



## IDEE ZJEDNOCZENIOWE „OJCÓW EUROPY” W PRAKTYCE INTEGRACYJNEJ

**dr Stanisław MAKSIMIEC**

Wydział Bezpieczeństwa Narodowego AON

---

### Abstract

*The main role in European integration process was played by prominent European politicians called „Fathers of Europe” or „Builders of European Unity”. The federalists predominated among them. They dreamed of common and strong European state similar to the United States. The prime minister of Great Britain – Winston Churchill in his reference to mutual tradition of European nations – inspired the possibility of creating the United Europe in Zurich on 19-th Sept. 1946. This project was supported by Robert Schuman, Konrad Adenauer, Paul Henri Spaak, Altiero Spinelli, and Alcide De Gasperi.*

*Jean Monnet proposed a sector method when perceiving ineffectiveness of the original project. For this reason he suggested the concept of small steps in constructing European structure oriented toward tightening interstate links. This way, the first stage of this concept was implemented through linking French and German sectors of coal and steel. This proposal was supported by French Minister of Foreign Affairs – R. Schuman on 9 May 1951 and named by his surname.*

*The creation of federal structure of Europe was the ambition of „Fathers of Europe”. However, strong reluctance of some states and politicians caused integration mainly in the area of economy. The dynamic political and economic integration occurred after appointing European Union in 1992 based upon federalism.*

*At present the European Union is neither federation nor confederation, because each state possesses its own sovereignty and freedom in the sphere of international relations. In essence, the European Union has an institutionalized form of cooperation between states. Consequently, the European Union can be understood both as international organization and a specific union of states.*

*The success of „Fathers of Europe” is the United Europe, which engulfs the majority of European states and tends to further enlargement. However, the progress in integration of European Union is significant, the process of limiting the role of national states in favor of European Commonwealth is yet a distant project.*

**Key words** – European integration, Fathers of Europe, European federation, European Union, European Community.

Druga wojna światowa przyniosła ogromny spadek znaczenia Europy na arenie międzynarodowej. Po jej zakończeniu znajdowała się ona w stanie skrajnego upadku: ekonomicznego, politycznego i duchowego. Totalny charakter wojny sprawił, że niemal cały kontynent poniósł duże straty ludzkie i materialne. Europa straciła podczas wojny ponad 15 mln ludzi, a jej produkcja przemysłowa w 1945 r. spadła o ponad 50%, w porównaniu z 1938 r. Na początku XX w. Europa wiodła prym w polityce światowej, aż 80% wszystkich inwestycji w świecie należało do Wielkiej Brytanii, Francji i Niemiec. Po zakończeniu drugiej wojny światowej została zdominowana przez USA i ZSRR.

Po drugiej wojnie światowej zmienił się układ sił pomiędzy głównymi państwami Zachodu. Europejską równowagę sił z lat międzywojennych zastąpił blokowy podział i narastającą równowagą strachu. Został on ukształtowany decyzjami Wielkiej Trójki odnośnie podziału wpływów w Europie i narastającymi sprzecznościami powojennymi między ZSRR a USA, które przybrały postać „zimnej wojny”<sup>1</sup>.

Bardziej dalekowzroczni politycy głównych państw zachodnioeuropejskich doszli do wniosku, że w tak trudnej sytuacji Europy powojennej, działając oddzielnie nie będą w stanie odzyskać utraconej pozycji międzynarodowej. Podejmując wspólne działania liczyli na polepszenie warunków rozwoju poszczególnych państw i bezpieczny rozwój kontynentu.

Główną rolę w dążeniach oraz zapoczątkowaniu procesu integracji europejskiej odegrali czołowi politycy zachodnioeuropejscy zwani „Ojcami Europy” lub „budowniczymi jedności europejskiej”. Przeważali wśród nich federaliści, którzy marzyli o wspólnym, silnym państwie europejskim, drugich Stanach Zjednoczonych, ale Europy. Do ich tworzenia wezwał 19 września 1946 r. w Zurychu Winston Churchill, powołując się na wspólne dziedzictwo narodów europejskich. Popierali go inni zwolennicy i propagatorzy tego nurtu jednoczenia Europy: Robert Schuman, Jean Monnet, Konrad Adenauer, Paul Henri Spaak, Altiero Spinelli i Alcide De Gasperi.

Propagatorzy federalizmu winą za niedawno zakończoną wojnę obarczali państwa europejskie. Wychodzili więc z założenia, że Europa podzielona na suwerenne państwa nie jest w stanie odpowiednio wpływać na politykę światową oraz na swój rozwój gospodarczy. Należało zatem z określonych suwerennych państw narodowych utworzyć państwo federalne na wzór Stanów Zjednoczonych Ameryki czy Szwajcarii. Między federacją europejską jako całością a jej członkami należało – opierając się na konstytucji (a więc i na prawie wewnętrznym) – uregulować podział kompetencji, na mocy którego stare państwa europejskie znalazłyby się w sytuacji stanów, kantonów czy landów, z określonym konstytucją stopniem autonomii. W kluczowych sprawach bytu państwowego, takich jak: polityka zagra-

<sup>1</sup> K. Łastawski, *Od idei do integracji europejskiej. Od najdawniejszych idei do Unii 25 państw*, wyd. II, Wyd. Wyższej Szkoły Pedagogicznej Towarzystwa Wiedzy Powszechnej, Warszawa 2004, ISBN 83-88278-55-X, s. 106.

niczna, obrona i bezpieczeństwo, gospodarka, finanse byłyby one podporządkowane centralnej, ponadnarodowej władzy federalnej<sup>2</sup>.

Zdaniem zwolenników federalnego kształtu przyszłej, nowo budowanej Europy ograniczenie suwerenności państwowej na rzecz organów ponadnarodowych miało przynieść efekt w postaci uniknięcia niebezpieczeństwa wojen, konfliktów międzynarodowych, problemów gospodarczych. Integracja według nich miała polegać na decentralizacji funkcji na szczeblu rządu federalnego oraz na decentralizacji na poziomie regionalnym, jak również lokalnym.

Zasadniczym źródłem koncepcji federacyjnej było przeświadczenie o malejącej zdolności państw narodowych do rozwiązywania podstawowych problemów natury politycznej, militarnej i ekonomicznej w ramach ukształtowanej po wojnie struktury stosunków międzynarodowych, odznaczających się dominacją dwóch supermocarstw. Także przekonanie o powolnym upadku tradycyjnego pojmowania roli państwa jako państwa suwerennego, które nie jest w stanie zagwarantować swym obywatelom bezpieczeństwa. W sytuacji kiedy państwo działając suwerennie nie może zapewnić tego bezpieczeństwa, to powinno ono dążyć do współpracy międzynarodowej, stwarzając warunki dla tworzenia skuteczniejszego systemu bezpieczeństwa międzynarodowego. Europa Zachodnia miała stać się w tym układzie trzecią, równorzędną siłą. Ponadto uważano, że zjednoczona ponadnarodowo Europa Zachodnia może zlikwidować narastanie konfliktu między państwami<sup>3</sup>.

Jean Monnet dostrzegł jednak występowanie odwrotnego zjawiska, a mianowicie: umacniania się funkcji państw narodowych, w miarę postępu powojennego procesu odbudowy. Założenie dotyczące osłabiania się funkcji państwa narodowego i wynikającej stąd łatwości przekazywania podstawowych uprawnień państwowych na rzecz instytucji ponadnarodowych nie znajdowało potwierdzenia w rzeczywistości powojennej.

Przeświadczony o nieskuteczności całościowego podejścia do problemu jedności Europy, J. Monnet, zaproponował metodę sektorową w dziedzinie gospodarczej. Zamiast forsować tradycyjne pomysły tworzenia odgórnie federacji europejskiej, przyjął inną koncepcję jednoczenia Europy: „małych kroków”, powolną, etapami, nie budzącą tylu wątpliwości, ale prowadzącą do założonego celu, w stronę państwa związkowego<sup>4</sup>. Doszedł do wniosku, że umacniające się państwa zachodnioeuropejskie, nie zechcą się wyrzec ogółu swoich uprawnień, zaś wybór „europejskiego” parlamentu nie zrodzi automatycznie „europejskiej” postawy obywatelskiej i lojalności. Dlatego też, w celu osiągnięcia jedności, należało rozpocząć budowę zintegrowanej „Europy” od łączenia poszczególnych dziedzin pań-

---

<sup>2</sup> K. Wiaderny-Bidzińska, *Polityczna integracja Europy Zachodniej*, Wyd. Adam Marszałek, Toruń 2002, ISBN 83-7322-247-2, s. 43.

<sup>3</sup> J. Kowalski, Z. Ślusarczyk, *Unia Europejska. Proces integracji europejskiej i zarys problematyki instytucjonalno-prawnej*, Polskie Wydawnictwo Prawnicze IURIS, Warszawa-Poznań b.r.w., ISBN 83-89363-59-3, s. 41.

<sup>4</sup> A. Marszałek, *Z historii europejskiej idei integracji międzynarodowej*, Wyd. Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 1996, ISBN 83-7016-987-2, s. 190.

stwowego działania, ale tylko w tych granicach, w jakich byłoby to niezbędne do rozwiązania konkretnych problemów, a zarazem do przyjęcia przez zainteresowanych. Uważał, iż jedność europejską osiągnąć należy poprzez pomnażanie realnych więzi, głównie ekonomicznych, między państwami, nie zaś przez układ federalny, parlament europejski i inne instytucje. Jego zdaniem gospodarka posiada prymat nad polityką i decyduje o jej sile. Zakładał, że integracja europejska winna przebiegać stopniowo, etapami. Podjęcie współpracy w dziedzinie gospodarki przez poszczególne państwa europejskie doprowadzić miało w rezultacie do pełnej integracji o ponadnarodowym charakterze<sup>5</sup>. Konkretnie wyniki podejmowanych działań i osiągnięte efekty doprowadzą do rozszerzenia integracji na płaszczyznę polityczną i doprowadzą do pełnej integracji, a po rezygnacji państw z suwerenności do powstania federacji europejskiej. Model integracji jaki proponował nazwano funkcjonalizmem.

Tak narodziła się koncepcja połączenia francuskiego i niemieckiego sektora węgla i stali – najważniejszych wówczas surowców dla rozwoju gospodarki. Propozycja ta poparta przez francuskiego ministra spraw zagranicznych Roberta Schumana, nazwana planem Schumana, ogłoszona 9 maja 1950 r., została adresowana do innych państw zachodnioeuropejskich i po początkowym zaskoczeniu i niedowierzaniu została przez nie zaakceptowana. Zmaterializowała się w postaci Europejskiej Wspólnoty Węgla i Stali (EWWiS) w 1951 r. stając się zaczątkiem integracji europejskiej, początkowo sześciu krajów: Francji, RFN, Belgii, Holandii, Luksemburga i Włoch. J. Monnet został przewodniczącym Wysokiej Władzy, ponadnarodowego organu wykonawczego EWWiS, który miał być motorem napędowym wspólnoty. Wysoka Władza, mimo teoretycznie szerokich uprawnień traktatowych, w rzeczywistości nie była w pełni organem autonomicznym i samodzielnym w podejmowaniu decyzji określonych w jej kompetencjach. Nad interesem ponadnarodowym przeważały interesy narodowe państw członkowskich, których strzegła międzyrządowa Rada Ministrów. Zgromadzenie Parlamentarne składające się z przedstawicieli parlamentów poszczególnych państw członkowskich posiadało skromne kompetencje, głównie o charakterze konsultacyjno-opiniotwórczym. Traktat powołujący EWWiS, mimo iż nie nawiązywał bezpośrednio do idei federalizmu, zakładał powstanie w przyszłości federalnego organizmu. Jednak próba urzeczywistnienia tego modelu wówczas się nie powiodła. W EWWiS przeważały interesy narodowe, co było sprzeczne z ideą integracji J. Monneta, która zakładała stopniowe oddawanie uprawnień władz poszczególnych państw pod kontrolę ponadnarodową. W rezultacie zrezygnował on w 1954 r. z przewodnictwa Wysokiej Władzy, jednak w dalszym ciągu aktywnie wspierał proces integracji europejskiej.

Sektorowa integracja Europy Zachodniej miała być zaczynem do integracji militarnej i politycznej oraz pierwszym krokiem do federacji europejskiej. J. Monnet oprócz EWWiS przedstawił koncepcję Europejskiej Wspólnoty Obronnej (EWO),

<sup>5</sup> Tamże, s. 147; J. Łukaszewski, *Cel: Europa. Dziewięć esejów o budowniczych jedności europejskiej*, Wyd. Nor sur Blanc, Warszawa 2002, ISBN 83-88459-68-6, s. 109.

skonkretyzowanej w postaci planu Plevna. Jej pełną wersję publicznie przedstawił w październiku 1950 r. premier rządu francuskiego René Pleven. Jej celem było utworzenie europejskiego systemu obronnego, do którego zamierzano włączyć RFN. Miało to nie dopuścić do tego, aby proces „remilitaryzacji” Niemiec stał się ponownym zagrożeniem dla bezpieczeństwa Europy. Idea EWO zakładała utworzenie armii europejskiej o charakterze ponadnarodowym, której jednym z członów byłaby armia niemiecka, co miało gwarantować kontrolę nad nią. Wspólna armia europejska miała podlegać wspólnej europejskiej władzy politycznej pod nazwą Europejska Wspólnota Polityczna. W praktyce okazało się, że w kilka lat po zakończeniu drugiej wojny światowej tak śmiałe pomysły wywołały obawy i silny opór niektórych sił politycznych i społeczeństw, zwłaszcza francuskiego. Utworzenie EWO oznaczałoby wyrzeczenie się przez państwa członkowskie części suwerenności w tak istotnych dziedzinach jak obronność i polityka zagraniczna. Ostatecznie projekt EWO upadł, a wraz z nim i integracji politycznej<sup>6</sup>. W tej sytuacji skupiono się na pogłębieniu integracji gospodarczej, która wywoływała mniejsze opory. U podstaw tej koncepcji legło przeświadczenie, że integracja polityczna i militarna nie jest możliwa, bez uprzedniej, pełnej integracji gospodarczej.

W rezultacie prac komitetu ekspertów pod przewodnictwem belgijskiego ministra spraw zagranicznych Paula Henri Spaaka powstał raport, który zawierał projekt utworzenia nowych wspólnot: Europejskiej wspólnoty Gospodarczej (EWG) i Europejskiej Wspólnoty Energii Atomowej (Euratomu). Założenia raportu stały się podstawą do negocjacji zakończonych podpisaniem 25 marca 1957 r. w Rzymie traktatów powołujących do życia obie wspólnoty. Był to kolejny, znaczący krok na drodze do jedności europejskiej zgodnie z ideami zjednoczeniowymi „Ojców Europy”.

Wiodącą rolę w integracji gospodarczej miała odgrywać EWG, której głównymi celami było: harmonijny rozwój działalności gospodarczej na terenie całej Wspólnoty, poprzez utworzenie wspólnego rynku oraz stopniowe ujednoczenie polityki gospodarczej państw członkowskich; stały i równomierny rozwój; umacnianie stabilności; szybsze podnoszenie poziomu życia oraz ściślejsze stosunki między państwami członkowskimi<sup>7</sup>.

Działania na rzecz integracji gospodarczej doprowadziły do wprowadzenia unii celnej (od 1 lipca 1968 r.), wspólnej polityki handlowej wobec krajów trzecich (od 1 stycznia 1970 r.). Od roku 1969 r. rozpoczęto współpracę w ramach wspólnej polityki rolnej, jak również wprowadzono wspólne uzgodnienia w ramach polityki przemysłowej, regionalnej, fiskalnej i walutowej.

Na podstawie Traktatów Rzymskich utworzono cztery organy Wspólnot: Zgromadzenie Parlamentarne wspólne dla trzech Wspólnot jako organ opiniodawczy i częściowo kontrolny, ale nie legislacyjny (od 1962 r. Parlament Europejski);

<sup>6</sup> J. Kowalski, Z. Ślusarczyk, wyd. cyt., s. 64.

<sup>7</sup> *Traktat w sprawie utworzenia Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej*, „Zbiór Dokumentów” 1957, nr 5, s. 950.

Radę Ministrów (od 1967 r. wspólną dla trzech Wspólnot) jako organ decyzyjny i posiadający inicjatywę ustawodawczą; Komisję jako ponadnarodowy organ wykonawczy i wnioskodawczy (od 1967 r. wspólną dla trzech Wspólnot) oraz Trybunał Sprawiedliwości. Traktaty przewidywały zwiększanie ponadnarodowej roli organów – zapowiedź podejmowania przez Radę decyzji kwalifikowaną większością głosów a nie jednogłośnie i bezpośrednich wyborów do Zgromadzenia Parlamentarnego. Początkowo w EWG zdecydowanie przeważała współpraca międzyrządowa nad ponadnarodową, co widoczne było także w wiodącej roli organów o charakterze międzyrządowym.

Na początku lat sześćdziesiątych, oprócz zacieśniania i rozszerzania integracji gospodarczej w ramach EWG oraz prób zwiększenia uprawnień organów ponadnarodowych, podjęto wysiłki w kierunku budowy unii politycznej państw członkowskich. Inicjatywę przejęła Francja, jednak dwa plany unii politycznej określane potocznie planem Foucheta od nazwiska ich wnioskodawcy – francuskiego ministra spraw zagranicznych Christiana Foucheta zostały odrzucone przez kraje Beneluksu. Obejmowały one przede wszystkim zagadnienia polityki zagranicznej oraz współdziałanie w sprawach współpracy naukowej i kulturalnej. W swoich założeniach nawiązywały do koncepcji „Europy Ojczyzn” prezydenta Francji gen. Charlesa de Gaulle’a i wyrażały ideę konfederalizmu jako formy dalszej integracji oraz zaniechanie unii politycznej o charakterze ponadnarodowym<sup>8</sup>. Nowy projekt unii politycznej zaprezentowany przez Komisję pod przewodnictwem Włocha Attilio Cattaniego miał stanowić pośredni etap na drodze do przyszłej federacji europejskiej. Proponował wzmocnienie roli organów o charakterze ponadnarodowym: Komisji i Parlamentu Europejskiego oraz utworzenie stanowiska sekretarza generalnego. Propozycje te odrzuciła Francja<sup>9</sup>. W tej sytuacji utworzenie europejskiej unii politycznej odłożono na dalsze lata.

Odmienny punkt widzenia na formy i przebieg integracji europejskiej doprowadził do największego kryzysu instytucjonalnego w EWG w latach 1965–1966. Związane to było m.in. z próbami zwiększenia roli Komisji w systemie instytucjonalnym Wspólnoty. Przewodniczący Komisji Niemiec Walter Hallstein był gorącym zwolennikiem ponadnarodowego i atlantyckiego charakteru integracji zachodnioeuropejskiej<sup>10</sup>. Zgodnie z zapisami Traktatu Rzymskiego z dniem 1 stycznia 1966 r., od początku trzeciego etapu okresu przejściowego, większość decyzji Rady miała być podejmowana kwalifikowaną lub zwykłą większością głosów. W trzecim etapie okresu przejściowego także miały być rozszerzone kompetencje Komisji. Zmiany te miały zwiększyć rolę Komisji i wzmocnić ponadnarodowy charakter Wspólnoty, a jednocześnie ograniczyć suwerenność państw członkowskich. Zdecydowanie sprzeciwiła się temu Francja i wycofała swojego przedstawiciela z Rady Ministrów,

<sup>8</sup> Z.M. Doliwa-Klepacki, *Integracja europejska (łącznie z uczestnictwem Polski w UE i Konstytucją dla Europy)*, Wyd. Temida 2, Wyższa Szkoła Biznesu i Przedsiębiorczości w Ostrowcu Świętokrzyskim, Białystok 2005, ISBN 83-89620-09-7-X, s. 81.

<sup>9</sup> K. Wiaderny-Bidzińska, wyd. cyt., s. 108–110.

<sup>10</sup> Z.M. Doliwa-Klepacki, wyd. cyt., s. 844.

prowadząc politykę „pustego krzesła”. W wyniku protokołu luksemburskiego osiągnięto kompromisowe porozumienie. Francja zgodziła się na głosowanie większościowe w mniej istotnych sprawach w Radzie, ale w sprawach ważnych dla dalszej integracji miała obowiązywać jednomyślność. Potwierdzono główną rolę Rady Ministrów w procesie decyzyjnym we Wspólnotach, stanowiącej reprezentację rządów państw członkowskich. Powstrzymano natomiast federalistyczne ambicje i dążenia W. Hallsteina, zmierzające do zwiększenia roli Komisji<sup>11</sup>. *Zasady traktatu EWG zostały w poważnym stopniu zrewidowane pod kątem francuskiej, tj. narodowej koncepcji Wspólnoty*<sup>12</sup>.

Osiągnięcie wspólnotowych celów wiązało się często z potrzebą przeniesienia części decyzyjnych kompetencji ze szczebla suwerennego państwa członkowskiego na szczebel ponadnarodowy. Kwestia ta wywoływała (i nadal wywołuje) wiele oporów, kontrowersji i sporów. Zasada prowadzenia polityk wspólnotowych, ujednoliconych co do zakresu formalno-prawnego i przedmiotowego wymagała podporządkowania odrębnych narodowych priorytetów idei nadrzędności osiągania wspólnych (wspólnotowych) celów. Niejednokrotnie państwa członkowskie miały opory przed przekazaniem części swojej suwerenności. Sukcesem było wyrażenie zgody przez państwa członkowskie na uznanie nadrzędności prawa wspólnotowego nad prawem wewnętrznym. Umożliwiło to realizację wielu działań integracyjnych w EWG.

Istotny zwrot w rozwoju EWG nastąpił pod koniec lat sześćdziesiątych. Na szczycie w Hadze (1–2 grudnia 1969 r.) podjęto decyzję w sprawie budowy unii gospodarczej i walutowej oraz zapowiedziano koordynację wzajemnej polityki na rzecz budowy unii politycznej. Jednak do końca lat osiemdziesiątych unii gospodarczej i walutowej nie udało się wprowadzić w życie. Ważnym krokiem było natomiast utworzenie w 1979 r. Europejskiego Systemu Walutowego.

Od lat siedemdziesiątych zacieśniano i rozszerzano zasięg integracji gospodarczej. W 1973 r. do EWG przystąpiły trzy kraje: Dania, Irlandia i Wielka Brytania. W 1981 r. do Wspólnot przystąpiła Grecja, a w 1986 r. Hiszpania i Portugalia. Z powodzeniem wdrażano wspólne polityki i zacieśniano koordynację polityki gospodarczej. Ukoronowaniem było wprowadzenie do końca 1992 r. większości zasad wspólnego rynku, charakteryzującego się czterema wolnościami: swobodnym przepływem towarów, osób, kapitału i usług. Jednak w EWG w dalszym ciągu przeważała współpraca międzyrządowa a nie ponadnarodowa.

Mimo że integracja europejska koncentrowała się wokół kwestii gospodarczych w ramach EWG, to jednak nie zaprzestano poszukiwań rozwiązań unii politycznej. Na szczycie w Hadze oprócz decyzji o tworzeniu unii gospodarczo-walutowej postanowiono kontynuować działania na rzecz utworzenia unii politycznej. Jednak przedstawione w 1970 r. propozycje tzw. Komitetu Davignona, któremu przewodniczył

---

<sup>11</sup> W. Nicole, T.C. Salmon, *Understanding the European Union*, Pluto Press, London 2001, s. 25; K. Łastawski, wyd. cyt., s. 190–192;

<sup>12</sup> K. Wiaderny-Bidzińska, wyd. cyt., s. 126.

Belg Étienne Davignon nawiązywały do wcześniejszego planu Foucheta i zakładały tworzenie unii politycznej w oparciu o współpracę suwerennych państw, bez rozwiązań ponadnarodowych. Kolejny w tej sprawie, przedstawiony w 1975 r. tzw. raport Tindemansa (belgijski premier Leo Tindemans) zakładał stopniowe tworzenie Unii Europejskiej opartej na ściślejszej współpracy gospodarczej i politycznej na podstawie istniejących struktur i dorobku prawnego trzech Wspólnot. W kwestii współpracy politycznej istotną rolę miała odgrywać daleko posunięta koordynacja polityki zagranicznej państw członkowskich, której podstawowe kierunki powinny być określone na forum Rady Europejskiej (organ złożony z szefów państw i rządów, wówczas określający kierunki i strategię działania EWG). W kwestii instytucjonalnej postulował wzmocnienie pozycji organów EWG, przede wszystkim Parlamentu Europejskiego o kompetencje legislacyjne, a głosowania w Radzie na zasadzie większości głosów<sup>13</sup>. Na podstawie wspomnianego raportu Rada Europejska podjęła decyzję o przeprowadzeniu bezpośrednich i powszechnych wyborów do Parlamentu Europejskiego, które po raz pierwszy odbyły się w 1979 r. Zapoczątkowało to proces ewolucji mający na celu podniesienie rangi i znaczenia tego organu.

Kolejny etap prac nad koncepcją utworzenia Unii Europejskiej przypadł na lata osiemdziesiąte. W tzw. Raporcie londyńskim z 1981 r., autorstwa zespołu pod kierownictwem brytyjskiego ministra spraw zagranicznych Petera A. Carringtona przedstawiono stanowiska rządowe wobec dalszej integracji politycznej. Zakładał on międzynarodową współpracę suwerennych państw bez przenoszenia jej na szczebel ponadnarodowy, postulował konieczność lepszego uzgadniania wspólnych stanowisk państw członkowskich w ważnych sprawach polityki zagranicznej i bezpieczeństwa<sup>14</sup>.

Na zlecenie Rady Europejskiej w czerwcu 1981 r. został ogłoszony, przygotowany przez Komisję Wspólnot tzw. Raport Thorna (Luksemburczyk Gaston Thorn – przewodniczący Komisji) dotyczący utworzenia Unii Europejskiej. Zwracał on uwagę m.in. na małą efektywność struktury instytucjonalnej oraz mechanizmu podejmowania decyzji w EWG. Ponadto powielał propozycje przedstawiane w poprzednich raportach<sup>15</sup>.

W styczniu 1981 r. propozycje dalszej integracji politycznej przedstawili ministrowie spraw zagranicznych RFN i Włoch: Hans-Dietrich Genscher i Emilio Colombo. Zakładały one stopniowe tworzenie Unii Europejskiej m.in. poprzez: ograniczenie zasady jednomyślności w działaniach Rady, zwiększenie roli Parlamentu Europejskiego i Rady Europejskiej, rozwijanie wspólnej polityki zagranicznej oraz polepszenie koordynacji polityki bezpieczeństwa<sup>16</sup>. W listopadzie tego roku na

<sup>13</sup> J. Kowalski, Z. Ślusarczyk, wyd. cyt., s. 94–96.

<sup>14</sup> Tamże, s. 97.

<sup>15</sup> K. Wiaderny-Bidzińska, wyd. cyt., s. 146–147.

<sup>16</sup> D.W. Urwin, *The Community of Europe. A History of European Integration since 1945*, Longman, London and New York 1995, s. 191–192; K. Łastawski, wyd. cyt., s. 241–242.



podstawie propozycji Genschera–Colombo przedstawiono projekt Aktu Europejskiego, który nie wzbudził większego zainteresowania państw członkowskich.

Ważną inicjatywą Parlamentu Europejskiego w kwestii utworzenia Unii Europejskiej było powołanie Stałego Komitetu ds. Instytucjonalnych pod kierownictwem włoskiego eurodeputowanego Altiero Spinello. Komitet przedstawił projekt traktatu o utworzeniu Unii Europejskiej. Zakładał on istotne zmiany instytucjonalne, podział kompetencji pomiędzy Unią a państwami członkowskimi, wzmocnienie uprawnień Parlamentu Europejskiego i Komisji oraz ograniczenie uprawnień państw członkowskich. Projekt miał być przyczynkiem do uchwalenia w przyszłości konstytucji europejskiej. Został w 1984 r. przyjęty przez Parlament, lecz przeciw jego ratyfikacji opowiedziały się Wielka Brytania, Dania i Grecja co spowodowało zaniechanie dalszych prac nad nim. W 1983 r. Rada Europejska na szczycie w Stuttgarcie uchwaliła „Uroczystą deklarację o Unii Europejskiej” nawiązującą do planu Genschera–Colombo<sup>17</sup>.

Na posiedzeniu Rady Europejskiej w Fontainebleau w 1984 r. przedyskutowano wcześniej przedstawione raporty i podjęto decyzję o dalszych pracach nad kierunkiem rozwoju integracji. Rada powołała dwa komitety robocze dla opracowania nowych projektów: Komitet ds. Zmian Instytucjonalnych pod kierownictwem irlandzkiego senatora Jamesa Dodge’a i Komitet ds. Narodów Europy pod kierownictwem włoskiego eurodeputowanego Pietro Adonnino. Podjęto także uchwałę o wprowadzeniu od 1985 r. paszportu europejskiego i szerszym eksponowaniu symboli Wspólnot poprzez przyjęcie flagi europejskiej i hymnu<sup>18</sup>.

Na forum Rady Europejskiej w Mediolanie w 1985 r. dyskutowano nad raportami obu komitetów. Ponownie uwidoczniły się różne stanowiska w sprawach modelu integracji między państwami członkowskimi skłonnyymi do rozwiązań federalcyjnych (RFN, Belgia, Holandia) oraz niechętnych takiemu modelowi (Wielka Brytania, Francja, Dania, Grecja). Raporty rozpatrywano wraz z projektami Traktatu o Unii Europejskiej, przedłożonymi przez RFN i Francję oraz układu o wspólnej polityce zagranicznej i bezpieczeństwa zgłoszonego przez Wielką Brytanię. Rada Europejska zdecydowała zwołać konferencję międzyrządową w celu wypracowania sposobu utworzenia Unii Europejskiej. W pracach konferencji uwidoczniła się różnica stanowisk w sprawie zakresu przekształceń wspólnotowych. Rozbieżności stanowisk spowodowały, że wynegocjowanego traktatu 17 lutego 1986 r. nie podpisały: Dania, Grecja i Włochy. Dopiero po dalszych uzgodnieniach kraje te podpisały traktat 28 lutego.

Jednolity Akt Europejski (JAE) wprowadził istotne zmiany instytucjonalno-prawne, m.in. usankcjonował podstawy prawne funkcjonowania Rady Europejskiej i Europejskiej Współpracy Politycznej. Akt ten poszerzył uprawnienia Parlamentu Europejskiego, wyposażając go m.in. w procedurę współdecydowania z Radą Ministrów, zwiększył możliwość podejmowania przez Radę Ministrów

<sup>17</sup> J. Kowalski, Z. Ślusarczyk, wyd. cyt., s. 98.

<sup>18</sup> D.W. Urwin, wyd. cyt., s. 226; K. Łastawski, wyd. cyt., s. 244.

decyzji na zasadzie kwalifikowanej większości głosów, wzmocnił wykonawcze uprawnienia Komisji Wspólnot oraz posiadał zapis o stopniowym tworzeniu wspólnego rynku do końca 1992 r. Ponadto akcentował wagę zasady subsydiarności (pomocniczości) zakładającą realizację przyjętych celów wspólnotowych w oparciu o decentralizację decyzji i wykorzystania przyznawanych środków finansowych na szczeblu państw członkowskich i regionów. Ponadto JAE po raz pierwszy odniósł się do Europejskiej Współpracy Politycznej, dzięki czemu możliwe było przekształcenie jej we Wspólną Politykę Zagraniczną i Bezpieczeństwa<sup>19</sup>.

Istotnym krokiem na drodze do budowy wspólnego państwa europejskiego stał się proces znoszenia granic wewnętrznych we Wspólnocie zapoczątkowany porozumieniem z Schengen z 14 czerwca 1985 r. Bez wątplenia proces tworzenia Europy bez granic stanowi jeden z mechanizmów federalnych w konstrukcji europejskiej.

Jednolity Akt Europejski stał się impulsem do dalszych prac nad przyspieszeniem procesów integracyjnych i prac nad europejską unią polityczną. Mimo silnego oporu brytyjskiego przygotowano raport na temat przekształcenia EWG w unię polityczną. Pod koniec 1990 r. rozpoczęły się równoległe rokowania w sprawach unii gospodarczej i walutowej oraz unii politycznej. Najwięcej kontrowersji wywoływały sprawy zakresu scedowania suwerennych uprawnień państw na rzecz unii politycznej. Przeważało stanowisko, że organy przyszłej Unii Europejskiej winny zajmować się tylko tymi aspektami polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, które nie mogą być rozwiązane przez poszczególne państwa. Ostateczne porozumienie w sprawie traktatu o Unii Europejskiej osiągnięto na szczycie Rady Europejskiej w grudniu 1991 r. w Maastricht<sup>20</sup>.

Podpisany 7 lutego 1992 r. w Maastricht Traktat o Unii Europejskiej uznano za kolejny etap na drodze do utworzenia federacji europejskiej, jednak wobec oporu brytyjskiego ostatecznie przyjęto, że stanowi on etap do utworzenia „ściślej unii”<sup>21</sup>. Formułując pojęcie „Unia” traktat nadał Wspólnocie nowy kierunek, zmierzający w stronę opartego o zasadę federalizmu systemu. Dodatkowo Traktat z Maastricht poszerzył kompetencje Unii o kwestie polityki zagranicznej, sprawiedliwości i sprawy międzynarodowe. Traktat ten wprowadził ściślejsze powiązania między krajami członkowskimi, a nawet elementy federalizmu w obszarze gospodarki, zintensyfikował proces integracji europejskiej. Traktat powołał do życia Unię Europejską opartą na trzech filarach: filar I – gospodarczy; filar II – polityka zagraniczna i bezpieczeństwa; filar III – sprawy wewnętrzne i wymiar sprawiedliwości. Filar I podlegał tzw. kompetencji wspólnotowej i odzwierciedlał tendencje federalne, natomiast pozostałe dwa filary pozostawały w sferze współpracy międzyrządowej. Nowa, oparta na trzech filarach struktura stała się wyrazem pogłębiających

<sup>19</sup> Tamże, s. 245–246; J. Kowalski, Z. Ślusarczyk, wyd. cyt., s. 105–106.

<sup>20</sup> K. Łastawski, wyd. cyt., s. 275–278.

<sup>21</sup> K. Wiaderny-Bidzińska, wyd. cyt., s. 179.

się tendencji integracyjnych, wykraczających poza zdominowaną zagadnieniami gospodarczymi współpracę w ramach dotychczasowych Wspólnot Europejskich.

Na podstawie traktatu w ramach budowy unii gospodarczo-walutowej utworzono z dniem 1 stycznia 1999 r. unię walutową, a od 1 lipca 2002 r. wprowadzono wspólną walutę europejską – euro. 1 czerwca 1998 r. utworzono Europejski Bank Centralny, któremu przekazano kompetencje w zakresie prowadzenia polityki pieniężnej, co oznaczało także faktyczną realizację jednego z typowych elementów federacji. Dotychczasowa, luźna koordynacja polityki zagranicznej została zastąpiona Wspólną Polityką Zagraniczną i Bezpieczeństwa. Parlament Europejski uzyskał większe kompetencje na zasadzie współdecydowania, przez co wzrosła jego rola w procesie legislacyjnym. Utworzono Komitet Regionów, reprezentujący interesy regionów państw członkowskich na szczeblu UE. Ustanowiono obywatelstwo europejskie oraz powołano Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich (Ombudsmana). Utworzono Fundusz Spójności w celu wspierania finansowego najsłabszych ekonomicznie krajów i regionów oraz Europejski Fundusz Społeczny w celu wzrostu stopy życiowej społeczeństw i poprawy sytuacji siły roboczej. Rozszerzono zakres spraw objętych w Radzie UE do decydowania kwalifikowaną większością głosów. Wprowadzono zasadę subsydiarności, która oznacza, że decyzje na szczeblu centralnym, unijnym powinny być podejmowane tylko wówczas, gdy ich podjęcie wykracza poza możliwości poszczególnych państw lub władz lokalnych. Zaczepnięta z modelu federalnego zasada pomocniczości nakreśliła granice kompetencji Wspólnoty oraz granice podejmowania działań na poziomie ponadnarodowym<sup>22</sup>. W tym kontekście jej przyjęcie stanowiło postęp na drodze ewolucyjnej federalizacji Europy.

Kolejny Traktat Amsterdamski z 1997 r. poszerzył współpracę między państwami członkowskimi o kwestie związane ze zwalczaniem bezrobocia, ochroną środowiska naturalnego, ochroną interesów konsumentów oraz zdrowia publicznego. Dodatkowo rozszerzono ją o kwestie związane z polityką wizową, azylową, imigracyjną oraz swobodnym przepływem osób. Odtąd współpraca policyjna i sądowa w sprawach karnych wchodziły w ramy kompetencji Unii Europejskiej i podlegały jurysdykcji Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości. Traktat wzmocnił federacyjny charakter Unii, zwiększył kompetencje Parlamentu Europejskiego, powołał Wysokiego Przedstawiciela UE ds. Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa, rozszerzył zakres podejmowania decyzji kwalifikowaną większością głosów w Radzie UE. Ustanowił także zaczątki wspólnej polityki obrony, wprowadzając tzw. misje petersberskie. Przewidywały one aktywność Wspólnot w zakresie zadań humanitarnych, akcji ratunkowych i przezwycięzania kryzysów w obrębie Wspólnoty<sup>23</sup>.

Następny z traktatów, Traktat Nicejski z 2001 r., po raz kolejny poszerzył zakres spraw podejmowanych kwalifikowaną większością głosów zamiast jedno-

---

<sup>22</sup> J. Kowalski, Z. Ślusarczyk, wyd. cyt., s. 114–115.

<sup>23</sup> Tamże, s. 135–136.

myślności. W sprawach jednolitego rynku (I filar) zniósł możliwość stosowania veta przez jedno lub kilka państw członkowskich. W ramach WPZiB (II filar) dopuścił „ściślejszą współpracę” grupy państw członkowskich UE, ale z zastrzeżeniem, że powinna ona służyć celom i interesom Unii jako całości. W zakresie współpracy policyjnej i sądowej (III filar) zniesiono veto oraz utworzono nową instytucję w zakresie wymiaru sprawiedliwości – Eurojust. Ponadto wprowadził nowy podział głosów ważonych po rozszerzeniu Unii na Wschód<sup>24</sup>.

Unia Europejska rozszerzyła terytorialny zasięg integracji. W 1995 r. przystąpiły do niej: Austria, Finlandia i Szwecja. Po reformach wprowadzonych w 2001 r. w UE Traktatem Nicejskim nastąpiło historyczne rozszerzenie na Wschód. Do UE przystąpiło 1 maja 2004 r. dziesięć krajów: Czechy, Cypr, Estonia, Litwa, Łotwa, Malta, Polska, Słowacja, Słowenia i Węgry. W 2007 r. do UE dołączyła Bułgaria i Rumunia, a w 2013 r. Chorwacja.

Kamieniem milowym na drodze do wspólnego państwa europejskiego miał być Traktat ustanawiający Konstytucję dla Europy. Przedstawiony przez 105-osobowy Konwent Europejski projekt Traktatu Konstytucyjnego zawierał wiele rozwiązań federacyjnych. Istotne były zwłaszcza zapisy dotyczące przyznania osobowości prawnej Unii, ustanowienia wyłącznych kompetencji Unii, kompetencji dzielonych przez Unię z krajami członkowskimi oraz kompetencji wspieranych (konkurencyjnych), dalsze rozszerzenie zakresu głosowania o większość kwalifikowaną, przepisy dotyczące kompetencji Unii w zakresie Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa, pierwszeństwa prawa unijnego nad prawem wewnętrznym państw członkowskich, postanowienia dotyczące obywatelstwa oraz powołanie Przewodniczącego Rady Europejskiej, który reprezentowałby Unię w sprawach Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa. Ponadto utworzenie stanowiska ministra spraw zagranicznych, zwiększenie kompetencji Parlamentu Europejskiego, zastąpienie Rady UE Radą Ministrów oraz zniesienie struktury filarowej UE. Wszystkie te projekty świadczyły o ewolucji w kierunku rozwiązań federacyjnych. Na uwagę zasługuje również klauzula solidarności, zapowiadająca w przypadku zagrożenia jednego z państw członkowskich związku, możliwość wykorzystywania przez Unię wszystkich będących w jej dyspozycji środków w celu zapobieżenia zagrożeniu terrorystycznemu na terytorium krajów członkowskich czy też ochrony instytucji demokratycznych i ludności cywilnej przed ewentualnym niebezpieczeństwem<sup>25</sup>. Równocześnie projekt włączenia Karty Praw Podstawowych do traktatu wzmacniał podstawy aksjologiczne Unii i przybliżał ją do rozwiązań federacyjnych.

Po odrzuceniu w 2005 r. przez społeczeństwo Francji i Holandii w referendum Traktatu Konstytucyjnego postanowiono przyjąć nowy traktat, który miał włączyć większość postanowień TK do dotychczasowych traktatów unijnych – Traktatu o Unii Europejskiej (TUE) i Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską (TWE).

---

<sup>24</sup> Tamże, s. 150–155.

<sup>25</sup> K. Łastawski, wyd. cyt., s. 383–388.

Na szczycie Rady Europejskiej, który odbył się w Brukseli w dniach 21–23 czerwca 2007 r., uzgodniono szczegóły mandatu negocjacyjnego dla konferencji międzyrządowej mającej przygotować ostateczny projekt nowego traktatu. Opracowany przez konferencję tekst został przedstawiony państwom Unii 18 października 2007 r. podczas szczytu UE w Lizbonie. Zgodnie z poczynionymi wówczas ustaleniami Traktat Reformujący Unię Europejską (TR lub Traktat z Lizbony) podpisany został 13 grudnia 2007 r. i miał wejść w życie 1 stycznia 2009 r., tj. przed kolejnymi wyborami do Parlamentu Europejskiego i ukonstytuowaniem się nowego składu Komisji Europejskiej. Państwa miały wybór, czy dokonają ratyfikacji poprzez referendum narodowe czy poprzez decyzję parlamentarną. Wyjątkiem była Irlandia, w której istnieje konstytucyjny obowiązek przeprowadzenia referendum narodowego. Jednak w czerwcu 2008 r. obywatele Irlandii w referendum odrzucili traktat. Jednym z powodów negatywnego wyniku był trwający kryzys finansowy, który w istotny sposób dotknął Irlandię<sup>26</sup>. Dopiero aktywna kampania informacyjna polityków irlandzkich doprowadziła do zmniejszenia się eurosceptycyzmu wśród społeczeństwa Irlandii. W drugim referendum 2 października 2009 r. 2/3 Irlandczyków zagłosowało już za ratyfikacją traktatu. Wpływ na taki wynik miały również pewne gwarancje jakie Irlandia otrzymała ze strony Unii. W tej sytuacji najdłużej opierający się prezydenci Czech i Polski podpisali traktat, który ostatecznie wszedł w życie 1 grudnia 2009 r.

Kompromisowość rozwiązań oferowanych przez Traktat Reformujący przejawiała się w odejściu od formuły „dużego” traktatu rewizyjnego (tzw. traktatu konstytucyjnego bis, uchwalanego w miejsce dotychczasowych traktatów) i powrotu do tradycyjnego traktatu rewizyjnego. W przeciwieństwie do Traktatu Konstytucyjnego, który w założeniu uchylał i zastępował wszystkie poprzednie traktaty, Traktat Reformujący dokonał jedynie zmiany obowiązujących, tj. TWE i TUE.

W Traktacie Lizbońskim zwiększono kompetencje Parlamentu Europejskiego w dziedzinie prawodawstwa unijnego, budżetu i umów międzynarodowych. Rozszerzenie zakresu stosowania procedury współdecydowania zapewnia Parlamentowi Europejskiemu pozycję równorzędną z Radą UE przy przyjmowaniu większości unijnych aktów prawnych. Traktat zwiększył możliwości udziału parlamentów narodowych w pracach UE, przede wszystkim dzięki nowemu mechanizmowi gwarantującemu, że UE będzie podejmować działania jedynie wówczas, jeżeli na szczeblu unijnym można osiągnąć lepsze wyniki (zasada pomocniczości), poprzez monitorowanie jej funkcjonowania. Większa rola Parlamentu Europejskiego i parlamentów narodowych wpłynie na wzmocnienie demokracji i legitymizacji władzy w Unii. Zwiększono wpływ obywateli na ustawodawstwo unijne. Dzięki wprowadzeniu inicjatywy obywatelskiej jeden milion obywateli z różnych państw członkowskich może zwrócić się do Komisji Europejskiej o przedłożenie nowego wniosku

---

<sup>26</sup> W. Bokajło, A. Pacześniak (red. nauk.), *Podstawy europeistyki. Podręcznik akademicki*, Wyd. Atla 2, Wrocław 2009, ISBN 978-83-60732-16-8, s. 353–354.

sku legislacyjnego. W traktacie po raz pierwszy przewidziano możliwość wystąpienia z Unii<sup>27</sup>.

Traktat Lizboński uprościł strukturę Unii, zlikwidował system trzech filarów i nadał Unii status organizacji międzynarodowej, wyposażonej w osobowość prawną, co ostatecznie położy kres obawom, że proces integracji zmierza w kierunku jakiejś formy państwa ogólnoeuropejskiego kosztem suwerenności państw członkowskich. Wzmocnił przez to jej pozycję negocjacyjną i jeszcze większą siłę oddziaływania na arenie międzynarodowej. Ustanowienie urzędu Wysokiego Przedstawiciela Unii do Spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa oraz jednocześnie Wiceprzewodniczącego Komisji Europejskiej wspartego przez nowo powołaną Europejską Służbę Działań Zewnętrznych ma zapewnić większe oddziaływanie, spójność i efektywność działań zewnętrznych Unii. Podkreślił rolę i szczególny charakter kompetencji państw członkowskich w dziedzinie Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa. Wprowadził nowe mechanizmy uruchamiające wzmocnioną współpracę w zakresie wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości (walka z terroryzmem, zwalczanie przestępczości) oraz w innych istotnych dziedzinach, m.in.: polityka energetyczna, zdrowie publiczne, ochrona ludności, pomoc humanitarna czy zmiany klimatyczne. Ma to zapewnić Unii większe możliwości w zakresie reagowania na zagrożenia bezpieczeństwa jej obywateli<sup>28</sup>.

Istotną kwestią w Traktacie Lizbońskim jest rozszerzenie obszarów podejmowania decyzji w Radzie UE większością kwalifikowaną co usprawni proces decyzyjny. Od 2014 r. większość kwalifikowaną będzie się obliczać na zasadzie podwójnej większości: państw członkowskich i ludności przez co zwiększy się w Unii legitymacja władzy. Podwójną większość stanowić będzie co najmniej 55% państw członkowskich reprezentujących co najmniej 65% ludności UE. Ustanowienie urzędu stałego Przewodniczącego Rady Europejskiej wybieranego na 2,5-letnią kadencję ma ustanowić stabilniejsze i mniej skomplikowane ramy instytucjonalne.

Traktat wprowadził podział kompetencji między państwami członkowskimi a Unią Europejską. Wyraźna ich klasyfikacja ma umożliwić jednoznacznie określić relacje między państwami członkowskimi i UE. Wprowadzona nowa klasyfikacja obejmuje kompetencje wyłączne, dzielone (konkurencyjne) i kompetencje w sferze działań wspierających, koordynujących i uzupełniających. Zgodnie z zapisami kompetencje nieprzyznane Unii w traktatach należą do państw członkowskich. Ustalono, iż w sytuacji, gdy Unia podejmuje działania w pewnej dziedzinie, zakres tego wykonywania kompetencji obejmuje wyłącznie elementy regulowane przedmiotowym aktem Unii, w związku z czym nie obejmuje całej dziedziny. Pewne novum stanowi również stwierdzenie, że ewentualne zmiany postanowień trakta-

---

<sup>27</sup> *Traktat Reformujący Unię Europejską*, [http://europa.eu/lisbon\\_treaty/glance/index\\_pl.htm](http://europa.eu/lisbon_treaty/glance/index_pl.htm) (12.09.2013).

<sup>28</sup> Tamże.

tów stanowiących Unię w przyszłości mogą być nakierowane nie tylko na rozszerzenie jej kompetencji, lecz również na ich ograniczenie<sup>29</sup>.

Traktat Lizboński wymienia oraz umacnia wartości i cele, na których opiera się Unia Europejska, włącza Kartę Praw Podstawowych do prawa pierwotnego nadając zasadom i wolnościom w niej zawartym wiążącą moc prawną. Chroni i umacnia „cztery swobody”, a także swobody polityczne, gospodarcze i społeczne przysługujące obywatelom Unii. Traktat wzmacnia solidarność państw członkowskich. Unia i jej państwa członkowskie działają wspólnie w duchu solidarności, jeżeli którekolwiek państwo członkowskie stanie się przedmiotem ataku terrorystycznego lub ofiarą klęski żywiołowej bądź katastrofy spowodowanej przez człowieka. Podkreśla również znaczenie solidarności w dziedzinie energii<sup>30</sup>.

Traktat Reformujący kontynuuje umacnianie elementów federalnych poprzez zapisy dotyczące wyraźnego podziału kompetencji, przeniesienie około czterdziestu dziedzin z głosowania jednomyślnego do większościowego, jak również podtrzymanie nowej formuły tzw. podwójnej większości w Radzie UE, ponadto zwiększenie obszarów, w których stosowana będzie zwykła procedura prawodawcza. Przyznanie Radzie Europejskiej statusu instytucji, także utworzenie stanowiska Wysokiego Przedstawiciela ds. Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa, systematyzacja obowiązujących regulacji, np. poprzez wprowadzanie w ramach ochrony środowiska wspólnych celów w zwalczaniu skutków zmian klimatu czy też w dziedzinie polityki energetycznej klauzuli solidarności świadczą o powolnej federalizacji Unii Europejskiej. Na uwagę w tym kontekście zasługują także zapisy: przekształcenie Unii w jednolitą organizację międzynarodową, umocnienie legitymacji demokratycznej poprzez wzmocnienie roli parlamentów narodowych w procesie podejmowania decyzji europejskich, ustanowienie podstaw instytucjonalnych dla rozwoju Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa<sup>31</sup>.

Na uwagę zasługują również zmiany w ramach Przestrzeni Wolności, Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości, a mianowicie nowa procedura głosowania, na mocy której Rada UE stanowi większością kwalifikowaną w kwestiach PWBiS z wyjątkiem spraw szczególnie wrażliwych, w których zachowana zostanie jednomyślność. Ponadto wprowadzenie jednolitych instrumentów prawnych czy też nowe formy wzmocnionej współpracy oraz umocnienie statusu Eurojust świadczą po raz kolejny o zbliżaniu się do modelu federalnego. W traktacie jednak nie ma wzmianki o symbolach Unii przewidzianych Traktatem Konstytucyjnym, tj. fladze i hymnie. Nie zawiera także zapisów tegoż traktatu wyraźnie formułującego zasadę pierwszeństwa (prymatu) prawa UE przed prawem krajowym państw członkowskich.

<sup>29</sup> W. Bokajło, A. Pacześniak (red.), wyd. cyt., s. 357.

<sup>30</sup> *Traktat Reformujący Unię Europejską*, [http://europa.eu/lisbon\\_treaty/glance/index\\_pl.htm](http://europa.eu/lisbon_treaty/glance/index_pl.htm) (12.09.2013).

<sup>31</sup> D. Matusik, *Koncepcje federacji europejskiej a europejskie procesy integracji*, rozprawa doktorska UŚ, Katowice 2009, Biblioteka UŚ, s. 218.

Trwający kryzys w Unii Europejskiej podpowiada konieczność coraz silniejszego zacieśniania integracji, ale zarazem Unia coraz bardziej traci zaufanie i poparcie obywateli. Budująca się unia bankowa lub zacieśnianie kontroli nad polityką budżetową poszczególnych krajów (zwłaszcza strefy euro, co przypieczętował m.in. pakt fiskalny) oznacza znacznie większe zrzeczenie się suwerenności niż zakłada Traktat Lizboński.

Receptą miałyby być dalsze wzmacnianie wspólnotowych euroinstytucji, z Parlamentem na czele, bo – to mantra powtarzana przez wielu eurodeputowanych – jako jedyny w strukturze UE pochodzi z bezpośrednich wyborów. Choć jednak spora część eurodeputowanych powołuje się na demokrację oraz „priorytet więcej Europy” w zabiegach o zwiększenie roli Parlamentu Europejskiego, ich wyborcy paradoksalnie tracą wyraźnie apetyt na „więcej Europy”<sup>32</sup>.

Trwający od 2008 r. kryzys gospodarczy spowodował wzrost nastrojów eurosceptycznych wśród polityków oraz społeczeństw wielu krajów unijnych. Brytyjski premier David Cameron doprowadził do uchwalenia nowego prawa regulującego stosunki Wielkiej Brytanii z Unią. Potwierdza ono całkowitą suwerenność brytyjskiego parlamentu w stanowieniu prawa, który decyduje jaka jest treść suwerennej polityki brytyjskiej, także w zakresie funkcjonowania w UE. Podobny punkt widzenia przedstawiają obecnie Szwedzi, Finowie i w pewnym stopniu Francuzi. Brytyjczycy dając wyraz swojej niechęci do dalszego zacieśniania integracji grożąc wyjściem ze struktur unijnych. Z kolei Francja przedstawiła projekt oddzielenia strefy euro od reszty UE, co spowodowałoby powstanie ścisłej Unii w ramach dotychczasowej składającej się z 28 państw członkowskich.

Odpowiedzią na groźny europejski kryzys według części polityków winno być „więcej Europy”. W trakcie polskiej prezydencji w Radzie UE minister spraw zagranicznych RP Radosław Sikorski, w przemówieniu na forum Niemieckiego Towarzystwa Polityki Zagranicznej w Berlinie w listopadzie 2011 r., przedstawił propozycje usprawnienia Unii Europejskiej i zażegnania impasu w procesie integracji, które odbiły się głośnym echem w całej Unii. Zaproponował przygotowanie nowego traktatu, który uczyniłby Unię bardziej skuteczną, zmniejszenie składu Komisji Europejskiej i wprowadzenie systemu rotacji komisarzy oraz wzmocnienie jej efektywności jako rzecznika wspólnych interesów europejskich. Ponadto przekazanie więcej uprawnień instytucjom europejskim, co zwiększy ich legitymizację, przede wszystkim wzmocnienie pozycji Parlamentu Europejskiego – drakońskie uprawnienia do nadzorowania budżetów krajowych powinny być wykonywane tylko w porozumieniu z nim. W wyborach do Parlamentu Europejskiego utworzyć listę europejską, z której 25 eurodeputowanych wybieraliby wszyscy uprawnieni do głosowania w całej Unii i listy narodowe oraz utworzyć jedną jego siedzibę. Należy połączyć stanowiska przewodniczących Rady Europejskiej i Komisji Europejskiej, a osobę wybierać w bezpośrednich wyborach europejskich. Postulował

<sup>32</sup> T. Bielecki, *Czy ktoś nadal chce „więcej Europy”?*, [http://wyborcza.pl/1,75477,14174764,Czy\\_ktos\\_nadal\\_chce\\_wiecej\\_Europy\\_.html#TRrelSST#ixzz2XR9eGYcG](http://wyborcza.pl/1,75477,14174764,Czy_ktos_nadal_chce_wiecej_Europy_.html#TRrelSST#ixzz2XR9eGYcG) (20.09.2013).



zwiększenie spójności między strefą euro a pozostałymi krajami Unii poprzez otwartość posiedzeń i szczytów strefy euro dla wszystkich krajów UE. Ponadto należy zagwarantować „na zawsze” konkretne uprawnienia krajów członkowskich Unii: tożsamość narodową, religię, styl życia, moralność publiczną oraz podatki dochodowe i VAT<sup>33</sup>.

Ministra R. Sikorskiego wsparł minister spraw zagranicznych RFN Guido Westerwelle, który stwierdził, że przyczyną sporów w zacieśnianiu integracji jest brak europejskiej konstytucji z prawdziwego zdarzenia. Obowiązujący Traktat Lizboński ma jego zdaniem wiele wad, mechanizmy podejmowania decyzji są zbyt skomplikowane i brakuje przejrzystości. Należy stworzyć wspólną konstytucję, o której obywatele Unii zdecydowałiby w referendum. Postulował wybór Przewodniczącego Rady Europejskiej w drodze wyborów powszechnych oraz przekształcenie Parlamentu Europejskiego w dwuczłonowy – drugą izbę stanowiliby przywódcy państw unijnych, wchodzący w skład Rady Europejskiej<sup>34</sup>.

W marcu 2012 r. G. Westerwelle zainicjował dyskusję o przyszłości UE, do której zaproszeni zostali szefowie dyplomacji Belgii, Luksemburga, Holandii, Włoch, Hiszpanii, Portugalii, Francji i Austrii oraz R. Sikorski w ramach tzw. „grupy refleksji”. Ich propozycje i pomysły nie miały charakteru formalnego, były jedynie impulsem do dyskusji o przyszłości UE, która w obliczu kryzysu znalazła się na rozdrożu i jest – w przekonaniu ministra G. Westerwellego – zagrożona przez odradzające się w niektórych krajach narodowe resentymenty i uprzedzenia. Pogłębienie integracji gospodarczej i finansowej w UE, Europejski Fundusz Walutowy, wspólny minister finansów czy bezpośrednie wybory szefa KE – to niektóre z pomysłów szefów dyplomacji na zreformowanie i wzmocnienie Wspólnoty. Ich zdaniem należałoby wzmocnić mechanizmy koordynacji oraz kontroli nad polityką fiskalną i gospodarczą – także poprzez przekazanie niektórych suwerennych kompetencji państw strukturom unijnym. Stały fundusz ratunkowy dla strefy euro (Europejski Mechanizm Stabilizacyjny – EMS) mógłby zostać w przyszłości przekształcony w Europejski Fundusz Walutowy. Podkreślają także potrzebę odchudzenia unijnych instytucji oraz poprawy wydajności procesu decyzyjnego, którego motorem powinna pozostać Komisja Europejska – choć mniejsza, niż obecnie. Rada UE mogłaby z kolei częściej podejmować decyzje kwalifikowaną większością głosów zamiast jednomyślnie oraz w większym stopniu wykorzystywać możliwość wzmocnionej współpracy części państw, np. w takich sferach jak ochrona granic czy koordynacja polityk gospodarczych. Przekazanie UE dodatkowych zadań i kompetencji wymagałoby jednak wzmocnienia demokratycznej legitymacji instytucji unijnych. Byłoby to możliwe np. gdyby Parlament Europejski stał się bardziej widoczny dla opinii publicznej w krajach UE, w czym mogłoby pomóc nominowa-

<sup>33</sup> R. Sikorski, *Schyłek Unii nie jest przesądzony*, „Gazeta Wyborcza” z 30 listopada 2011 r., Nr 278.7399.

<sup>34</sup> M. Magierowski, *Europa umiera ze strachu*, PlusMinus Tygodnik „Rzeczpospolitej” z 17–18 marca 2012 r., Nr 11.

nie przez partie polityczne ogólnoeuropejskich czołowych kandydatów w wyborach do PE. W dłuższej perspektywie UE mogłaby wprowadzić bezpośrednie wybory przewodniczącego Komisji Europejskiej, powołać europejskiego ministra finansów oraz stworzyć dwuizbowy system parlamentarny. Zdaniem ministrów w przyszłości UE powinna też zbudować europejską armię oraz mieć wspólną reprezentację w organizacjach międzynarodowych, w tym Radzie Bezpieczeństwa ONZ<sup>35</sup>.

W podobnym tonie wypowiedział się minister finansów Niemiec Wolfgang Schaeuble. W wywiadzie dla tygodnika „Der Spiegel” w czerwcu 2012 r. stwierdził, że potrzeba wyraźnej instytucjonalnej przebudowy UE i lepszej demokratycznej legitymacji podejmowanych decyzji. Podkreślił, że należy przenieść więcej kompetencji w ważnych dziedzinach polityki na organy unijne, gdyż obecnie do państw członkowskich prawie zawsze należy ostatnie słowo. Komisja Europejska powinna stać się prawdziwym rządem UE, a prezydenta UE powinni wybierać wszyscy obywatele państw unijnych w bezpośrednich wyborach. Poparł również wzmocnienie pozycji Parlamentu Europejskiego oraz utworzenie unii fiskalnej, oznaczającej oddanie kompetencji budżetowych przez państwa narodowe Brukseli. Optymalnym rozwiązaniem byłoby powołanie unijnego ministra finansów, który dysponowałby prawem weta wobec budżetów narodowych i miałby kompetencje do zatwierdzania wielkości nowego zadłużenia. Według niego Europa przyszłości nie będzie państwem federalnym na wzór Stanów Zjednoczonych, czy Republiki Federalnej Niemiec, lecz stworzy własny system polityczny<sup>36</sup>.

Na obecnym etapie rozwoju Unia Europejska jest specyficzną strukturą funkcjonującą i znajdującą się w rozwoju. Postępująca integracja, ciągła rotacja uprawnień i związane z nimi zwiększanie kompetencji na poziom ponadnarodowy sprawiają, iż UE przekracza zakres uprawnień organizacji międzynarodowej w klasycznym jej znaczeniu. Wielopłaszczyznowość jej funkcjonowania i skomplikowany charakter procesów, które doprowadziły do jej powstania, sprawiają, że Unia zawiera w sobie wiele cech federacyjnych jak i konfederacyjnych.

W procesie stopniowej integracji za czynniki federacyjne można uznać:

- nadrzędność prawa wspólnotowego wobec prawa krajowego;
- ponadnarodowe instytucje (Komisja Europejska, Parlament Europejski – pochodzący od 1979 r. z wyborów powszechnych i bezpośrednich, Trybunał Obrachunkowy, Trybunał Sprawiedliwości UE oraz Sąd – w ramach ich kompetencji analogicznie do modelu federalnego rozstrzygane są spory między instytucjami europejskimi a państwami członkowskimi oraz dokonywana jest sądowa wykładnia prawa wspólnotowego i kontrola jego przestrzegania);

---

<sup>35</sup> A. Widzyk, *Kilku szefów dyplomacji proponuje reformy w UE*, <http://finanse.wp.pl/kat,102634,title,Kilku-szefow-dyplomacji-proponuje-reformy-w-UE,wid,14587861,wiadomosc.html?ticaid=1ea8c> (22.09.2013).

<sup>36</sup> *Minister finansów Schaeuble za dalszą integracją w UE*, <http://biznes.pap.pl/en/news/search/info/11697967,minister-finansow-niemiec-schaeuble-za-dalsza-integracja-w-ue> (22.09.2013).

- znoszenie barier granicznych (swobodny przepływ towarów, kapitału, usług i osób);
- wspólne polityki Unii, m.in.: rolną, transportową, handlową, regionalną, strukturalną, walutową, badań i rozwoju oraz tworzącą się politykę energetyczną;
- utworzenie Europejskiego Banku Centralnego i wspólnej waluty euro;
- własna podmiotowość i reprezentowanie państw członkowskich na zewnątrz;
- systematyczne powiększanie zakresu głosowania na zasadzie większościowej zamiast jednomyślności;
- wyraźny podział kompetencji między państwami członkowskimi a Unią Europejską;
- wprowadzenie obywatelstwa Unii i Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich;
- istnienie Komitetu Regionów oraz Komitetu Ekonomiczno-Społecznego, które realizują federalistyczną zasadę partycypacji;
- wspólną Kartę Praw Podstawowych.

Unia Europejska posiada cechy federacyjne, ale federacją nie jest, nie jest również konfederacją. Występuje obok państw członkowskich, a nie zamiast nich, a każde z państw członkowskich cieszy się suwerennością i swobodą w zakresie kształtowania relacji międzynarodowych (nie jest częścią składową Unii). Wewnętrzna struktura UE nie funkcjonuje na podstawie konstytucji narodowej ani prawa wewnętrznego. Waluta euro i instytucja obywatelstwa mają w tym kontekście raczej wymiar polityczno-symboliczny aniżeli prawny.

Z drugiej strony w dalszym ciągu wewnątrz Unii funkcjonują państwa narodowe z własnymi konstytucjami, własnymi organami władzy publicznej, niezależną dyplomacją, armiami, policjami i z odrębnymi symbolami. Poza tym państwa członkowskie zachowują podstawowe kompetencje w polityce zagranicznej i kwestiach obronnych. W tym kontekście na uwagę zasługuje również fakt, iż legitymizacja władzy w Unii ma całkowicie odmienny charakter niż w państwie demokratycznym. Unia, opierając się na umowie poszczególnych suwerennych państw, nie wywodzi swej legitymacji bezpośrednio od społeczeństwa, ale od tworzących ją państw.

W istocie UE stanowi zinstytucjonalizowaną formę współpracy państw, funkcjonującą w szerokim spektrum znajdującym się pomiędzy tradycyjnie rozumianą organizacją międzynarodową a specyficznym państwem związkowym.

Jean Monnet stworzył podwaliny systemu instytucji europejskich i obecnego systemu instytucjonalnego Unii Europejskiej. Ambicją „Ojców Europy” była konstrukcja europejska o charakterze federalnym, ale w dobie kryzysu i wzrostu eurosceptyzyzmu wśród polityków i społeczeństw, zwłaszcza tzw. starej Unii nie ma teraz dla niej dobrej pogody w Europie. Na obecnym etapie przywiązanie do państw narodowych jest zbyt silne, a różnica tradycji konstytucyjnych i systemowych zbyt duża, by mogło dojść do przekształcenia UE w federację. Poza tym partykularne interesy państw członkowskich pozostają nadal kwestią priorytetową wobec po-

nadnarodowej polityki. Nie wyklucza to jednak możliwości poszerzania zakresu federalnych elementów wewnątrz konstrukcji europejskiej, co może doprowadzić do ukształtowania nowej formy organizacji o zasięgu transnarodowym<sup>37</sup>.

Powstanie państwa europejskiego o charakterze federalnym, co było pragnieniem i intencją „Ojców Europy” jest w istocie rzeczy nierealne. Związek państw w ramach Unii Europejskiej, o ile nie dojdzie do jej rozpadu, będzie stopniowo wdrażał w życie kolejne elementy federalne, lecz pełna federalizacja nie nastąpi jeszcze przez kilka kolejnych pokoleń Europejczyków. Zbyt silne i wyraziste są różnice kulturowe, zapatrywanie na tożsamość narodową i suwerenność państw tworzących Unię, a także ciągle widoczne partykularne interesy narodowe i polityczne. Idea „Ojców Europy” o objęciu integracją całego kontynentu europejskiego ma większe szanse realizacji niż utworzenie europejskiego państwa federalnego. Zjednoczona Europa w postaci Unii Europejskiej obejmuje swoim zasięgiem większość krajów europejskich i są realne przesłanki, że w najbliższych latach będzie dalej powiększała zasięg terytorialny o kolejne kraje z Europy Wschodniej (Ukraina, Mołdowa) oraz Południowej (kraje bałkańskie i Turcja).

Dywagacje nad ewentualną przyszłością federalnej Unii powinny uwzględniać procesy globalizacji, które powodują rozmywanie pojęcia suwerenności. Ponadto działające w europejskich procesach integracyjnych mechanizmy w kierunku koordynacji i przekazywania uprawnień na poziom ponadnarodowy oraz w stronę regionalizmu, osłabiają suwerenność krajów członkowskich. Wyzwania ekonomiczne, socjalne, a przede wszystkim kwestie bezpieczeństwa sprawiają także, że Unia będzie się rozwijać w kierunku federalnym, gdyż żadne współczesne państwo europejskie nie byłoby w stanie samodzielnie im sprostać.

## Bibliografia

### Dokumenty

*Traktat Reformujący Unię Europejską*, [http://europa.eu/lisbon\\_treaty/glance/index\\_pl.htm](http://europa.eu/lisbon_treaty/glance/index_pl.htm)  
*Traktat w sprawie utworzenia Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej*, „Zbiór Dokumentów” 1957, nr 5.

### Wydawnictwa zwarte

Bokajło Wiesław, Pacześniak Anna (red. nauk.), *Podstawy europeistyki. Podręcznik akademicki*, Wyd. Atła 2, Wrocław 2009.  
 Doliwa-Klepaczki Zbigniew M., *Integracja europejska (łącznie z uczestnictwem Polski w UE i Konstytucją dla Europy)*, Wyd. Temida 2, Wyższa Szkoła Biznesu i Przedsiębiorczości w Ostrowcu Świętokrzyskim, Białystok 2005.  
 Kowalski Jerzy, Ślusarczyk Zenon, *Unia Europejska. Proces integracji europejskiej i zarys problematyki instytucjonalno-prawnej*, Polskie Wydawnictwo Prawnicze IURIS, Warszawa–Poznań b.r.w.

<sup>37</sup> D. Matusik, wyd. cyt.

- Łastawski Kazimierz, *Od idei do integracji europejskiej. Od najdawniejszych idei do Unii 25 państw*, wyd. II, Wyd. Wyższej Szkoły Pedagogicznej Towarzystwa Wiedzy Po-wszechnej, Warszawa 2004.
- Łukaszewski Jerzy, *Cel: Europa. Dziewięć esejów o budowniczych jedności europejskiej*, Wyd. Nor sur Blanc, Warszawa 2002.
- Marszałek Antoni, *Z historii europejskiej idei integracji międzynarodowej*, Wyd. Uniwer-sytetu Łódzkiego, Łódź 1996.
- Nicole William, Salmon Trevor C., *Understanding the European Union*, Pluto Press Lon-don 2001.
- Urwin Derek W., *The Community of Europe. A History of European Integration since 1945*, Longman, London and New York 1995.
- Wiaderny-Bidzińska Krystyna, *Polityczna integracja Europy Zachodniej*, Wyd. Adam Marszałek, Toruń 2002.

### **Prace niepublikowane**

- Matusik Daria, *Koncepcje federacji europejskiej a europejskie procesy integracji*, rozprawa doktorska UŚ, Katowice 2009, Biblioteka UŚ.

### **Artykuły**

- Magierowski Marek, *Europa umiera ze strachu*, PlusMinus Tygodnik „Rzeczpospolitej” z 17–18 marca 2012 r., Nr 11.
- Sikorski Radosław, *Schyłek Unii nie jest przesądzony*, „Gazeta Wyborcza” z 30 listopada 2011 r., Nr 278.7399.

### **Źródła internetowe**

- Bielecki Tomasz, *Czy ktoś nadal chce „więcej Europy”?*,  
[http://wyborcza.pl/1,75477,14174764,Czy\\_ktos\\_nadal\\_chce\\_wiecej\\_Europy\\_.html#TRrelSST#ixzz2XR9eGYcG](http://wyborcza.pl/1,75477,14174764,Czy_ktos_nadal_chce_wiecej_Europy_.html#TRrelSST#ixzz2XR9eGYcG)
- Minister finansów Schaeuble za dalszą integracją w UE*,  
<http://biznes.pap.pl/en/news/search/info/11697967,minister-finansow-niemiec-schaeuble-za-dalsza-integracja-w-ue>
- Widzyk Anna, *Kilku szefów dyplomacji proponuje reformy w UE*,  
<http://finanse.wp.pl/kat,102634,title,Kilku-szefow-dyplomacji-proponuje-reformy-w-UE,wid,14587861,wiadomosc.html?ticaid=1ea8c>

## „FATHERS OF EUROPE” UNITING IDEAS IN INTEGRATION PRACTICE

### Abstract

*The main role in the European integration process was played by prominent European politicians called the „Fathers of Europe” or „Builders of European Unity”. The federalists predominated among them. They dreamed of a common and strong European state similar to the United States. The prime minister of Great Britain – Winston Churchill in his reference to the mutual tradition of European nations – inspired the possibility of creating a United Europe in Zurich on 19th Sept. 1946. This project was supported by Robert Schuman, Konrad Adenauer, Paul Henri Spaak, Altiero Spinelli, and Alcide De Gasperi.*

*Jean Monnet proposed a sector method when perceiving the ineffectiveness of the original project. For this reason he suggested the concept of small steps in constructing European structure oriented toward tightening interstate links. This way, the first stage of this concept was implemented through linking French and German sectors of coal and steel. This proposal was supported by French Minister of Foreign Affairs – R. Schuman on 9 May 1951 and named after his surname.*

*The creation of a federal structure of Europe was the ambition of the „Fathers of Europe”. However, strong the reluctance of some states and politicians meant that integration was mainly only in the area of the economy. The dynamic political and economic integration occurred after creating the European Union in 1992 based upon federalism.*

*At present the European Union is neither a federation nor confederation, because each state possesses its own sovereignty and freedom in the sphere of international relations. In essence, the European Union has an institutionalized form of cooperation between states. Consequently, the European Union can be understood both as an international organization and a specific union of states.*

*The success of the „Fathers of Europe” is the United Europe, which engulfs the majority of European states and tends to further enlargement. Although the progress in the integration of the European Union is significant, the process of limiting the role of national states in favour of a European Commonwealth is yet a distant project.*

**Key words** – European integration, Fathers of Europe, European federation, European Union, European Community.

The Second World War brought an enormous drop in Europe’s standing on the international arena. After the war Europe was in a state of extreme economic, political and mental poverty. Due to the total nature of the war, the continent suffered material losses, as well as loss of life. During the war Europe lost more

than 15 million people and by 1945 its industrial production had dropped by over 50% in comparison with statistics from 1938. At the beginning of the twentieth century, Europe was in the lead in global politics, over 80% of world's total investments belonged to either Great Britain, France or Germany. After the end of the Second World War, Europe was dominated by the USA and the USSR.

The Second World War changed the balance of power between the main states of the West. The European balance of power from the interwar years was replaced by bloc division and the growing balance of fear. It was influenced by the decisions of the Big Three, concerning the division of power in Europe and the arising post-war conflict between the USSR and the USA, which took the form of a „cold war”<sup>1</sup>.

The more farsseeing politicians of the main states of Western Europe reached the conclusion that in such a difficult condition post-war Europe would be unable to retake the lost position on the international arena while acting separately. Through joint actions they hoped to improve conditions for the development of particular states, as well as the safe development of the continent.

The prominent role in striving and initiating the process of European Integration was played by leading politicians of Western Europe called „Fathers of Europe” or „builders of European unity”. The great majority of them consisted of federalists, who dreamed of a common and strong European country, the second United States not of America, but of Europe. On 19<sup>th</sup> September 1946 in Zurich Winston Churchill called for this creation, referring to the common heritage of European nations. His thoughts were seconded by others, who supported and propagated the idea of unifying Europe: Robert Schuman, Jean Monnet, Konrad Adenauer, Paul Henri Spaak, Altiero Spinelli and Alcide De Gasperi.

The propagators of federalism blamed European states for the recent war. They believed that a Europe divided into sovereign states would be unable to make an impact on global politics as well as on its own economic development.

Therefore, it was necessary to establish a federal state, based on the USA or Switzerland, from particular sovereign nation states. It was also necessary to divide powers, on the basis of the constitution (on internal law), between the European federation as a whole and its members, so that the former European countries would be divided into states, cantons or lands with autonomy limited by the constitution. The key issues of state entities, such as foreign policy, defence and security, economy, and finances would have been governed by a central supranational federal authority<sup>2</sup>.

According to supporters of the federal form of the future and new Europe, the limitation of sovereignty in favour of supranational authorities would have helped

---

<sup>1</sup> K. Łastawski, *Od idei do integracji europejskiej. Od najdawniejszych idei do Unii 25 państw*, II Ed, Wyd. Wyższej Szkoły Pedagogicznej Towarzystwa Wiedzy Powszechnej, Warsaw 2004, ISBN 83-88278-55-X, p. 106.

<sup>2</sup> K. Wiaderny-Bidzińska, *Polityczna integracja Europy Zachodniej*, Wyd. Adam Marszałek, Toruń 2002, ISBN 83-7322-247-2, p. 43.

to avoid wars, international conflicts and economic issues. In their opinion integration would have meant the decentralization of functions at the federal government level and decentralization at regional, as well as at local level.

The principal source for the federal concept was the belief that nation states had less and less power to solve the basic problems of a political, military and economic nature within the international structure which was formed after the war with two dominant superpowers. There was also the belief that the traditionally perceived role of a state as a sovereign state, was no longer able to guarantee its citizens security. In the situation when a state is unable to guarantee this security while acting independently, it should strive after international cooperation, making conditions for a more effective system of international security. In this case Western Europe would have become the third, equivalent power. Moreover, it was deemed that Western Europe, united in a supranational way, could eliminate conflicts arising between states<sup>3</sup>.

However, J. Monnet noticed the contrary phenomenon, namely: the functions of nation states were stronger with the post-war progress of the restoration process. The assumption, that the function of the nation state grew weaker resulting in the easy transferring of the fundamental powers of the nation state to supranational bodies, did not fit the post-war reality.

Having been certain of the ineffectiveness of a total approach to the issue of the unity, J. Monnet proposed the method of sections in economy. Instead of pushing the traditional ideas to establish the European federation by the superiors, he had another concept of European unity: a gradual, step-by-step process, which would not raise so many doubts, but it would lead to the assumed aim – towards the union state<sup>4</sup>. He reached the conclusion that the strengthening states of Western Europe would not be likely to relinquish their common powers and the election of the “European” parliament would not immediately change their citizenship attitude into „European”. This is why in order to achieve this unity it was necessary to start building the integrated „Europe” by joining particular branches of government activity, but only to the degree necessary to solve specific problems, as well as this activity to be adopted by the interested states. He also deemed that European unity should be achieved by increasing the real, mainly economic links between states, but not by federation, European parliament or other institutions. In his opinion the economy had primacy over politics and determined its strength. Monnet also stated that European integration should proceed slowly, step by step. The economic cooperation between particular European states would result in the full integration

---

<sup>3</sup> J. Kowalski, Z. Ślusarczyk, *Unia Europejska. Proces integracji europejskiej i zarys problematyki instytucjonalno-prawnej*, Polskie Wydawnictwo Prawnicze IURIS, Warsaw–Poznań n.d., ISBN 83-89363-59-3, p. 41.

<sup>4</sup> A. Marszałek, *Z historii europejskiej idei integracji międzynarodowej*, Wyd. Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 1996, ISBN 83-7016-987-2, p. 190.



of a supranational character<sup>5</sup>. The specific results of taken actions and achievements would lead to the development of the integration on the political plane and lead to full integration, and then to the creation of a European federation after the cession of sovereignty by states. This model of integration was called functionalism.

In this way there arose the idea to join the French and German coal and steel sector – at that time the most important resources for the development of the economy. This proposal, supported by the French Foreign Minister, Robert Schuman, was called the Schuman Declaration. It was announced on 9<sup>th</sup> May 1950 and was addressed to other states of Western Europe, which accepted it despite the initial surprise and disbelief. This led to the European Coal and Steel Community (ECSC) in 1951, which was the beginning of European integration. At first it consisted of six states: France, West Germany, Belgium, the Netherlands, Luxembourg and Italy. J. Monnet became the president of the High Authority, the supranational executive body of the ECSC, which would have become the main engine of the Community. The High Authority, despite having theoretically great powers given by the Treaty, in reality was not a fully autonomous and independent body in the decision making process. National interests of member states, protected by the international Council of Ministers, predominated over supranational interest. The Parliamentary Assembly comprised of representatives of parliaments of particular member states and had limited, mainly advisory, powers. The Treaty establishing the ECSC assumed the formation of a federal body in the future, even though it did not refer directly to the idea of federalism. However, an attempt to make this model real ended in failure. In the ECSC national interests predominated, which conflicted with J. Monnet's idea of integration, which assumed that particular states would cede their powers to supranational control. As a result, in 1954 Monnet resigned as President of the High Authority, but he actively supported the process of European integration.

The sectoral integration of Western Europe would lay a foundation for military and political integration and would be a first step towards European federation. J. Monnet proposed not only the ECSC, but also the European Defence Community (EDC) which had been shaped in the Pleven Plan. Its full text was officially presented in October 1950 by the Prime Minister of France, René Pleven. The aim of this plan was to create European defence system, which would also include West Germany with the intention of preventing Germany from „re-militarising”, so that Europe would not be in danger again. The EDC assumed the establishment of a pan-European military, composing inter alia of German military, which would guarantee control over it. The joint European army would have consisted of a common European political authority called the European Political Community. In practice it proved that within a few years after the Second World War those

---

<sup>5</sup> Ibidem, p. 147; J. Łukaszewski, *Cel: Europa. Dziewięć esejów o budowniczych jedności europejskiej*, Wyd. Nor sur Blanc, Warsaw 2002, ISBN 83-88459-68-6, p. 109.

audacious ideas had met with doubts and the strong opposition of some political and social authorities, especially French. The establishment of the EDC would have meant the cession of partial sovereignty by its member states in such crucial fields as defence and foreign policy. Eventually the EDC collapsed along with the political integration<sup>6</sup>. Under these circumstances they focused on developing economic integration, which would be less likely to be opposed. This concept was based on a conviction, that political and military integration was not possible without prior and complete economic integration.

As a result, under the leadership of the Belgian Minister of Foreign Affairs, Paul Henri Spaak, committee experts issued a report, including a project to establish new communities: the European Economic Community (the EEC) and the European Atomic Energy Community (EURATOM). The assumptions of this report constituted the base for negotiations, which ended with concluding on 25<sup>th</sup> March 1957 the Treaty of Rome, establishing these two communities. It was another crucial step towards European unity, in line with the uniting ideas of the „Fathers of Europe”.

The European Economic Community would play the leading role in economic integration. The main aims of the EEC were: the harmonious development of economic activity in the whole Community by way of the establishment of a common market and the gradual unification of member states’ economic policy; stable and regular development; strengthening stability; the rapid improvement of living standards as well as the improvement of relations between member states<sup>7</sup>.

Actions for the benefit of economic integrations resulted in the establishment of the custom union (since 1<sup>st</sup> July 1968) and common commercial policy for third countries (since 1<sup>st</sup> January 1970). In 1969 there began cooperation as a part of common agricultural policy. Common agreements were introduced as a part of industrial, regional, fiscal and monetary policy.

Four Communities were established on the basis of the Rome Treaties: Parliamentary Assembly common for three Communities, which acted as an advisory body and control authority, but not a legislative body (since 1962 the European Parliament); the Council of Ministers (since 1967 common for three Communities) operating as a decisive body and vested with a right of legislative initiative; the Commission operating as a supranational executive and legislative body (since 1967 common for three Communities) and the Court of Justice. The Treaty stipulated the greater supranational role of the bodies – a sign of the using of the supermajority in the decision making process by the Council instead of unanimous and direct election to the Parliamentary Assembly. Initially in the EEC, intergovernmental cooperation prevailed over supranational, which was also visible in the leading role of international bodies.

---

<sup>6</sup> J. Kowalski, Z. Ślusarczyk, op. cit., p. 64.

<sup>7</sup> *Traktat w sprawie utworzenia Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej*, „Zbiór Dokumentów” 1957, no. 5, p. 950.

At the beginning of the 1960s, apart from stimulating and increasing the economic integration as a part of the EEC, as well as attempts to increase powers of supranational bodies, efforts were made to build a political union of member states. France took the initiative, however, the states of Benelux rejected two plans for a political union commonly called the Fouchet Plan. The name for this plan was derived from the name of its applicant – French Foreign Minister, Christian Fouchet. In the first place the Plan covered issues of foreign policy as well as scientific and cultural cooperation. Their ideas referred to the concept of a „Europe of Homelands” presented by the French President, General Charles de Gaulle. These beliefs also expressed the idea of confederalism as a means for the further integration and the abandoning of the political union of a supranational character<sup>8</sup>. The Commission chaired by Attilio Cattani from Italy presented a new plan for political union, which would have been an intermediate stage for the future European federation. Catani proposed enhancing the role of the supranational bodies: the European Commission and Parliament, as well as to create the office of Secretary General. France rejected these proposals<sup>9</sup>. Under these circumstances the creation of the European political union was postponed until years later.

Discrepancies in the form and course of integration led to the Empty Chair Crisis in 1965–1966. It was connected, inter alia, with attempts at increasing the role of the Commission in the Community’s institutional system. The President of the Commission from Germany, Walter Hallstein, was a true believer of the supranational and Atlantic character of Western European integration<sup>10</sup>. According to the provisions of the Treaty of Rome, since the beginning of the transitional period of the third stage on 1<sup>st</sup> January 1966, most of the Council’s decisions should have been adopted by way of supermajority or by a simple majority vote. The third stage of the transitional period would have given more authority to the Commission. The purpose of these changes was to increase the role of the Commission and enhance the supranational character of the Community and at the same time to limit the sovereignty of member states. France strongly opposed and withdrew its representative from the Council of Ministers, using „the empty chair” policy. The compromise agreement was reached as a result of the Luxembourg protocol. France agreed to resolve less important issues in the Council by supermajority, however, issues important for further integration issues had to be resolved unanimously. The primary role of the Council of Ministers was acknowledged in the decision making process of the Community, which constituted representatives of the governments of the member states. However, W. Hallstein’s federal ambitions and aspirations to increase the role of the

---

<sup>8</sup> Z.M. Doliwa-Klepacki, *Integracja europejska (łącznie z uczestnictwem Polski w UE i Konstytucją dla Europy)*, Wyd. Temida 2, University of Business and Enterprise in Ostrowiec Świętokrzyski, Białystok 2005, ISBN 83-89620-09-7-X, p. 81.

<sup>9</sup> K. Wiaderny-Bidzińska, op. cit., p. 108–110.

<sup>10</sup> Z.M. Doliwa-Klepacki, op. cit., p. 844.

Commission were withheld<sup>11</sup>. *The principles of EEC Treaty were majorly revised while considering the French, i.e. the national concept of the Community*<sup>12</sup>.

Achieving the goals of the Community very often entailed transferring a part of the decision making powers from the level of the sovereign member states to the supranational level. This issue caused (and still causes) many disagreements, controversies and disputes. The principle of leading community policy unified in terms of its formal, legal and objective scope required to subordinate separate national priorities to the priority of achieving common (community) goals. Many times member states were opposed to ceding a part of their sovereignty. One of the triumphs was the agreement of member states that the law of the community should prevail over internal law. It enabled states to proceed with integration in the EEC.

A significant turnabout in the development of the EEC occurred at the end of 1960s. The Hague Summit (1<sup>st</sup>-2<sup>nd</sup> December 1969) took a decision to establish an economic and currency union and announced the intention to coordinate mutual policy instead of establishing political union. However, it was not possible to put economic and currency union into effect until the 1980s. Whereas, the establishment of the European Monetary System (EMS) in 1979 was a very important step.

The scope of economic integration had been tightening and broadening since the 1970s. In 1973 three states: Denmark, Ireland and Great Britain joined the EEC. Greece joined the Community in 1981, followed by Spain and Portugal in 1986. Common policies were successfully implemented and the coordination of economic policies was facilitated. A crowning achievement was the implementation of the majority of common market principles, consisting of four freedoms: the free movement of goods, people, capital and services. Still, the EEC was predominated by intergovernmental cooperation, rather than supranational.

Despite the fact that economic integration focused on economic issues as a part of the EEC, the solutions for political union were still sought. Apart from establishing economic and currency union the Hague Summit had also decided to continue its work on establishing political union. However, the proposals presented in 1970 by the so-called Davignon Committee, chaired by Étienne Davignon from Belgium, referred to the prior Fouchet plan and assumed the establishment of political union on the basis of the cooperation of sovereign states without supranational solutions. Following on from this, the Tindemans report (Belgian Prime Minister, Leo Tindemans), published in 1975, assumed the gradual establishment of the European Union based on closer political and economic cooperation on the basis of the existing structures and legal accomplishments of the three Communities. An important role in political cooperation was to be played by

---

<sup>11</sup> W. Nicole, T.C. Salmon, *Understanding the European Union*, Pluto Press, London 2001, p. 25; K. Łastawski, op. cit., p. 190–192.

<sup>12</sup> K. Wiaderny-Bidzińska, op. cit., p. 126.

the highly advanced coordination of member states' foreign policy, which the basic directions should be determined in the meetings of the European Council (an institution comprising of the heads of states and governments, which at that time determined directions and strategies of the EEC). Regarding the institutional issue, the report postulated to increase the role of the EEC bodies, in particular the European Parliament, by giving them legislative authority and to change the vote in the Council to majority vote<sup>13</sup>. On the basis of the said report the European Council decided to hold direct and general elections to the European Parliament, which for the first time took place in 1979. It initiated the process of evolution to enhance the role and importance of this body.

The next stage of the concept of creating the European Union occurred in the 1980s. The so-called London report of 1981, written by a group under the leadership of the Minister of Foreign Affairs, Peter A. Carrington, presented a governmental stance on further political integration. It assumed the international cooperation between sovereign member states without the transfer of power to the supranational level. Carrington also underlined that it was necessary for member states to better agree on common stances in important issues of foreign policy and security<sup>14</sup>.

At the European Council's request the Commission of the Communities prepared the so-called Thorn Report (a Luxembourg Gaston Thorn – a president of the Commission), which was announced in June 1981. The report concerned the creation of the European Union and took into consideration, inter alia, the low efficiency of the institutional structure and decision making mechanism in the EEC. Above that it copied proposals of previous reports<sup>15</sup>.

On January 1981 the Ministers of Foreign Affairs of Western Germany and Italy: Hans-Dietrich Genscher and Emilio Colombo presented proposals for further political integration. They assumed that to create the European Union gradually it was necessary, inter alia, to limit the principle of unanimity in the Council, increasing the role of the European Parliament and the European Council, to develop a common foreign policy and improve the coordination of security policy<sup>16</sup>. In November of that year, on the basis of the proposals of Genscher-Colombo, the following project was presented – the European Act, however it did not arouse the interest of member states.

A very important initiative of the European Parliament concerning the creation of the European Union was the establishment of the Standing Committee on Institutional Affairs, chaired by an Italian eurodeputy, Altiero Spinelli. The Committee presented a draft of a treaty on the European Union. It assumed significant changes in institutions, the division of powers between the Union and

---

<sup>13</sup> J. Kowalski, Z. Ślusarczyk, op. cit., p. 94–96.

<sup>14</sup> Ibidem, p. 97.

<sup>15</sup> K. Wiaderny-Bidzińska, op. cit., p. 146–147.

<sup>16</sup> D.W. Urwin, *The Community of Europe. A History of European Integration since 1945*, Longman, London and New York 1995, p. 191–192; K. Łastawski, op. cit., p. 241–242.

member states, enlarging the authority of the European Parliament and the Commission and limiting powers of member states. The draft would have been a contribution to a future European constitution. It was adopted in 1984 by the Parliament, but Great Britain, Denmark and Greece were opposed to its ratification, which led to discarding this project. In 1983 at the Stuttgart Summit the European Council passed „The Solemn Declaration on European Union” referring to the Genscher-Colombo Plan<sup>17</sup>.

At the European Council meeting in Fontainebleau (1984) the previously presented reports were discussed and it was decided to continue work in the direction of integration. The Council established two working committees in order to develop new projects: The Committee on Institutional Changes chaired by an Irish Senator, James Dooge, and the Committee for a People’s Europe chaired by an Italian eurodeputy, Pietro Adonnino. It also passed a resolution on the introduction a European passport from 1985 and emphasizing the Communities’ symbols by adopting the European flag and anthem<sup>18</sup>.

At the European Council meeting in Milan (1985) reports of both Committees were discussed. It again exposed different stances on the model of integration between member states: those which supported federal solutions (West Germany, Belgium, the Netherlands) and those opposed to this model (Great Britain, France, Denmark, Greece). The reports were analyzed together with drafts of the Treaty on the European Union submitted by West Germany and France and an agreement on common foreign and security policy submitted by Great Britain. The European Council decided to call an intergovernmental conference in order to choose a way to create the European Union. The work during the conference exposed different stances on the extent of the transformation of the Community. Due to these discrepancies on 17<sup>th</sup> February 1986 the negotiated treaty was not signed by Denmark, Greece and Italy. Only after further agreements did they sign the treaty on 28<sup>th</sup> February.

The Single European Act (SEA) introduced crucial legal and institutional modifications, inter alia, it approved the legal basis for the operations of the European Council and the European Political Cooperation. The act enhanced the authority of the European Parliament by vesting it with, inter alia, a procedure of co-decision with the Council of Ministers. Moreover, it also increased the Council’s capacity to reach decisions by qualified majority, enhanced the executive powers of the Commission of the Communities and had an entry on creating the common market gradually by the end of 1992. Further more it emphasized the importance of the principle of subsidiarity, which assumed achieving the undertaken community aims based on decentralization of decisions and the use of financial funds granted at the level of member states and regions. In addition to

---

<sup>17</sup> J. Kowalski, Z. Ślusarczyk, op. cit., p. 98.

<sup>18</sup> D.W. Urwin, op. cit., p. 226; K. Łastawski, op. cit., p. 244.

that, for the first time the SEA referred to the European Political Cooperation, which enabled transforming it into the Common Foreign and Security Policy<sup>19</sup>.

A significant step towards the creation of common a European country was the process of the abolishment of borders in the Community, initiated by an agreement from Schengen on 14<sup>th</sup> June 1985. Without doubts, the process of creating a Europe without borders constituted one of the federal mechanisms in a European structure.

The Single European Act became a stimulus to continue efforts into advancing the integration processes and works concerning the European political union. Despite a strong British opposition, a report was prepared concerning converting the EEC into a political union. At the end of 1990 there began parallel negotiations of economic, currency, as well as political unions. The most controversial were issues concerning the extent to which sovereign member states would cede their powers in favour of political union. The most prevailing problem was the stance that bodies of the future European Union should deal with the aspects of foreign and security policy which could not be solved by particular states. The final agreement on the Treaty on European Union was reached at the European Council summit in December 1991 in Maastricht<sup>20</sup>.

The Maastricht Treaty on European Union, signed on 7<sup>th</sup> February 1992, was regarded as the next stage in the creation of European federation. However, because of British opposition, it was finally accepted that it constitutes a stage in the creation of a „closer union”<sup>21</sup>. By defining „Union” the Treaty gave the Community a new direction, leading towards a system based on federalism. In addition the Maastricht Treaty enhanced the Union's authority regarding foreign policy, justice and international affairs. The Treaty improved relations between member states and the process of European integration became more intensive despite the elements of federalism in the economy. The Treaty established the European Union based on three pillars: the economic pillar; the foreign and security policy pillar; Justice and Home Affairs. The economic pillar comprised of the so-called authority of the Community and reflected federal trends, while the other two pillars concerned the intergovernmental cooperation. The new pillar structure expressed the integration trends, beyond the cooperation prevailed economic issues as a part of the past activities of the Communities.

On the basis of a Treaty on 1<sup>st</sup> January 1999 a currency union was established as part of the economic and currency union and in July 2002 a common European currency was introduced – the Euro. On 1<sup>st</sup> June 1998 the European Central Bank was established, which had the authority to lead monetary policy, which de facto also meant implementing one of the elements of federalism. The past and neutral foreign policy was replaced by the Common Foreign and Security Policy. The European Parliament received more powers based on the principle of co-decision,

---

<sup>19</sup> Ibidem, s. 245–246; J. Kowalski, Z. Ślusarczyk, op. cit., p. 105–106.

<sup>20</sup> K. Łastawski, op. cit., p. 275–278.

<sup>21</sup> K. Wiaderny-Bidzińska, op. cit., p. 179.

which increased its role in the legislative process. The Committee of the Regions was established, representing the interests of member states and regions at the level of the EU. European Citizenship was introduced together with the European Ombudsman. In order to provide the economically weaker states and regions with financial support, the Treaty established the Cohesion Fund and the European Social Fund in order to improve living standards and conditions of the labour force. The Council of the European Union decided on more issues by qualified majority. The implementation of the principle of subsidiarity meant that decisions at the central level should be reached only when it is beyond the power of specific states or local authorities. The principle of subsidiarity, inspired by a federal model, stipulated the limits of the powers of the Community and the limits of decision making process at supranational level<sup>22</sup>. On this basis, the principle of subsidiarity meant progress towards the evolutionary federalization of Europe.

The next Treaty of Amsterdam signed in 1997 extended cooperation between member states in the field of eliminating unemployment, protecting the natural environment, consumer interest and public health. Additionally, the Treaty expanded such fields as visa, asylum, and immigration policy and the freedom of movement of workers. Since then the police and judicial cooperation in criminal matters have been within the European Union's powers and under the jurisdiction of the Court of Justice of the European Union. The Treaty enhanced the federal character of the Union, enhanced powers of the European Parliament, appointed the High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy, and extended the scope of the decision making process by qualified majority in the Council of the EU. Moreover, the Treaty established the common security policy by introducing the so-called Petersberg tasks. They assumed humanitarian and rescue tasks and ways to overcome crises within the Community<sup>23</sup>.

The following Treaty, the Treaty of Nice (2001), once again extended the scope of the decision making process by a qualified majority instead of unanimity. Regarding issues of the internal market (pillar I) the Treaty abolished the use of the veto by one or more member states. Within the CFSP (pillar II) it allowed the „closer cooperation” of the member states of the EU, with the reservation that it had to serve the aims and interests of the EU as a whole. In the scope of police and judicial cooperation (pillar III) the right of veto was abolished and a new judicial institution was established – Eurojust. Furthermore, it introduced a new weighted voting system after expanding the Union to the East<sup>24</sup>.

The European Union increased its territorial scope of integration. In 1995 Austria, Finland and Sweden joined the EU. The historical enlargement to the East occurred after the reforms introduced in 2001 in the EU by the Treaty of Nice. On 1<sup>st</sup> May 2004 ten countries joined the EU: Czech Republic, Cyprus, Estonia,

---

<sup>22</sup> J. Kowalski, Z. Ślusarczyk, op. cit., p. 114–115.

<sup>23</sup> Ibidem, p. 135–136.

<sup>24</sup> Ibidem, p. 150–155.



Lithuania, Latvia, Malta, Poland, Slovakia, Slovenia and Hungary. In 2007 the next states joined the EU: Bulgaria and Romania, followed by Croatia in 2013.

The milestone in the creation of a common European state was the Treaty establishing a Constitution for Europe. The draft of the Constitution Treaty, presented by European Convention and comprising 105 parts, covered many federal solutions. The most essential were regulations concerning the legal personality of the Union, establishing the exclusive authority of the Union, shared powers between the Union and member states and supporting (competitive) competences, further expanding the scope to vote by qualified majority, regulations concerning the Union's powers in the scope of the Union for Foreign Affairs and Security Policy, the supremacy of EU law over the law of member states, resolutions concerning citizenship and the appointment of the President of the European Council who would represent the Union in matters relating to the Union for Foreign Affairs and Security Policy. Moreover, it created the office of Ministry of Foreign Affairs, expanded the powers of the European Parliament, replaced the EU Council with the Council of Ministers and abolished the pillar structure of the EU. All projects expressed the evolution towards federal solutions. Emphasis should be put on the solidarity clause which in the event of the risk of the one of its member states the Union may use any means to prevent terrorist threat on the member states territory or to protect from any possible danger against the democratic institutions and civil population<sup>25</sup>. Simultaneously the project of including the Charter of Fundamental Rights to the Treaty enhanced axiologically the Union bases and brought it closer to federal solutions.

After the rejection of the Constitution Treaty by French and Dutch society in 2005 it was decided to adopt a new treaty that had to include the majority of TCE resolutions as a part of former Union treaties – the Treaty on the European Union (TEU) and the Treaty establishing the European Community (TEC).

During the European Council summit in Brussels on 21-23<sup>rd</sup> June 2007 it was reached that the negotiating mandate for an intergovernmental conference would propose the final project of the treaty. The text, drawn up by the conference, was presented to member states on 18<sup>th</sup> October 2007 during the EU summit in Lisbon. According to agreements, the Reform Treaty (RT or Treaty of Lisbon) was signed on 13<sup>th</sup> December 2007 and entered into force on 1<sup>st</sup> January 2009, i.e. before the next elections to the European Parliament and before the formation of the European Commission's composition. The states had a choice whether or not to ratify the Treaty in a national referendum or through parliamentary ratification. The exception to that was the Republic of Ireland in which there is a constitutional duty to hold a referendum. However, in a referendum in June 2008 the Irish electorate rejected the Treaty. One of the reasons was the financial crisis that significantly

---

<sup>25</sup> K. Łastawski, *op. cit.*, p. 383–388.

affected Ireland<sup>26</sup>. Euroscepticism became smaller among Irish society after the information campaign led by Irish politicians. In a second referendum of 2<sup>nd</sup> October 2009 2/3 of Irish voted for the ratification of the Treaty. The result was influenced by guarantees which Ireland received from the Union. In that situation the presidents of Czech Republic and Poland, who had resisted the most, signed the Treaty which finally entered into force on 1<sup>st</sup> December 2009.

Compromise solutions proposed by the Reform Treaty resulted in deviating from a „big” amending treaty (i.e. constitutional treaty bis, adopted instead of current treaties) and returning to a traditional amending treaty. In contrast with the Constitutional Treaty which originally repealed and replaced all prior treaties, the Reform Treaty solely amended Treaties that have entered into force, i.e. TEU and TEC.

The Lisbon Treaty enhanced the powers of the European Parliament in the field of legislative procedure, budget and international agreements. Expanding the scope of applying co-decision procedures ensured the European Parliament an equal position with the EU Council to adopt Union acts. The Treaty increased the possibility for the national parliament to take part in EU activities, particularly by the new mechanism that the EU would take action only if they achieved better results (subsidiarity) by monitoring its activity. The increased role of the European Parliament and national parliaments would have an influence on the enhanced democracy and legitimization of the EU authority. Citizens have more influence on EU legislation. By introducing the Citizens’ Initiative citizens from member states have a right to call directly to the European Commission to propose a new legal act. The Treaty of Lisbon provided for the first time the ability for member states to leave the EU if they wanted to<sup>27</sup>.

The Lisbon Treaty simplified the structure of the Union, abolished the pillar system and granted the Union the status of international organization and vested the Union with legal personality. This put an end to the fear that the integration process was striving to create a pan-European state at the cost of member states’ sovereignty. The Treaty enhanced its negotiable position and gained more power on the international arena. The establishment of the High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy and simultaneously the Vice-President of the European Commission supported by the newly appointed European External Action Service shall assure more influence, cohesion and effectiveness of the external activity of the Union. The Treaty underlined the role and special character of the member states’ powers in the field of the Union’s Foreign Affairs and Security Policy. It introduced a new mechanism that had influence on the field of freedom, security and justice (fight against terrorism and

---

<sup>26</sup> W. Bokajło, A. Paczeński (scientific editors), *Podstawy europeistyki. Podręcznik akademicki*, Wyd. Atła 2, Wrocław 2009, ISBN 978-83-60732-16-8, p. 353–354.

<sup>27</sup> *Traktat Reformujący Unię Europejską*, [http://europa.eu/lisbon\\_treaty/glance/index\\_pl.htm](http://europa.eu/lisbon_treaty/glance/index_pl.htm) (12.09.2013).

criminals) and in many other essential fields such as energy policy, public health, population protection, humanitarian aid or climate change. It shall provide the Union with more possibilities to react to the security threat of union citizens<sup>28</sup>.

An essential issue in the Lisbon Treaty is the enlargement of the field of the decision making process in the EU Council by a qualified majority in order to facilitate it. Since 2014 the qualified majority will be counted by double majority: member states and citizens which will increase the legitimization of the Union's power. The double majority will constitute at least 55% of member states represented by at least 65% of EU population. The establishment of a permanent President of the European Council, elected for a 2.5-year term, will create a stable and less complicated institutional framework.

The Treaty introduced a sharing of competences between member states and the European Union. Its clear classification will enable the explicit specification the relation between member states and the EU. The new classification covers competences such as exclusive competence, shared (competitive) competence and supporting competence i.e. to support, coordinate, supplement member state actions in. According to the regulations, the competences not granted to the Union by the Treaties are obtained by member states. In the event of taking action in some field, the scope of the competence of the Union is specified by an objective act of the Union in the fact that it does not cover the whole field. A new thing is the statement that potential amendments to the Union's resolutions in the future can be designed not only to enhance competences, but also to limit them<sup>29</sup>.

The Lisbon Treaty lists and emphasizes values and objectives on which the European Union is based on, including the Charter of Fundamental Rights which underlines rights by which included rules and liberties have legally binding force. The Treaty protects and enhances the „four freedoms” as well as political, economic and society freedoms to which the Union's citizens are entitled. The Treaty enhances solidarity among member states. The Union and its member states act jointly in a spirit of solidarity if a member state is the object of a terrorist attack or the victim of a natural or man-made disaster. It underlined the meaning of solidarity in the field of energy<sup>30</sup>.

The Reform Treaty carried on enhancing the federal elements by regulations regarding the clear division of competences, transferring about forty fields from unanimous voting to qualified majority voting and sustaining the new formula i.e. double majority in the EU Council. Moreover, the enlargement of the fields in which will be applied a regular legislation procedure granting to the European Council the institutional status. Furthermore, the treaty establishes a new post of High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy; it also

---

<sup>28</sup> Ibidem.

<sup>29</sup> W. Bokajło, A. Paczeński (red.), op. cit., p. 357.

<sup>30</sup> *Traktat Reformujący Unię Europejską*, [http://europa.eu/lisbon\\_treaty/glance/index\\_pl.htm](http://europa.eu/lisbon_treaty/glance/index_pl.htm) (12.09.2013).

includes the systematization of current regulation, e.g. by introducing the same objectives in preventing the effects of climate change under the environmental protection or energy policy of the solidarity clause, demonstrating the slow federalization of the European Union. It is important to mention such regulations as: transforming the Union into single international organization, enhancing democratic legitimacy by strengthening the role of national parliaments in the European decision making process, and forming an institutional basis for the Union for Foreign Affairs and Security Policy development<sup>31</sup>.

It is worth noticing changes in the area of Freedom, Security and Justice, namely the new procedures of voting that provide the European Council with qualified majority voting in the AFSJ, excluding sensitive matters in which they decide unanimously. Moreover, the introducing of uniform legal instruments or new forms of enhancing cooperation or enhancing the status of Eurojust prove the union is getting closer to federal system. The Treaty does not mention Union symbols included in the Constitutional Treaty, i.e. flag and anthem. It also does not include any regulations concerning the supremacy of the EU law over the national law of member states.

The European Union's ongoing crisis favours the strengthening of the integration, but at the same time the Union is losing the trust and support of citizens. Establishing the banking union or strengthening control over the budget policy of certain states (especially eurozone, sealed by the Fiscal Compact) means a greater cession of sovereignty than assumed in the Lisbon Treaty.

The solution would be further strengthening institutions of the European Union, especially the European Parliament – it is a mantra repeated by many eurodeputies – as the only directly elected institution in the EU structure. However, while many of the eurodeputies rely on democracy and the „priority of more Europe” in enhancing the role of the European Parliament, their electors paradoxically significantly lose appetite for „more Europe”<sup>32</sup>.

The ongoing economic crisis, since 2008, has caused an increase in the eurosceptic mood among politicians and the societies of the many EU states. The British Prime Minister, David Cameron, has enacted a new law regulating a relation between Great Britain and the Union. It confirms the continuing sovereignty of the British Parliament in legislation that decides on the content of the sovereignty of British policy as well as in the scope of the EU activities. Currently, the Swedish, Fins and in some point French have a similar point of view. The British express their reluctance to the further strengthening of integration and threaten to leave the EU. On the other hand, France put forward a project of separating the eurozone from the remaining part of the EU which would mean

---

<sup>31</sup> D. Matusik, *Koncepcje federacji europejskiej a europejskie procesy integracji*, PhD thesis UŚ, Katowice 2009, Biblioteka UŚ, p. 218.

<sup>32</sup> T. Bielecki, *Czy ktoś nadal chce „więcej Europy”?*, [http://wyborcza.pl/1,75477,14174764,Czy\\_ktos\\_nadal\\_chce\\_wiecej\\_Europy\\_.html#TRrelSST#ixzz2XR9eGYcG](http://wyborcza.pl/1,75477,14174764,Czy_ktos_nadal_chce_wiecej_Europy_.html#TRrelSST#ixzz2XR9eGYcG) (20.09.2013).

establishing a close Union in the frame of the current EU, consisting of 28 member states.

According to some politicians the answer for the dangerous European crisis should be „more Europe”. During the Polish presidency of the EU Council, the Polish Foreign Minister, Radosław Sikorski, in his speech at the German Council on Foreign Relations in Berlin in November 2011 proposed a way to facilitate the European Union and dampen the impasse in the integration process that reverberated in the whole Union. He suggested preparing a new treaty that would make the EU more effective, contracting the composition of the European Commission and introducing the rotation system of the commissioners and enhancing its effectiveness as spokesman of common European interests. Furthermore, he suggested transferring more responsibilities to European institutions that would enhance their legitimacy, and especially strengthen the role of the European Parliament – the draconian powers to supervise national budgets should be wielded only by agreement of the EP.

In the European Parliament election there should be created a European list from which 25 of the euro deputies would be elected by people entitled to vote from the whole Union and national lists as well as to create a seat in Parliament in a single location. The posts of the President of the European Council and that of the European Commission should be combined and a candidate should be elected by direct vote. He postulated to maintain coherence between the Euro zone and the EU as a whole by the openness of meetings and Euro summits for all EU states. Moreover, certain prerogatives should be guaranteed „forever” for Union member states: identity, religion, lifestyle, public morals, and rates of corporate and VAT taxes<sup>33</sup>.

The German Foreign Minister, Guido Westerwelle, supported Minister R. Sikorski and stated that the cause of dispute to develop integration is a lack of a genuine European constitution. In his opinion the binding Lisbon Treaty has many disadvantages, the decision making mechanism is too complicated and there is a lack of transparency. It is necessary to create a common constitution decided by citizens in a referendum. He postulated the President of the European Council should be elected by direct vote and the European Parliament should be transformed into a two-house legislature – in the second house there would be the leaders of the EU states, included in composition of the European Council<sup>34</sup>.

In March 2012, Guido Westerwelle, initiated a discussion concerning the future of the EU, to which were invited chiefs of diplomacy from Belgium, Luxemburg, the Netherlands, Italy, Spain, Portugal, France and Austria as well as R. Sikorski within the so-called „reflection group”. Their proposals and ideas did not have any

---

<sup>33</sup> R. Sikorski, *Schyłek Unii nie jest przesądzony*, „Gazeta Wyborcza” from 30 November 2011, No. 278.7399.

<sup>34</sup> M. Magierowski, *Europa umiera ze strachu*, PlusMinus Tygodnik „Rzeczpospolitej” from 17–18 March 2012, No. 11.

formal character, but they were an impulse for discussion about future of the EU which during the economic crisis is found at a crossroads – according to Minister G. Westerwelle – and the EU is threatened due to national resentment and prejudices that have been revived in some states. Deeper economic and financial integration in the EU, the European Monetary Fund, the common ministry of finance or the direct election of the EC chief – these are some ideas of the chiefs of diplomacy to reform and enhance the Community. In their opinion the coordination and control mechanism over fiscal and economic policy should be enhanced – as well as the transferring of some of the sovereign powers of the state to the Union's structure. A permanent firewall for the eurozone (The European Stability Mechanism – ESM) could be transformed into the European Monetary Fund in the future. They underlined the necessity of streamlining the European institutions and improving the decision process's efficiency, which driving force should stay the European Commission – although smaller than at present. On the other hand, the EU Council could more often reach decisions by qualified majority instead of unanimity and to a greater extent use the possibility of enhancing the cooperation of some countries e.g. in such spheres as border protection or the coordination of economic policy. The more additional tasks and competences given to the EU, the more democratic legitimacy European institutions need to have. It would be possible if for example the European Parliament became more visible to the public in the EU states; electing a pan-European leading candidate by political party to the EP election could help it. In the long-term perspective the EU could introduce the direct election of the President of the European Commission, appoint a European Finance Minister and create a two-house parliamentary system. According to minister's opinion the EU should build up a European army and a have common representation in international organizations, including the United Nations Security Council<sup>35</sup>.

The German Finance Minister Wolfgang Schaeduble commented in the same vein. In the interview for German weekly „Der Spiegel” in June 2012 he stated that there is a need for clear institutional redevelopment of the EU and better democratic legitimacy of the decision process. He underlined that union bodies should have more powers in important fields of policy, because nowadays, nine times out of ten, member states have the final say. The European Commission should become a real government of the EU and union states' citizens should elect the President of the EU by direct vote. He also supported enhancing of the European Parliament position and creating a fiscal union which means transferring budget competences from national countries to Brussels. The optimal solution would be the appointing of a union finance minister who would have the power of veto over national budgets as well as a power to approve the size of debt.

---

<sup>35</sup> A. Widzyk, *Kilku szefów dyplomacji proponuje reformy w UE*, <http://finanse.wp.pl/kat,102634,title,Kilku-szefow-dyplomacji-proponuje-reformy-w-UE,wid,14587861,wiadomosc.html?ticaid=1ea8c> (22.09.2013).

According to his view, the future Europe would not be a federal state similar to the United States or the Federal Republic of Germany, but it would create its own political system<sup>36</sup>.

At the current stage of development the EU has a specific functioning, but still developing structure. Progressive integration, the constant rotation of rights and enhancing competences at a supranational level mean that the EU exceeded the field of its rights as an international organization in its traditional meaning. As a consequence of the multidimensional function of the EU and complicated character of the processes that led to its establishing, the Union has both federal and confederal features.

In the process of the gradual integration the federal factors include:

- supremacy of the community's law over the national law;
- pan-national institutions (the European Commission, the European Parliament – established by general and direct election since 1979, Court of Auditors, the Court of Justice EU and the Court – similar to a federal system within its competence there is arbitration between European institutions and member states and a statement of the community law is made and controlled to obey it);
- abolishment of boundaries (free movement of goods, capital services and people);
- common policies of the Union, inter alia: agricultural, transport, trade, regional, structural, monetary, research and development and still developing energy policy;
- creation of the European National Bank and common euro currency;
- own recognition and representing member states outside;
- systematically increasing the scope of voting by majority vote instead of unanimity;
- transparent division of competences between member states and European Union;
- introduction of the EU citizenship and the European Ombudsman;
- existence of the Committee of the Regions and the European Economic and Social Committee to carry out federal principle of participation;
- common Charter of Fundamental Rights.

The European Union has federal features, although it is neither federation nor a confederation. It exists next to member states not instead of them and each member state has sovereignty and freedom of creating international relations (it is not a component part of the Union). The internal structure of the EU neither works on the basis of national constitution nor any internal law. In this context euro currency and the institution of citizenship have political and symbolic features rather than legal.

---

<sup>36</sup> *Minister finansów Schaeuble za dalszą integracją w UE*, <http://biznes.pap.pl/en/news/search/info/11697967,minister-finansow-niemiec-schaeuble-za-dalsza-integracja-w-ue> (22.09.2013).

On the other hand, inside the Union there are national countries with their own constitutions, their own public authority bodies, independent diplomacy, army, police and distinct symbols. Apart from that, member states maintain the basic competences in foreign policy and defence affairs. In this context it should be noted that the legitimization of power in the EU has a completely different character than in a democratic country. The Union, based on the agreement of each sovereign state, derives its legitimization from each state not directly from society.

In fact, the EU constitutes an institutionalized form of state cooperation that works in broad spectrum of traditional international organization and specific union state.

Jean Monet laid the foundation of the European institutions system and current institutional system of the European Union. The „Fathers of Europe” had an ambition to create a European construction of a federal character, but in a time of crisis and increased euroscepticism among politicians and societies, especially in the so-called old Union, it is not a good time in Europe now. At the current stage the attachment to national states is too strong and the distinction of constitutional and systematic tradition is too wide to transform the EU into a federation. Apart from that, the local interests of member states are still prevailing over pan-national policy. However, it does not exclude the possibility to extend the scope of federal elements inside European construction which can lead to the creation of a new form of transnational organization<sup>37</sup>.

In fact, it is an unrealistic idea to establish the European state of a federal character according to the „Fathers of Europe” intention and desire. The union of countries within the European Union as far as it is a union, it would carry out subsequent federal elements, however, the full federalization would not happen for the next generation of Europeans. There are too strong and expressive cultural distinctions: the views on national identity and sovereignty of the countries that created the Union and still noticeable local and political interests. There is a greater chance to achieve the idea of the „Fathers of Europe” to integrate the whole European continent than establishing a European federal state. A united Europe in the form of the European Union covers the majority of European states and there are real conditions for its expansion to the East Europe (Ukraine, Moldova) and the South (Balkan countries and Turkey) during the next few years.

The digression concerning the potential federal future of the Union should consider globalization that blurs the concept of sovereignty. Moreover, the mechanisms toward the coordinating and transferring of rights at the supranational level and towards regionalism, that work at European integration processes, weakens the sovereignty of member states. Economic, social challenges and especially defence matters mean that the Union would develop in a federal direction, because none of the current European states is able to meet those challenges independently.

---

<sup>37</sup> D. Matusik, *op. cit.*



## Bibliography

### Documents

*Traktat Reformujący Unię Europejską*, [http://europa.eu/lisbon\\_treaty/glance/index\\_pl.htm](http://europa.eu/lisbon_treaty/glance/index_pl.htm)  
*Traktat w sprawie utworzenia Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej*, „Zbiór Dokumentów” 1957, No. 5.

### Monographs

- Bokajło Wiesław, Pacześniak Anna (red. nauk.), *Podstawy europeistyki. Podręcznik akademicki*, Wyd. Atła 2, Wrocław 2009.
- Doliwa-Klepaczki Zbigniew M., *Integracja europejska (łącznie z uczestnictwem Polski w UE i Konstytucją dla Europy)*, Wyd. Temida 2, Wyższa Szkoła Biznesu i Przedsiębiorczości w Ostrowcu Świętokrzyskim, Białystok 2005.
- Kowalski Jerzy, Ślusarczyk Zenon, *Unia Europejska. Proces integracji europejskiej i zarys problematyki instytucjonalno-prawnej*, Polskie Wydawnictwo Prawnicze IURIS, Warsaw–Poznań n.d.
- Łastawski Kazimierz, *Od idei do integracji europejskiej. Od najdawniejszych idei do Unii 25 państw*, II Edition, Wyd. Wyższej Szkoły Pedagogicznej Towarzystwa Wiedzy Powszechnej, Warsaw 2004.
- Łukaszewski Jerzy, *Cel: Europa. Dziewięć esejów o budowniczych jedności europejskiej*, Wyd. Nor sur Blanc, Warsaw 2002.
- Marszałek Antoni, *Z historii europejskiej idei integracji międzynarodowej*, Wyd. Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 1996.
- Nicole William, Salmon Trevor C., *Understanding the European Union*, Pluto Press, London 2001.
- Urwin Derek W., *The Community of Europe. A History of European Integration since 1945*, Longman, London and New York 1995.
- Wiaderny-Bidzińska Krystyna, *Polityczna integracja Europy Zachodniej*, Wyd. Adam Marszałek, Toruń 2002.

### Unpublished works

Matusik Daria, *Koncepcje federacji europejskiej a europejskie procesy integracji*, PhD thesis UŚ, Katowice 2009, Biblioteka UŚ.

### Articles

- Magierowski Marek, *Europa umiera ze strachu*, PlusMinus Tygodnik „Rzeczpospolitej” from 17–18 March 2012, No. 11.
- Sikorski Radosław, *Schytek Unii nie jest przesądzony*, „Gazeta Wyborcza” from 30 November 2011, No. 278.7399.

### Internet sources

- Bielecki Tomasz, *Czy ktoś nadal chce „więcej Europy”?*, [http://wyborcza.pl/1,75477,14174764,Czy\\_ktos\\_nadal\\_chce\\_wiecej\\_Europy\\_.html#TRrelSST#ixzz2XR9eGYcG](http://wyborcza.pl/1,75477,14174764,Czy_ktos_nadal_chce_wiecej_Europy_.html#TRrelSST#ixzz2XR9eGYcG)
- Minister finansów Schaeuble za dalszą integracją w UE*, <http://biznes.pap.pl/en/news/search/info/11697967,minister-finansow-niemiec-schaeuble-za-dalsza-integracja-w-ue>
- Widzyk Anna, *Kilku szefów dyplomacji proponuje reformy w UE*, <http://finanse.wp.pl/kat,102634,title,Kilku-szefow-dyplomacji-proponuje-reformy-w-UE,wid,14587861,wiadomosc.html?ticaid=1ea8c>