

*Paweł J.Borkowski**

Federalizm a budowanie jedności Europy

Federalizm zajmuje w szeregu teorii integracji europejskiej miejsce dość szczególne, a jego pozycja jest niejasna. Zasadniczy problem polega na tym, że federalizm jako zespół idei polityczno-prawnych ukształtował się znacznie wcześniej, niż ktokolwiek myślał o integracji europejskiej w dzisiejszym rozumieniu tego słowa i tym samym nie był modelowany „wokół” Europy – to raczej konstrukcja europejska bywała wtłaczana w istniejące wcześniej ramy, z mniejszym lub większym skutkiem. Problemem nie było, jak w większości pozostałych teorii, czy dobrze opisują i pozwalają przewidywać rozwój procesu integracji, ale czy proces integracji realizuje założenia modelu federalnego.

Co więcej, model ten ukształtował się w XVIII i XIX wieku jako forma realizacji idei państwa narodowego. Dwa główne ośrodki myśli federalnej – Stany Zjednoczone i Niemcy – to książkowe wręcz przykłady budowania narodu i państwa z istniejących wcześniej odrębnych jednostek. Proces ten zachodził w sprzyjających scalaniu warunkach politycznych: pierwszy etap tworzenia państwowości na terenie Ameryki oraz rozbieżność i anachroniczność struktur Świętego Cesarstwa Rzymskiego a potem Związku Niemieckiego. Jednym słowem, nie było tam ukształtowanych państw narodowych, które należałoby w jakiś sposób przezwyciężyć, aby ustanowić federalną jedność. Możemy zatem powiedzieć, że federalizm był wyrazem dążeń do zbudowania narodu lub zjednoczenia narodu, który poszukiwał instytucjonalnego wyrazu i równowagi pomiędzy jednością a autonomią tradycyjnych jednostek geopolitycznych.

Integracja europejska zachodzi w zupełnie innych warunkach, stąd wątpliwości, czy idee federalne są właściwe dla opisu rzeczywi-

* Dr **Paweł J.Borkowski** – Instytut Stosunków Międzynarodowych Uniwersytetu Warszawskiego.

stości Starego Kontynentu po II wojnie światowej, czy używanie modelu pochodzącego w zasadzie z innej epoki nie jest raczej przeszkodą niż narzędziem objaśniania procesu integracji europejskiej.

Należy zauważyć, że na tle tendencji centralistycznych, obecnych w Europie od XVII do XIX wieku doświadczenie federalne jest raczej wyjątkiem. Odmienność losów historycznych owocuje różnicami w pojmowaniu istoty federacji. Dla tradycji niemieckiej jest to formuła zachowania odrębności i ochrony przed centralizmem przy jednoczesnym zapewnieniu jedności. Dla Francuza czy Brytyjczyka federalizm jawi się bądź jako zagrożenie dla jedności państwa, bądź groźba jego rozmycia w szerszych strukturach europejskich i utraty suwerenności. Różnice te ujawniły się w praktyce przy okazji debaty nad ostatecznym kształtem TUE, gdy w 1991 r. do końca zbliżały się dwie konferencje międzyrządowe. Wtedy to na żądanie Londynu usunięto z art. 1 określającego cel integracji słowo federalny, zastępując je słynnym dziś *ever closer union*, a w Niemczech odezwały się głosy, że nowy zapis idzie w zasadzie dalej niż pierwotny, że unia to potencjalnie coś więcej niż gwarantująca konstytucyjnie prawa poszczególnych części składowych federacja.

Biorąc pod uwagę powyższe wątpliwości, tym bardziej powinniśmy czuć się wezwani do zbadania, czym właściwie jest federalizm. Czynić to można z różnych punktów widzenia; w niniejszym opracowaniu przyjęto perspektywę teorii integracji międzynarodowej, która postrzega federalizm jako jeden z modeli objaśniania istoty i dynamiki procesów integracyjnych, przy czym zakłada współistnienie płaszczyzny postulatów (jak powinno być) oraz rzeczywistości (jak i na ile analizowany model jest realizowany).¹

¹ Niniejszy szkic nie odnosi się do zagadnień ściśle prawnych. Prawo międzynarodowe nadaje pojęciu federacja sztywne znaczenie, niezbyt pomocne przy analizie współczesnych procesów integracyjnych w Europie. Autor zgadza się z członkiem Zgromadzenia Konstytucyjnego Federacji Australijskiej, który stwierdził ponad pół wieku temu, że „*traktujecie Panowie federację, jakby była ona Ateną wyskakującą z głowy Jowisza – czyli jako coś absolutnie zdefiniowanego od samego początku. Myślę, że <federacja> jest pojęciem określającym cały szereg rozwiązań, których podstawowym celem jest przekazanie pewnych problemów rządowi centralnemu pozostawiając inne administracjom stanowym*”. Mimo nieco niezwykłego pomieszczenia mitologii greckiej z rzymską zdanie to pokazuje, że rozwiązania federacyjne są elastyczne wokół swojego zasadniczego pryncypium. Cyt. za M.Forsyth, *The Political Theory of Federalism: The Relevance of Classical Approaches w: The European Union. Readings on the Theory and Practice of European Integration*, Basingstroke 2003, s.202.

1. Federalizm – problemy postrzegania

Należy podkreślić, że federalizm nie jest jednym spójnym zespołem poglądów, lecz raczej dość szeroką ich rzeką – podejmowano różne próby wyznaczenia jej głównych nurtów.² Najszersze ujęcie proponuje Ferdynand Kinsky, który analizuje całą myśl i praktykę federacyjną poczynając od XVIII w. i wyróżnia cztery rozumienia federalizmu. Po pierwsze, może być on teorią integracji, czyli modelem układania pokojowych stosunków i zbliżania do siebie państw, aby zapewnić spójność i pokój. Ten nurt sięga Pierra Dubois, a więc XIII w. i reprezentują go tak znani myśliciele i politycy jak książę Sully, opat Bernard de Saint Pierre, Immanuel Kant czy Aristide Briand.³ W czasach powojennych za główny przykład takiego myślenia uchodzi – nie jestem do końca pewien czy słusznie – słynne przemówienie Winstona Churchilla w Zurychu, gdzie mówił on o Stanach Zjednoczonych Europy. Ten nurt jest najbardziej widoczny w debacie na temat integracji, niekiedy postrzegany jako w zasadzie jedyny.

Po drugie, federalizm może być teorią decentralizacji. Przeciwwstawia się on w tym wypadku modelowi państwa absolutnego i scentralizowanego, realizowanemu z równym zapałem przez Ludwika XIV i jakobinów.⁴ Podstawy ideologiczno-teoretyczne tego kierunku stworzył Proudhon, a argumenty przeciw nadmiernej centralizacji, obecnej aż do lat osiemdziesiątych XX wieku we Francji, w jego duchu współcześnie przedstawia np. Guy Heraud.⁵ Federalizm chronił w ten sposób struktury lokalne i regionalne, a tym samym wolności i partycypację polityczną jednostek, które znajdowały w tych „strukturach pośrednich” (*corpses intermediares*) i stanowił barierę dla wszechpołżnego państwa oraz płaszczyznę uczestnictwa w życiu publicznym.

Federalizm może być także postrzegany jako pewien model społeczny. Ten nurt rozwijał się głównie na gruncie myśli niemieckiej, warto przytoczyć takie nazwiska jak Jacobus Althusius i Otto von Guericke. W ich ujęciu ograniczenie realizacji założeń modelu federal-

² Np. F.Kinsky, *Federalizm. Model ogólnoeuropejski*, Kraków 1999, s.35-50, 71-118, M.Burgess, *Federalism w: European Integration Theory*, eds. A.Wiener, T.Diez, Oxford 2005, s.31-35, M.Forsyth, op.cit., s.202-206.

³ Na temat wczesnych projektów federacji europejskich (państw lub monarchów) zob. np. K.Łastawski, *Od idei do integracji europejskiej*, Warszawa 2003, s.25-36.

⁴ Na swoistą ciągłość pomiędzy *ancien regime* a rewolucją jako dwoma etapami zwiększania kompetencji państwa zwraca uwagę przede wszystkim Alexis de Tocqueville w swoim słynnym dziele *Dawny ustrój i rewolucja*.

⁵ G.Heraud, *Die Föderalisierung Frankreich w: Föderalismus als Mittel permanenter Konfliktregelung*, Wien 1977, s.143, cyt. za. F.Kinsky, op.cit., s.96.

nego do poziomu ustroju państwa jest jego zubożeniem, ponieważ pojmą się wtedy aspekt wspólnotowy. Federalizm w szerokiej perspektywie oznaczać będzie poszanowanie dla istnienia pluralistycznego społeczeństwa złożonego z szeregu wspólnot. Relacje pomiędzy nimi wyznaczać powinna zasada subsydiarności, szeroko omawiana na gruncie niemieckiej myśli społecznej i politycznej XIX i początku XX wieku.⁶

Wreszcie federalizm jest pewną filozofią czy też nurtem filozoficzno-ideologicznym. Wywodzi się z jednej strony od Proudhona, z drugiej – personalizmu lat 20. i 30. XX wieku. Nazywany bywa również federalizmem integralnym, jako że wynikać ma z samej natury człowieka, który jest osobą. Podkreślenie wymiaru osobowego oznacza zaprzeczenie zarówno kolektywizmowi jak i indywidualizmowi, ponieważ osoba istnieje i realizuje się poprzez wchodzenie w interakcje społeczne, przez co jest współodpowiedzialna nie tylko za siebie, ale i za innych. Z nurtem tym związani byli m.in., Robert Aron, Henri Brugmans i Denis de Rougemont. Ich rozumowanie i argumenty podsumował ponad 30 lat temu Ernst Deuerlein: *„Federalizm może bronić osoby przed odarciem ich z indywidualności. Człowiek może zaakcentować swoje istnienie wobec innych jednostek i wobec grupy tylko wtedy, gdy istnieją instytucje chroniące go przed ujednoczeniem, przed utratą tożsamości. Federalizm posiada tę zdolność, wobec czego może sprostać zarówno potrzebie pojedynczego człowieka potwierdzenia samego siebie, jak również skłonności wspólnoty do podporządkowania sobie jednostki. (...) Federalizm nie oznacza tylko podziału władzy pomiędzy całe państwo a części składowe. Federalizm nie jest wyłącznie zasadą określającą konstytucyjno-prawne stosunki pomiędzy nimi. Federalizm powstaje z konieczności obrony wolności człowieka w jak najszerszym zakresie. Federalizm wyrasta z dążenia do zrównoważenia wzajemnych relacji pomiędzy jednostką a społeczeństwem”*.⁷

Opisana wyżej szeroka typologia jest tylko jednym z wielu głosów w debacie na temat istoty federalizmu, chociaż postrzegającym go najbardziej kompleksowo. Wśród teoretyków integracji najszerszej rozpowszechnione jest rozróżnienie pomiędzy federalizmem a federacją (federalizacją). Ten pierwszy jest ujmowany jako ideologia polityczna,

⁶ Zob. np.: H. Lecheler, *Das Subsidiaritätsprinzip; Strukturprinzip einer Europäischen Union*, Berling 1993, por.: Ch. Millon-Desol, *Zasada pomocniczości*, Kraków 1995.

⁷ E. Deuerlein, *Föderalismus. Die historischen und philozophischen Grundlagen des föderativen Prinzips*, München 1972, s. 318 i 332.

ewentualnie wraz z towarzyszącym jej ruchem, ta druga określa zasadę organizacyjną jednostki politycznej.⁸ Preston King z kolei analizuje spektrum myśli federacyjnej z punktu widzenia stopnia centralizacji zalecanych rozwiązań i wyróżnia federalizm centralistyczny, który w swym najmocniejszym wydaniu wzywa do utworzenia rządu światowego, federalizm decentralistyczny, który ociera się w niektórych wersjach o anarchizm oraz federalizm zrównoważony, zajmujący miejsce pomiędzy dwoma wspomnianymi wcześniej.⁹ Z kolei Murray Forsyth wyróżnia trzy nurty myśli federalnej używając kryterium ich genezy oraz spełniania warunków uprawniających do określenia go mianem teorii. Należy w tym miejscu zauważyć, że w takim razie mamy trzy teorie federalizmu, co może służyć za chociażby częściowe wyjaśnienie często przytaczanego przez badaczy stwierdzenia J.Bulpitta, iż federalizm jest „bardzo wygodny, coraz bardziej popularny i zawsze niejasny”.¹⁰ Pierwszy ze wspomnianych wyżej nurtów wywodzi się od Kanta, dla którego powołanie federacji jest moralnym zobowiązaniem, jako że jest to najskuteczniejszy środek zapobieżenia wojnie. Drugi nurt uznaje konstrukcję federalną za środek zapewniający i organizujący partycypację polityczną społeczeństwa w sprawowaniu władzy. Forsyth za jego przedstawicieli uznaje Proudhona, J.J.Rousseau (choć jego teorie bardziej przysłużyły się centralizmowi jakobinów budowanemu wokół założenia o istnieniu *volonte generale*) oraz amerykańskich ojców założycieli, zwłaszcza z nurtu optującego w dyskusji wokół konstytucji z 1787 r. przeciwko silnemu centrum, przez co przeszli do historii pod nazwą antyfederalistów. Głównym ich przedstawicielem był Thomas Jefferson.¹¹ Legitymizacja władzy pochodzi od ludzi, a więc struktury im najbliższe są najbardziej naturalne i właściwe. Wyłania się stąd myśl leżąca u podstaw konstytucji federalnej USA: domniemanie kompetencji stanów.

Trzecia teoria federalizmu jest domeną naukowców. Jest to po prostu zespół twierdzeń powstały w wyniku analizy rzeczywistości fede-

⁸ M.Burgess, op.cit., s.32, por. R.Cardoso, *The Project for Political Community w: The Dynamics of European Union*, ed. R.Price, London 1987, s.49-77.

⁹ *A Constitution for Europe: A Comparative Study of Federal Constitutions and Plans for United States of Europe*, eds. P.King, A.Bosco, London 1991, cyt. za: M.Burgess, op.cit., s.29.

¹⁰ J.Bulpitt, *Federalism w: The Oxford Concise Dictionary of Politics*, ed. I.McLean, Oxford 1996, s.179, cyt. za: B.Rosamond, *Theories of European Integration*, Basinstroke 1999, s.23.

¹¹ Zob.: *Wizje Stanów Zjednoczonych w pismach Ojców Założycieli*, Warszawa 1977, s.169-173, oraz zamieszczone tam listy Jeffersona, s.239-282.

ralnej, odmiennej od wewnątrzpaństwowej oraz międzynarodowej. Za twórcę tego kierunku powszechnie uchodzi inny amerykański ojciec założyciel – Alexander Hamilton.

Biorąc pod uwagę wszystkie powyższe propozycje nie sposób nie dostrzec bogactwa myśli określanej ogólnie mianem federalnej. Na miejscu wydaje się natomiast dodanie pewnego objaśnienia ostatniej z przedstawionych klasyfikacji. Federalizm może być zatem filozofią, czyli domeną myślicieli i wizjonerów, może być programem politycznym, a więc sprawą polityków, może być wreszcie elementem nauki, czyli domeną badaczy państwa i stosunków międzynarodowych.

Należy postawić pytanie, które ze wspomnianych wyżej elementów były obecne w Europie powojennej, jakie aspekty myśli federalnej miały istotny wpływ na rozpoczęty wtedy proces integracji. W najnowszym opracowaniu M. Burgess wyróżnia trzy nurty europejskiego federalizmu.¹² Dwa z nich to konkurujące projekty polityczne Altiero Spinello i Jeana Moneta, trzeci to federalizm integralny, będący raczej nurtem filozoficznym czy wizją społeczeństwa niż zespołem postulatów przeznaczonych do realizacji. Powyższy podział będzie podstawą dalszej części niniejszego opracowania.

Uzupełnieniem powyższych rozważań powinna być odpowiedź na pytanie, jakie funkcje pełnią zasady federalne, co zapewnia taka, a nie inna konstrukcja ustrojowa. Możemy wskazać dwie funkcje podstawowe: po pierwsze, ustalenie wertykalnego podziału władzy oraz odpowiedzialności pomiędzy odpowiednimi poziomami zarządzania; po drugie, integracja heterogenicznych wspólnot przy zachowaniu ich różnorodności i autonomii.¹³ Federalizacja zapewnia zatem jednocześnie niezbędną poziom jednności oraz maksymalne poszanowanie różnorodności i to napięcie wyznacza dynamikę i spektrum rozwiązań federacyjnych. Wydaje się tedy, że przytaczane często określenie celu i istoty Unii jako jednności w różnorodności – *unity in diversity*, oznaczać może szczególnego rodzaju zaproszenie do zastosowania rozwiązań federalnych.

Należy podkreślić, że II wojna światowa była wydarzeniem, które, dyskredytując państwo narodowe, dało istotny impuls dla rozwoju ruchu federalnego. A ten stał się nośnikiem projektu ratunku dla

¹² M.Burgess, op.cit., s.31-33.

¹³ T.Borzal, T.Risse, *Who is afraid of an European Federation? How to Constitutionalise a Multi-Level Governance System w: What Kind of Constitution for What Kind of Policy? Responses to Joschka Fisher*, eds. Ch.Joegers, Y.Meny, J.H.H.Weiler, San Domenico 2000, s.52.

Europy, która nie była już w swoim westfalskim kształcie zdolna do przetrwania i zapewnienia elementarnych wartości, takich jak pokój i bezpieczeństwo, swoim mieszkańcom. Stąd jakościowa zmiana: międzywojenne projekty, ideowo i politycznie spójne, pozostały tylko wizjami sytuującymi się na marginesie procesów politycznych. Po wojnie problemy jedności Europy znalazły się w centrum uwagi. Poszczególne nurty ruchu federalistycznego skupiały się na różnych elementach nowej konstrukcji: dla Spinellogo jedność była moralnym zobowiązaniem, a federacja jedynym skutecznym sposobem jej zbudowania, dla Moneta – praktycznym instrumentem, dla de Roguemonta – sposobem realizacji osoby ludzkiej, ale dla nich wszystkich na pierwszym miejscu był zawsze pokój, którego Europa potrzebowała jak nigdy wcześniej. Nie można przypominać tej prawdy za często, ponieważ dekady skupienia integracji na sprawach ekonomicznych przysłoniły pierwotny sens i cel budowania europejskiej jedności – zapobieżenie wojnom pomiędzy państwami europejskimi.

2. Federalizm Spinellogo – wokół konstytucjonalizacji Europy

Altiero Spinelli uchodzi za głównego autora i promotora najbardziej „czystej” federalistycznej propozycji integracji. Bez wątpienia jego idee były najbardziej rewolucyjne w stosunku do panującego w Europie westfalskiego porządku państw narodowych. Centralnym elementem jego koncepcji było zainicjowanie w skali europejskiej procesu konstytucyjnego, który doprowadzić miał do wyłonienia się nowego, federalnego w swej istocie, bytu.

Poglądy Spinellogo kształtowały się w okresie II wojny światowej, gdy działał we włoskim ruchu oporu i przebywał w faszystowskim więzieniu. Razem z grupą współpracowników o zbliżonych poglądach sformułował szeroki program polityczny dotyczący odbudowy Europy po zakończeniu wojny, który zawarty został w słynnym manifestie Ventotene.¹⁴ Mimo iż w dokumencie pobrzmiewają jeszcze echa komunistycznej młodości autora (dużo mówi się o klasach posiadających tudzież czerpiących zyski z nacjonalizmu i wrogości między państwami), wyłania się z niego spójny projekt polityczny, w którym łatwo dostrzec elementy charakteryzujące wszystkie działania Spinellogo aż do jego śmierci w 1986 r.

¹⁴ Jest to rodzaj obszernej odezwy programowej połączonej z wezwaniem do działania napisany przez Spinellogo i jego współwzięźnia Ernesto Rossiego w 1941 r., wyniesiony z więzienia przez żonę tego ostatniego i upubliczniony we włoskim ruchu oporu.

Warto podkreślić, iż część manifestu dotycząca integracji nosi tytuł „Powojenne zobowiązanie – europejska jedność”. Jest to wyraźne nawiązanie do Kanta: pokój przez jedność jest moralnym zobowiązaniem, które ludność Europy musi starać się wypełnić. Punktem wyjścia dla programu jest stwierdzenie, że pokonanie Niemiec absolutnie nie gwarantuje przebudowy Europy zgodnie z ideami humanistycznymi właściwymi naszej cywilizacji. Bez radykalnych zmian dojdzie wcześniej czy później do odtworzenia podziałów i nacjonalizmów sprzed wybuchu wojny. Niezbędne jest zatem zakończenie podziału Europy na suwerenne państwa narodowe. W ich miejsce należy powołać federację, która jako jedyna może zapewnić pokój i dobrobyt mieszkańcom oraz rozwiązać dręczące kontynent problemy: „*wyznaczenie granic przez obszary zamieszkałe przez mieszane populacje, obrona mniejszości, porty morskie dla państw śródlądowych, problem bałkański, problem irlandzki itp. Wszystkie te kwestie znajdują łatwo rozwiązanie w ramach Federacji Europejskiej*”.¹⁵

Kryzys związany z wojną jest czynnikiem sprzyjającym wprowadzeniu tak rewolucyjnej zmiany, wiele bowiem grup społecznych dostrzegło i doświadczyło, do czego może doprowadzić organizowanie Europy w system państw narodowych. Dlatego też musi powstać silny ruch społeczny, aby wykorzystać tę szansę i przebudować ją na nowych zasadach.

Manifest Ventotene pozostał wizją, jednak pewne jego elementy na trwałe zagościły w omawianym nurcie federalizmu. Późniejsza myśl i działalność Spinellego oraz skupione wokół niego środowiska koncentruje się wokół trzech zasadniczych problemów.

Po pierwsze, musi powstać autonomiczny ruch społeczny na rzecz federacji. Jego istnienie jest absolutnie niezbędne, ponieważ tylko on może skłonić rządy do wyrażenia zgody na rozwiązania federalne. Rządy krajowe są z natury przeciwne integracji i bronią *status quo*, jednak bez ich chociażby wstępnej zgody federacja nie powstanie. Autonomiczność ruchu oznacza, że nie może on być związany z jedną partią polityczną, ani jednym krajem. Partie polityczne mają na celu zdobycie władzy, zatem ruch federalny nie może przyjąć tej formuły, ponieważ dąży do jej przesunięcia na poziom ponadnarodowy, mówiąc kolokwialnie, nie chce się ścigać, ale zakwestionować nagrodę. Aby oddzielić kwestie federacji od codziennych problemów krajowego życia politycznego należy oddziaływać na społeczeństwa poza ramami narodowych kampanii wyborczych. Adresatem postulatów jest bowiem

¹⁵ *Ventotene manifesto w: The European Union...*, op.cit., s.5.

całe społeczeństwo, a nie konkretna klasa czy grupa mająca tradycyjną reprezentację partyjną, wszyscy obywatele, bez względu na miejsce ich poglądów w klasycznym spektrum ideologii politycznych. Co więcej, ruch federalny musi się łączyć w struktury ponadnarodowe, aby w ten sposób wzmacniać swoje oddziaływanie, a jednocześnie tworzyć załączek lojalności na poziomie europejskim.¹⁶

Drugi centralny element to zwołanie zgromadzenia konstytucyjnego. Zdaniem Spinellogo żadne negocjacje dyplomatyczne i inne działania międzyrządowe nie doprowadzą do istotnych zmian w kierunku federalnym, ponieważ rządy nie będą działać przeciwko swoim własnym interesom. Również żadna władza technokratyczna nie będzie mogła dokonać jakościowego przejścia, ponieważ brak jej będzie demokratycznej legitymizacji, którą cieszą się przecież parlamenty i rządy narodowe. Jediną drogą do federacji jest wymuszenie na nich zgody na zwołanie Europejskiego Zgromadzenia Konstytucyjnego pochodzącego z bezpośrednich wyborów. Tylko wtedy optująca za federacją opinia publiczna będzie mogła przemawiać głosem swych przedstawicieli. Tylko wtedy postanowienia Zgromadzenia będą miały odpowiednią siłę. Tylko wtedy proces integracji nie będzie domeną krajowych klas politycznych, dla których federacja oznacza po prostu uszczuplenie uprawnień.

Rolą opinii publicznej jest zatem wywarcie nacisku na rządy, aby wyraziły zgodę na zainicjowanie procesu konstytucyjnego, zapewnienie odpowiedniego poparcia Zgromadzeniu oraz skłonienie parlamentów narodowych do akceptacji wyników jego prac – dokumentu konstytucyjnego. Warto zauważyć, że Spinelli wykluczał *a priori* poddanie wyników obrad Zgromadzenia negocjacom międzyrządowym – miały być one przekazane bezpośrednio parlamentom narodowym.

Trzeci element związany jest z przyjętą w latach pięćdziesiątych konkurencyjną metodą integracji, której patronował Jean Monet. Podejście funkcjonalne zdaniem Spinellogo i jego zwolenników ma istotne wady, które doprowadzą proces integracji do permanentnego kryzysu. Po pierwsze, sztuczne wyodrębnianie dziedzin podlegających integracji prowadzi do chaosu kompetencyjnego, rozmycia odpowiedzialności i, co za tym idzie, niezbyt zachęcających wyników, które nie będą powodowały wzrostu poparcia dla idei europejskiej. Po drugie, instytucje technokratyczne i ich programy nie są równoważne interesom legitymizowanych demokratycznie państw. Brak analo-

¹⁶ Zob.: B.Rosamond, op.cit., por.: S.Pistone, *Altiero Spinelli and the Strategy for the United States of Europe w: The European Union...*, op.cit., s.94 i nast.

gicznej legitymizacji na poziomie europejskim będzie oznaczać brak wsparcia dla całego procesu. Bez powołania na początku demokratycznych instytucji federalnych obrona interesów narodowych zawsze weźmie górę nad tendencjami integracyjnymi. Należy podkreślić, że takie podejście nie wyklucza *a priori* etapów integracji ani rozpoczęcia jej od sfery gospodarczej. Spinelli uważał zresztą, że integracja w sprawach obronnych jest już praktycznie zapewniona pod przywództwem USA w ramach NATO.

M.Burgess nazywa nurt reprezentowany przez Spinellogo radykalnym federalizmem demokratycznym.¹⁷ Stawianie na pierwszym miejscu przyjęcia konstytucji oraz powołanie na jej mocy instytucji federalnych nie oznacza jednak, że możemy ten projekt nazywać odgórnym konstruowaniem federacji. Główną siłą napędową całego procesu miało być społeczeństwo wywierające nacisk na rządy, aktywne i zorganizowane w skali europejskiej. Jest więc to radykalny projekt oddolny, wymagający zaangażowania szerokich grup społecznych pod przywództwem sprawnie działającego ruchu federacyjnego. Wydaje się, że możemy mówić nawet o potrzebie pewnego rewolucyjnego entuzjazmu na rzecz federacji, co wskazuje jednocześnie na lewicową młodzież autora koncepcji, jak i wielką wiarę w ludzi.

Zaraz po zakończeniu II wojny światowej Altiero Spinelli stał się głównym organizatorem i centralną postacią europejskiego ruchu federacyjnego. W 1946 r. współtworzył Europejską Unię Federalistów.

Apogeum wpływów radykalnego federalizmu demokratycznego przypada na koniec lat 40. Nie zapobiegł on jednak odbudowie Europy na bazie narodowej. W latach 50. przewagę uzyskała konkurencyjna koncepcja J. Moneta, a opisane wyżej wizje i projekty schodziły powoli na dalszy plan. Spinelli nie zaprzestał jednak kampanii na rzecz procesu konstytucyjnego. Działał na rzecz zwiększenia uprawnień Zgromadzenia Parlamentarnego Wspólnot Europejskich i został deputowanym w pierwszych wyborach bezpośrednich do tego ciała w 1979 r. Był też głównym inicjatorem przyjęcia przez Parlament Europejski w 1981 r. projektu traktatu o Unii Europejskiej, który zawierał w sobie szereg rozwiązań federalnych, w tym zasadę pomocniczości. Nigdy jednak ten nurt ruchu federacyjnego nie uzyskał wpływów porównywalnych z przełomem lat 40. i 50. Natomiast przekonanie, że Wspólnoty, a potem Unia Europejska zmierzają, dość okrężną drogą, w kierunku bytu federalnego jest wciąż żywe, chociaż samo określenie, nazywane niekiedy „tym słowem na F – *the F word*” używane jest

¹⁷ M.Burgess, op.cit., s.32.

rzadko. Najsłynniejszym wystąpieniem ostatnich lat nawiązującym do tej przyszłości była głośna wypowiedź szefa dyplomacji niemieckiej J.Fishera na Uniwersytecie Humboldta w Berlinie w 2000 r.¹⁸ Można powiedzieć, że federalizm otwarcie się tak nazywający budzi wiele obaw, w świetle funkcjonowania w ramach Wspólnot szeregu rozwiązań federalnych dość nieracjonalnych, jednak przez to wcale nie mniej realnych.¹⁹

3. Federalizm Monneta – wokół funkcji Europy

Postać J.Monneta, głównego autora słynnej Deklaracji Schumana, która była podstawą powołania Europejskiej Wspólnoty Węgla i Stali i pierwszego szefa Wysokiej Władzy tejże Wspólnoty jest potocznie kojarzona z podejściem funkcjonalnym. Przy analizie tego rodzaju federalizmu należy skoncentrować uwagę na tym fragmencie wzmiankowanego dokumentu, który mówi o „*działaniach na odcinku ograniczonym, ale decydującym*”, czyli integracji głębokiej, ale zachodzącej

w wąskiej, chociaż istotnej, sferze, która „*będzie zacznem szerszej i głębszej wspólnoty*”. Jednak zaledwie kilka linijek dalej możemy przeczytać, że poddanie wspólnej kontroli produkcji węgla i stali „*zapewni bezzwłocznie stworzenie wspólnych podstaw rozwoju ekonomicznego, pierwszego etapu Federacji Europejskiej*”. Kilka zdań dalej czytamy z kolei, że „*ta propozycja położy pierwsze fundamenty Federacji Europejskiej niezbędnej dla zachowania pokoju*”.²⁰

Dla J.Monneta federalizm był nie tyle metodą budowania zjednoczonej Europy, ile skutkiem jej tworzenia na drodze konkretnych kroków, które oddawać będą, sektor po sektorze, działalność publiczną pod kontrolę organów o charakterze ponadnarodowym. Należy podkreślić, że proponowany przez Monneta transfer kompetencji na poziom wspólnotowy, gdzie byłyby one wykonywane przez silne i niezależne od państw instytucje, tworzył byt o charakterze wręcz modelowo federalnym, chociaż ograniczonym do wąskiego sektora oraz pozbawionym „szyldu”. Największym odstępstwem od klasycznych idei było powierzenie władzy ekspertom, a nie osobom pochodzącym z wyborów,

¹⁸ Tekst przemówienia reprodukowany w trzech językach w: *What Kind of...*, op.cit., s.5-44.

¹⁹ Zob.: M.Forsyth, op.cit., s.210-213.

²⁰ Cytaty z deklaracji Schumana za: J.Łukaszewski, *Cel: Europa*, Warszawa 2002, s.134.

a więc pozbawienie ośrodka władzy na poziomie europejskim legitymizacji demokratycznej. Usprawiedliwieniem dla jej istnienia i uprawnień miała być skuteczność, a nie prawomocność. Zawarte w metodzie Monneta założenie, że integracja będzie się rozszerzać i pogłębiać (późniejsze neofunkcjonalistyczne *spill-over*) wynikało z faktu istnienia od samego początku organów ponadnarodowych, dysponujących istotnymi kompetencjami. To one miały promować dalszą integrację, której kulminacją ma być w przyszłości federacja europejska, powstała w sposób funkcjonalny. Decyzja dotycząca podziału kompetencji pomiędzy nią a części składowe – państwa europejskie, wynikałaby z ekonomicznej skuteczności i sprawności, a nie mniej lub bardziej apriorycznych czy ideologicznych założeń początkowych. W literaturze często powtarza się, że Monnet był człowiekiem konkretów i wrogiem upajania się wizjami czy wielkimi projektami.²¹ Aby zdobyć poparcie społeczne dla integracji należy pokazać, jego zdaniem, korzyści z niej płynące. Można powiedzieć, że dla Spinellogo przeszłe „dokonania” państw narodowych były wystarczającą przesłanką, aby przebudować ład europejski na modłę federalną; dla Monneta należało najpierw przekonać siebie i ludzi, że istnieje coś skuteczniejszego i lepszego w działaniu niż państwa.

Obu polityków łączył wspólny cel – pokój w Europie, dzieliła natomiast metoda jego zapewnienia. Skupienie na pokoju, widoczne zawsze w obu modelach nawiązuje do wielowiekowej tradycji projektów federacji państw Starego Kontynentu, z tym, że miejsce monarchów i rządów zajęli obywatele. Możemy powiedzieć, że wspomniani mężowie stanu pokładali ufność w innych grupach ludzi. Spinelli wierzył w szeroki ruch na rzecz federacji tych, którzy doświadczyli wojny jako efektu funkcjonowania systemu państw narodowych, wierzył, że zjednoczą się oni wokół idei. Monnet wierzył w przemysłowców, kupców, przedstawicieli związków zawodowych, którzy dostrzegą korzyści nowych rozwiązań gospodarczych.²² Europa miała jego zdaniem przemawiać siłą faktów a nie idei.

„Nigdy nie wierzyłem, że pewnego dnia Europa będzie utworzona poprzez wielką polityczną zmianę i uważałem za niewłaściwe pytać narody Europy o najlepszą strukturę wspólnoty, której działania nigdy nie doświadczyły. (...) Przyjęta przez nas metoda pragmatyczna nie

²¹ J.Łukaszewski, op.cit., s.89 i nast.

²² Należy pamiętać, że Monnet był wielkim zwolennikiem planowania gospodarczego (w wydaniu wolnorynkowym), a nabierało ono sensu dopiero w skali całej gospodarki europejskiej.

wiedzie nas do federacji uprawomocnionej przez głosowanie, ale federacji, która będzie kulminacją istniejącej rzeczywistości ekonomicznej i politycznej.²³

Federalizm Monneta okazał się skuteczny. Metoda wspólnotowa przeciwstawiana jest po dzień dzisiejszy konstrukcji międzyrządowej i to z niej pochodzą federalne pierwiastki konstrukcji europejskiej. Uprawnienia Wysokiej Władzy były najsilniejszym jej elementem. Federacja ma być, zdaniem Monneta, kulminacją Europy. Słysząc już dzisiaj głosy, że przyszłość UE leży w modelu federalnym, że zbudowano już masę krytyczną, nawet jeśli samo „słowo na F” używane jest dość rzadko. Trzeba pamiętać, że Monnet nie przywiązywał wagi do słów, ale do czynów.

4. Federalizm integralny – wokół człowieka Europy

W centrum zainteresowania federalizmu integralnego znajdował się zawsze człowiek, a nie postulaty wprowadzenia takiej lub innej formy ustrojowej. Skoncentrowanie na jednostce oznaczało, że poglądy na temat procesu integracji nie były czymś samoistnym, ale jednym z wielu aspektów pewnej wizji człowieka i społeczeństwa. Wizji, którą łączy z przedstawionymi wyżej programami politycznymi zakwestionowanie roli państwa, chociaż z zupełnie innych powodów niż czynił to chociażby J.Monnet.

Federalizm integralny był związany z filozofią personalistyczną, która rozwijała się przede wszystkim we Francji w latach dwudziestych i trzydziestych XX wieku. Jej najwybitniejszych przedstawicieli łączyło przede wszystkim chrześcijaństwo (reprezentowane były wszystkie główne wyznania) oraz pojmowanie człowieka jako osoby. Swoje poglądy przeciwstawiali zarówno kolektywizmowi, jak i indywidualizmowi. Ten drugi prowadzi, ich zdaniem, do atomizacji społeczeństwa, zniszczenia tradycyjnych więzów a w konsekwencji do przejęcia ich ról przez państwo, które staje się w końcu wszechwładne. Indywidualizm był dla personalistów pożywką dla ideologii totalitarnych.²⁴ Człowiek jest osobą, która istnieje i realizuje się w różnorodnych związkach i wspólnotach i właśnie bogactwo tych instytucji, w które jest włączony, świadczy o jego realizacji, a jednocześnie broni przed uniformizacją czy zdominowaniem przez ogół. Człowiek nie jest wyłącznie obywatelem państwa, ale również konsumentem, przedsię-

²³ J.Monnet, *Memoirs*, New York 1978, s.367.

²⁴ Zob.: H.Brugmans, *L'idée européenne 1918-1965*, Bruges 1965, s.62.

biorcą, ojcem, należy do grupy etnicznej, religijnej czy zawodowej. Nie można od niego wymagać podporządkowania się tylko jednej wspólnotcie, jednemu poziomowi organizacji społeczeństwa, który narzucałby mu wartości, zaprzeczy to bowiem jego wolności. A wolność realizowana jest poprzez partycypację, która najlepiej działa w małych wspólnotach zapewniających faktyczne współdecydowanie, współkształtowanie rzeczywistości. Ich istnienie chroni także przed dominacją najsilniejszych, którzy muszą brać pod uwagę liczne instytucje.

Federalizm jest zatem w tym świetle pewną metodą ochrony wolności i możliwości partycypacji każdej osoby ludzkiej. Przeciwwstawiany jest wspólnotcie wszechwładnej, wszechobecnej i dominującej, a przez to zunifikowanej, jak to się stało z wieloma państwami narodowymi. Federalizm ma być realizowany na poziomie przedsiębiorstwa, regionu, gminy, a także przy budowaniu jedności europejskiej. Szczególnie ważna jest zasada subsydiarności – wspólnoty wyższego rzędu powinny ingerować wtedy i tylko wtedy, gdy te niższego rzędu nie potrafią dobrze wypełniać swoich funkcji.²⁵

Europejska jedność byłaby w tym świetle jednym z elementów przebudowy całej rzeczywistości społecznej w stronę zapewnienia ochrony wolności i umożliwienia jak najszerzej partycypacji w życiu społecznym. Poziom europejski jest istotny, ponieważ polityka makroekonomiczna czy zagraniczna i bezpieczeństwa też stanowią warunki dla funkcjonowania mniejszych wspólnot. Konieczność zaspokajania niektórych potrzeb społeczeństwa w skali ponadnarodowej tworzy kolejną groźbę dominacji, groźbę dla wielości wspólnot. Aplikacja pryncypiów federalnych może temu zapobiegać. Jednocześnie w świetle opisywanej teorii federalizm będzie nie tyle środkiem do jednoczenia Starego Kontynentu, ale raczej wielopłaszczyznowym mechanizmem ochrony tożsamości i różnorodności, instrumentem ograniczania niepotrzebnej centralizacji i nadmiernej odgórnej ingerencji w życie poszczególnych grup społecznych.

Głównymi przedstawicielami federalizmu integralnego byli Gabriel Marcel, Jacques Maritain, Eduard Mounier, Robert Aron, Alexander Marc oraz Denis de Roquemont. Czerpali oni z dorobku Proudhona oraz Maxa Schellera. Warto też podkreślić, że personalistą (i znawcą Schellera) był papież Jan Paweł II, co może tłumaczyć jego poparcie dla integracji europejskiej. Pod wpływem omawianych idei był też Henri Brugmans, pierwszy rektor College d'Europe w Brugii. Federalizm integralny pozostał wizją, wniósł natomiast istotny wkład w re-

²⁵ F.Kinsky, op.cit., s.107.

fleksję nad Europą i jej funkcją, która w tym świetle miała polegać na służeniu i chronieniu różnorodności.

5. Federalne elementy konstrukcji europejskiej

Mimo dość szeroko rozpowszechnionej awersji wielu państw i opcji politycznych do mitycznego niemal „słowa na F”, nikt nie może za przeczyć, że istniejąca w obecnym kształcie Unia Europejska mieści w sobie liczne elementy konstrukcji federalnej. Są one silne i dominujące w ramach Wspólnot Europejskich, słabe i odsunięte na dalszy plan w pozostałych „*politykach i formach współpracy*” współtworzących unię. Mimo kontrowersji i głośnej debaty koncentrującej się wokół obrony suwerenności traktaty z Amsterdamu i Nicei w rzeczywistości wzmocniły element federalny.²⁶ Jeśli przyjmiemy, że kryterium istnienia systemu federalnego jest podział oraz wspólne wykonywanie suwerenności,²⁷ to nie można zaprzeczyć, że mamy z tym zjawiskiem do czynienia w ramach UE. Nacisk położony jest raczej na ten drugi aspekt, wspólne wykonywanie – po dzień dzisiejszy nie ma jasnych reguł dotyczących podziału kompetencji pomiędzy WE a państwa członkowskie,²⁸ natomiast ETS sformułował w doktrynie szereg twierdzeń odnośnie do kompetencji konkurencyjnych, w praktyce regulując problemy nakładających się uprawnień. Wymieniając federalne elementy UE na pierwszym miejscu wymienić należy system prawa wspólnotowego, często niedoceniany w analizach politologicznych, następnie instytucje wspólnotowe o charakterze ponadnarodowym, wspólny pieniądź, czyli euro oraz obywatelstwo Unii Europejskiej wraz z koncepcją praw podstawowych.²⁹ O ile dzisiaj kluczowe

²⁶ M.Burgess, op.cit., s.38.

²⁷ Zob.: Ch.Leben, *A Federation of Nation-States or a Federal State w: What Kind of...*, op.cit., s.105 i nast.

²⁸ Zob. np.: C.Mik, *Europejskie prawo wspólnotowe. Zagadnienia teorii i praktyki*, Warszawa 2000, s.271-289.

²⁹ Dla porównania nieco inne ujęcie federalnych elementów konstrukcji europejskiej badaczy niemieckich. Wymieniają oni co następuje:

- System sprawowania rządów w UE składa się z co najmniej dwóch poziomów, z których każdy rządzi się swoimi prawami i wpływa bezpośrednio na sytuację obywatela;
- Traktaty europejskie dzielą jurysdykcję i zasoby na te dwa poziomy rządów;
- Istnieją reguły określające obszary wspólnego zarządzania tam, gdzie jurysdykcja UE i państw członkowskich nakładają się;
- Prawo wspólnotowe ma przewagę nad prawem krajowym;

znaczenie ma właśnie prawo, to w przyszłości, jeśli przyjęty zostanie w jakiejś formie traktat ustanawiający konstytucję dla Europy, na pierwsze miejsce wysunie się obywatelstwo i związane z nim prawa, których zapewnianie było do tej pory domeną państw członkowskich.

Prawo wspólnotowe jest autonomicznym systemem prawnym odróżniającym się w swej istocie od klasycznego prawa międzynarodowego. W 1991 r. Europejski Trybunał Sprawiedliwości uznał, że: „*Traktat o EWG stanowi kartę konstytucyjną wspólnoty prawa. Traktaty wspólnotowe stworzyły nowy porządek prawny, na rzecz którego państwa ograniczyły, w dziedzinach coraz bardziej poszerzanych, swoje prawa suwerenne, i którego podmiotami są nie tylko państwa członkowskie, ale również podmioty do nich przynależne*”.³⁰ Autonomiczność porządku prawa wspólnotowego stwierdził ETS już w latach 60. w słynnych orzeczeniach w sprawach van Gend & Loos oraz Flaminio Costa.³¹ Prawo wspólnotowe ma bezwzględne pierwszeństwo przed prawem krajowym,³² a jednocześnie może być wydawane jedynie w wypadku istnienia wspólnotowej kompetencji prawodawczej. Drugą ustrojową zasadą prawa wspólnotowego jest bezpośredni skutek wielu jego norm w stosunku do osób fizycznych i prawnych. Tworzy ono dla nich bezpośrednio prawa i obowiązki bez potrzeby jego transpozycji do krajowych systemów prawnych. Analogia do ustaw federalnych jest bardzo wyraźna. W praktyce w państwach członkowskich UE funkcjonują dwa systemy prawne – wspólnotowy i krajowy, łączone licznymi

więzami, lecz z przewagą poziomu europejskiego. Przewaga ta wywodzi się między innymi z pierwszeństwa prawa wspólnotowego nawet

• Prawo wspólnotowe pochodne jest w coraz większym stopniu tworzone poprzez głosowanie większością kwalifikowaną;

• Procedury i skład instytucji europejskich opierają się nie tylko na prostej zasadzie reprezentacji, ale gwarantują także wzięcie pod uwagę zdania mniejszości;

• ETS jest sędzią w wypadku konfliktów pomiędzy instytucjami europejskimi a państwami członkowskimi;

• UE ma parlament pochodzący z wyborów powszechnych.

Zob.: T.Borzel, T.Risse, op.cit., s.52-53.

³⁰ Termin „podmioty przynależne” oznacza wszelkie osoby prawne i fizyczne podległe władzy państwa na mocy zasady zwierzchnictwa terytorialnego. Cytat pochodzi z opinii doradczej 1/91, § 21, cyt. za: C.Mik, op.cit., s.293.

³¹ Zob. główne tezy orzeczeń w: *Prawo Unii Europejskiej*, red. J.Barcz, Warszawa 2004, s.1265-1266.

³² C.Mik, op.cit., s.284 i nast., por.: S.Biernat, *Prawo Unii Europejskiej a prawo państw członkowskich* w: *Prawo Unii...*, op.cit., s.255-283.

przed normami konstytucyjnymi państw członkowskich, pierwszeństwa stosowania oraz możliwości powoływania się na nie przed sądami krajowymi. Doktrynalne zasady prawa wspólnotowego czynią z niego instrument integracji³³ w duchu bez wątpienia federalnym. Nie przeczy temu wciąż tocząca się debata na temat relacji prawa wspólnotowego i prawa międzynarodowego.³⁴

Istniejące w ramach Wspólnot instytucje o charakterze ponadnarodowym są kolejnym elementem federalnym, chociaż należy pamiętać o ograniczeniach formuły Monneta. W szczególności Parlament Europejski (PE), pochodzący od 1979 r. z wyborów powszechnych i obdarzony na mocy TUE i jego kolejnych nowelizacji nowymi uprawnieniami prawodawczymi, można uznać za klasyczną instytucję dysponującą mandatem demokratycznym. Wybór deputowanych w poszczególnych państwach członkowskich UE oraz ich stowarzyszenie się według opcji ideologicznej, a nie przynależności narodowej, wskazuje bezpośrednio na realizowanie modelu federalnego. Należy jednak pamiętać o ograniczeniach: nawet dziś uprawnień PE nie można porównać do parlamentów narodowych państw demokratycznych. Nie należy również uznawać frakcji politycznych w nim obecnych za równoznaczne partiom politycznym na poziomie europejskim. W praktyce życie polityczne cały czas skupia się na poziomie krajowym i w tym świetle jesteśmy jeszcze przed konstytucjonalizacją UE w rozumieniu Spinello. Warto natomiast zauważyć, iż problem poparcia lub opozycji wobec planów dalszej integracji staje się dzisiaj kryterium identyfikacji partii politycznych, współistniejącym z tradycyjnym spektrum prawica – lewica.

Komisja Europejska jest oczywiście instytucją o charakterze ponadnarodowym, złożoną z funkcjonariuszy międzynarodowych i niezależną od woli państw. Reprezentuje ona jednak czynnik technokratyczny i tym samym nie wpisuje się w klasyczny model federalny. Pełnienie przez nią w praktyce części funkcji rządu (administrowanie, inicjowanie i formułowanie polityki, zapewnienie wykonania aktów prawnych, wydawanie aktów wykonawczych) nie powinno przysłać istotnych różnic. Komisja nie ma za sobą mandatu demokratycznego, skorelowanie jej kadencji z kadencją PE ma charakter techniczny, nie zaś wynikający z natury ich wzajemnych związków, tryb jej powołania jest złożonym procesem interakcji pomiędzy rządami państw człon-

³³ U.Halter, *Integration through law w: European Integration...*, op.cit., s.180-183.

³⁴ Por.: C.Mik, op.cit., s.300-312.

kowskich a PE. Bez wątpienia istnienie władzy wykonawczej na poziomie europejskim jest elementem konstrukcji federalnej, ale Komisja pozostaje, moim zdaniem, tym elementem Europy *a la Monnet*, który najmniej skutecznie wpisuje się w klasyczny jego model.³⁵

Bardzo istotnym elementem struktury Wspólnot Europejskich jest istnienie organów wymiaru sprawiedliwości. W klasycznym modelu konfederacyjnym pełnią one tylko rolę ośrodka rozstrzygnięcia sporów pomiędzy państwami. Europejski Trybunał Sprawiedliwości oraz Sąd Pierwszej Instancji zostały obdarzone o wiele szerszymi kompetencjami. Mają one monopol na dokonywanie sądowej wykładni prawa wspólnotowego³⁶ i poprzez procedurę pytań prejudycjalnych, a także inne formy współpracy z krajowymi wymiarami sprawiedliwości stają na straży przestrzegania prawa wspólnotowego, w szczególności przez organy państw członkowskich. Trybunał okazał się, zwłaszcza w latach 60. i 70., gdy główne instytucje Wspólnot pogrążone były w kryzysie,³⁷ głównym promotorem pogłębienia integracji. Jak wspomniano wcześniej, to Trybunał sformułował podstawowe zasady ustrojowe konstytuujące autonomiczność wspólnotowego systemu prawnego, potwierdził odpowiedzialność państwa za złamanie prawa wspólnotowego w odniesieniu do swoich obywateli, wyprowadził z celów Traktatu zasadę domniemania kompetencji niezbędnych dla ich osiągnięcia. Używał przy tym wielokrotnie argumentu o konieczności zapewnienia jednolitego stosowania prawa na całym obszarze Wspólnot.

Pieniądz jest jednym z najistotniejszych elementów wykonywania suwerenności.³⁸ Utworzenie z dniem 1 stycznia 1999 r. unii walutowej, wprowadzenie trzy lata później do obiegu wspólnej waluty – euro oraz przekazanie Europejskiemu Bankowi Centralnemu kompetencji w zakresie prowadzenia polityki pieniężnej oznacza faktyczną realizację jednego z typowych elementów federacji. Chociaż badacze i doświadczenie historyczne nie wskazują jednoznacznie na naturę związków pomiędzy integracją monetarną a pełną unią polityczną

³⁵ Por. nieco inne ujęcie w: D.Sidjalski, *The Federal Approach to The European Union or the Quest for An Unprecedented European Federalism*, Notre Europe, Research and Policy Paper, no. 14, July 2001, s.33-37.

³⁶ C.Mik, op.cit., s.689-690.

³⁷ Jako pierwszy zwrócił na to uwagę J.Weiler w 1981 r., zob.: U.Heltern, op.cit., s.183-184.

³⁸ Por. D.Sidjalski, op.cit., s.44-48.

(federacją),³⁹ nie ulega wątpliwości, że realizacja unii monetarnej jest istotnym elementem łączenia państw europejskich w jedną całość.⁴⁰

Potencjalnie największe konsekwencje może mieć wprowadzenie obywatelstwa Unii Europejskiej, które nieść będzie ze sobą realne prawa i obowiązki. Zapewnienie praw i wolności było do tej pory domeną państwa, dziewiętnastowieczny liberalizm postawił tę funkcję w centrum jego zadań, co było zresztą warunkiem kształtowania się narodu politycznego. Ustalenie katalogu praw, którego dokonano przyjmując w 2000 r. Kartę Praw Podstawowych (KPP), było wyrazem chęci wzmocnienia ochrony praw człowieka i obywatela w UE, ale także ambicji rozszerzenia jej funkcji. Konsekwencje wyboru tej drogi mogą być niezwykle znaczące. Włączenie KPP do projektu Traktatu Konstytucyjnego oznacza, po pierwsze, upodobnienie go do konstytucji państw demokratycznych, po drugie, otwarcie debaty na temat podstaw aksjologicznych Unii, co wymagać będzie określenia jej tożsamości w wymiarze cywilizacyjnym. Jednocześnie ustanowienie katalogu praw obywateli UE może sprawić, że dotychczasowa konstrukcja obywatelstwa europejskiego straci swój charakter akcydentalny i pozorny, a ustanowi realny związek pomiędzy obywatelami a Unią.⁴¹ Można go będzie porównywać do instrumentu tworzenia narodu politycznego, analogicznie do czasów Rewolucji Francuskiej, gdy właśnie prawa człowieka i obywatela taką funkcję pełniły.⁴² Przyszłość pokaże, czy dojdzie do zainicjowania tego fundamentalnego procesu.

6. Federalizm – współczesna debata

Na pytanie o miejsce federalizmu we współczesnej debacie na temat kształtu UE i jej przyszłości odpowiedź będzie niejednoznaczna. Za ilustrację problemu ze „słowem na F” niech posłuży stwierdzenie niemieckich badaczy: „*UE dzisiaj w zasadzie wygląda jak system federalny, działa, jak system federalny, dlaczego więc nie nazwać jej*

³⁹ Zob.: podsumowanie dyskusji w: E.Haas, P.Schmitter, *Economics and Differential Patterns of Political Integration: Projections about Unity In Latin America*, „International Organization”, no. 4/1964, s.705-707.

⁴⁰ Na temat drogi do jednej waluty zob.: K.Kołodziejczyk, *Geneza wspólnotowej waluty Euro*, Warszawa 2000.

⁴¹ Zob.: A.Wyrozumska, *Jednostka w Unii Europejskiej w: Prawo Unii...*, op.cit., s.378-387.

⁴² Na temat obywatelstwa i rewolucji zob.: K.Trzciniński, *Obywatelstwo w Europie. Z dziejów idei i instytucji*, Warszawa 2006, s.147-168.

tworzącą się federacją?”⁴³ Niezaprzeczalne funkcjonowanie elementów federalnych w ramach dzisiejszej UE nie jest równoznaczne z akceptacją federacji jako *finalite politique*. W debacie z całą mocą ujawniają się różnice w pojmowaniu federacji i niedoceniającą ochrony, jaką daje ona autonomii i różnorodności. W ten sposób ta sama formuła ustrojowa pełni funkcję widma superpaństwa europejskiego i środka zapobiegania powstaniu tegoż superpaństwa. Nie ulega natomiast wątpliwości, że wraz z utworzeniem UE oraz problemem jakościowo nowego rozszerzenia o 10 krajów w 2004 r. w centrum debaty znalazły się nagle dwa elementy dotąd modelowo wręcz oddzielane: usprawnianie instytucji WE oraz *finalite politique*. Pojawiły się głosy, że model wspólnotowy (model Monneta) wyczerpał swoje możliwości,⁴⁴ a w Europie 25-30 członków instytucje po prostu implodują.⁴⁵ Usprawnienie zatem instytucji, traktowane dotąd jako „kwestia techniczna”, stało się sprawą, która otworzyła szeroko drzwi debacie o nowym etapie integracji. Warto przyjrzeć się jej na obu płaszczyznach: naukowej i politycznej.

Wśród teoretyków integracji europejskiej można dostrzec rosnące zainteresowanie federalizmem. Ostatnio istotne prace na jego temat opublikowali M.Burgess, W.Forsyth, D.Sidjanski oraz M.Craivat i J.-L.Quermonne.⁴⁶ Pojawiły się ważne opracowania zbiorowe.⁴⁷ Powyższe prace charakteryzuje elastyczne podejście do zasad federacyjnych traktowanych jako pewien zasób rozwiązań, które można przystosować do rzeczywistości Unii Europejskiej. Wspomniani autorzy twierdzą dość jednoznacznie, że nawet unikanie omawianego określenia nie jest w stanie zaprzeczyć faktom, które wskazują jednoznacznie, iż Europa zmierza w stronę zastosowania modelu federalnego w duchu bliskim A.Spinellemu. Jak stwierdził M.Burgess: „*Europa znajduje się obecnie na rozstajach, które oznaczają odejście od funkcjonalizmu Monneta w stronę konstytucjonalizmu Spinellego. Unia szykuje się właśnie do przejścia od języka traktatów ku językowi kon-*

⁴³ T.Borsel, T.Risse, op.cit., s.53.

⁴⁴ M.Burgess, op.cit., s.38.

⁴⁵ J.H.H.Weiler, *Epilogue. Fischer: the Dark Side* w: *What Kind of...*, op.cit., s.235.

⁴⁶ M.Craivat, J.-L.Quermonne, *L'Europe et le federalisme*, Paris 2006.

⁴⁷ *A Constitution for Europe: A Comparative Study of Federal Constitutions and Plans for United States of Europe*, eds. P.King, A.Bosco, London 1991, *Federalism and the European Union*, „Publius: Journal of Federalism”, Special Issue, no. 4(26)/1996.

stytucji”.⁴⁸ Powołanie Konwentu i opracowanie projektu Traktatu Konstytucyjnego, chociaż niespełniające wszystkich warunków procesu konstytucyjnego, potwierdziło tę tendencję. Deficyt demokratyczny, o którym tak szeroko mówił Spinelli staje się istotnym punktem odniesienia i barierą dla rozwoju integracji. Problemy z przyjęciem Traktatu nie zostały jeszcze przeanalizowane pod kątem ich wpływu na użyteczność modelu federalnego. Nie są one bowiem spowodowane brakiem akceptacji dla Europy ale kwestiami polityki wewnętrznej, poza tym nie zaproponowano żadnego konkurencyjnego rozwiązania.⁴⁹ Pewną nową tendencją jest wiązanie modelu federalnego ze względnie nowym podejściem badawczym zwanym wielopoziomowym zarządzaniem.⁵⁰ Poszukiwanie czy też odkrywanie sieci instytucji i poziomów kompetencji prowadzi często do całkiem jawnie federalnych wniosków.⁵¹

Federalizm wkroczył także do debaty publicznej. Od 1999 r. wezwania do budowy pewnej formy federacji wystosowali Jacques Delors (federacja państw narodowych), Valery Giscard d’Estaing i Helmut Schmidt (euro-Europa) oraz Giuliano Amato (federalne „serce Europy”).⁵² Największy jednak rezonans wywołało przemówienie Ministra Spraw Zagranicznych Niemiec, Joschki Fischera na uniwersytecie Humboldta w Berlinie 12 maja 2000 r. Nie bez znaczenia pozostawał fakt, że był on wtedy politykiem pełniącym istotną funkcję, aktywnym, a nie byłym współtwórcą europejskiej rzeczywistości.

Dyskusja, która rozpoczęła się po tym słynnym przemówieniu zarówno pokazała dawne obawy, szczególnie widoczne w Wielkiej Brytanii,⁵³ jak i obudziła europejskich polityków z dość wygodnego letargu. Od czasu Traktatu z Maastricht *finalite politique* integracji nie było w centrum uwagi, ustępując miejsca realizacji unii walutowej.

⁴⁸ M.Burgess, op.cit., s.38.

⁴⁹ Na temat aktualnej sytuacji traktatu zob. np.: *Rocznik Strategiczny 2005/2006*, s.143-168, por.: S.Parzymies, *Francuskie i holenderskie „Nie” dla traktatu konstytucyjnego spóźnionym protestem przeciwko rozszerzeniu Unii Europejskiej*, „Stosunki Międzynarodowe – International Relations”, nr 3-4/2005, s.75-96.

⁵⁰ Na jego temat zob. np.: L.Hoogde, G.Marks, *Multi-level Governance in the European Union w: The European Union...*, op.cit., s.281-312, M.Jachtenfuchs, *The Governance Approach to European Integration* w: tamże, s.335-350, por.: S.Parzymies, *Analiza krytyczna teorii integracji europejskiej w: Porządek międzynarodowy u progu XXI wieku*, red. R.Kuźniar, 2005, s.389-392.

⁵¹ Zob. D.Sidjalski, op.cit., s.2.

⁵² G.Amato, *A Strong Heart for Europe* w: *What Kind of...*, op.cit, s.119-124.

⁵³ H.Wallace, *Possible Futures for the European Union: A British Reaction* w: *What Kind of...*, op.cit., s.139-150.

Problem chowano za wygodnymi określeniami „coraz bliższy związek” czy „jedność w różnorodności”. W Europie obserwowaliśmy jednocześnie wzrost nastrojów nacjonalistycznych. Fakt, że problem stosunku do dalszych postępów integracji stał się ważną kwestią w narodowych kampaniach wyborczych dowodzi, moim zdaniem, nie tyle istnienia niebezpiecznej tendencji powrotu do ideologii narodowych, ile zbliżania się do momentu konstytucjonalizacji Europy, która wyznaczyć ma ostateczny *point de non retour*. Nie można oczywiście przesądzać, czy ten proces dokona się w najbliższym czasie, ale problem federalnej przyszłości będzie powracać z coraz to nową aktualnością. Można w tym miejscu zadać pytanie o użyteczność omawianego modelu w dzisiejszej UE, tu i teraz. Obywateli Europy trzeba do niego przekonać, inaczej pozostanie piękną, ale ulotną wizją. Trzeba podkreślić, że federacja, aby móc powstać, nie potrzebuje narodu. Może być instrumentem jego tworzenia lub instytucjonalnym wyrazem tożsamości, ale przykład Szwajcarii pokazuje, że możliwy jest rząd federalny w kraju wieloetnicznym, wielojęzycznym oraz wielowyznaniowym i nie podważać odrębności poszczególnych wspólnot. Istnienie zatem narodu europejskiego nie jest – jak twierdził generał de Gaulle – warunkiem wstępnym do powstania jakiejś formy federacji. Wydaje się, że aby przekonać do siebie obywateli Europy, musi ona kumulować w sobie prawomocność projektu Spinellogo oraz skuteczność wizji Monneta. Dla zwolenników federalizmu jego użyteczność jest jasna, zwłaszcza w warunkach globalizacji.

*„Federalizm wydaje się być właściwą przeciwwagą dla globalizacji i najbardziej właściwą formą organizacji społecznej. Ma połączyć Europejczyków w unię, która gwarantuje istotność narodowych, regionalnych i lokalnych tożsamości i jednocześnie ustanawia współzależność i podkreśla tożsamość europejską. (...) Dzięki swoim przewodnim zasadom oraz elastyczności instrumentarium federalizm daje nam możliwość łączenia przeciwstawnych biegunów: trendu w kierunku globalizacji i fascynacji odrębnościami kulturowymi, narodowymi, regionalnymi czy nawet lokalnymi; współzależność przez solidarność opartą na podziale pracy i współzależność wynikającą z czynników etnicznych czy narodowych. (...)”*⁵⁴

Przeciwnicy federalizmu stwierdzają, że nie ma żadnych dowodów, iż jest on najlepszą czy też jedyną drogą gwarantującą zachowanie opisanych wyżej wartości, przede wszystkim bogactwa różnorodności

⁵⁴ D.Sidjalski, op.cit., s.2.

kulturowej. Będą bronić suwerenności państw legitymizowanych historią, kulturą i głosami wyborców. Wydaje się, że powyższą różnicę zdań można podsumować używając zaznaczonego już wcześniej rozróżnienia na podział suwerenności i jej wspólne wykonywanie. Przeciwnicy federalizacji UE skupiają się na oddawaniu, transferze kompetencji na poziom europejski, utracie uprawnień i erozji suwerenności. Jej zwolennicy – stwierdzając, tytułem przypomnienia, że absolutna suwerenność jest w dzisiejszym świecie już mitem i przestarzałą konstrukcją, z federacją czy bez – mówią raczej o wspólnym wykonywaniu suwerenności, wspieraniu się i uzupełnianiu przez poziom narodowy i europejski.

Abstract

Federalism and shaping of European unity

The article examines federalism as a theory of European integration stating an important question whether this model, based upon the 18th Century experiences with forming a nation-state, is suitable to explain the dynamics of European integration. The first step in the analysis determines possible meanings of the term federalism, then three main strands (according to M.Burgess) of federalist thought in Europe following the 2nd World War are identified and examined. The first one is Altiero Spinelli's federalism that could be called a radical constitutionalism, urging for a prompt start of European constitutional process resulting in creation of a new policy with clear distribution of power between European and national level. The second one is Jean Monnet's functional federalism, in which European federation is a result of a long process of gradual integration driven by a growing common interest and functional premises about spill-over. The last one is an integral federalism, a philosophical stand rather than a political program, emphasising the need for truly European society built upon a personalist view of people. Finally, the Author identifies federal elements of European Union as it is today and discusses whether time has come to consider a shift from Monnet to Altiero Spinelli ideas as a model for unity. The article ends with a short description of current debate about federalism among politicians and scholars alike.