

ADAM JASKULSKI

Poznań

## Federalizm europejski początków integracji europejskiej i doby kryzysu gospodarczego

### Wprowadzenie

Zakończenie II wojny światowej w wielu środowiskach wywołało dyskusję na temat konieczności przekształcenia instytucji państwa narodowego, jako odpowiedzialnej za dwa niszczycielskie kataklizmy<sup>1</sup>, które w niewielkim odstepie czasu zniszczyły kontynent europejski. Jedną z najdalej idących opcji, głoszącą tezę o konieczności zniesienia państw narodowych był federalizm.

W dobie kryzysu gospodarczego oraz będącego jego skutkiem kryzysu politycznego w Unii Europejskiej (UE), następuje powrót do poszukiwania wyjścia z tych kryzysów poprzez odwołanie się do koncepcji federacji. Dziś podobnie jak po II wojnie światowej źródeł kryzysu poszukuje się w słabości instytucji państwa narodowego.

Federalizm europejski jako pewien nurt składał się z kilku opcji różnie pojmujących drogę do ostatecznego celu. Niekiedy wręcz były i są to drogi wykluczające się, a przedstawiciele poszczególnych opcji zwalczali i zwalczają nawzajem swe poglądy<sup>2</sup>.

Jednakże celem niniejszego artykułu nie jest analiza poglądów federalistów u początków tworzenia Wspólnot Europejskich (WE) ani obecnie w dobie kryzysu. Prezentowany artykuł ma na celu, porównanie charakteru i znaczenia propozycji federalizujących WE/UE u zarania procesu integracji europejskiej i obecnie w dobie kryzysu, poprzez analizę proponowanych i przyjmowanych rozwiązań wpływających na federalizację konstrukcji europejskiej oraz momentów decydujących o wzmacnianiu albo osłabianiu pierwiastków federalnych w strukturze WE/UE. Istotą tak postawionego celu jest więc identyfikacja różnorodności i zmienności elementów federalnych<sup>3</sup> w założeniach i przyjmowanych konstrukcjach we wskazanych czasookresach procesu integracji europejskiej.

Dobór problemu badawczego, czyli porównanie tak różnych momentów procesu integracji europejskiej związany jest z łączącym je wspólnym hasłem, jakim jest federalizm. Federalizm, który zarówno po II wojnie światowej, jak i obecnie w opiniach wielu osób jest środkiem wyjścia z kryzysu, w którym znalazła się Europa. To właśnie w dokonaniu tak radykalnej jakościowej przemiany stosunków władzy pomiędzy państwami wielu upatrywało i obecnie upatruje panaceum na problemy związane z jedno-

<sup>1</sup> Por. P. J. Borkowski, *Polityczne teorie integracji międzynarodowej*, Warszawa 2007, s. 57.

<sup>2</sup> Ibidem, s. 57, 59–61.

<sup>3</sup> Por. D. Benson, A. Jordan, *Understanding task allocation in the European Union: exploring the value of federal theory*, „Journal of European Public Policy”, Vol. 15 Issue 1, s. 78–79.

zeniem się kontynentu. Drugim kluczowym elementem łączącym te dwa momenty czasowe jest kryzys. Dlatego też punktem wyjścia do prowadzonej analizy musi być syntetyczne porównanie sytuacji wyjściowych. Dopiero precyzyjna diagnoza kryzysu umożliwi poprawne prowadzenie dalszych wywodów.

Tym samym warto postawić pewne pytania badawcze, ułatwiające dokonanie porównania przedstawionego w powyższym problemie badawczym. Czy nie jest tak, iż dziś strukturą oskarżaną o wywołanie kryzysu w poszczególnych państwach UE jest państwo narodowe? Czy mityczny powrót do idei federacji europejskiej jest odpowiedzią na istniejący kryzys? Czy prezentowe rozwiązania są faktycznie propozycjami budującymi federację europejską?

### Początki integracji europejskiej i kryzys państwa narodowego

Kryzys przypisywany państwu narodowemu po zakończeniu II wojny światowej opierał się na przekonaniu, iż pokonanie Niemiec nie rozwiązało realnego problemu, gdyż w Europie z czasem dojdzie do „odtworzenia podziałów i nacjonalizmów sprzed wybuchu wojny”. Doświadczenie wojny uznano za katalizator zmian, gdyż jej okrucieństwa miały unaocznić bankructwo państwa narodowego, jako struktury terytorialnej niezdolnej do zapewnienia bezpieczeństwa fizycznego swoim obywatelom. Struktury państwowe były przez wielu traktowane jako przeznaczone do walki o potęgę, a nie dbanie o dobrobyt obywateli, dlatego też ich użyteczność została wyczerpana<sup>4</sup>.

Analizę należy rozpocząć od oceny przepisów trzech traktatów: Traktatu ustanawiającego Europejską Wspólnotę Węgla i Stali (TEWWiS)<sup>5</sup>, Traktatu ustanawiającego Europejską Wspólnotę Obronną (TEWO)<sup>6</sup> i Traktatu ustanawiającego Europejską Wspólnotę Polityczną (TEWP)<sup>7</sup>. Zasadniczo należy odpowiedzieć na pytanie, czy proponowane w tych aktach rozwiązania były w swej rzeczywistości federalne.

Na początek należy podkreślić, iż o ile federalizm (pod osłoną supranarodowości) w TEWWiS był ukryty w przepisach traktatu, o tyle w przypadku dwóch kolejnych już bardzo wyraźnie na wstępie, tj. w preambułach i pierwszych artykułach odwołano się do supranarodowego (a więc w nomenklaturze Monnet, federalnego) charakteru powołanych Wspólnot.

W szczególności preambuła TEWP rozpoczyna się od zwrotu „My, Narody”, co nawiązuje do konstytucji Stanów Zjednoczonych Ameryki<sup>8</sup>, a więc federacji, która dla wielu była wzorem postępowania państw europejskich. Co istotne powołany traktat stanowi, iż powołana Wspólnota Europejska o supranarodowym charakterze jest oparta na unii obywateli i państw oraz jest nierozzerwalna. Te sformułowania bez wątpienia wskazują na federalistyczne zamierzenia osób zaangażowanych w przygotowanie

<sup>4</sup> Por. P. J. Borkowski, op. cit., s. 58.

<sup>5</sup> *Treaty establishing the European Coal and Steel Community*, Signed at Paris, 18 April 1951.

<sup>6</sup> *European Defense Community Treaty*, Signed at Paris, 27 May 1952.

<sup>7</sup> *Draft Treaty embodying the Statute of the European Community*, adopted by the *ad hoc* Assembly at Strasbourg on 10 March 1953.

<sup>8</sup> *Historia ustroju państwa w tekstach źródłowych*, red. B. Lesiński, J. Walachowicz, Warszawa–Poznań 1992, s. 105.

TEWO, a przede wszystkim TEWP. Przechodząc do konkretnych rozwiązań należy wskazać, iż parlament EWP został skonstruowany jak klasyczny parlament państw federalnych. Miał więc składać się z dwóch izb o co do zasady równych uprawnieniach, gdzie w izbie pierwszej miały być reprezentowane narody wchodzące w skład Wspólnoty, a w skład drugiej mieli wchodzić przedstawiciele państw członkowskich. Jednakże zasiadające w Senacie miały być niezależne od państw członkowskich. Interesy członków Wspólnoty miała reprezentować Rada Ministrów Narodowych o bardzo wąsko określonych uprawnieniach.

Kluczowym założeniem EWO było stworzenie wspólnej armii europejskiej, zarządzanej przez instytucje supranarodowe. Armia ta miała zastąpić armie państw członkowskich. Tylko w wyjątkowych sytuacjach członkowie EWO mogli tworzyć siły zbrojne poza ramami armii europejskiej (np. w celu prowadzenia operacji w koloniach). Armia europejska miała więc zadanie polegające na obronie terytoriów wszystkich państw członkowskich. Był to projekt o zasadniczym znaczeniu, gdyż w swych założeniach pozbawiał państwa członkowskie podstawowego atrybutu suwerenności, jakim jest posiadanie własnych sił zbrojnych. Zważywszy na ledwo co zakończoną II wojnę światową i toczącą się „zimną wojnę”, było to rozwiązanie o bezprecedensowym charakterze.

Jak zatem wynika z przedstawionych założeń koncepcje prawne, na których opierał się TEWP były w ogromnym stopniu federalne, nawet jeśli „*the F word*” w samym traktacie się nie pojawia. Natomiast kwestią czysto spekulacyjną jest ocena systemu, który w praktyce funkcjonowałby na bazie wskazanych w podstawowym zakresie założeń. Trudno w tym miejscu ocenić, czy faktyczna integracja państw wchodzących w skład Wspólnot prowadziłyby do powstania państwa federalnego. Co jednak istotne z punktu widzenia niniejszej analizy, to właśnie fakt istnienia w TEWP i pośrednio także TEWO i TEWWiS podstaw prawnych, które dawały możliwość tworzenia państwa federalnego.

Odrzucenie projektu TEWO przez francuskie Zgromadzenie Narodowe w sierpniu 1954 r. spowodowało bezprzedmiotowość dalszego procedowania z TEWP<sup>9</sup>. Było to kluczowym momentem w integracji europejskiej gdzie decyzja polityczna zablokowała możliwość stworzenia w Europie zrębów państwa federalnego. Ewolucja sytuacji politycznej we Francji oraz zakończony okres „najgorętszego” fragmentu zimnej wojny, spowodowały iż brak było woli politycznej do ratyfikacji przedmiotowego traktatu.

Taki stan wyraźnie wskazywał, iż wśród elit państw członkowskich nie było już tak znaczącego poparcia dla idei federacji europejskiej. Państwo narodowe obroniło swój byt w Europie.

Podjęta następnie udana próba integracji gospodarczej była naznaczona znamieniem niepowodzenia inicjatywy EWP. Przepisy TEWG i TEWEA były wręcz regresywne w porównaniu do stosunkowo ambitnych przepisów dotyczących funkcjonowania EWWiS.

Pomimo tego pierwszy przewodniczący Komisji EWG Walter Hallstein podjął próbę, z wykorzystaniem aktywności prawotwórczej Europejskiego Trybunału Spra-

<sup>9</sup> K. Popowicz, *Historia integracji europejskiej*, Warszawa 2006, s. 54–61.

wiedliwości, inkrementalnego wzmocnienia instytucji supranarodowych, a więc wzmocnienia wpływu elementów federalnych w strukturze zarządzania integracją europejską. Podkreślić należy niezmiernie istotną koincydencję czasową z dwoma kluczowymi wyrokami ETS, a więc w sprawie Van Gend & Loose<sup>10</sup> i Flaminio Costa<sup>11</sup>, które to stworzyły federalny fundament systemu prawnego EWG i pozostałych Wspólnot. Propozycje W. Hallsteina polegały na uzyskiwaniu bezpośrednio przez EWG dochodów z ceł pobieranych na granicach celnych Wspólnoty, które zasilać miały budżet pozostający w dyspozycji Komisji Europejskiej. Dodatkowo miało to zostać powiązane ze zwiększeniem kontroli Parlamentu Europejskiego nad KE, jako władzy mającej decydować o przeznaczeniu pobranych środków<sup>12</sup>. Inicjatywy te zostały zablokowane przez de Gaulle, a one miały bez wątpienia skutkować dalszą federalizacją struktury instytucjonalnej, a najprawdopodobniej w dalszej perspektywie być punktem do podejmowania w przyszłości działań o podobnym charakterze.

Wywołany przez francuskie władze kryzys „pustego krzesła” był motywowany zmianą sposobu głosowania w Radzie Ministrów, jednakże jego tłem był brak zgody prezydenta Ch. de Gaulle na podejmowane próby zwiększania kompetencji KE i PE. Z punktu widzenia koncepcji integracji europejskiej prezentowanej przez gen. Ch. de Gaulle’a takie działania miały charakter konfrontacyjny<sup>13</sup>. Dlatego też zakończenie kryzysu poprzez przyjęcie kompromisu luksemburskiego, którego treść odzwierciedlała bardziej międzyrządową koncepcję integracji europejskiej, i co się z tym wiązało odrzucenie propozycji KE, spowodowało nie tylko nie możliwą dalszą federalizację Wspólnot, ale skutkowało także osłabieniem Komisji Europejskiej, a więc swoistym regresem supranarodowości. Zwycięstwo koncepcji prezydenta Francji zapoczątkowało proces politycznej marginalizacji KE oraz prezentowanych przez nią idei. Ostatecznie więc możliwość federalizacji została zablokowana.

W praktyce idee powołania państwa federalnego w Europie, zastąpiono technicznym rozwiązaniem, jakim jest metoda Monneta. Przy czym należy wyraźnie zaznaczyć, iż sam J. Monnet stwierdził, iż instytucje supranarodowe, to innymi słowy mówiąc instytucje federalne<sup>14</sup>. Warto podkreślić, iż słowa te utożsamiające te dwa znaczenia padły w czasie trwania procesu ratyfikacji traktatu o EWO. Jednakże po początkowych sukcesach, także jej funkcjonalność okazała się być ograniczona.

Jak pokazała przyszłość, Europa była zdolna wyjść z kryzysu, wywołanego przez państwo narodowe, *de facto* wzmocniając tę konstrukcję polityczną<sup>15</sup>. Została ona umocniona w taki sposób, iż dziś kryzys z przeszłości, jakim była niezdolność państw narodowych do pokojowego współistnienia w Europie, został wyeliminowany w rzeczy-

<sup>10</sup> Wyrok Trybunału z dnia 5 lutego 1963 r. *NV Algemene Transport- en Expeditie Onderneming van Gend & Loos przeciwko Nederlandse administratie der belastingen*, sprawa 26/62.

<sup>11</sup> Wyrok Trybunału z dnia 15 lipca 1964 r. *Flaminio Costa przeciwko E.N.E.L.*, sprawa 6/64.

<sup>12</sup> K. Popowicz, op. cit., s. 94–95.

<sup>13</sup> Por. G. Andréani, *What future for federalism?*, Londyn 2002, s. 2.

<sup>14</sup> J. Monnet, *Speeches delivered by Mr Jean Monnet, President of the High Authority At the inauguration of the High Authority on August 10th, 1952, in Luxembourg At the opening session of the Assembly on September 11th, 1952, in Strasbourg, European Coal and Steel Community, September 1952*, s. 9; por. G. Andréani, *What future for federalism?*, Londyn 2002, s. 1.

<sup>15</sup> P. J. Borkowski, op. cit., s. 104–114.

wistości politycznej. Dlatego też poglądy głoszące konieczności stworzenia federacji, jako panaceum na problem wojny, straciły rację bytu. Należało poszukiwać nowych uzasadnień dla tej koncepcji.

### **Kryzys gospodarczy i polityczny Unii Europejskiej oraz kryzys państwa narodowego**

Sytuacja kryzysowa wywołana turbulencjami na rynkach finansowych, która zaistniała obecnie stała się właśnie oto takim nowym uzasadnieniem dla potrzeby wprowadzenia rozwiązań federalnych. Warto jednakże podkreślić ważną kwestię językową. Mianowicie pojawiające się głosy o niezbędności przekształcenia Unii w federację ograniczają się w rzeczywistości do proponowania rozwiązań federalizujących istniejącą strukturę, a nie zakładają ich zasadniczej transformacji, która miałaby przekształcić Unię Europejską w państwo federalne.

Unia Europejska, przede wszystkim za sprawą orzeczniczej aktywności ETS jest dziś strukturą quasi-federalną, i to zarówno w opiniach zwolenników ściślejszej integracji, jak i jej przeciwników<sup>16</sup>.

Pytaniem, na które należy odpowiedzieć, jest pytanie o zdolność i możliwość wprowadzania rozwiązań federalnych do istniejącej struktury. Gdzie jest granica pomiędzy quasi-federacją a federacją? Czy może propozycja „federacji państw narodowych” jest tylko inną nazwą na tą pierwszą albo drugą z wymienionych form? A może stanem pośrednim pomiędzy nimi? Są to pytania, na które nie ma jednoznacznej odpowiedzi, gdyż sytuacja Unii Europejskiej jest zbyt złożona, aby jednoznacznie można było zakwalifikować obecną strukturę do którejś z kategorii. Nie można także jeszcze odpowiedzieć na pytanie co w zamyśle przewodniczącego KE oznacza użyty przez niego termin.

Główną przeszkodą, pomimo podejmowanych działań i składanych deklaracji, w budowie federacji europejskiej jest fakt, iż UE zajmuje się obecnie kwestiami, które choć ważne z punktu widzenia obywateli nie są jednak dla nich najistotniejsze. I choć UE uzyskuje coraz większy wpływ i na te zagadnienia, jednak zasadnicza władza w tych obszarach i zdolności działania pozostaje na poziomie narodowym. Dla przykładu można wskazać choćby obszar: bezpieczeństwa wewnętrznego, edukacji, wydatków socjalnych<sup>17</sup>.

Innym istotnym elementem odróżniającym UE od państw federalnych są bardzo wąskie uprawnienia wykonawcze instytucji UE w stosunku do całości polityk implementowanych w państwach członkowskich. Gdyż zasadą jest ich realizacja właśnie poprzez organy państw członkowskich, a wyjątkiem przez KE.

Starając się natomiast określić kształt federalizmu europejskiego współcześnie należy szczególną uwagę poświęcić na procesy i wydarzenia związane z próbą wprowadzenia w życie Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy.

<sup>16</sup> Por. A. Moravcsik, *European Federalism: Rhetoric and Reality, The Federal Vision: Legitimacy and Levels of Governance in the US and the EU*, red. K. Nicolad'is, R. Howse, Oxford University Press, Oxford 2001, s. 162–163.

<sup>17</sup> *Ibidem*, s. 162–163.

Przywódcy UE i państw członkowskich naciskający na proces konstytucjonalizacji UE, nie dostrzegli podstawowej różnicy pomiędzy zmianami konstytucyjnymi i ponadnarodowymi. O ile obywatele byłiby w stanie generalnie zaakceptować zmiany ponadnarodowe, mające na celu polepszenie efektywności pracy UE i zwiększenie przejrzystości jej funkcjonowania, o tyle nie chcą większej konstytucjonalizacji UE, jako procesu prowadzącego do budowy państwa federalnego, którego to projektu obywatele nie akceptują<sup>18</sup>.

Poniżej zostanie zaprezentowana analiza rozwiązań, które pojawiły się w wystąpieniach czy dokumentach: przewodniczącego Rady Europejskiej, kanclerz Republiki Federalnej Niemiec oraz przewodniczącego Komisji Europejskiej.

W związku z czerwcowym spotkaniem Rady Europejskiej w 2012 roku, przewodniczący tej instytucji przedstawił program reform gospodarczych i prawnych na okres najbliższych 10 lat, który w swych założeniach ma zapewnić stabilność i dobrobyt państw członkowskich UE, w szczególności członków strefy euro<sup>19</sup>. Program wskazuje na cztery obszary reform, przy czym jeden z nich w założeniach ma zapewnić „niezbędną legitymację demokratyczną i odpowiedzialność za podejmowanie decyzji w ramach unii gospodarczej i walutowej w oparciu o wspólne sprawowanie suwerenności nad wspólnymi politykami oraz solidarność”<sup>20</sup>. Pozostałe trzy propozycje to projekt: unii bankowej, nadzoru nad polityką budżetową państw członkowskich, czyli tzw. unii fiskalnej oraz koordynacja polityk gospodarczych państw członkowskich. Najistotniejsze są rozważania dotyczące dwóch pierwszych inicjatyw<sup>21</sup>.

Projekt unii fiskalnej, w zakresie jaki zakłada między innymi w przyszłości emisję wspólnego długu przez państwa członkowskie, został jednak skrytykowany przez kanclerz RFN A. Merkel, która określiła go jako ekonomicznie zły i nieproduktywny. A jak wiadomo bez zgody Niemiec, żadne propozycje nie zostaną wdrożone<sup>22</sup>. Należy jednak podkreślić, iż RFN opowiada się za zacieśnieniem kontroli nad polityką budżetową państw członkowskich, jednakże zasadniczy nacisk ma być położony na środki o charakterze długoterminowym i zabezpieczającym, a nie takie których zwolennikami są choćby rządy Francji i Włoch, które mają na celu poprawę sytuacji w danym momencie, bez wiązania się określonymi zobowiązaniami na przyszłość<sup>23</sup>. Kanclerz RFN ma świadomość, iż w sensie ekonomicznym emisja wspólnego długu będzie dla RFN oznaczać *de facto* konieczność zapłaty wyższych kosztów jego obsługi, niż w przypadku obsługi tylko niemieckiego długu publicznego.

<sup>18</sup> L. Miles, *Editorial: The Paradox of a Popular Europe*, „Journal of Common Market Studies”, September 2004, Vol. 42, Issue Supplement, s. 6; L. Miles, *Editorial: A Fusing Europe in a Confusing World?*, „Journal of Common Market Studies”, September 2005, Vol. 43, Issue Supplement, s. 6.

<sup>19</sup> Przewodniczący Rady Europejskiej, *W kierunku faktycznej Unii Gospodarczej i Walutowej, Sprawozdanie przewodniczącego Rady Europejskiej Hermana Van Rompuy'a*, Bruksela, 26 czerwca 2012 r., EUCO 120/12, s. 1–7.

<sup>20</sup> *Ibidem*, s. 3.

<sup>21</sup> Projekt unii bankowej zostanie poddany analizie w miejscu odnoszącym się do wystąpienia przewodniczącego KE z dnia 12 września 2012 roku.

<sup>22</sup> A. Faiola, M. Birnbaum, *Germany offers vision of federalism for the European Union*, „Washington Post”, 27 czerwca 2012.

<sup>23</sup> Euractive, *Merkel insists on fiscal union before debt sharing*, pobrano ze strony: <http://www.euractiv.com/euro-finance/merkel-insists-fiscal-union-debt-news-513613>.

Kolejnym analizowanym projektem jest koncepcja „federacji państw narodowych” zaprezentowana przez przewodniczącego Komisji Europejskiej<sup>24</sup>. Zapowiedź J. M. Barroso przedstawienie szczegółów jego planu umożliwi dokonanie szczegółowej oceny projektu. Jednakże można przypuszczać, iż nie będą to żadne nowatorskie rozwiązania, wcześniej nieproponowane.

Jedyną konkretną propozycją, która pojawiła się w wystąpieniu przewodniczącego KE jest nawoływanie do zawiązania unii bankowej. Jednakże jest to koncepcja już wcześniej zaprezentowana, gdyż już w czerwcu 2012 roku szefowie państw i rządów członków UE zgodzili się zasadniczo na stworzenie bankowego systemu nadzorczego na poziomie UE, który miałby być sprawowany przez Europejski Bank Centralny. Z czasem jednak niemiecki minister finansów Wolfgang Schäuble stwierdził, iż najważniejszy jest czynnik jakościowy w działaniu systemu i powinien on objąć tylko największe banki<sup>25</sup>.

Dodatkowo sam pomysłodawca dostrzega, iż być może jego zamierzenia (które nie są przecież jeszcze sprecyzowane) zostaną uznane za zbyt ambitne, wręcz nierealistyczne. Należy więc zastanowić się nad intencjami, które leżały u podstaw wystąpienia J. M. Barroso, czy nie jest ono tylko i wyłącznie reakcją na wcześniejsze propozycje przewodniczącego RE, a więc elementem rywalizacji politycznej pomiędzy tymi politykami.

Pojawiające się komentarze także ze strony ekspertów, iż wizja Barroso, powołania federacji państw narodowych jest nierealistyczna, gdyż nie zostanie poparta przez państwa członkowskie<sup>26</sup>, współgrają z dotychczasową aktywnością największych państw członkowskich w dobie kryzysu, ale także w okresie zawirowań postkonstytucyjnych.

Sam projekt unii bankowej tylko w ograniczonym stopniu skutkuje federalizacją UE. Należy podkreślić, iż władza nadzorcza zostanie przekazana instytucji niepolitycznej, a więc skutki z tego przesunięcia dla wzmocnienia instytucji UE będą bardzo niewielkie. Sama unia bankowa obejmować będzie bardzo niewielki obszar aktywności, będzie to wąskie sektorowe uprawnienie. Podnoszony argument o niezależności unii bankowej od rządów państw członkowskich nie jest niczym nowym. Tego typu uprawnienia z zasady w poszczególnych państwach są powierzane agencjom niezależnym od władzy politycznej. Można by tu przywołać choćby organy ochrony konkurencji czy regulatory rynków energetycznych albo telekomunikacyjnych. W Polsce kompetencje, które najprawdopodobniej zostaną przekazane do wspólnego wykonywania znajdują się obecnie we władaniu Komisji Nadzoru Finansowego, która to instytucja także jest podmiotem niezależnym od rządu, co wynika z ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym<sup>27</sup>. A więc jedyną różnicą będzie wykonywanie tej władzy na poziomie ponadnarodowym.

---

<sup>24</sup> Przewodniczący Komisji Europejskiej, *Oreǳie o stanie Unii w 2012 r. Sesja plenarna Parlamentu Europejskiego / Strasburg 12 września 2012 roku.*

<sup>25</sup> Por. L. Norman, G. Steinhäuser, *EU Chief Calls 'Federation' the Way Forward for Bloc*, „The Wall Street Journal”, Wednesday, September 12, 2012.

<sup>26</sup> Ibidem, Przewodniczący Komisji Europejskiej, op. cit.

<sup>27</sup> Ustawa z dnia 21 lipca 2006 r. o nadzorze nad rynkiem finansowym (Dz. U. 2006, Nr 157, poz. 1119).

Propozycje składane choćby przez przewodniczącego KE mogą wywoływać pozytywne oddźwięki w PE, który uznaje siebie za główny podmiot predestynowany do rządzenia „federacją państw narodowych”, jednakże z punktu widzenia państw członkowskich są one bez większego znaczenia. W dobie kryzysu gospodarczego i politycznego i, co istotniejsze, kryzysu zaufania, obywatele państw członkowskich nie będą skłonni, jak oczekują niektórzy przedstawiciele UE, przenieść swoich lojalności na poziom UE. Wezwania do większej federalizacji mogą przynosić tylko i wyłącznie przyjmowanie rozwiązań korzystnych z punktu widzenia najsilniejszych ekonomicznie państw członkowskich. Rozwiązań, które zwiększą ich kontrolę nad systemem zarządzania ekonomicznego UE, gdyż celem tych państw, poza wyjściem UE z kryzysu jest w sposób oczywisty, takie zabezpieczenie mechanizmów systemowych, które w najefektywniejszy sposób ustrzegą ich gospodarki narodowe przed przyszłymi turbulencjami, których źródłem mogą być załamania pochodzące z innych państw UE czy obszarów poza nią.

Podobnie jak winą za wywoływanie wojen obarczano państwo narodowe, tak i dziś przyczyn kryzysu gospodarczego w Europie w nim się upatruje. Nie można jednakże zapomnieć, iż kryzys zapoczątkowany został przez nierozważne postępowania sektora finansowego. Co jednak potwierdza tylko tezę o słabości państw, które nie były w stanie takim nadużyciom zapobiec. Sytuacja państw członkowskich UE jest jednakże specyficzna, gdyż kryzys gospodarek państw członkowskich jest przede wszystkim efektem braku koniecznych reform i zachwianej dyscypliny budżetowej, a w dalszej kolejności niezdolności radzenia sobie z zaistniałą sytuacją. A więc w tym aspekcie istnieje podobieństwo sytuacji z okresem powojennym, gdy państwo także uznane zostało za winnego kryzysu, jakim były dwie wojny światowe. W praktyce jest to upraszczanie sytuacji, jednakże z punktu widzenia założeń niniejszego artykułu, liczy się odbiór społeczny.

Jednak jeden ważny czynnik różni postrzeganie źródeł kryzysu współcześnie i 60 lat temu. Ma to związek z zaangażowaniem społeczeństw w kształtowanie struktury Unii Europejskiej. Choć nadal integracja w przeważającej części jest projektem elit państw członkowskich, to jednak doszło do zainteresowania obywateli państw członkowskich tym procesem. W przeszłości taka a nie inna diagnoza była przede wszystkim odzwierciedleniem poglądów elit. Zdanie opinii publicznej nie było brane pod uwagę. Dziś z perspektywy analizy kryzysu i poszukiwania sposobów na jego przezwycięzenie, obecna sytuacja mogłaby wydawać się nawet bardziej komfortowa, gdyż pogląd na źródła zapaści gospodarczej jest wspólny elitom i obywatelom, a więc w konsekwencji można by oczekiwać ich poparcia dla wprowadzania rozwiązań federalnych czy federalizujących.

Jednakże tak się nie stało, gdyż podobnie jak w przypadku sprzeciwu w stosunku do TuKE obywatele nie chcą powstania federacji w Europie. Dodatkowo zaufanie do UE także zostało znacznie nadszarpnięte, gdyż także UE w oczach obywateli jest winna trwaniu kryzysu gospodarczego, który to mieszkańców poszczególnych państw dotyczy w szczególności poprzez cięcia wydatków socjalnych, obniżanie pensji, a przede wszystkim ogromny poziom bezrobocia. Ten fakt jakby nie był dostrzegany przez osoby proponujące nowe rozwiązania federacyjne. Takie podejście jest zaprzeczeniem idei głoszonej przede wszystkim przez KE i PE mających na celu upodmiotowienie obywateli w procesie integracji europejskiej. Prócz tego, przyjmowanie takich inicjatyw



zwiększa deficyt demokratyczny w UE, gdyż spod kontroli obywateli zostają wyjęte kolejne kompetencje władcze. Nawet jeśli także w przypadku realizacji wskazanych zadań na szczeblu krajowym są one powierzone instytucjom niepolitycznym (o charakterze agencji), to ze względu na większą bliskość tych struktur obywatelom, ich kontrola społeczna może być większa.

Przedstawiciele UE nie dostrzegają jeszcze jednego zagrożenia, które będzie skutkowało obniżeniem akceptacji Unii przez obywateli, a może wręcz wzrostem niechęci. W przypadku przejścia przez UE kontroli nad polityką budżetową państw członkowskich, wszelkie niepopularne decyzje ograniczające wydatki albo zwiększające fiskalizm, będą przez polityków krajowych przypisywane instytucjom UE, jako wymuszającym właśnie takie niepopularne kroki. Oczywiście będzie tak niezależnie od tego czy takie twierdzenia będą zgodne z rzeczywistością, czy też nie. Dlatego też istnieje konieczność podjęcia próby pogodzenia z jednej strony potrzeb właściwej kontroli podejmowanych przez państwa zobowiązań, a z drugiej przeciwdziałania utracie przez Unię zaufania ze strony jej obywateli. Można jednakże mieć wątpliwości czy w praktyce będzie to możliwe, czy jednak nie zwycięży pragmatyzm polegający na podjęciu decyzji, która obniży oceny UE w oczach jej obywateli.

Należy w tym miejscu zwrócić uwagę na różnicę pojęciową odnoszącą się do pogłębiania integracji. W przypadku przewodniczącego KE, jak wskazano mowa jest o „federacji państw narodowych”, natomiast A. Merkel używa pojęcia „unii politycznej”<sup>28</sup>. Są to jakościowo odmienne projekty. Co prawda ich cechą wspólną jest przenoszenie kolejnych kompetencji przynależnych państwom członkowskim na rzecz UE, jednakże zasadnicza różnica objawia się w sposobie wykonywania tych uprawnień. W przypadku propozycji RFN ma być to wspólne ich wykonywanie przez państwa członkowskie na poziomie UE, ale z zabezpieczeniem ich egzekwowania przez instytucje UE. Natomiast projekt przewodniczącego KE, zważywszy na zapowiedzi, będzie najprawdopodobniej ukierunkowany na wyłączne wyposażenie instytucji UE w te kompetencje.

Faktycznie jednak z punktu widzenia państw członkowskich, unia bankowa nie jest dla nich kluczowa jako narzędzie nadzoru na działalnością sektora finansowego. Dziś zasadniczym powodem poparcia dla tego typu rozwiązań ma być gwarantowanie depozytów przez EBC w ramach unii bankowej, co w praktyce sprowadza się do dokapitalizowania banków znajdujących się w trudnej sytuacji finansowej<sup>29</sup>. Wskazuje to na realne intencje wielu państw godzących się na te rozwiązania, gdyż to nie motywacja dbania o bezpieczeństwo sektora, ale prosty interes finansowy leży u ich podstaw.

## Podsumowanie

Wydaje się, iż szansa na federację w Europie została zaprzepaszczona w 1954 roku, ostatecznie ten kierunek został potwierdzony w roku 1966, kiedy to zastopowano su-

<sup>28</sup> Euractive, *Merkel calls for 'political union' to save the euro*, pobrano ze strony: <http://www.euractiv.com/priorities/merkel-calls-political-union-sav-news-513201>.

<sup>29</sup> Euractive, *EU summit deal aims for full 'banking union' in 2014*, pobrano ze strony: <http://www.euractiv.com/euro-finance/summit-advances-eu-plan-banking-news-515515>.

pranarodową integrację neofunkcjonalistyczną, która w założeniach J. Monneta miała przecież także prowadzić do federacji i zniesienia państw narodowych. W jej miejsce, posługując się tą samą aparaturą pojęciową, choć być może nie w pełni adekwatną do współczesnego stanu integracji europejskiej, przyjęto międzyrządową integrację neofunkcjonalistyczną, gdyż nie da się zaprzeczyć, iż w pewnej części model *spill-over* się sprawdził, choć niekoniecznie w sposób, jaki zakładali to neofunkcjoniści. Polega on na tym, w znaczeniu międzyrządowym, iż to państwa członkowskie widząc potrzebę integracji w kolejnym obszarze się na to decydowały, czy to poprzez zmianę traktatów założycielskich, czy poprzez korzystanie z możliwości powiększania uprawnień WE/UE jeśli wynikało to z konieczności zwiększania funkcjonalności wspólnego rynku/rynku wewnętrznego.

Porównując koncepcje z okresu założycielskiego Wspólnot Europejskich oraz obecnie, należy zwrócić uwagę na kilka elementów. Po pierwsze, o ile w przypadku lat 40-tych i 50-tych XX wieku można było mówić o spójnych projektach, których jasno określonym celem było zbudowanie państwa federalnego, o tyle obecnie mówimy przede wszystkim o rozwiązaniach, które mają skutkować federalizacją UE. A więc dziś projekty federalistów prezentowane w przestrzeni publicznej są to projekty „techniczne” bez określenia ostatecznego celu, jaki ma być ich efektem. Jest to spowodowane dwoma podstawowymi determinantami, które zostały określone właśnie w okresie kształtowania się procesu integracji europejskiej; pierwszą, przyjętą ostatecznie metodą integracji; drugą, zwycięstwem koncepcji państwa narodowego nad federacją europejską. Dodatkowo obecnie wprowadza się nowe pojęcia, jak choćby „federacja państw narodowych” (przemówienie Barroso), które jednakże w żaden sposób nie zostają dookreślone. Mają one przywoływać „mityczną ziemię obiecaną”, jednakże nie precyzując jej w wystarczającym stopniu poprzez prezentowane propozycje<sup>30</sup>.

Po drugie, propozycje budowania federacji na początku lat 50-tych XX wieku miały z założenia być celem samym w sobie, czy prowadzić poprzez nową konstrukcję władzy do zapewnienia pokojowego współistnienia narodów Europy. Dzisiejsze propozycje są *de facto* motywowane chęcią zwiększania władzy poszczególnych instytucji supranarodowych, przede wszystkim KE i PE. Gdyż jak inaczej tłumaczyć przemilczenie problematyki braku właściwej legitymizacji demokratycznej systemu, co wielokrotnie było przedmiotem uwagi ze strony KE, RE i PE<sup>31</sup>. Jak wykazano składane propozycje w żaden sposób nie powiększają udziału obywateli w zreformowanym systemie, a wręcz utrudniają kontrolę nad nim. Tym bardziej, gdy społeczeństwa państw członkowskich nie akceptują rozwiązań mających wzmacniać federalizację UE.

Po trzecie, zupełnie inaczej dziś mówi się o federacji UE, w sytuacji gdy punktem wyjścia jest już struktura o quasi-federalnym kształcie, co zostało wcześniej wykazane. Jak to ma się natomiast do propozycji federacji prezentowanych u zarania procesu integracyjnego w Europie? Bez wątplenia obecny stan nie spełnia założeń najdalej idących i proponowanych w TEWP, jednakże odpowiada w znacznym stopniu wizji J. Monneta, gdyż „federalność” UE była budowana stopniowo, choć w inny sposób, niż J. Monnet to przewidywał. Ponieważ w praktyce najistotniejsze elementy federalnej konstrukcji

<sup>30</sup> Przewodniczący Komisji Europejskiej, op. cit.

<sup>31</sup> Por. Przewodniczący Rady Europejskiej, op. cit., s. 3.

UE zostały stworzone przez ETS, czego w latach 50-tych XX wieku nikt przewidzieć nie mógł.

Wydaje się, iż odrzucenie „czystej” drogi do federacji u początków procesu integracji uniemożliwi realne ukształtowanie dzisiaj prezentowanych rozwiązań, tak aby na tą drogę powrócić. To z czym mamy dziś do czynienia, i najprawdopodobniej jesteśmy na to skazani, to dwie drogi. Albo przyjmowanie „technicznych” projektów, bez realnego znaczenia politycznego, zwiększające federalizację Unii Europejskiej albo wsłuchiwanie się w bardzo ogólne i nierealistyczne projekty tworzenia federacji europejskiej, jak np. federacja państw narodowych.

### Summary

#### **European federalism at the beginnings of the European Union and in the time of economic crisis**

The purpose of this paper is to compare the federalist concepts at the onset of European integration processes after the Second World War and in the time of struggling with the economic crisis. The starting point for the analysis is to present the initial situation, which in both periods was referred to as the crisis of the nation-state. In the first case, the nation-state was found guilty of instigating two world wars, and in the other it was guilty of the collapse of the public finances of eurozone Member States. Whether at the turn of the 1940s or now, an effective way out of the crisis is sought in federalism.

