

Katarzyna Pisarska

PROJEKTY MODERNIZACYJNE ZMIAN POZYCJI PAŃSTW NARODOWYCH W UNII EUROPEJSKIEJ

Wprowadzenie

Na przestrzeni ostatnich dwóch dekad wyraźnie daje się zauważyć ewolucję systemu światowego. Na skutek procesów globalizacji, obok tradycyjnych uczestników stosunków międzynarodowych takich jak państwa, coraz większą rolę zaczynają odgrywać ponadnarodowe organizacje rządowe, pozarządowe, międzynarodowe korporacje i związki zawodowe. Na tym tle szczególne znaczenie przypisuje się organizacjom międzynarodowym o charakterze regionalnym. Wśród nich niewątpliwym liderem jest Unia Europejska (UE). Choć bezspornym wydaje się fakt, iż rola współczesnego państwa oraz jego atrybutów ulegają ciągłej ewolucji, to w literaturze przedmiotu toczy się debata na temat znaczenia procesu integracji europejskiej dla zachodzących zmian. Przebiega ona na ogół pomiędzy zwolennikami i przeciwnikami umacniania się quasi-federalnej struktury Unii Europejskiej. Ci pierwsi argumentują, iż globalizacja wymusza delegowanie kompetencji i uprawnień na poziom ponadnarodowy, a ograniczanie roli państwa jest pewnym naturalnym efektem ubocznym historycznie uwarunkowanego procesu. Ci drudzy wzywają do umocnienia współpracy międzyrządowej w celu zapobieżenia powstania superpaństwa rządzonego przez nieposiadających politycznej legitymacji technokratów z Brukseli. I jedni, i drudzy wychodzą jednak z niesłusznego założenia, iż Unia Europejska to byt zupełnie niezależny od państw członkowskich, a wzajemna relacja jest jednostronna i hierarchiczna (*top-down*).

Doświadczenie pokazuje jednak, iż polityka Unii Europejskiej kształtowana jest przede wszystkim przez państwa członkowskie, które w oparciu o własne narodowe doświadczenia formułują agendę instytucjonalną i polityczną całej organizacji¹. W prezentowanej pracy autor stara się wykazać, iż **w okresie wzmożonych procesów globalizacyjnych procesy integracji europejskiej umacniają rolę i znaczenie**

¹ A. Menon, *Conclusions: Governing Europe*, w: *Governing Europe*, red. J. Hayward, A. Menon, Oxford University Press, Oxford 2003, s. 424.

poszczególnych państw UE. Dzieje się tak poprzez wzrost znaczenia Unii Europejskiej jako podmiotu stosunków międzynarodowych, a z tym możliwości oddziaływania na środowisko zewnętrzne, których pojedynczo nie posiadają państwa członkowskie UE. Udowodnieniu głównej tezy artykułu służyć będzie weryfikacja w poszczególnych podrozdziałach pracy trzech częściowych hipotez badawczych:

- 1) najważniejszymi przesłankami politycznymi i ekonomicznymi podjęcia procesów integracji europejskiej było wzmocnienie państw narodowych, a nie ich osłabienie;
- 2) stworzony wielopoziomowy system decyzyjny UE gwarantuje utrzymanie władzy państw, a dodatkowo ją wzmacnia poprzez umożliwianie im działania w obszarach dotąd niedostępnych pojedynczym państwom członkowskim;
- 3) dotychczasowy kierunek integracji europejskiej nie wskazuje na możliwość powstania ponadnarodowego państwa federalistycznego, a raczej modelu hybrydowego, z państwami narodowymi odgrywającymi nadal kluczową rolę w procesie decyzyjnym.

1. Wymiary i czynniki ewolucji roli europejskich państw narodowych

Rola państwa narodowego we współczesnym świecie podlega ciągłej ewolucji. Od czasu konsolidacji koncepcji nowożytnego państwa (XVIII–XIX wiek) naturalnym wydawało się, iż jego życie polityczne organizowane jest przede wszystkim przez instytucje państwowe i wokół nich. Pomimo istnienia państw wielonarodowych i wieloetnicznych charakterystyką ich funkcjonowania była wspólna waluta, wspólnie stanowione prawo oraz rząd centralny opłacający i zarządzający armią narodową w obszarze wspólnego terytorium państwowego². Państwo posiadało również monopol na prawne użycie siły. Na początku XXI w. ewolucja roli państw wiąże się przede wszystkim ze zmianą atrybutów państwowości oraz definicji suwerenności na skutek dużej dynamiki środowiska międzynarodowego³, a pośrednio również wewnętrznego. Z jednej strony pojawiają się nowi, niepaństwowi uczestnicy stosunków międzynarodowych (organizacje i korporacje międzynarodowe).

² Więcej na temat definicji państwa: M. Weber, *Economy and society*, vol. 1, University of California Press, Berkeley, CA, 1978.

³ T. Łoś-Nowak, *Stosunki międzynarodowe: teorie, systemy, uczestnicy*, Wyd. Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2000, s. 168.

Z drugiej strony natomiast na znaczeniu zyskują aktorzy lokalni (władze regionalne, organizacje społeczeństwa obywatelskiego)⁴.

Jak zauważa Rafał Riedel: „system międzynarodowy – przynajmniej w swoim fragmencie europejskim – systematycznie odchodzi od anarchii, stopniowo budując nowy układ zależności, w którym suwerenna władza ulega dyfuzji w duchu subsydiarnego funkcjonalizmu”⁵. Ewolucja środowiska zewnętrznego i wewnętrznego państwa wymusza więc wielopoziomą adaptację strukturalną i funkcjonalną. Jest to szczególnie widoczne w państwach europejskich. Wolfgang Müller wskazuje na sześć wymiarów, w których już od lat 80. daje się obserwować stopniową transformację aktywności państw UE⁶:

- 1) obszary odpowiedzialności państwowej; w ostatnich trzech dekadach państwa rezygnują z aktywności w takich obszarach, jak np. prowadzenie komercyjnych banków czy przedsiębiorstw, posiadanie firm telekomunikacyjnych czy telewizji państwowych. Prywatyzacji ulega również infrastruktura (autostrady, linie kolejowe, energetyka). Równocześnie państwo wzmacnia aktywność w obszarze ochrony środowiska czy polityk społecznych;
- 2) instrumenty działalności: państwo jest w posiadaniu trzech instrumentów, dzięki którym może wykonywać swoje zadania. Są to: centralny aparat państwowy (w tym wojsko, policja etc.), wyspecjalizowane agencje oraz przedsiębiorstwa państwowe. Te ostatnie uważane są dzisiaj za instrumenty archaiczne i nieskuteczne, stąd ich wykorzystywanie do bieżących zadań państwa jest coraz rzadsze. Na znaczeniu zyskały natomiast wyspecjalizowane agencje rządowe, które cieszą się dużą autonomią i przejmują rolę regulacyjną nad sektorami, które dawniej należały do monopolu państwowego (telekomunikacja, banki, infrastruktura energetyczna);
- 3) budżet: z jednej strony w Europie daje się zaobserwować zmniejszającą się ilość źródeł dochodów państwowych (zanik dochodów z firm i przemysłu państwowego, niemożność dokonywania korekty kursów walutowych w obrębie strefy euro). Z drugiej natomiast rosną wydatki państwa (służba zdrowia, polityka społeczna, koszty utrzymującego się zadłużenia publicznego). W poszukiwaniu nowych źródeł finansowania państwa podejmują więc zaawansowane reformy systemów podatkowych;

⁴ Niektórzy autorzy argumentują nawet, iż główna presja zmian wychodzi „od dołu”, ze strony aktorów lokalnych i regionalnych, takich jak samorzady czy władze regionalne. Więcej czytaj w: P. le Gales, *Changing European state pressures*, w: *Governing Europe...*, op.cit., s. 380–394.

⁵ R. Riedel, *Przyjaźń rynkowa i wspólnota polityczna*, w: *Unia Europejska w XXI wieku: polityczno-prawna wspólnota interesów*, red. R. Riedel, Wyd. Adam Marszałek, Toruń 2010, s. 27.

⁶ W. Müller, *The changing European state*, w: *Governing Europe...*, op.cit., s. 369–379.

- 4) niefinansowe zasoby państwa: tradycyjnie w wykonywaniu swoich zadań państwo, oprócz wydatkowania, wykorzystuje dwa inne rodzaje zasobów – prawodawstwo i personel. W ostatnich dekadach wzrosła przepaść między oczekiwaniami społecznymi a realnymi możliwościami ich spełnienia przez państwo. Ograniczone zasoby finansowe państwa nie pozwalają na zapewnienie niezbędnej liczby personelu w sektorach budżetowych (szkolnictwo, służba zdrowia) oraz godziwe ich opłacanie. Państwo podąża więc coraz bardziej w kierunku wykonywania zadań regulacyjnych (prawodawstwo), pozwalając na prywatyzację sektorów tradycyjnie mu podległych (szkolnictwo wyższe, służba zdrowia);
- 5) zarządzanie działalnością państwa: następuje transformacja administracji publicznej we wszystkich państwach Unii Europejskiej. Tradycyjna biurokracja zostaje zastąpiona nowym zarządzaniem publicznym (*new public management*). Polega ono na przełożeniu zasad i prawidłowości, jakie rządzą przedsiębiorstwami (opracowywanie strategii działań, ocena efektywności pracy etc.), na jednostki administracji publicznej. W praktyce oznacza to przekazywanie przez państwo i władze lokalne własnych zadań podmiotom prywatnym oraz organizacjom pozarządowym. Tym samym zwiększa się ilość oraz rodzaj aktorów zaangażowanych w zarządzanie państwem⁷;
- 6) poziomy, na których zachodzi aktywność państw: obecnie ma miejsce szeroki proces delegowania przez państwo swoich kompetencji zarówno na obszar ponadnarodowy, jak i regionalny czy lokalny⁸. Odbywa się to zgodnie z unijną zasadą subsydiarności mówiącej, iż Wspólnota powinna podejmować działania tylko wtedy i tylko w takim obszarze, w jakim samo państwo nie jest w stanie osiągnąć celu zapisanego w traktacie.

Wszystkie wymiary funkcjonowania państwa są do jakiegoś stopnia współzależne i zmiana w jednym obszarze może pociągać za sobą konsekwencje dla innych. Na przykład wprowadzenie efektywniejszego systemu zarządzania administracją publiczną może przyczynić się do większej ściągłości podatków. To z kolei pociągnie za sobą więcej środków budżetowych na zadania redystrybucyjne państwa i może zachęcić do poszerzania obszarów jego działalności.

Z uwagi na tematykę naszych rozważań szczególnie interesujące jest dla nas pytanie o przyczyny zachodzących zmian. Nawet pobieżny przegląd obszarów, w których rola państw członkowskich UE uległa osłabieniu lub wzmocnieniu, udowadnia, iż procesy integracji europejskiej odgrywają tu tylko częściową rolę. Przechodzenie od państwa redystrybucyjnego do regulacyjnego czy też większa odpowiedzialność

⁷ M. Goldsmith, E. Page, *Changing government relations in Europe: from localism to intergovernmentalism*, Routledge Taylor & Francis Group, London 2010, s. 3–4.

⁸ W. Müller, *The changing European state, w: Governing Europe...*, op.cit., s. 369–379.

państw za ekologię jest bowiem fenomenem uniwersalnym, równie prawdziwym w innych częściach świata. Głównym czynnikiem zmian wydaje się ewolucja środowiska zewnętrznego wymuszona przez postępujące procesy globalizacji. **Globalizacja** zwiększa światową współzależność polityczną, ekonomiczną i społeczną. Postępująca ekspansja międzynarodowego handlu i inwestycji pogłębia świadomość wzajemnych powiązań, wymusza kooperację, równocześnie zmniejszając przydatność instrumentów wojskowych w stosunkach międzynarodowych na rzecz instrumentów typu *soft power*⁹. Deprecjacji ulega koncepcja samowystarczającego i suwerennego państwa. Niektórzy autorzy mówią nawet o „erozji autorytetu, legitymacji oraz skuteczności państwa w zakresie tworzenia i implementacji prawa”¹⁰.

Dzieje się tak z trzech powodów. Po pierwsze, formułujące się relacje pomiędzy społeczeństwami, korporacjami międzynarodowymi czy organizacjami pozarządowymi wymykają się spod kontroli narodowej, tworząc niezależne od państwa ponadnarodowe społeczeństwo obywatelskie. Po drugie, procesy globalizacji wymuszają na państwach określone zachowania w zakresie polityk ekonomicznych; w obawie przed odpływem kapitału są one mniej skłonne do podnoszenia podatków czy stosowania prawodawstwa niekorzystnego dla przedsiębiorstw. Stąd pole do działalności państwa zostaje poważnie ograniczone. Po trzecie, państwa ograniczane są zbiorem zasad, praw i norm ustanawianych przez organizacje międzynarodowe, których są członkami (WTO, Unia Europejska)¹¹. Pochodną procesów globalizacji są pozostałe czynniki zmian pozycji i roli państw: pogłębienie procesów integracji europejskiej oraz **wzrost znaczenia władz regionalnych i lokalnych**. Ten pierwszy omówiony będzie szczegółowo w kolejnej części pracy. Drugi natomiast wskazuje na rolę procesów odśrodkowych w państwie. Na skutek procesów europeizacji władze regionalne i lokalne konkurują z państwem o dostęp do finansów publicznych, kwestionują redystrybucyjny monopol władz centralnych oraz wpływają na proces deregulacji państwa. Różnorodność aktorów lokalnych pogłębia defragmentację procesu podejmowania decyzji w państwie¹².

W końcu podkreślić należy, iż w procesie zachodzących zmian państwa nie pozostają biernymi obserwatorami. Liberalizacja rynków finansowych, postępujące procesy prywatyzacji czy bardziej regulacyjny charakter państwa to nie efekt jedynie czynników zewnętrznych, ale też wynik świadomych decyzji i polityk podjętych

⁹ Więcej na temat instrumentów polityki zagranicznej typu *soft power* w: J. Nye, *Soft power: the means to success in world politics*, Public Affairs, New York 2004.

¹⁰ P.G. Cerny, *Globalization and the changing logic of collective action*, „International Organization” 1995, no. 49(4), s. 621.

¹¹ A. Hurrell, A. Menon, *International relations, international institutions and the European state*, w: *Governing Europe...*, op.cit., s. 398–405.

¹² P. le Gales, *Changing European state pressures*, w: *Governing Europe...*, op.cit., s. 380–394.

przez rządy. Jest to element procesu dostosowawczego państwa do zmieniającego się środowiska zewnętrznego, który nie musi oznaczać jego osłabienia. Jak wykażemy w dalszej części artykułu, tam gdzie państwo traci pewne kompetencje może uzyskać inne. Ponadto przekazanie części zadań na poziom lokalny i regionalny pozwala państwu skupić się na najważniejszych celach i działać efektywnie w obszarach kluczowych dla jego funkcjonowania.

2. Przesłanki udziału państw w procesie integracji europejskiej

Jak zauważyliśmy wcześniej, pogłębianie się procesów integracji europejskiej nie jest jednak czynnikiem samym w sobie, ale raczej efektem konieczności odpowiedzi państw na zagrożenie wynikające z globalizacji. Jest więc wynikiem ich suwerennej decyzji. Zanim przyjrzymy się naturze trwających od lat 50. procesów europeizacji polityk narodowych, należy odpowiedzieć sobie na pytanie: czym jest owa integracja europejska oraz jakie inne przesłanki i motywy przyświecały jej powstaniu?

Integracja europejska rozumiana jako „pewien proces lub pewien stan rzeczy osiągnięty w toku realizacji tego procesu”¹³ jest jednym z najistotniejszych zjawisk historycznych, jakie miały miejsce na naszym kontynencie w drugiej połowie XX w. Jego cechą zasadniczą stało się nie tylko rozszerzanie się całej konstrukcji na kolejne dobrowolnie przystępujące do niej państwa, ale również pogłębianie wzajemnej integracji i jej rozciąganie na coraz to nowe dziedziny współpracy. Z początku zrezygnowano z ceł i innych taryf w obrotach handlowych. W konsekwencji ustanowienia unii celnej, a potem wspólnego rynku ustalono również wspólną zewnętrzną politykę handlową, konkurencji, rolną i środowiska. Wprowadzono także wspólne standardy istotne z punktu widzenia funkcjonowania jednolitego rynku. Procesowi „rozlewania się” kompetencji ponadnarodowych instytucji UE (Komisji Europejskiej, Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości) na coraz to nowe obszary integracji (*spillover effect*) towarzyszy z kolei znaczny rozwój prawodawstwa i regulacji unijnych¹⁴.

Co jednak skłania państwa do delegowania kompetencji na europejski poziom ponadnarodowy? Pierwotną przesłanką integracji europejskiej stała się potrzeba

¹³ F. Machlup, *Integracja gospodarcza – narodziny i rozwój idei*, przeł. H. Hagemeyer, K. Hagemeyer, PWN, Warszawa 1986, s. 35.

¹⁴ W. Sandholtz, A.S. Sweet, *Integration, Supranational Governance and the institutionalization of the European polity*, w: *European integration and Supranational Governance*, red. W. Sandholtz, A. Stone Sweet, Oxford University Press, Oxford 1998, s. 5–7.

znalezienia uniwersalnego sposobu zapobiegania konfliktom międzynarodowym wpływającego stabilizująco na otoczenie. Takim sposobem lub raczej narzędziem staje się integracja, która eliminuje podstawowe przyczyny ewentualnych konfliktów między państwami współpracującymi ze sobą, jak również umacnia pozycję obronną tych państw i działa odstrasżająco na „nieprzyjazne otoczenie”. Dramatyczny spadek znaczenia Europy na scenie międzynarodowej w pierwszym dziesięcioleciu powojennym spowodowany był głównie wewnętrzną wojną, którą Europa toczyła sama ze sobą. Integracja miała zapobiec podobnym scenariuszom w przyszłości. W tym rozumieniu najważniejszą przesłanką podjęcia procesów integracji europejskiej było odzyskanie przez państwa narodowe wiarygodności, która została utracona w trakcie dwóch wojen światowych. Najbardziej realną drogą do integracji, a także jej drugą przesłanką stał się jednak **aspekt ekonomiczny**, którego znaczenie wzrosło wraz z pogłębiającymi się procesami globalizacji. Im mniejsze państwo, o mniejszym potencjale gospodarczym, tym wykazuje ono większe skłonności do integracji.

Już na początku lat 50. zrozumiałym dla przywódców państw europejskich stał się fakt, iż kraje starego kontynentu nie są w stanie w pojedynkę konkurować na rynku światowym z dwoma supermocarstwami – Stanami Zjednoczonymi i Związkiem Radzieckim. Także, a może przede wszystkim, odbudowa powojennej Europy wymagała ścisłej współpracy gospodarczej i ekonomicznej na kontynencie¹⁵. W końcu, jak zauważa Janusz Ruskowski: „powołanie niezależnych instytucji międzynarodowych o charakterze ponadnarodowym jest o tyle ważne, że są one skuteczniejsze w działaniu i w osiąganiu pożądaných rezultatów niż pojedyncze państwa kierowane przez polityków kadencyjnych, więc często działających koniunkturalnie [...]”¹⁶. Jest to **aspekt utylitarny**, warunkowany koniecznością utrzymania skuteczności działań państw w globalizującym się świecie. Jak widać więc, zarówno za przesłankami politycznymi, jak i ekonomicznymi podejmowania procesów integracji europejskiej przez kraje starego kontynentu stoi przede wszystkim idea utrzymania czy nawet wzmacniania znaczenia państw narodowych w dynamicznie zmieniającym się środowisku zewnętrznym, a nie – jak argumentują przeciwnicy Unii Europejskiej – ich osłabiania.

¹⁵ A. Marszałek, *Integracja europejska*, Wyd. Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 1997, s. 45–47.

¹⁶ J. Ruskowski, *Ponadnarodowość w systemie politycznym Unii Europejskiej*, Oficyna Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2010, s. 100.

3. Charakter Unii Europejskiej jako czynnik zmiany roli państw narodowych

W literaturze przedmiotu często wskazuje się na ustanowienie europejskiego szczebla procesu decyzyjnego jako na jeden z najważniejszych czynników wpływających na zmianę roli państwa na starym kontynencie¹⁷. W jakim jednak kierunku zmiany te zachodzą? Zanim przejdziemy do odpowiedzi na to pytanie, przyjrzyjmy się naturze samej organizacji. W najprostszym ujęciu definicyjnym Unię Europejską można traktować jako organizację międzynarodową to jest zrzeszenie państw utworzone celem realizowania zadań określonych w statucie. Jest to tym bardziej aktualne po wejściu w życie traktatu z Lizbony, który nadał całej organizacji podmiotowość prawnomiędzynarodową. Wcześniej bowiem jedynie pierwszy „wspólnotowy” filar spełniał trzy konstytutywne cechy organizacji ponadnarodowej: **tworzenie samodzielnego, autonomicznego porządku prawnego**, różnego od prawa międzynarodowego i prawa wewnętrznego państw członkowskich, **stanowienie własnego prawa** oraz skuteczność wdrażania swojego prawa w porządkach wewnętrznych państw członkowskich. Unia Europejska to jednak coś więcej niż organizacja międzynarodowa.

W literaturze przedmiotu jest ona określana jako struktura *sui generis*, a więc taka, która charakteryzuje się unikalnymi i niepowtarzalnymi cechami. Jak pisze Helen Wallace: „Unia Europejska jest fenomenem z pogranicza dwóch światów – stanowi nową formę wykonywania polityk państwowych oraz jest nowym sposobem na prowadzenie relacji między państwami”¹⁸. Nawet przeciwnicy federalistycznych koncepcji europejskich przyznają, iż posiada ona **kompetencje w obszarach podległych dotąd jedynie państwom narodowym**. Należą do nich:

- polityki regulacyjne dotyczące przede wszystkim sprawnego funkcjonowania wspólnego rynku;
- polityki redystrybucyjne opierające się na transferze środków od jednych grup do drugich (w ramach np. wspólnej polityki rolnej czy polityki regionalnej UE);
- polityka stabilizacji makroekonomicznej (prowadzona m.in. przez Europejski Bank Centralny) polegająca na zarządzaniu Unią Gospodarczo-Walutową;
- polityki obywatelskie służące zapewnieniu takich samych podstawowych, niezbywalnych praw wszystkim obywatelom UE, bez względu na przynależność narodową;

¹⁷ N. Nugent, W. Paterson, *The political system of the European Union*, w: *Governing Europe...*, op.cit., s. 92.

¹⁸ H. Wallace, *Politics and policy in the EU: the challenges of governance*, w: *Policy making in the European Union*, red. H. Wallace, W. Wallace, Oxford University Press, Oxford 2000, s. 100.

- polityki globalne realizowane przez pryzmat funkcjonowania UE w systemie światowym, jako jego coraz bardziej niezależny podmiot¹⁹.

Oprócz autonomicznego porządku prawnego oraz kompetencji w obszarze wielu polityk dotychczas *stricte* państwowych, Unia Europejska posiada **rozbudowaną strukturę instytucjonalną** z jasnym podziałem władzy. Instytucje unijne powiązane są ze sobą na zasadach wzajemnego równoważenia i kontroli. **Komisja Europejska** jest organem wykonawczo-zarządzającym Unią Europejską oraz tzw. strażnikiem traktatów. Ma ona prawo inicjatywy ustawodawczej, reprezentacji interesów i koordynacji działań Wspólnoty. Negocjuje także umowy międzynarodowe. Komisja odpowiada jedynie przed Parlamentem Europejskim, który może zastosować wobec niej votum nieufności²⁰. **Parlament Europejski** nie stanowi prawa w Unii, ale uczestniczy w procesie decyzyjnym. Jest to organ przedstawicielski – jego członkowie pochodzą z wyborów powszechnych (gwarancja demokratycznego charakteru). Główne kompetencje Parlamentu mają charakter kontrolny. Zatwierdza on budżet Unii, kontroluje prace Komisji, opiniuje projekty ustaw oraz podejmuje inicjatywy ustawodawcze. Parlament ogrywa dziś coraz większą rolę w procesie legislacyjnym²¹. **Europejski Trybunał Sprawiedliwości** jest najwyższym organem sądowym w Unii. Jego kompetencje to rozpatrywanie skarg, kontrola zgodności aktów prawnych wydanych przez instytucje wspólnotowe i rządy państw z traktatami, wyłączne prawo interpretacji przepisów prawa wspólnotowego oraz wydawanie wiążących opinii w sprawie umów międzynarodowych. Orzecnictwo Trybunału ujednolica interpretację i stosowanie prawa we wszystkich państwach członkowskich. W końcu **Rada Unii Europejskiej** jest najważniejszym organem prawotwórczym w strukturach Wspólnot. Składa się z ministrów wszystkich państw członkowskich, przy czym jej skład jest zmienny. Zadaniem Rady jest koordynacja polityki gospodarczej państw członkowskich. Ma ona prawo podejmowania decyzji i przekazywania Komisji odpowiedzialności za wprowadzenie ich w życie; Rada może również sama wprowadzić je w życie. Rada wydaje także akty prawne, ustala budżet i zawiera umowy międzynarodowe.

Od wielu lat trwa debata nad dwoma koncepcjami integracji europejskiej, które będą decydować o przyszłości Unii Europejskiej, a pośrednio również o pozycji państw narodowych. Są to **federalizm** oraz **międzyrządowość**. Pierwsza z koncepcji opowiada się za wzmocnieniem ponadnarodowych instytucji wspólnotowych przy

¹⁹ S. Hix, *The political system of the European Union*, McMillan Publishing, London 1999.

²⁰ M. Błaszczak, J. Świerkocki, *Wybrane problemy integracji europejskiej*, Instytut Europejski, Łódź 1998, s. 32–34.

²¹ Z. Doliwa-Klepacki, *Integracja europejska (po Amsterdampie i Nicei)*, Wydawnictwo Temida 2, Białystok 2001, s. 186–192.

jednoczesnym zwiększaniu koordynacji i harmonizacji obszarów polityki społecznej (metoda wspólnotowa)²². W jej ramach mieści się również rozszerzanie uprawnień UE o obszary dotychczas pozostające w gestii państw narodowych, to jest o politykę zagraniczną i bezpieczeństwo. Jak postulował Jean Monnet, ukazywanie korzyści płynących z integracji europejskiej oraz wyrazy prawdziwej solidarności europejskiej mogą doprowadzić do powstania federalnego państwa europejskiego²³. To z kolei oznacza faktyczne przekazanie kompetencji państwowych na poziom unijny w obszarach twardej polityki (*hard politics*), to jest polityki zagranicznej, obronnej czy fiskalnej.

Druga koncepcja integracji polega na zahamowaniu procesu przekazywania kompetencji ponadnarodowym organom unijnym oraz na zachowaniu całkowicie międzyrządowego charakteru współpracy w obszarach wrażliwych z punktu widzenia suwerenności państwa. Podczas gdy rozszerzenie Unii Europejskiej jest dopuszczalne, pogłębianie integracji powinno być powstrzymane. W tym ujęciu mówimy o związku suwerennych państw narodowych (Europa ojczyzn), współpracujących ze sobą tylko tam, gdzie ta współpraca ma wartość dodaną.

Jaki jednak model Unia Europejska przybiera obecnie? Traktaty założycielskie Wspólnot Europejskich zakładały, iż głównym obszarem ich funkcjonowania będą tzw. *low politics*²⁴, a więc polityki o mniejszej wadze dla państw narodowych. Kompetencje delegowane instytucjom unijnym wiązały się przede wszystkim z tworzeniem i funkcjonowaniem wspólnego rynku. Z czasem jednak Unia Europejska przekształcała się w **system hybrydowy**, łączący elementy quasi-federalne z elementami międzyrządowymi. W niektórych tzw. wspólnotowych obszarach współpraca przybiera formę ponadnarodową, z wyłącznymi kompetencjami instytucji europejskich. W innych obszarach współpraca ma charakter ściśle międzyrządowy. Władza prawodawcza przypada przede wszystkim międzyrządowej Radzie Unii Europejskiej, a tylko w niewielkim stopniu Parlamentowi Europejskiemu. Obie jednak mogłyby w przyszłości stanowić podstawę dla dwuizbowego europejskiego systemu parlamentarnego. Państwa członkowskie są w stanie utrzymać kluczową rolę w procesie decyzyjnym Unii Europejskiej dzięki zgodzie na szerokie stosowanie głosowania kwalifi-

²² J. Krakowski, *Unia Europejska: szkice o integracji*, Oficyna Wydawnicza Humanitas, Sosnowiec 2009, s. 19–22.

²³ F. Laursen, *Federalism: from classical theory to modern day practice in the EU and other politics*, w: *The EU and federalism: politics and policies compared*, red. F. Laursen, Ashgate Publishing & Lund Humphries Publishing Company, Surrey 2011, s. 12–13.

²⁴ *Low politics* to te obszary działania państwa, które nie mają strategicznego znaczenia z punktu widzenia jego suwerenności. Do *low politics* można zaliczyć takie dziedziny, jak edukacja, kultura, pomoc humanitarna, a nawet polityka handlowa. Przez *high politics* natomiast rozumie się m.in. politykę obronną i bezpieczeństwa, politykę zagraniczną prowadzoną przez państwa, a także kwestie związane ze sprawami wewnętrznymi kraju.

kowaną większością głosów. Gdyby bowiem zostały pozbawione charakterystycznej dla metody pozarządowej jednomyślności głosowania, nie sprostałyby wymaganiom skomplikowanego procesu decyzyjnego UE i utraciłyby wpływy na rzecz Komisji Europejskiej, posiadającej obecnie jedynie kompetencje wykonawczo-zarządzające²⁵.

Reasumując, należy podkreślić, iż Unia Europejska jest hybrydą, na którą składa się państwowość i współpraca międzyrządowa oraz demokracja i biurokracja²⁶. Zapisy nowego traktatu reformującego Unię Europejską podpisanego w Lizbonie w żadnym stopniu nie przesądzają o jej przyszłym ustroju. Są jedynie kontynuacją dotychczasowej filozofii i charakteru funkcjonowania UE.

4. Wpływ Unii Europejskiej na funkcjonowanie państw narodowych

Wraz z procesami rozszerzania kompetencji instytucji unijnych oraz rozbudowy jej struktur, rola państw narodowych ulega naturalnej transformacji. Funkcjonowanie Unii Europejskiej podważa przekonanie, iż rządzenie (*governance*) pozostaje w wyłącznych kompetencjach państw narodowych. W przypadku UE mówimy wręcz o rządzeniu bez rządu (*governance without government*). Kontestowany jest również pogląd, iż w systemie światowym rządzeniu podlegają jedynie obszary polityk wewnętrznych państwa, a relacje międzypaństwowe są „niezarządzalne”, gdyż brak jest nad nimi autorytetu władzy²⁷. Te zmiany w pojmowaniu środowiska zewnętrznego mają bezpośredni wpływ na funkcjonowanie państwa narodowego. Obserwuje się następujące procesy będące konsekwencją integracji europejskiej:

- **wzrost znaczenia organów Unii Europejskiej w stosunku do instytucji państwa:** w wielu obszarach autonomia narodowych egzekutyw oraz parlamentów w zakresie wykonawstwa i ustawodawstwa ulega poważnemu ograniczeniu. Wdrażanie regulacji unijnych pozostawia rządcom niewiele miejsca na interpretacje, a na ich treść w ogóle nie mają wpływu parlamenty narodowe. Również sądy krajowe zmuszone są podporządkować swoje prawodawstwo decyzji i interpretacji Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości²⁸;

²⁵ S. Bromley, *Governing Europe: governing the European Union*, SAGE Publications, London 2001, s. 71.

²⁶ S. Berglund et al., *Where does Europe end? Borders, limits and directions of the EU*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham 2009, s. 11–33.

²⁷ S. Bromley, *Governing Europe...*, op.cit., s. 7–12.

²⁸ V. Schmidt, *Federalism and State Government in the European Union and the United States: an institutional perspective*, w: *The federal vision: legitimacy and levels of governance in the United States and the European Union*, red. K. Nicolaidis, R. Howse, Oxford University Press, Oxford 2001, s. 335–354.

- **zmiana równowagi sił pomiędzy państwowymi organami wykonywania władzy:** największemu osłabieniu uległa rola narodowych organów ustawodawczych (parlamentów) na rzecz władzy wykonawczej (rządów). Te ostatnie, poprzez swoje wpływy w Radzie Unii Europejskiej, są kluczowymi aktorami unijnego procesu decyzyjnego. Parlamente narodowe natomiast nie mają żadnych bezpośrednich kanałów oddziaływania na ustawodawstwo unijne, a ich rola coraz częściej sprowadza się jedynie do jego wprowadzania do prawa krajowego. Władza wykonawcza traci tymczasem pełnię kontroli nad władzą sądowniczą, która zobowiązana jest przestrzegać zasady prymatu prawa wspólnotowego nad krajowym. Liczne są natomiast dowody braku zgodności pomiędzy orzeczeniami ETSu, a interesami państw członkowskich²⁹. W końcu, pod wpływem procesów europeizacji, transformacji ulega sama władza wykonawcza. Wzrasta rola szefów rządów, coraz bardziej zainteresowanych zaangażowaniem w unijny proces decyzyjny, ze względu na wrażliwy charakter polityczny wielu obszarów pozostających w kompetencjach UE. Osłabieniu ulega natomiast tradycyjna rola ministrów spraw zagranicznych jako głównych przedstawicieli państwa na arenie międzynarodowej. W strukturach unijnych muszą oni nie tylko ustąpić miejsca szefom swoich rządów, ale również często pozostają w kompetencyjnym konflikcie z ministrami finansów zarządzającymi strefą euro;
- **europeizacja struktur administracji publicznej:** procesy integracji europejskiej wymuszają ustanawianie coraz większej liczby departamentów w ministerstwach odpowiedzialnych za koordynację polityk europejskich i krajowych³⁰. Powoływane są również osobne ciała międzyresortowe (komitety), zazwyczaj przy szefie rządu, w celu zwiększenia efektywności koordynacji działań na poziomie europejskim między ministerstwami krajowymi. W ich ramach ustalane są wspólne stanowiska resortów oraz strategie negocjacyjne przed spotkaniami grup Rady UE w Brukseli³¹;
- **osłabienie wpływu władzy centralnej na poziom regionalny i lokalny:** choć procesy integracji są jednym z kilku czynników mających wpływ na wzrost znaczenia aktorów lokalnych, to są czynnikiem kluczowym. Z jednej strony władze lokalne stają się odpowiedzialne za implementację części unijnych regulacji z obszarów, to jest ochronę środowiska czy ochronę praw konsumenta. Z drugiej

²⁹ J. Ruskowski, *Ponadnarodowość w systemie politycznym Unii Europejskiej...*, op.cit., s. 213–214.

³⁰ Więcej na temat różnych modeli procesu europeizacji administracji publicznej w zależności od struktur państwowych patrz: C. Knill, *The europeanisation of national administrations: patterns of institutional change and persistence*, Cambridge University Press, Cambridge, 2001.

³¹ A. Maurer, J. Mittag, W. Wessels, *National systems: adaptation to the EU System – trends, offers and constraints*, w: *Linking EU and National Governance*, red. B. Kohler-Koch, Oxford University Press, Oxford 2003, s. 53–77.

strony aktywnie uczestniczą w procesie pozyskiwania środków unijnych, których zdobycie wymaga tworzenia horyzontalnych i wertykalnych partnerstw między sektorem publicznym i prywatnym. Oba te zjawiska służą emancypacji regionów i władz lokalnych w stosunku do władz centralnych³².

Obserwowane procesy dowodzą jednoznacznie, iż istnienie Unii Europejskiej jest istotnym czynnikiem wpływającym na transformację roli państw, która następuje w wyniku zmiany środowiska jego funkcjonowania. W następnej części pracy spróbujemy odpowiedzieć na pytanie, czy procesy te w istocie dekonstruują władzę centralną, czy też jednak wzmacniają państwa i ich suwerenność.

5. Unia Europejska jako zagrożenie czy szansa dla funkcjonowania państw narodowych?

Pomimo przytoczonych licznych przykładów ukazujących rozmiar transferu kompetencji i uprawnień instytucji Unii Europejskiej oraz wynikający z niego zakres zmian zachodzących w bezpośrednim otoczeniu państw, argumentować należy, iż państwa członkowskie nie tracą na znaczeniu w procesie integracji europejskiej. Istnieje szereg czynników, które sprawiają, iż suwerenność państw narodowych nie jest zagrożona.

Po pierwsze, Unia Europejska sama **nie spełnia najważniejszych kryteriów państwowości**³³. Choć funkcjonuje ona na określonym terytorium, to jednak nie posiada na nim wyłączności rządzenia, ani też – będąc zależna od woli państw członkowskich – nie może ogłosić niezależności w stosunku do podmiotów zewnętrznych. Nie posiada także monopolu w zakresie użycia siły, a jej legitymacja polityczna wśród obywateli Unii jest znikoma³⁴. Nie może też samodzielnie wymusić wdrażania stanowionego przez siebie prawa i musi polegać w tym zakresie na zasobach państw członkowskich. W końcu UE nie posiada budżetu, który by spełniał tradycyjne funkcje redystrybucyjne, alokacyjne czy stabilizacyjne³⁵, tak jak to jest w przypadku budżetów państw członkowskich. Istniejący budżet Unii Europejskiej w żaden sposób nie

³² M. Goldsmith, E. Page, *Changing government relations in Europe...*, op.cit, s. 3–13.

³³ Więcej o definicji państwowości w: S. Bromley, *Governing Europe...*, op.cit., s. 10.

³⁴ J. Citrin, J. Sides, *More than nationals: how identity choice matters in new Europe*, w: *Transnational identities: becoming European in the EU*, red. R. Herrmann, T. Risse, M. Brewer, Rowman & Littlefield Publishers, Lanham 2004, s. 161–185.

³⁵ Unia Europejska ma do dyspozycji budżet w wysokości około 1% PKB państw członkowskich. Więcej: K. Żukrowska, *Budżet ogólny Unii Europejskiej w warunkach kryzysu*, w: *Wymiary kryzysu: między praktyczną teorią a wirtualną praktyką*, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2009, s. 54–78.

zastępuje więc finansów publicznych państw członkowskich, a raczej pełni funkcję komplementującą niektóre ich wydatki. Oznacza to, że UE spełnia funkcję państwa jedynie w jego aspekcie regulacyjnym.

Po drugie, **zakres przekazywanych Unii kompetencji jest ograniczony i jest dobrze kontrolowany** przez państwa członkowskie. Jak zauważa Janusz Ruzkowski, delegowane są takie funkcje, które pozwalają na monitorowanie podporządkowania się instytucji ponadnarodowych państwom oraz na generowanie eksperckich informacji, które są im przydatne. Instytucje unijne otrzymują prawo podejmowania decyzji będących „funkcją mechanizmów kontroli mocodawców nad agentami, ustanowionych w umowie (akcie) delegowania”³⁶. Unia Europejska odgrywa minimalną rolę w obszarach najbliższych i najważniejszych dla obywateli państw europejskich. Wśród nich pozostają: polityka fiskalna, polityki społeczne (emerytury, zasiłki, służba zdrowia), polityka obronna, policja i służby porządkowe, sprawy zagraniczne czy edukacja. Co ciekawe, najważniejsze polityczne zadania, które spełniają instytucje Unii Europejskiej, takie jak negocjacje handlowe (Komisja Europejska), polityka monetarna (Europejski Bank Centralny) czy orzecznictwo konstytucyjne (ETS), rzadko podlegały konsultacjom społecznym czy procedurom większościowego głosowania, gdy pozostawały jeszcze w kompetencjach państwowych³⁷. Oznacza to, iż są to obszary pozostające poza bezpośrednim zainteresowaniem i zaangażowaniem społecznym. Kluczowe funkcje UE nadal związane są z obszarem regulacji wspólnego rynku³⁸.

Po trzecie, **delegowanie kompetencji na poziom ponadnarodowy następuje w efekcie świadomej decyzji państw członkowskich**, a wzajemne relacje nie są hierarchiczne (góra-dół). Unia jest stanowiona i zarządzana przez państwa członkowskie, które opracowują i wprowadzają w życie unijne przepisy prawa. To państwa więc, opierając się na swoim doświadczeniu narodowym, formułują politykę UE, kształtując i zmieniając agendę tej organizacji. Wielopoziomowy system decyzyjny UE (*multilevel governance*) gwarantuje utrzymanie władzy państw, a dodatkowo ją wzmacnia, poprzez przekazywanie im władzy w obszarach dotąd niedostępnych (globalna polityka zagraniczna). System ten nie tylko nie deprecjonuje państwowości, ale czyni z państw członkowskich głównych jego aktorów³⁹.

³⁶ J. Ruzkowski, *Ponadnarodowość w systemie politycznym Unii Europejskiej...*, op.cit., s. 172.

³⁷ A. Moravcsik, *Federalism in the European Union: rhetoric and reality*, w: *The federal vision...*, op.cit., s. 163–164.

³⁸ N. Fligstein, *Euroclash: the EU, European identity and the future of Europe*, Oxford University Press, Oxford 2008, s. 209.

³⁹ R. Riedel, *Przyjaźń rynkowa i wspólnota polityczna*, w: *Unia Europejska w XXI wieku...*, op.cit., s. 26–28.

Po czwarte, wbrew pierwotnym założeniom ojców integracji europejskiej (J. Monnet, R. Schuman, J. Delors), **pozycja organów ponadnarodowych** (Komisji Europejskiej, ETS, Parlamentu) **pozostaje stosunkowo słaba**. Komisja Europejska nawet w obszarach, w których posiada wyłączne kompetencje, nie jest całkowicie niezależna. Z jednej strony KE ma obowiązek egzekwować od firm i rządów przestrzeganie unijnych reguł związanych z funkcjonowaniem wspólnego rynku. Z drugiej zaś może prowadzić dochodzenia jedynie w sprawie naruszenia unijnych przepisów konkurencji oraz zapobiegania takim naruszeniom. Jak wcześniej zauważyliśmy, jurysdykcja Komisji nie wiąże się więc z możliwością bezpośredniego egzekwowania przez nią przestrzegania przepisów. Uprawnienia Komisji w zakresie negocjacji handlowych są także ograniczone, gdyż to Rada Unii Europejskiej akceptuje (lub nie) końcowo wynegocjowaną umowę.

Sytuacja nie wygląda lepiej także w przypadku jedyne go unijnego organu wybieralnego w demokratycznych wyborach – Parlamentu Europejskiego. Mimo iż jego kompetencje były poszerzane przez kolejne rewizje traktatów założycielskich, Parlament nadal jedynie wprowadza poprawki lub odrzuca ustawodawstwo tworzone przez Komisję, a końcowo aprobowane przez Radę UE. Dodatkowo wzrost znaczenia Parlamentu Europejskiego równoważony jest przez nieformalny wzrost uprawnień Rady Unii Europejskiej⁴⁰. Proces decyzyjny UE opiera się bowiem w coraz większej mierze na aktywności COREPERu⁴¹, która jako część Rady UE jest niczym więcej niż siecią wyspecjalizowanych urzędników narodowych zaangażowanych w przekazywanie informacji na temat stanowisk swoich państw. Proces decyzyjny UE jest więc na równi technokratyczny (ponadnarodowy), jak i dyplomatyczny (międzyrządowy)⁴².

Po piąte, **przesadzone są obawy związane z zagrożeniem dla suwerenności państw wynikającym z zasady prymatu prawa wspólnotowego nad prawem krajowym**. Zgodnie z orzecznictwem Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości sądy wewnętrzne państw członkowskich mają obowiązek zagwarantować każdemu obywatelowi taką ochronę, jaka wynika z regulacji unijnych. W tym znaczeniu, jak wspominaliśmy wcześniej, Wspólnoty tworzą nowy, niezależny od ustawodawstwa krajowego porządek prawny, na który powołać się może każdy obywatel państwa narodowego. Równocześnie, zgodnie z decyzją ETS z 1964 roku *Costa v. ENEL*, państwa nie mają prawa działać na własną rękę w obszarach objętych regulacjami prawa

⁴⁰ J.H.H. Weiler, *Federalism without constitutionalism: Europe's sonderweg*, w: *The federal vision...*, op.cit., s. 55.

⁴¹ COREPER (Komitet Stałych Przedstawicieli) to organ pomocniczy Rady Unii Europejskiej z siedzibą w Brukseli, którego zadaniem jest przygotowywanie jej prac. W jego skład wchodzi przedstawiciele państw członkowskich; przedstawiciele stali w randze ambasadora spotykają się przynajmniej raz na tydzień.

⁴² A. Moravcsik, *Federalism in the European Union: rhetoric and reality*, w: *The federal vision...*, op.cit., s. 171.

wspólnotowego⁴³. Nie można jednak zapominać, iż to prawo krajowe (regulacje lub sama konstytucja) tworzą podstawy pozwalające na bezpośrednią implementację *aquis communautaire* w państwach członkowskich. Parlamenti narodowe, zwłaszcza w państwach o charakterze unitarym, zachowują pełną władzę w zakresie odrzucania regulacji, które mogłyby być niezgodne z państwową konstytucją. W końcu należy pamiętać, iż Europejski Trybunał Sprawiedliwości nie ma żadnego wpływu na decyzję państw członkowskich w zakresie zmiany traktatów ustanawiających Unię Europejską, które tworzą podstawę jego istnienia i funkcjonowania⁴⁴.

W końcu **zapisy nowego traktatu reformującego Unię Europejską w żadnym stopniu nie przesadzają o przyszłym ustroju UE**, a wręcz podkreślają, iż pozostaje ona związkiem suwerennych państw. Pomimo likwidacji filarowej struktury Unii Europejskiej państwa członkowskie zachowują całkowite kompetencje zarówno w zakresie wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, jak i w zakresie niektórych polityk z obszaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych. Jest to koronny dowód przeciw twierdzeniu, iż Unia Europejska dąży do struktury federacyjnej. Bowiernie w obszarze polityki zagranicznej i obronnej współpraca między państwami ma cechy typowo konfederacyjne⁴⁵. Nawet w obszarach, gdzie stosowane jest głosowanie kwalifikowaną większością głosów, rzadko kiedy faktycznie do niego dochodzi. Decyzje podejmowane są bowiem na zasadzie konsensusu i dopóki nie zostanie on ustanowiony, negocjacje nad propozycją prowadzone są dalej. Nawet w skrajnych sytuacjach nie może dojść do utraty suwerenności, gdyż państwa mają zawsze prawo wystąpić z organizacji, co w przypadku Unii Europejskiej jest gwarantowane przez traktat z Lizbony⁴⁶.

Jak pokazują przytoczone argumenty, Unia Europejska nie stanowi zagrożenia dla istnienia państw narodowych. Argumentować należy raczej, iż jej istnienie w istocie wzmacnia pozycję państw członkowskich oraz stanowi szansę dla dalszego rozwoju modernizacyjnego starego kontynentu. Wzajemne relacje UE–państwa nie są bowiem grą o sumie zerowej, a mają wręcz wartość dodaną⁴⁷. Obrazuje to dobrze przykład polityki zagranicznej. Unia jest aktywnym podmiotem stosunków międzynarodowych. Jej polityka zagraniczna nie jest jednak polityką w rozumieniu suwerennych państw. Nie ma bowiem jednej unijnej polityki zagranicznej,

⁴³ J. Ruzzkowski, *Ponadnarodowość w systemie politycznym Unii Europejskiej...*, op.cit., s. 217–224.

⁴⁴ S. Bromley, *Governing Europe...*, op.cit., s. 77.

⁴⁵ F. Laursen, *Federalism: from classical theory to modern day practice in the EU and other politics*, w: *The EU and federalism...*, op.cit., s. 12–13.

⁴⁶ *Traktat z Lizbony zmieniający traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską*, „Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej” 2007, Seria C, nr 306, Bruksela (17 grudnia).

⁴⁷ A. Milward, G. Brennan, F. Romero, *The European rescue of the Nation State*, University of California Press, Berkeley 1992.

tak jak nie ma jednej europejskiej armii⁴⁸. UE nie posiada jurysdykcji nad polityką zagraniczną, pozostawiając każdemu państwu członkowskiemu możliwość prowadzenia całkowicie samodzielnej polityki zagranicznej. Jednocześnie jednak poprzez swoje działania Unia może kształtować swoje bezpośrednie otoczenie i modyfikować sytuacje dla siebie niekorzystne. Nie jest to władza w ujęciu behawioralnym, definiowana jako „zjawisko polegające na tym, iż nakazy czy zakazy formułowane przez jednych [...] wywołują z odpowiednio wysokim prawdopodobieństwem określone zachowania innych [...]”⁴⁹. Unia Europejska nie posiada bowiem twardych narzędzi polityki zagranicznej, takich jak środki wojskowe, przez co ma bardzo ograniczone możliwości zmuszenia innych podmiotów stosunków międzynarodowych do zrobienia czegoś, czego normalnie by nie zrobiły⁵⁰.

Argumentować można natomiast, iż Wspólnoty Europejskie posiadają władzę w sensie normatywnym, a więc władzę opartą na normach⁵¹. To właśnie dzięki nim oraz wspólnym wartościom oddziałuje ona na otoczenie⁵². Oznacza to, że Unia Europejska posiada pewien typ władzy państwowej, która nie tylko nie osłabia, ale wręcz wzmacnia pozycję państw członkowskich na arenie międzynarodowej. Przykład polityki zagranicznej pokazuje, iż system polityczny Unii Europejskiej nie jest jednokierunkowy i nie opiera się jedynie na delegowaniu władzy ponadnarodowym instytucjom. Oddziaływanie następuje w obu kierunkach. Sukcesy Unii Europejskiej na arenie międzynarodowej wzmacniają wiarygodność państw członkowskich oraz zwiększają ambicje narodowych ministerstw, egzekutyw i urzędników narodowych. Pozwalają również na podejmowanie wspólnych działań w tych regionach świata czy w takich obszarach polityki międzynarodowej, gdzie samodzielnie państwa nie miałyby szans na odniesienie sukcesu⁵³.

Innym przykładem wyraźnej wartości dodanej dla funkcjonowania i umacniania państw poprzez proces integracji europejskiej jest obszar regulacji unijnych. Wbrew oczekiwaniom zwolenników międzyrządowości powstające w wyniku wielomiesięcznych negocjacji między państwami prawo unijne nie stanowi najmniejszego wspólnego mianownika. Większość dyrektyw regulujących wspólny rynek ustanawia wyższy poziom wymagań niż te, które już funkcjonują w państwach członkowskich.

⁴⁸ K. Smith, *The making of EU foreign policy – the case of Eastern Europe*, New York 2004, s. 3.

⁴⁹ A. Redelbach, S. Wronkowska, Z. Ziemiński, *Zarys teorii państwa i prawa*, PWN, Warszawa 1993, s. 26.

⁵⁰ Władza taka przez Susan Strange nazywana jest władzą relacjonalną. Więcej zob. S. Strange, *Power in the world economy*, w: S. Strange, *States and markets*, London 1994, s. 24–25.

⁵¹ P. Winczorek, *Wstęp do nauki o państwie*, Wydawnictwo Liber, Warszawa 2000, s. 26.

⁵² Przykładem władzy normatywnej może być rola stabilizacyjna, jaką Unia Europejska odegrała w Europie Środkowej i Wschodniej.

⁵³ A. Moravcsik, *Federalism in the European Union: rhetoric and reality*, w: *The federal vision...*, op.cit., s. 163–164.

Jest więc tendencja do tworzenia regulacji według najwyższych, a nie najniższych standardów. Dzieje się tak, gdyż w procesie negocjacyjnym uczestniczą nie tylko przedstawiciele rządów, ale również niezależni eksperci oraz przedstawiciele grup interesów społecznych (pracodawców, pracobiorców etc.), którym zależy na jak najlepszym stanowionym prawie. Osiągany konsensus w wielu sprawach jest na poziomie jakościowym często niedostępnym w stolicach państw członkowskich⁵⁴.

Przytoczone argumenty pokazują, iż obawa przed utratą suwerenności ze strony państw narodowych na skutek funkcjonowania UE jest bezpodstawna. Państwa członkowskie w sposób świadomy wpływają na kształt Unii Europejskiej, która jest nowoczesnym bytem politycznym: połączeniem konfederacyjnego modelu instytucjonalnego z federalnym modelem systemu prawnego⁵⁵. Osiągając unikalny poziom integracji materialnej, porównywalny jedynie do państw federacyjnych, udało się zachować silną rolę państw członkowskich.

Zakończenie

Ogromne zmiany polityczne, geopolityczne i społeczne, jakie zachodziły w Europie od drugiej połowy XX wieku, a także postęp cywilizacyjny spowodowały, iż z upływem czasu zmieniły się warunki funkcjonowania oraz cele Unii Europejskiej. Jednak główna idea, która przyświecała jej powstawaniu – stworzenie narodom europejskim warunków pokojowej i stabilnej współpracy, przetrwała niezmienną. I nigdy jeszcze w historii idea ta nie miała większych szans, by się w pełni urzeczywistnić. Podział Europy, który nastąpił po II wojnie światowej, powoli zanika, a zaangażowanie w projekty jedności europejskiej coraz to większej liczby państw może jedynie ten proces przyspieszyć. Integracja ekonomiczna stała się nie tylko stabilizatorem sytuacji politycznej na kontynencie, ale również przyczyniła się do częściowej odbudowy znaczenia Europy, w tym państw członkowskich w systemie światowym.

Jak będzie jednak wyglądała Unia Europejska w przyszłości? Czy głęboki kryzys gospodarczy, który dotknął cały świat, spowolni procesy integracji? Należy argumentować, iż stać się może wręcz odwrotnie. Presja powodowana przez globalizację, a odczuwana przez państwa będzie je skłaniała do pogłębiania i poszerzania wielostronnej współpracy. W konsekwencji integracja obejmować będzie coraz to szersze

⁵⁴ N. Fligstein, *Euroclash: the EU, European identity and the future of Europe*, Oxford University Press, Oxford, 2008, s. 222–227.

⁵⁵ J.H.H. Weiler, *Federalism without constitutionalism: Europe's sonderweg*, w: *The federal vision...*, op.cit., s. 58–59.

dziedziny życia gospodarczego, politycznego i społecznego. Z czasem silne więzi ekonomiczne ustąpią miejsca więziom instytucjonalnym, kulturalnym, ogólnospołecznym. Natomiast działanie procesów integracyjnych odczuwalne będzie dla każdego obywatela Unii Europejskiej. Z drugiej strony, jak udowodniliśmy w artykule, Europa nigdy nie stanie się pojedynczym państwem narodowym: różnorodne tradycje jej narodów są zbyt głęboko zakorzenione i cenione. Stać się może natomiast bardziej spójną całością, która dzięki wspólnym instytucjom realizować będzie demokratyczne ideały, wzmacniając jednocześnie rolę i znaczenie państw europejskich w systemie światowym.

Modernization projects of the nation state position within the European Union

The article undertakes the difficult task of assessing the impact of the European integration on the shift of position of national states in the world system. The author argues that the main political and economic motivation to be a part of this process is the strengthening of member states, not weakening them. She also demonstrates that the EU multi-level decision-making process guarantees a critical role for member states, at the same time allowing for activities that would not be possible if these states chose to act alone. Finally, the article stresses that the current direction in which the EU is heading does not indicate a possibility of a supranational federal European state emerging in the near future. The most probable outcome of the processes will be rather a hybrid model, with member states still at the heart of the decision-making process.

Les projets de modernisation des changements dans les positions des États nationaux dans l'Union européenne

L'article tente d'évaluer l'impact des processus d'intégration européenne sur le changement de la position des États nations dans le système mondial. L'auteur prouve que la raison historique la plus importante pour la participation à l'intégration européenne a été le renforcement des États nations, et non leur faiblesse. Il fait également valoir que le système de gouvernance multi-niveaux de l'UE garantit la maintenance du pouvoir des États et renforce également l'UE en permettant aux États membres de nouvelles activités dans les domaines

précédemment inaccessibles. Enfin, l'auteur prouve que la direction de l'intégration européenne ne signifie pas la possibilité de la création d'un État supranational fédéraliste, mais plutôt d'un modèle hybride d'États nations qui continuent à jouer un rôle clé dans le processus décisionnel.