

# THE EUROPEAN UNION'S WAY TO CREATE A FEDERATION

## DROGA UNII EUROPEJSKIEJ DO UTWORZENIA FEDERACJI

### ABSTRACT

Does the European Union will become a federation? This question rankle many scientists, politicians, and especially citizens of countries belonging to the European Union. At the same time it should be noted that the process of European integration from the beginning were focused to create a political union. Therefore, the aim of this article is to present the way of the Member States of the European Union towards the establishment of a federal state.

The article is a theoretical analysis of selected books, articles and Internet sources. It consists of three parts. In the first, the authors analyze the current political system of the European Union. In the second, they represent the perspective of the evolution of the political system of the European Union in the coming years. In the third part, they are trying to prove that the federation would be the optimal political system for countries belonging to the European Union.

### STRESZCZENIE

Czy Unia Europejska w przyszłości stanie się federacją? Pytanie to nurtuje licznych badaczy, polityków, a zwłaszcza obywateli państw należących do Unii Europejskiej. Przy czym należy zauważyć, że proces integracji europejskiej od samego początku zmierzał do utworzenia unii politycznej. W związku z powyższym celem artykułu jest przedstawienie drogi państw wchodzących w skład Unii Europejskiej zmierzającej do utworzenia państwa federalnego.

Artykuł jest analizą teoretyczną wybranych publikacji książkowych, artykułów oraz źródeł internetowych. Składa się z trzech części. W pierwszej autorzy analizują obecny system polityczny Unii Europejskiej. W drugiej przedstawiają perspektywy ewolucji systemu politycznego UE w najbliższych latach. W trzeciej zaś próbują udowodnić, że federacja mogłaby być optymalnym systemem politycznym dla państw należących do Unii Europejskiej.

**KEYWORDS:** *the European Union, European integration, federalism, the political system of the European Union, the eurozone*

**SŁOWA KLUCZOWE:** *Unia Europejska, integracja europejska, federalizm, system polityczny Unii Europejskiej, strefa euro*

## WPROWADZENIE

Od momentu zakończenia II wojny światowej proces integracji europejskiej podlega nieustannemu pogłębieniu i ewolucji, a sama Unia Europejska to bez wątpienia najbardziej udany projekt integracji europejskiej w historii kontynentu. Nie można jednak zapominać, że proces scalania państw europejskich nie zawsze odbywał się gładko i bez przeszkód. Często budził i nadal budzi liczne obawy oraz kontrowersje. W przeszłości motorem integracji europejskiej często były kryzysy, z których Unia Europejska wychodziła wzmocniona i bardziej zintegrowana. Jednak obecny kryzys wydaje się największym wyzwaniem dla państw Unii Europejskiej od momentu jej powstania. Spór, który się toczy pomiędzy zwolennikami a przeciwnikami pogłębiania integracji europejskiej, jest sporem o fundamentalnym znaczeniu, sprowadzającym się do odpowiedzi na pytanie, czy Unia Europejska powinna zrobić następny krok w kierunku unii politycznej, czy też nie.

Ubocznym skutkiem kryzysu greckiego jest powrót w debacie publicznej do idei tworzenia „superpaństwa” w Europie. Z jednej strony pojawiają się deklaracje mające na celu uspokojenie sceptyków utworzenia federacji europejskiej, jakoby w najbliższych latach nie ma możliwości utworzenia państwa europejskiego, z drugiej zaś można zauważyć zabiegi mające na celu pogłębienie procesu integracji europejskiej – przynajmniej w obrębie strefy euro. Stworzenie Europejskiego Funduszu Inwestycji Strategicznych czy Unii Bankowej świadczy o stopniowym zmierzaniu wybranego grona państw Unii

Europejskiej w kierunku unii politycznej. W naturalny sposób implikuje to dyskusję o suwerenność pojedynczych państw oraz budzi obawy o zdominowanie mniejszych krajów przez te większe, jak np. Niemcy. Jednak, niezależnie od wielkości danego państwa należącego do Unii Europejskiej, należy pamiętać, że w kontekście globalnych wyzwań związanych z tworzeniem się nowego multipolarnego ładu międzynarodowego tylko zjednoczona Europa jest w stanie stawić czoła nadchodzącym wyzwaniom. Żadne z państw europejskich w perspektywie długookresowej nie będzie w stanie im podołać samodzielnie.

Federalna Unia Europejska wydaje się najlepsza do tego, aby państwom europejskim zapewnić możliwość współdecydowania o przyszłym kształcie ładu międzynarodowego oraz odgrywać aktywną rolę na arenie międzynarodowej. Stąd też podstawowym celem niniejszego artykułu jest próba uzyskania odpowiedzi na pytanie: czy Unia Europejska mogłaby stać się w przyszłości państwem federalnym? W opinii autorów federacyjna struktura Unii Europejskiej, oparta na zasadzie solidarności i subsydiarności, z jednej strony pozwoliłaby na zachowanie tożsamości kulturowej i częściowej suwerenności narodowej poszczególnych państw wchodzących w jej skład, z drugiej zaś umożliwiłaby bardziej skuteczną realizację wspólnych celów oraz lepsze radzenie sobie z kryzysami czy problemami.

## **OBECNY SYSTEM POLITYCZNY UNII EUROPEJSKIEJ**

Unia Europejska to gospodarczo-polityczny związek, w skład którego wchodzi 28 demokratycznych państw. Jako organizacja jest młodym, ale dynamicznym systemem politycznym. Jej kształt instytucjonalny jest efektem założeń przyjętych podczas tworzenia pierwszych Wspólnot Europejskich w drugiej połowie XX w. System polityczny Unii Europejskiej można określić bez wątplenia jako nietypowy, gdyż łączy cechy państwowego systemu politycznego oraz rozbudowanej organizacji międzynarodowej. „Funkcjonują w niej równoległe instytucje o charakterze ponadnarodowym i międzyrządowym, które wraz z pozostałymi aktorami (rządami państw członkowskich, europejskimi partiami politycznymi, licznymi grupami interesu, europejskimi wyborcami, regionami), tworzą wielopoziomowy i wielopłaszczyznowy system polityczny” (Pacześniak, 2015). Oddziaływanie i zależności między aktorami

pozwalają Unii Europejskiej na utrzymanie równowagi, która pomimo kryzysów politycznych i ekonomicznych cały czas przyjmuje nowych członków.

Czym zatem jest Unia Europejska, jaki jest jej charakter prawny? Pojęcie „integracja europejska” odnosi się do procesu tworzenia „wspólnoty” ludzi, opartej na podobnym dziedzictwie kulturowym, współpracujących na płaszczyźnie gospodarczej i politycznej, a także tworzących sieć instytucji i organizacji o charakterze międzynarodowym i ponadnarodowym (Dahl, 2015, s. 260). Na przestrzeni dziejów można zauważyć liczne próby mające na celu scalenie Europy. Niestety historia ujawniła również przeszkody utrudniające ten proces. Integracji kontynentu i wzajemnej współpracy z reguły stały na przeszkodzie suwerenne państwa o zróżnicowanych interesach, popadające w konflikty między sobą. Odpowiedzią na konflikty były różne wizje integracyjne. Jedną z nich wykształciła się po II wojnie światowej, wtedy państwa europejskie musiały odbudować swoje zrujnowane gospodarki i znaleźć swoje miejsce w dwubiegunowym łańdźcu międzynarodowym kreowanym przez Związek Radziecki i Stany Zjednoczone. W powojennej Europie narodziła się nowa idea współpracy na Starym Kontynencie. Pojedyncze państwa nie byłyby żadnym konkurentem gospodarczym dla ZSRR i USA, dlatego zjednoczona Europa mogła stworzyć trzecią siłę równoważącą wpływy tych dwóch mocarstw. „Zdawano sobie sprawę, że tylko świadoma współpraca i integracja państw europejskich oraz rezygnacja ze stosowania przemocy w stosunkach międzynarodowych mogą w znacznym stopniu przyspieszyć odbudowę zniszczonych gospodarek oraz zapobiec przyszłym konfliktom na arenie międzynarodowej” (Fischer, 2003, s. 22).

Początkiem procesu jednoczenia się Europy było powołanie w 1951 r. Europejskiej Wspólnoty Węgla i Stali (dalej: EWWiS). Sześć państw: Belgia, Francja, RFN, Holandia, Włochy i Luksemburg, podpisało tzw. Traktat Paryski, ustanawiający EWWiS. Organizacja ta miała na celu ograniczenie ekspansji militarnej i ekonomicznej Niemiec poprzez połączenie ich gospodarki z gospodarkami innych państw europejskich. Jak powiedział francuski minister spraw zagranicznych, inicjator EWWiS – R. Schuman: „spowoduje to, iż wojna między Francją a Niemcami stanie się nie tylko trudna do wyobrażenia, ale po prostu materialnie niemożliwa” (Wiaderny-Bidzińska, 1999, s. 21–25).

Europejska Wspólnota Węgla i Stali była organizacją międzynarodową wyposażoną w ponadnarodowe kompetencje. Do organów Wspólnoty zaliczały się: Wysoka Władza, Rada Ministrów, Zgromadzenie oraz Trybunał Sprawiedliwości. Działalność Wspólnoty miała przyczynić się do wzrostu gospodarczego państw członkowskich, podnieść poziom życia ich obywateli oraz organizować obrót na rynku węgla i stali poprzez wprowadzenie unii celnej. Wraz z powołaniem EWWiS proces przekazywania przez państwa członkowskie części swych atrybutów suwerenności, uprawnień i prerogatyw na rzecz ponadnarodowej organizacji został rozpoczęty (Herbut, 2006, s. 303). Tym samym zainicjowany został proces integracji europejskiej, który miał być opcją pośrednią między transnarodowymi a międzyrządowymi porozumieniami.

Zacieśnianie współpracy w jednej sferze (w tym wypadku rynek surowcowy) spowodowało nasilenie współpracy w kolejnych dziedzinach gospodarki. Powstały nieskuteczne próby pogłębienia integracji poprzez Europejską Wspólnotę Polityczną oraz Obronną. Jednak ówczesna Europa nie była gotowa na tak daleko idący krok. Najskuteczniejszą formą integracji była integracja gospodarcza. Dlatego w stolicy Włoch 25 marca 1957 r. podpisano tzw. Traktaty Rzymskie powołujące do istnienia Europejską Wspólnotę Gospodarczą i Europejską Wspólnotę Energii Atomowej. Weszły one w życie z dniem 1 stycznia 1958 r. i w przeciwieństwie do Traktatu ustanawiającego EWWiS zawarto je bezterminowo (Duchhardt, 2015). Kiedy nowe porozumienia wchodziły w życie, Wspólnoty Europejskie tworzyło początkowo tylko sześć państw europejskich (Belgia, Holandia, Francja, Luksemburg, RFN oraz Włochy). Jednak w kolejnych latach stopniowo Wspólnoty Europejskie powiększały się o kolejne państwa zachodnioeuropejskie: Danię, Irlandię i Wielką Brytanię (od 1973 r.), Grecję (od 1981 r.), Hiszpanię i Portugalię (od 1986 r.) oraz Austrię, Finlandię i Szwecję (od 1995 r.).

Założyciele organizacji byli zgodni co do tego, że w przyszłości Wspólnoty powinny się połączyć w jedną organizację. Na mocy Traktatu Fuzyjnego z 1965 r. (wszedł w życie w 1967 r.) udało się scalić wszystkie organy w jedną wspólnotę. Od tego momentu zaczęto stosować nazwę „Wspólnota Europejska”. Kolejnym krokiem na drodze do integracji było podpisanie w 1986 r. Jednolitego Aktu Europejskiego (dalej: JAE), modyfikującego Traktaty Rzymskie. Zasadnicze postanowienia JAE dotyczyły m.in.: zakończenia do 1993 r.

procesu tworzenia wspólnego rynku (Jednego Rynku Europejskiego) oraz utworzenia Unii Gospodarczej i Walutowej, która umożliwiłaby swobodny przepływ ludzi, usług, dóbr oraz kapitału. Wprowadzono także, obok istniejącej zasady jednomyślności, procedurę tzw. głosowania większością kwalifikowaną oraz tzw. procedurę współpracy, która wzmocniła pozycję Parlamentu wobec Rady Ministrów w procesie podejmowania decyzji legislacyjnych dotyczących utworzenia wolnego rynku. Formalnie uznano Radę Europejską za statutowy organ Wspólnoty, aczkolwiek określenie zakresu jej kompetencji nastąpiło dopiero w Traktacie o Unii Europejskiej (Herbut, 2006, s. 306).

Koniec lat 80. XX w. i początek nowej dekady przyniósł wydarzenia, które spowolniły nieco proces integracyjny. Do owych wydarzeń zaliczamy upadek komunizmu oraz rozpad Związku Radzieckiego. Do tej pory integracja Europy Zachodniej osiągała swoje gospodarcze cele, lecz jej polityczne znaczenie na arenie międzynarodowej było znikome. Zmiany, które dokonały się w Europie Środkowo-Wschodniej, wymusiły zreformowanie Wspólnoty Europejskiej. Nowe zasady wprowadził podpisany 7 lutego 1992 r. Traktat z Maastricht, nazwany Traktatem o Unii Europejskiej (dalej: TUE), który wszedł w życie na początku listopada kolejnego roku. Zapoczątkował on nowy etap w procesie integracyjnym. Traktat o Unii Europejskiej powołał do życia Unię Europejską. Gospodarczy wymiar współpracy został poszerzony przez wprowadzenie tzw. III filarów: pierwszym była Unia Gospodarcza i Walutowa (obejmował następną wspólnoty: Wspólnotę Europejską, Europejską Wspólnotę Węgla i Stali, która istniała do 2002 r., Europejską Wspólnotę Energii Atomowej), drugim była Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa, zaś trzeci filar stanowiła Współpraca w dziedzinie Wymiaru Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych (od wejścia w życie Traktatu Amsterdamskiego w 1999 r. filar ten dotyczy współpracy policyjnej i sądowej w sprawach karnych). Jednak tylko pierwszy filar posiadał uprawnienia władcze oraz własne instytucje o ponadnarodowych kompetencjach. Dwa pozostałe funkcjonowały na zasadzie porozumień międzyrządowych. Nowa Wspólnota do listy swoich pierwotnych zadań dołączyła kolejne (Doliwa-Klepcki, 1993, s. 189–269):

- „promowanie postępu gospodarczego i społecznego, który będzie zrównoważony i nieprzerwany, szczególnie przez stworzenie obszaru bez we-

wewnętrznych granic i przez utworzenie unii ekonomicznej i walutowej, posiadającej ewentualnie jednolitą walutę;

- zapewnienie jej tożsamości na arenie międzynarodowej w szczególności poprzez ustanowienie wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, włącznie z ewentualnym ustanowieniem wspólnej polityki obronnej, która mogłaby w odpowiednim czasie prowadzić do wspólnej obrony;
- wzmocnienie spraw i interesu obywateli państw członkowskich poprzez ustanowienie obywatelstwa Unii;
- rozwijanie ściślejszej współpracy w dziedzinie sprawiedliwości i spraw wewnętrznych”.

Powyższe cele miały być realizowane w sposób zapewniający spójność podejmowanych działań. Za ustalanie wytycznych polityki unijnej odpowiedzialna była Rada Europejska w składzie: głów państw lub szefów rządów państw członkowskich Unii oraz przewodniczącego Komisji Europejskiej. Traktat ponownie wzmocnił pozycję Parlamentu Europejskiego, zwiększając jego uprawnienia w procesie tworzenia prawa wspólnotowego. Miało to swoje zastosowanie w procedurze współdecydowania. Według Europejskiego Portalu Integracji i Rozwoju: „Ustalono, że w razie rozbieżności stanowisk pomiędzy Radą a Parlamentem przy uchwalaniu aktu prawa wspólnotowego, można powołać Komitet Pojedynczy w celu opracowania kompromisowej wersji ustawy, zatwierdzanej następnie przez Parlament i Radę (Rada nie może uchwalić aktu prawa bez zgody Parlamentu)”. Traktat został zawarty na czas nieokreślony. Istotną zmianą, jaką wprowadzał, była również zasada subsydiarności (zwana też zasadą pomocniczości). Zakłada ona, że na szczeblu narodowym rozwiązujemy sprawy, które skutecznie można rozstrzygnąć na poziomie narodowym. Natomiast w sferze wspólnotowej Unia zajmuje się problemami, z którymi nie mogą poradzić sobie w pojedynkę państwa wchodzące w skład Unii Europejskiej. Istotną rzeczą jest to, że traktat nie wyposażył Unii w podmiotowość prawną na płaszczyźnie prawa międzynarodowego.

Kolejnym ważnym dokumentem był Traktat Amsterdamski podpisany 2 października 1997 r., który wszedł w życie po przeprowadzeniu jego ratyfikacji w państwach członkowskich 1 maja 1999 r. Wprowadził on istotne zmiany w I, II i III filarze UE. Umocnił procedurę współdecydowania i in-

stytucje bliskiej współpracy, natomiast sprawy wizowe azylowe i emigracyjne przeniósł do pierwszego filaru. Wprowadzał także politykę zatrudnienia oraz możliwość nakładania sankcji na państwa członkowskie za rażąco naruszanie prawa obowiązującego we Wspólnocie. Oprócz tego ustanowił funkcję Wysokiego Przedstawiciela do spraw Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa, którą sprawować ma każdorazowy Sekretarz Generalny (Sozański, 2010, s. 19). Niestety nie wszystkie oczekiwania, które łączono z owym traktatem, zostały spełnione. Nie wprowadzono istotnych zmian w sferze instytucjonalnej, jak zakładano w pierwotnej wersji. Zmiany te objęły: zwiększenie roli Parlamentu Europejskiego i Przewodniczącego Komisji Europejskiej w procesie powoływania członków Komisji Europejskiej, ustalenie maksymalnej liczby członków Parlamentu Europejskiego, uproszczenie niektórych procedur decyzyjnych z udziałem Parlamentu Europejskiego, poszerzenie kompetencji Trybunału Sprawiedliwości, jak również poszerzenie kompetencji Komitetu Regionów. Traktat nie wypracował też oczekiwanych zmian dotyczących zmniejszenia liczby deputowanych do Parlamentu, komisarzy w Komisji Europejskiej oraz nie uregulował kwestii nowej zasady ważenia głosów w Radzie Unii Europejskiej. Traktat Amsterdamski, choć nie do końca zrealizował swoje postulaty, to odniósł częściowy sukces na drodze do osiągnięcia przejrzystości prawa wspólnotowego (wprowadził jednolitą numerację artykułów w dwóch pierwszych traktatach) i tym samym zapoczątkował proces upraszczania podstaw traktatowych. Był to istotny element w kontekście kolejnego rozszerzenia Unii Europejskiej w 2004 r.

Problem reformy instancjonalnej uregulował podpisany 26 lutego 2001 r. Traktat z Nicei. Jego wejście w życie datowano na połowę 2002 r., jednak przeciągający się proces ratyfikacyjny sprawił, że Traktat Nicejski zaczął obowiązywać dopiero od 1 stycznia 2003 r. Uregulował on sprawy, które umożliwiły formalne rozszerzenie organizacji, oprócz tego powstała możliwość zwołania Konwentu w celu przygotowania Ustawy Zasadniczej Europy. „Dokument ten zawarty był na czas nieokreślony i zostały do niego załączone cztery protokoły dotyczące: rozszerzenia Unii Europejskiej, Trybunału Sprawiedliwości, skutków finansowych wygaśnięcia Traktatu ustanawiającego Europejską Wspólnotę Węgla i Stali oraz Funduszu Badawczego Węgla i Stali oraz art. 67 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską” (Europejski Portal In-

tegracji i Rozwoju, 2015). Na Konferencji Międzyrządowej w Nicei podjęto historyczną decyzję w sprawie poszerzenia Wspólnoty o byłe państwa socjalistyczne z Europy Środkowo-Wschodniej. Unia Europejska po raz pierwszy miała powiększyć się aż o 12 nowych krajów (Polskę, Litwę, Łotwę, Estonię, Czechy, Słowację, Węgry, Słowenię, Malte, Cypr – bez części tureckiej, Rumunię i Bułgarię). Traktat umożliwił uchwalenie Konstytucji Unii Europejskiej. Proces ratyfikacji Konstytucji Unii Europejskiej został wstrzymany po negatywnych wynikach referendów w Holandii i we Francji. Postulaty zawarte w Traktacie Konstytucyjnym częściowo zostały wprowadzone w życie wraz z uchwaleniem Traktatu Reformującego, podpisanego w Lizbonie 13 grudnia 2007 r. (Barcz, 2009, s. 11).

Traktat, który powstał w stolicy Portugalii, wszedł w życie 1 grudnia 2009 r., po ratyfikacji przez wszystkie państwa członkowskie, zgodnie z ich krajowymi przepisami konstytucyjnymi. Większość reform instytucjonalnych i politycznych rozważanych w konstytucji znalazła się także w Traktacie Lizbońskim, jednak w trochę innej postaci. Ustawa Zasadnicza UE miała uchylać poprzednie traktaty i stworzyć wspólny tekst konstytucji. Natomiast Traktat z Lizbony jest dokumentem rewizyjnym i wprowadził jedynie poprawki do traktatów założycielskich. Traktat był niezbędny w celu zreformowania instytucji unijnych z racji zwiększenia liczby członków Wspólnoty. Zmienił też zasady dotyczące składu Parlamentu, Komisji, Komitetu Regionów, Europejskiego Komitetu oraz proces podejmowania decyzji w Radzie Europejskiej. Oprócz nowych zasad pojawiły się również nowe stanowiska unijne: Przewodniczący Rady Europejskiej i Wysoki Przedstawiciel Unii do spraw Zagranicznych oraz Polityki Bezpieczeństwa. Jako pierwszy unijny dokument Traktat zawiera klauzulę dotyczącą wyjścia z Unii państwa, które zdecydowałoby się na taki krok. Zlikwidował dawną strukturę z podziałem na trzy filary i wprowadził nowy podział kompetencji między UE a państwami w niej zrzeszonymi. Dał on również możliwość aktywniej uczestniczyć obywatelom Unii w kreowaniu prawa wspólnotowego, wprowadzając inicjatywę obywatelską. Traktat z Lizbony ustanowił nową Unię Europejską, unię efektywną, posiadającą osobowość prawną, instytucje, a także zdolność zawierania umów oraz chroniącą prawa człowieka (Sozański, 2010, s. 37). Nadał też nowy kierunek procesowi integracji europejskiej. Od tej pory przybrał on

formę prawną organizacji międzynarodowej kreowanej przez członków na mocy umowy międzynarodowej. Jak słusznie zauważył to J. Barcz, „powinno to położyć kres politycznym obawom, iż proces ten zmierza w kierunku jakiejś formy państwa ogólnoeuropejskiego kosztem suwerenności państw członkowskich” (Barcz, 2008, s. 23–24).

## **PERSPEKTYWY EWOLUCJI SYSTEMU POLITYCZNEGO UNII EUROPEJSKIEJ W NAJBLIŻSZYCH LATACH**

Mówiąc o przyszłości systemu politycznego Unii Europejskiej, mamy do czynienia z rozbieżnymi stanowiskami. W trakcie procesu integracyjnego rodzą się liczne koncepcje rozwoju Wspólnoty: tworzenie zróżnicowanej szybkości integracji, „twardego rdzenia” czy „wzmocnionej współpracy”. Jednak poza koncepcjami zacieśniania współpracy pojawiają się coraz silniejsze głosy polityków europejskich nawołujące do osłabienia procesu integracji europejskiej czy wręcz jej dezintegracji. Co jest powodem eurosceptycznych nastawień, gdzie leży ich źródło? Dlaczego idea integracji jest inna niż jej pierwotna wersja?

Przede wszystkim powodem tego rodzaju nastawień jest kryzys finansowy i ekonomiczny, który w głównej mierze dotknął świat zachodni. Doprowadził on również do popularności haseł o powrocie do suwerenności narodowej. Od 2002 r. w Unii Europejskiej funkcjonuje wspólna waluta w postaci euro. Nie przyjęły jej wszystkie państwa zrzeszone we Wspólnocie (Wielka Brytania i Dania odmówiły przyjęcia). Właśnie w strefie euro wystąpił kryzys gospodarczy, który doprowadził do recesji wszystkich krajów członkowskich strefy euro. Wygenerował on również ogromny dług publiczny. W 17 krajach strefy euro wyniósł on w 2011 r. 87,2% PKB wobec 85,3% w roku poprzednim (Eurostat, 2015). Największe straty odniosła Grecja (zadłużenie publiczne wynosiło w 2011 r. 150% krajowego PKB). Premier Grecji – Georgio Papandreu przyznał, że od lat fałszowano statystyki finansowe dotyczące deficytu budżetowego i długu publicznego w celu przystąpienia kraju do strefy euro i utrzymania go w niej. Jednak fala załamania gospodarczego nie dotknęła tylko Grecji. W poważnym kryzysie znalazły się również Hiszpania, Irlandia, Portugalia, Włochy oraz Cypr. Przywódcy najważniejszych państw UE obawiali się między innymi, że bankructwo Aten może stać się początkiem procesu, którego eskalacji nie dałoby się powstrzymać (Pacula, 2011,

s. 141). Zgodnie z zasadą solidarności występującą w UE państwa najbardziej potrzebujące pomocy mogły na nią liczyć, dlatego utworzono między innymi Europejski Mechanizm Stabilizacyjny udzielający pożyczek. Za tego rodzaju destabilizację finansową obywatele państw członkowskich obwiniali Unię Europejską. Mając przekonanie, że gdyby nie członkostwo w strukturach unijnych, to może ich kraj uchroniłby się od nieszczęścia, Europejczycy kierują swoje niezadowolenie w stronę regulacji i instytucji UE, charakteryzujących się rozbudowaną biurokracją.

Kolejnym czynnikiem, który zmienia kierunek integracji, jest zmiana w priorytetach bezpieczeństwa europejskiego. Jest on inny niż ten, który był prezentowany w latach 50. XX w. „Ojcowie założyciele” chcieli zjednoczyć powojenną Europę w celu niedoprowadzenia do kolejnych konfliktów zbrojnych. Głównym hasłem integracji było zapewnienie pokoju i bezpieczeństwa. Nowe wyzwania, jakie pojawiły się wraz z upadkiem ZSRR oraz demontażem dwubiegunowego ładu międzynarodowego, spowodowały zmianę w poczuciu bezpieczeństwa Europejczyków. Obawy, które kiedyś dominowały w Europie, się zmieniły. W dzisiejszych czasach przeciętny obywatel Starego Kontynentu nie boi się wybuchu wojny, lecz jest niepewny o swoją przyszłość – głównie w wymiarze ekonomicznym. Nadzieje na poprawę bytu, jakie dla wielu obywateli wiązały się z członkostwem w Unii Europejskiej, wypierane są przez negatywny stosunek do tej organizacji. Wyraźnie pokazały to wybory do Parlamentu Europejskiego w 2014 r. Po raz pierwszy ugrupowania eurosceptyków i skrajnej prawicy odniosły znaczący sukces wyborczy, przede wszystkim we Francji, w Wielkiej Brytanii i Danii. Stało się to, czego politycy europejskiej lewicy i centroprawicy się obawiali. Teraz gracze polityczni, którzy zdecydowanie negatywnie oceniają efektywność Unii, będą mieli wpływ na decyzje zapadające na forum europejskim, co więcej – będą mogli skutecznie hamować podejmowanie wielu decyzji. Co prawda do tej pory nie objęli oni żadnych istotnych stanowisk w strukturach europejskich ani nie wpłynęli znacząco na głosowania w Parlamencie Europejskim, jednak nie oznacza to, że nie przyczynią się oni do pogłębienia negatywnych już postaw względem procesu integracji europejskiej.

Niekorzystne tendencje dotyczące pogłębienia integracji nie powinny jednak zniwelować starań o kontynuację tego procesu. Wiele państw człon-

kowskich Unii Europejskiej jest gotowych na dalsze zacieśnianie współpracy. W opinii wielu ekspertów Unia Europejska jest czymś więcej niż organizacją międzynarodową. Teoretycznie można by było ją uznać za konfederację, czyli związek państw, jednak twór, jakim jest Unia Europejska, wykracza również poza klasyczną definicję konfederacji ze względu na szerszy zakres przyznanych jej przez państwa członkowskie kompetencji.

Podczas pierwszych etapów integracji chciano stworzyć „Stany Zjednoczone Europy”. Taką ideę polityczną i ekonomiczną przedstawił w 1946 r. W. Churchill. Z kolei J. Monet, który był pierwszym szefem Wysokiej Władzy w EWWiS, miał wizję stworzenia europejskiego superpaństwa. Mówiąc o sferze ekonomicznej, Wspólnota zrealizowała większość z postawionych zadań. Monet, który był współtwórcą EWWiS oraz Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej, stwierdził pod koniec swojego życia, że „następnym razem jednocześnie Europy zaczynałby nie od gospodarki, lecz od kultury i nauki rozumienia sąsiada” (Krzemiński, 2002, s. 19). Właśnie na tej płaszczyźnie widzimy największe rozbieżności. Państwa należące do Unii Europejskiej mają bogatą historię, odrębne języki, kulturę, religię, co może utrudniać proces tworzenia wspólnego państwa. Nie można jednak zapominać, że w wielu miejscach Unia Europejska wzmacnia lokalną kulturę i tożsamość, dlatego obawy o utratę własnej tożsamości narodowej wydają się nieuzasadnione. Na potwierdzenie tej tezy można przytoczyć przykład nie tylko Niemiec, ale także Stanów Zjednoczonych, gdzie federalna struktura państwa nie doprowadziła do zaniku lokalnych tradycji i zwyczajów kulturowych.

W dzisiejszych czasach idea jednej Europy wciąż jest aktualna. Do jednej z bardziej znanych wypowiedzi w XXI w. możemy zaliczyć propozycję niemieckiego ministra spraw zagranicznych J. Fischera. Po raz pierwszy zaprezentował ją 12 maja 2000 r. w Berlinie, wywołując tym samym duże zainteresowanie. Przekonywał on, że konieczne jest podjęcie nowych, odważnych kroków jednoczenia Europy. Uważał bowiem, że konieczne jest stworzenie Federacji Europejskiej. „Integracja polityczna musiałaby uwzględniać podział suwerenności pomiędzy Europą a państwami narodowymi, aby nie doprowadzić do wrażenia, że powstaje anonimowa superstruktura, która byłaby odległa od obywateli” (Kłys, 2012, s. 164). Federacja podejmowałaby tylko te działania, które musiałaby być podejmowane

na poziomie europejskim, pozostałe regulacje należałyby do państw narodowych, podobnie jak wyraża to zasada subsydiarności. Jak przekonywał Fischer, „byłaby to federacja szczupła i jednocześnie zachowująca zdolność do działania, oparta o w pełni suwerenne i świadome swej roli państwa narodowe” (Fischer, 2000).

Unia Europejska z pewnością może pochwalić się dużym sukcesem w sferze integracji gospodarczej. UE jest największą potęgą na świecie, co potwierdzają dane Międzynarodowego Funduszu Walutowego. Jednakże dużo słabsza jest siła polityczna Wspólnoty. W świecie, w którym kreuje się nowy ład międzynarodowy, w świecie zglobalizowanym, w którym aspirację na silnego gracza na arenie międzynarodowej mają państwa z szybko rozwijającymi się gospodarkami, jak np. Brazylia, Indie, Chiny, Japonia, Rosja, Unia nie może zaprzestać procesu integracyjnego. Państwa europejskie, terytorialnie niewielkie w porównaniu z wymienionymi wyżej krajami, nie będą nigdy liczyć się na scenie międzynarodowej w pojedynkę, co jest istotnym argumentem przemawiającym za ideami federacyjnymi.

## **FEDERACJA JAKO OPTIMALNY SYSTEM POLITYCZNY DLA PAŃSTW UNII EUROPEJSKIEJ**

Dokonując analizy teoretycznej różnych modeli federacji oraz praktycznego zastosowania systemu federalnego w Stanach Zjednoczonych, Niemczech, Szwajcarii oraz Kanadzie, można sprawdzić, czy takie rozwiązanie sprawdziłoby się w strukturach Unii Europejskiej. „Dwa główne ośrodki myśli federalnej – Stany Zjednoczone i Niemcy – to książkowe wręcz przykłady budowania narodu i państwa z istniejących wcześniej odrębnych jednostek” (Borkowski, 2006, s. 87). W tych krajach proces scalania zachodził w sprzyjających warunkach politycznych, których nie znajdziemy w UE. Zasadniczą różnicą między tymi książkowymi wzorami a Wspólnotą jest to, iż nie było tam ukształtowanych państw narodowych, a w Unii jest ich 28. Niemcy i USA nie miały problemu stworzenia jedności, gdyż nie było tam ukształtowanego narodu, który poszukiwał rozwiązań instytucjonalnych. Proces tworzenia federacji zależy od woli zainteresowanych państw. Szwajcarskie kantony, kanadyjskie prowincje czy amerykańskie stany same się zintegrowały, nie potrzebowały do tego zewnętrznego podmiotu. Unia go potrzebuje, dlatego

powstanie federacji we Wspólnocie musiałyby mieć inny wymiar niż ten zaprezentowany w wyżej wymienionych państwach.

Mówiąc o potencjalnym systemie federalnym Unii Europejskiej, warto zwrócić uwagę na aspekty myśli federalnej kształtujące się na początku integracji europejskiej. W powojennej Europie możemy wyróżnić trzy nurty federalizmu: projekt polityczny A. Spinello, projekt polityczny J. Moneta oraz federalizm integralny.

Ideologia Spinello nawoływała do zlikwidowania podziału w Europie na państwa narodowe, gdyż mogły one znowu doprowadzić do wybuchu nacjonalistycznych ruchów. W miejsce państw należy stworzyć federację zapewniającą bezpieczeństwo oraz rozwiązującą ówczesne problemy. Badacz uważał, że konieczne jest stworzenie autonomicznego (niereprezentującego interesów żadnego kraju czy partii politycznej) ruchu społecznego, który skłoni rządy państw do zastosowania rozwiązań federalnych. Co więcej, ruch federalny musi łączyć się w struktury ponadnarodowe, aby w ten sposób wzmocnić swoje oddziaływanie i jednocześnie tworzyć załączek lojalności na poziomie europejskim. Spinelli chciał stworzenia konstytucji oraz powołania na jej mocy instytucji federalnych. Owe działania miały być kreowane przez obywateli w ramach ruchu w celu wyegzekwowania od rządów państw europejskich rozpoczęcia procesu konstytucyjnego. Nurt reprezentowany przez Włocha nie zapobiegł jednak odbudowie Europy na płaszczyźnie narodowej (Borkowski, 2006, s. 95).

W latach 50. XX w. zaprezentowana wyżej wizja zesłała na dalszy plan, ustępując miejsca koncepcji J. Moneta. Dla niego 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. Polityk mówił o konieczności przekazania przez państwa kompetencji na poziom wspólnotowy. Utworzenie organów ponadnarodowych miało promować dalszą integrację. Natomiast podział kompetencji między federację a części składowe (państwa europejskie) miał wynikać z ekonomicznej efektywności. Monet uważał, że proces ten może być zapoczątkowany, jeśli społeczeństwo europejskie zostanie uświadomione, jakie korzyści może przynieść tego rodzaju zrzeszenie. Należy pokazać ludziom, że federacja

jest bardziej skuteczną i lepszą formą działania niż państwa.

Federalizm integralny utożsamiony jest z filozofią personalistyczną, która rozwinęła się w latach 20. i 30. XX w. we Francji. Nurt ten stawia człowieka w centrum zainteresowania. Człowiek jest osobą, która istnieje i realizuje się w różnorodnych związkach i wspólnotach, natomiast właśnie bogactwo tych instytucji, w które jest włączony, świadczy o jego realizacji, a jednocześnie broni go przed uniformizacją czy zdominowaniem przez ogół. Ludzie pełnią różne funkcje: są obywatelami, rodzicami, przedsiębiorcami, reprezentują różne wyznania, grupy etniczne czy zawody itp. Dlatego nie możemy ich podporządkować tylko jednej wspólnotie, społeczeństwu, organizacji, ponieważ zagraża to ich wolności. Wolność wyrażana jest poprzez partycypację. Właśnie uczestnictwo w małych wspólnotach pozwala człowiekowi współkształtować rzeczywistość. W tym ujęciu federalizm powinien być realizowany na poziomie: gminy, regionu, również przy budowaniu jedności europejskiej. Szczególnie ważna jest zasada subsydiarności – wspólnoty wyższego rzędu powinny ingerować wtedy i tylko wtedy, gdy wspólnoty niższego rzędu nie potrafią wypełnić swoich funkcji. W świetle przedstawionej teorii federalizm będzie środkiem scalania Europy, będzie też chronić tożsamość, różnorodność oraz ograniczać nadmierną centralizację i ingerencję w życie jednostki (Borkowski, 2006, s. 100–103). Podejście federalizmu integralnego stało się również bliskie niemieckim politykom tworzącym system społeczno-ekonomiczny Republiki Federalnej Niemiec oparty na koncepcji społecznej gospodarki rynkowej. Jest to ważne, gdyż społeczna gospodarka rynkowa, jako podstawa ustroju gospodarczego państw, jest popularna w licznych krajach Unii Europejskiej (Dahl, 2015).

Teorię A. Spinellego i J. Moneta łączył wspólny cel, jakim jest bezpieczeństwo. Aczkolwiek jego osiągnięcie zapewnić miały rozbieżne metody. Federalizm integralny może być odpowiedzią na obecne obawy Europejczyków, którzy boją się utraty swojej tożsamości czy suwerenności związanej z pogłębieniem procesu integracji europejskiej. Przy czym należy jasno podkreślić, że budowa silnej politycznie i zjednoczonej Unii Europejskiej nie musi wykluczać indywidualizmu każdego z członków Wspólnoty. Federalizm zapewnia integrację heterogenicznych wspólnot przy zachowaniu ich różnorodności.

ści i autonomii (Borkowski, 2006, s. 92).

W tej sytuacji warto przyrzeć się konstrukcji instytucjonalnej Unii. Czy można dopatrzeć się federalnych elementów we Wspólnocie? Opinie na temat systemu politycznego są podzielone, ale nie możemy zaprzeczyć, że traktaty założycielskie wyposażyły UE w liczne elementy federalne. Dokumenty z Nicei i Amsterdamu wzmocniły ich pozycję. Jeśli przyjmiemy, iż istotą systemu federalnego jest podział oraz wspólne wykonywanie suwerenności, to bez trudności znajdziemy to zastosowanie w dzisiejszej Unii Europejskiej.

Wymieniając federalne elementy, możemy zacząć od prawa wspólnotowego, które ma bezwzględne pierwszeństwo przed prawem krajowym państw członkowskich. W krajach unijnych funkcjonują dwa systemy prawne: wspólnotowy i krajowy. Oba się ze sobą łączą, lecz nadrzędne jest prawo unijne. Jest to analogia do państwa federalnego, gdzie części składowe federacji posiadają swoje konstytucje, a w wypadku kolizji prawnych prawo federalne jest tym, do którego należy się zastosować.

Instytucje o charakterze ponadnarodowym występującym w UE są kolejnym elementem federalnym. Obywatele Unii wybierają swoich przedstawicieli w wyborcach, ci natomiast łączą się w Parlamencie według opcji ideologicznych, a nie przynależności narodowej. Należy tu jednak podkreślić, iż kompetencje Parlamentu Europejskiego nie równają się z uprawnieniami parlamentów narodowych, a frakcje polityczne nie są partiami politycznymi. Konieczna jest konstytucjonalizacja UE, aby życie polityczne toczyło się na poziomie wspólnotowym.

Organem ponadnarodowym, niezależnym jest Komisja Europejska. W jej skład wchodzi politycy z różnych krajów, nie reprezentują interesów państw, z których pochodzą. Pełnią oni funkcje administracyjne, tworzą politykę czy wydają akty prawne. Komisja nie ma mandatu demokratycznego, skorelowanie jej kadencji z kadencją Parlamentu Europejskiego ma charakter techniczny, nie zaś wynikający z natury ich wzajemnych związków. Tryb jej powołania jest złożonym procesem interakcji pomiędzy rządami państw członkowskich a Parlamentem Europejskim.

Analizując konstrukcję wymiaru sprawiedliwości w Unii Europejskiej i jego funkcjonowanie, bez wątpienia można stwierdzić, że wykracza on

poza model konfederacyjny. Europejski Trybunał Sprawiedliwości i Sąd Pierwszej Instancji, poza rozstrzyganiem sporów kompetencyjnych, strzegą przestrzegania prawa wspólnotowego przez kraje członkowskie. Efektywność Trybunału byłaby o wiele większa, gdyby zostały wprowadzone jednolite prawa w całej Wspólnocie.

Największym przejawem integracji jest integracja monetarna, ponieważ pieniądź stanowi jeden z najistotniejszych atrybutów suwerenności. Od początku 1999 r. istnieje unia walutowa ze wspólną walutą – „euro”, które weszło do obiegu z dniem 1 stycznia 2002 r. Działalność Europejskiego Banku Centralnego, który odpowiedzialny jest za prowadzenie polityki pieniężnej dla krajów członkowskich strefy euro, z pewnością można uznać za kolejny element zbliżający Unię Europejską do modelu federacyjnego. Na uwagę zasługuje fakt, że do „strefy euro” nie należą wszystkie kraje unijne, co stwarza ryzyko powstania Europy dwóch prędkości. W praktyce może to oznaczać ponowny podział państw europejskich na te ściślej ze sobą współpracujące i pogłębiające proces integracji oraz na te stanowiące tzw. peryferię w ramach Unii Europejskiej.

Elementem zbliżającym Unię Europejską w kierunku federacji jest również obywatelstwo Unii Europejskiej, które posiada każdy obywatel kraju należącego do Unii Europejskiej. Poza swoim krajowym mamy jeszcze obywatelstwo europejskie. Wraz z wejściem w życie Traktatu Lizbońskiego weszła w życie Karta Praw Podstawowych, która ma chronić prawa człowieka i obywatela Unii. Ustanowienie owych praw stanowi realny związek obywatela z Unią.

Przedstawione w niniejszej pracy argumenty dowodzą, że Unia Europejska posiada wiele cech charakterystycznych dla federacji. Zdaniem J. Borkowskiego (2006, s. 106): „UE dzisiaj w zasadzie wygląda jak system federalny, działa jak system federalny, dlaczego więc nie nazwać jej tworzącą się federacją?”. Elementy w niej istniejące nie gwarantują wprowadzenia tego systemu. Nie wszystkie kraje godzą się na taką wizję. Nie chcą oddać swojej suwerenności, pomimo iż w pewnym stopniu już to zrobiły dobrowolnie. Federalizm nie oznacza utraty tożsamości, można łączyć się w jednej wspólnocie i właśnie na jej forum podkreślić swoją kulturę, język czy historię. Europa jest kontynentem zróżnicowanym, aczkolwiek nasza kultura, języki wywodzą

się z podobnych źródeł. Warto mieć na uwadze, że znane na świecie systemy federalne nie powstały z dnia na dzień. Systemy polityczne, czy to Niemiec, czy Stanów Zjednoczonych, czyli państw z bogatą tradycją federalistyczną, ewoluują od wielu lat. Także Unia Europejska potrzebuje czasu na utworzenie federacji i nie będzie to proces szybki. Raczej należy się spodziewać stopniowego przenoszenia kolejnych kompetencji na szczebel wspólnotowy na przestrzeni kilku następných dekad.

## PODSUMOWANIE

Reasumując, można stwierdzić, że system federalny jest optymalnym rozwiązaniem dla Unii Europejskiej, ale nie jedynym. Potencjalna Federacja Europejska mogłaby być potęgą polityczną. Na dzień dzisiejszy jednak to rozwiązanie nie jest do zaakceptowania ani przez większość państw członkowskich, ani przez licznych obywateli Unii Europejskiej. Zaprezentowane nurty federalistyczne nie do końca pasują do charakteru Unii. Specyfika organizacji, jaką jest Unia Europejska, wymaga opracowania odrębnego federalistycznego modelu. Z pewnością musi on uwzględniać większą różnorodność i złożoność Unii Europejskiej, a przede wszystkim respektować prawo poszczególnych społeczeństw do zachowania własnej tożsamości narodowej. Trzeba również mieć na uwadze, że zarówno w przeszłości, jak i dzisiaj dla wielu federalna Unia Europejska nie jest dobrym rozwiązaniem. Wśród licznych koncepcji system federalny wydaje się jednym z bardziej kontrowersyjnych. Wiele osób uznaje, że tego typu rozwiązanie wiązałoby się z utratą suwerenności i indywidualności każdego z członków Unii Europejskiej.

System federalny z pewnością byłby dobrym rozwiązaniem dla Unii Europejskiej. Mimo że państwa członkowskie Unii Europejskiej nie są jeszcze na taki krok gotowe, to wprowadzenie systemu federalnego jest konieczne. Unia musi reagować na to, co dzieje się na świecie, nie może być tylko potęgą gospodarczą, ale przede wszystkim musi stać się aktywnym graczem politycznym na arenie międzynarodowej, adekwatnym do posiadanego potencjału ekonomicznego. Bez federacji cel ten będzie trudny do osiągnięcia.

## Literatura

- Barcz, J. (2008). *Poznaj Traktat z Lizbony*. Warszawa: Urząd Komitetu Integracji Europejskiej. ISBN 9788375670127.
- Barcz, J. (2009). *Przyszłość Unii Europejskiej. Kilka uwag o Traktacie z Lizbony*. Lublin: Wydawnictwo UMCS.
- Borkowski, P.J. (2006). *Federalizm a budowanie jedności Europy*, „Studia Europejskie” 2, s. 87–109. ISSN 1428-149X.
- Dahl, M. (2015). *Niemiecki model społecznej gospodarki rynkowej jako wzór dla polskich przemian systemowych po 1989 roku*. Warszawa: Dom Wydawniczy ELIPSA. ISBN 9788380170162.
- Doliwa-Klepacki, Z.M. (1993). *Wspólnoty Europejskie: Unia Europejska – CECA, EWG, EURATOM*. Białystok: Temida 2. ISBN 8386137002.
- Fiszer, J.M. (2003). *Wizje i perspektywy rozwoju Unii Europejskiej*. W: J.M. Fiszer (red.), *Wizje i perspektywy Unii Europejskiej a polska polityka integracyjna*. Warszawa: Oficyna Wydawnicza Wyższej Szkoły Handlu i Prawa im. Ryszarda Łazarskiego, s. 21–59. ISBN 8388690485.
- Herbut, R. (2006). *Wspólnota Europejska*. W: A. Antoszewski, R. Herbut (red.), *Systemy polityczne współczesnej Europy*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN, s. 301–336. ISBN 8301146222.
- Kłys, J. (2012). *Niemieckie wizje kształtu Unii Europejskiej w okresie rządów Gerharda Schrödera*, „Roczniki Integracji Europejskiej” 6, s. 159–174. ISSN 1899-6256.
- Krzemiński, A. (2002, 25–26 maja). *Francja i Niemcy. Od Cezara do Adenauera*, „Gazeta Wyborcza”, s. 19.
- Pacuła, P. (2011). *Kryzys ekonomiczny w Europie a bezpieczeństwo Unii Europejskiej i Polski*, „Bezpieczeństwo Narodowe” 17, s. 139–150.
- Sozański, J. (2010). *Prawo Unii Europejskiej po Traktacie Lizbońskim*. Warszawa–Poznań: Polskie Wydawnictwo Prawnicze IURIS. ISBN 9788389363747.
- Wiaderny-Bidzińska, K. (1999). *Polityczna integracja Europy Zachodniej*. Toruń–Warszawa: Wydawnictwo Adam Marszałek. ISBN 8371743580.

## Źródła internetowe

- Duchhardt, H. (2015). *Modell Europa*; online: <http://ieg-ego.eu/de/threads/modelle-und-stereotypen/modell-europa/heinz-duchhardt-modell-europa> (dostęp: 14.07.2015).

Europejski Portal Integracji i Rozwoju; online: <http://europejskiportal.eu/historia-integracji-europejskiej/2/> (dostęp: 10.06.2015).

Eurostat; online: <http://ec.europa.eu/eurostat> (dostęp: 11.06.2015).

Fischer, J. (2015). *Europa: od związku państw do federacji. Pełny tekst wykładu Joschki Fischera na Uniwersytecie Humboldta 12 maja 2000 r.*; online: <http://wyborcza.pl/1,75248,151494.html> (dostęp: 14.06.2015).

Paczeński, A. (2015). *Niepaństwowy system polityczny Unii Europejskiej*; online: [http://www.repozytorium.uni.wroc.pl/Content/60495/05\\_Anna\\_Paczesniak.pdf](http://www.repozytorium.uni.wroc.pl/Content/60495/05_Anna_Paczesniak.pdf) (dostęp: 20.03.2015).