realizacji procesu rozwoju wewnętrznego (stabilność gospodarcza i społeczna) oraz ew. ekspansji terytorialnej Unii Europejskiej wg. koncepcji J. Attali opartej na Unii liczącej ponad 40 członków w roku 2020³⁴.

Biorąc pod uwagę wszystkie wyżej wymienione argumenty należy założyć, że Wspólnoty, a potem Unia Europejska, zawsze znajdowały siły, by pokonać kryzysy i podjąć nową debatę nad swoim kształtem. Wypada mieć tylko nadzieję, że źródła europejskiego pragmatyzmu i kompromisu nie zostaną wyczerpane.

³⁴ A. Zalewska-Urbańczyk, *Pluralistyczna Europa 2020 według Jacquesa Attali*, „Biuletyn Analiz UKIE”, listopad 1999 r., nr 1, . J. Attali widzi wśród przyszłych członków UE Szwajcarię, kraje byłej Jugosławii: Chorwację, Bośnię, Serbię, Czarnogórę, kraje bałkańskie: Albanie i Macedonię, a ponadto Mołdawię, Ukrainę, Białoruś, Armenię, Gruzję, Rosję i Turcję. Nie wykluczał też akcesji Norwegii i Islandii.

Zbigniew Czachór

FUTURE OF INTEGRATION AND THE EU SYSTEM. A PROPOSAL OF PREDICTION

It is very important to try to predict the future development of the EU which led the following scenarios. The first of them, called the negative “hold-back scenario”, is based on the assumption that the process of transfer of the competences to take decisions to the institutions of the EU and the Communities reaching certain point will be held back, and then it will undergo stagnation.

The second scenario, called “the imperative one”, takes into account the necessity of further, gradual concentration of the integration power caused by inactivity of supervisory authorities of member states and bigger effectiveness of decision making in integrated community. We can include here also further, parallel development of the model of European integration which would be based on intergovernmental cooperation and supranational method.

The third scenario was based on such fundamentals as: - transparency of institutional decision making systems; - acceptance of the EU by the citizens; - more personalized integration activities; - strengthening of the democratic legitimization (e.g. connection of the institutional development with the process of the expansion); - looking for compromises and common preferences. The element which binds subjects of integration in realization of this scenario is conviction that it is necessary to intensify the political union. Continuing process of corrections and reforms in the system, the EU must still have multilayer (multilevel) character, joining not only supranational and international elements, but also national ones (the inclusion of national parliaments). This unification must have not atomizing but synergetic character, and it should be based on mutual penetration of methods, rules, mechanisms and institutions. As a final result, the authorities and institutions of the EU, and its procedures must become more effective. The realization of this scenario will increase the chance for the future EU not to lose the ability to shape its internal environment and to influence effectively on the international arena. The Assembly of Europe and the draft of the Treaty for the European Constitution confirm the attempt to realize this scenario. The scope of changes can only be compared to the dismantling of the building and then its reconstruction, reconstruction which would be based upon what is left from the building, using new techniques and elements. But before, the EU expanded by new member states will undergo, the most difficult in its history, process of regaining balance. Disorder in the system, connected with the expansion of the Union, difficult

economic and complicated international situation, and controversial bills included in the draft of the Constitution Treaty accumulated, which led to the fiasco of the first stage of intergovernmental conference in 2003. Due to this fact, the return to the balance in the system will be more complex and take more time. As a result we will have a new quality of European integration which will match, both in form and content, the challenges of modern world.

The decisions which are taken by the EU today cannot diminish its potential in the future. The Communities and then the EU have always been able to start debates about its shape. Aiming at the “final” reform of the EU is difficult, actually unrealistic undertaking. It is inevitable that we should continue the concept begun by the Common European Act and the European Union Treaty from Maastricht. This concept was based on permanent and evolutionary change helping to keep the right dynamics of the process of European integration.

