

MODEL INTEGRACJI EUROPEJSKIEJ: ADAPTACJA KONCEPCJI KLASYCZNYCH CZY NOWA FORMUŁA? ROZWAŻANIA USTROJOWO-PRAWNE

MARIA KRUK

Celowość podjęcia zasygnalizowanej w tytule problematyki wiąże się z trwającymi od dawna poszukiwaniami formuły adekwatnej dla integracji europejskiej w zakresie jej organizacji strukturalnej i funkcjonalnej. Wyobrażana w historii jako federacja europejska, realizowana faktycznie jako organizacja międzynarodowa, często z zastrzeżeniem *sui generis*, utworzona jako projekt gospodarczy (EWWiS oraz EWG i Euratom) z transformacją w integrację o wyraźniejszym obliczu politycznym (UE), przechodzi w ostatnich czasach kolejne kryzysy, najpierw ekonomiczny, zaś obecnie związany z falą uchodźców, a przede wszystkim z konsekwencjami *Brexit*¹, które to kolejne kryzysy wygenerowały o wiele istotniejszy i trudniej rozwiązywalny kryzys tożsamości. Niejako podwójny: kryzys tożsamości samej Unii, ale i pytania o tożsamość państw członkowskich, jako podmiotów integracji. Jednym z przykładów, żeby nie szukać

¹ Tekst pisany był jeszcze przed referendum w Wielkiej Brytanii, stąd nie omawia wnikliwiej debaty postreferendalnej. Jednak już przed referendum widać było znaczną rozbieżność ocen samej idei tego referendum i to na wypadek obu możliwych jego wyników. Tak np. R. Czarnecki prorokował: „*Brexit* byłby prezentem dla Putina”, nawet nie zważając, iż to ocena decyzji alianta politycznego jego partii w UE (Rzeczpospolita z 14.06.2016, s. A7), A. Kwaśniewski i podobnie A. Rottfeld, przewidywali powrót do Szóstki lub podobnej formy ściślej współpracy (TVN 24 „Kropka nad i” 15.06.2016), ale i na okoliczność decyzji Brytyjczyków o pozostaniu w UE opinie były minorowe, jak np. opinia polskiego MSZ, że sam fakt referendum będzie „projektem pilotażowym” (dla ewentualnych innych takich inicjatyw), rozmowa z min. W. Waszczykowskiem, który także zakazał w MSZ posługiwania się określeniem *Brexit*, sugerującym wynik referendum (TVN 24, 18.06.2016). Ostateczna decyzja ogłoszona 24.06. br. o wyjściu Zjednoczonego Królestwa z Unii siłą rzeczy wywołuje falę komentarzy koncentrującą się na skutkach referendum brytyjskiego. Obok rozważań, jak będą przebiegać procedury niezbędne dla realizacji tego kroku i konsekwencje ekonomiczne oraz skutki w polityce zewnętrznej UE, pojawiają się – choć jeszcze skąpo wyartykułowane – wątki przyszłości Unii jako związku państw. Jeszcze bardziej niż dotychczas brak koncepcji.

dalej, może być podjęcie w Polsce uchwały o suwerenności RP w kontekście uwag Komisji Europejskiej dotyczących stanu polskiej praworządności.² Sytuacje kryzysowe i niejasność w kwestiach tożsamości wywołują nie tylko dyskusję polityczną, ale także doktrynalną, diagnozującą owe kryzysy i poszukującą rozwiązań. O ile bezpośrednio po kryzysie ekonomicznym i związanym z tym kryzysem greckim, wyraźnie wskazywano na konieczność wzmocnienia integracji³, o tyle obecnie pobrzmiwa w debacie więcej rezygnacji i pesymizmu, z równoległym wskazywaniem ewentualnej konieczności szukania rozwiązania w powrocie do idei «ścislego jądra», obecnej wprawdzie w Traktacie, ale jeszcze niedawno uznawanej za ewentualność niepożądaną i raczej mało prawdopodobną. Nie można jednak pomijać faktu, że integracja europejska nie po raz pierwszy przechodzi taki stan, w którym wydaje się, że dobiega swego kresu. Wystarczy przypomnieć choćby okres nazwany przez Jacquesa Delorsa *eurosklerozą*, gdy władze Wspólnoty oskarżano o zbiurokratyzowanie i „deficyt demokratyczny”, a co gorsze – o przejęcie przez tak bezduszny twór kompetencji państw członkowskich, które to oskarżenie powtarza się zresztą cyklicznie, czy nawet wcześniejsze czasy upadku idei EWO i EWP (Wspólnoty Obronnej i Politycznej w latach 50.), wahania co do przyjęcia do WE Zjednoczonego Królestwa (na początku lat 60. dwukrotnie nie było na to zgody Francji). Ale ten sceptycyzm nie był jednak dominujący, integracja wychodziła z opresji obronną ręką i skutecznie się rozszerzała. Nie przypadkiem, bo jej idea ma głębokie korzenie. Rzutujące w różny sposób na przyszłe rozwiązania i dlatego warto do nich krótko nawiązać.

1. IDEE

Przypomnienie historycznych idei integracji europejskiej, choć ocenionych w efekcie jako idee utopijne, których motywem przewodnim było zapobieżenie europejskim wojnom, ma o tyle znaczenie, że składają się one na dorobek doktryny integracyjnej i w pewnym sensie, nawet nie zawsze uświadamianym, przenoszą je do współczesnej myśli integracyjnej, a ich wyraziłci czy nawet pierwszych „realizatorów” (jak *Charles Magne*) doktryna współczesna nie zapomina. Powszechnie znana literatura, zwłaszcza francuska i niemiecka (główne państwa założycielskie Wspólnot Europejskich) odwołują się do historycznie nawet bardzo odległych inspiracji integracji ponadnarodowej⁴, koncepcji i pomysłów autorów tak dawnych jak Jiří z Podiebrad,

² Uchwałą Sejmu z 20.05.2016 w sprawie obrony suwerenności Rzeczypospolitej i praw jej obywateli (druk nr 548). Przyczyną podjęcia uchwały przez Sejm, przy sprzeciwie opozycji, był wprawdzie konkretny „spór” z Komisją Europejską na tle opinii o stanie praworządności w Polsce, niemniej w uchwale wybrzmiała nieufność wobec organów europejskich z zarzutem o naruszenie suwerenności państwa członkowskiego („...zdecydowane stanowisko wobec próby ograniczania naszej suwerenności...”), o czym świadczy także tytuł uchwały deklarujący jej „obronę”; MP poz. 466

³ Zob. wystąpienie w roku 2011, na zakończenie polskiej prezydencji w Radzie UE, polskiego ministra spraw zagranicznych, R. Sikorskiego w Berlinie, www.polskieradio.pl/5/3/Artykul/489025, Co-powiedzial-Radoslaw-Sikorski-przeczytaj-wystapienie-z-Berlina.

⁴ Zob. m.in. obszerny opis w: L. Cartou, *L'Union européenne. Traités de Paris–Rome–Maastricht*, Dalloz, Paris 1996, s. 3–50. W literaturze polskiej m.in. R. Kuźniar, *My, Europa*, Scholar, Warszawa 2013, s. 14–74.

Wiliam Penn, Kant, Proudhon, Saint-Simon, Monteskiusz, Wolter i inni, a nawet wiążą je ze wczesno średniowiecznymi dążeniami Karola Wielkiego oraz z Cesarstwem Rzymskim⁵. Początki zrjonalizowanej myśli społecznej w tym zakresie pojawiają się u późniejszych wielkich polityków jak Coudenhove-Kalergi, Briande, Churchill, De Gasperi, Monnet, Schuman, Adenauer i pisarzy: Lamartine, Michelet, Heine, Hugo a nawet filozof, ks. Ernest Renan, który swoje rozważania czym jest naród, podsumował przypuszczeniem, że przyszła konfederacja europejska zastąpi narody Europy, które nie są wiecznotrwale⁶.

Nawet w skrótowym obrazie historycznym trudno nie wskazać jednak fenomenu, jaki w postaci ukształtowania się państwa narodowego w wieku XVIII–XIX stanął na drodze integracji, a który uznany został przez jednych za główną „przeszkodę” jedności europejskiej odbijającą na procesach zjednoczeniowych swe piętno do dzisiaj⁷, przez drugich – jako zjawisko wpływające na te procesy w sposób bardziej dwukierunkowy i złożony⁸. Można nawet zaryzykować tezę, że we współczesnej debacie o przyszłości Unii kwestia zachowania tożsamości państwa narodowego w wielu aspektach, zwłaszcza politycznym, ustrojowym i kulturowym oraz jego suwerenności, odegra bardzo istotną rolę, której nie będzie można pominąć przy konstruowaniu przesłanek przyszłego modelu integracji europejskiej.

Tak więc społeczno-polityczny realizm, jak i szlachetna intelektualna utopia, wyznaczały drogę politycznemu kształtowi Europy, zwłaszcza po traumach licznych wojen toczonych na kontynencie. Po I wojnie światowej ta utopia zaczęła przybierać realne kształty. Pozostały po niej intelektualne osiągnięcia i wielkie nazwiska, ale i nieocenione doświadczenie, wskazujące, że Europy federalnej lub choćby w jakikolwiek sposób scalonej w wielki integralny byt polityczny, spójny organizm parapaństwa, nie sposób uczynić jednorazowym działaniem, jakimś jednym, fundamentalnym aktem.

2. REALNY POCZĄTEK

Nie podejmując tu dobrze znanego opisu historii Wspólnot, trzeba jednak poświęcić kilka słów jednemu z jej wątków, mającemu – jak się wydaje – dzisiaj istotne znaczenie. Doświadczenie, o którym wyżej mowa, zostało wykorzystane po kolejnej traumie wojennej. Zamiast jednego wielkiego, decydującego, ale niepewnego aktu, postanowiono postawić pierwszy krok, mniejszy, ale realny, a zwłaszcza angażujący głównego «winowajcę» wojny, czyli Niemcy. Zamiast zjednoczenia politycznego zaczęto od wspólnoty gospodarczej⁹. Zainicjowanie integracji europejskiej, jakim było utworzenie Traktatem Paryskim EWWiS (1952) a potem Traktatami Rzymskimi dwu kolejnych

⁵ Nazywa je „rzymską inwestycją w Europę”, R. Kuźniar, *op. cit.*, s. 14 i nast.

⁶ E. Renan, *Que-ce-qu'une nation?*, Flammarion, Paris 2011, s. 76.

⁷ M. Król, *Europa w obliczu końca*, Warszawa 2012.

⁸ H. Schulze, *Państwo i naród w dziejach Europy*, (z niem.), Warszawa 2012.

⁹ I to nawet symbolicznej, przydającej działaniu historycznego wymiaru, chodziło bowiem o pogranicze francusko – niemieckie (Alzacji i Lotaryngii), uznając, że – jak mówił Jean Monnet – to historyczne zagłębienie produkcji węgla i stali na rzecz wojen należy przekształcić w kolebkę międzynarodowej współpracy i produkcji na rzecz pokoju.

Wspólnot: EWG i EWEA (1957) przedstawiane jest z reguły w literaturze konstytucyjno-prawnej i międzynarodowo-prawnej jako wydarzenie historyczne¹⁰, które zapoczątkowało integrację sześciu państw europejskich¹¹ podlegającą dalszemu rozwojowi i jak się okazało – ze znacznym potencjałem, choć nie pozbawionemu trudności i okresów stagnacji, o czym już wspomniano.

Wydaje się jednak, że nie jest doceniany – z punktu widzenia owego rozwoju, a zwłaszcza jego konsekwencji ustrojowych – charakter owych pierwszych Wspólnot. Otóż powstawały one jako wspólnoty o gospodarczym, czy ekonomicznym charakterze, a zatem środki jakie służyły realizacji integracji były dobierane adekwatnie do gospodarczej współpracy państw członkowskich owych Wspólnot (najpierw jednej, potem dwu kolejnych, zwłaszcza EWG, *par excellence* przeciw „gospodarczej”). Oznaczało to możliwość po pierwsze – podjęcia współdziałania na płaszczyźnie rządowej, przede wszystkim ministerialnej, czyli w ramach władzy wykonawczej, nawet bez angażowania szefów państw lub rządów (Szczyty, czyli spotkania szefów rządów lub państw, obecnie Rada Europejska, dużo później stały się ogniwem systematycznego udziału w zarządzaniu), po drugie – zaangażowania parlamentów państw członkowskich w bardzo nieznacznym zakresie, nie w formie autonomicznego organu Wspólnot, ale jako „delegatury” państw tylko do wąskiego zakresu działalności kontrolnej, czyli do wykonywania funkcji, jaką obok ustawodawstwa sprawują w państwach członkowskich, choć we Wspólnotach w znacznie ograniczonym zakresie¹², po trzecie – nie „angażowania” konstytucji państw członkowskich, które to akty całkowicie w tym pierwszym okresie ignorowały istnienie Wspólnot, ponieważ w tradycji demokracji zachodnich gospodarka była sferą działania władzy wykonawczej, nie zaś płaszczyzną ustroju politycznego, regulowanego przez konstytucje, po czwarte – z odpowiadającym tej sytuacji podstawowym instrumentem prawnym (aktem normatywnym), jakim były rozporządzenia, jako źródła prawa stanowione przez władzę wykonawczą (niezależnie od ich rodzajów w prawie wewnętrznym państw) i właściwe jej uprawnieniom prawodawczym. Oznaczało to, że w zakresie określonych spraw gospodarczych, objętych wspólnotową sferą działania, integracja realizowana była przez rządy, działające poprzez swoje ministerialne ekspozytury w ramach Rady Ministrów WE (potem Rada UE), stanowiącej prawo wspólnotowe w formie rozporządzeń i pod ograniczoną kontrolą ciała złożonego z delegatów parlamentów krajowych. Nie dotyczyło to zasad, a przynajmniej ich istoty, zawartych w konstytucjach narodowych. W ten sposób integracja mogła być realizowana bez formalnego „naruszania” suwerenności państw członkowskich. Taka „metoda” integracji pozwalała więc na unikanie problemu

¹⁰ Trudno przywoływać tu literaturę, bowiem procesowi tworzenia Wspólnot poświęcają uwagę wszystkie podręczniki w zakresie prawa europejskiego i ogromna liczba analiz naukowych w książkach i artykułach.

¹¹ Pierwsza grupa państw, tzw. *Szóstka*, to, jak wiadomo, Niemcy, Francja, Włochy (wszystkie trzy państwa republikańskie) oraz Beneluks czyli trzy monarchie: Belgia, Niderlandy (Holandia) i Luksemburg. Jest może coś symbolicznego w tym, że dzień po *Brexit* w niemal instynktownym odruchu zebrała się znowu Szóstka, jak zauważają niektórzy komentatorzy, jeszcze dzień wcześniej byłoby to nie do pomyślenia.

¹² W skład Zgromadzenia parlamentarnego wchodziłi delegowani deputowani parlamentów krajowych (narodowych – jak się często określa); wybory powszechne i oddzielenie mandatu krajowego od mandatu do Parlamentu Europejskiego wprowadzono dopiero w 1979 r.

suwerenności (jej oddawania czy dzielenia) nie tylko w aspekcie ustrojowo – konstytucyjnym, jako podstawowej zasady egzystencji państwa, ale także w aspekcie praktycznym – przeniesienia kompetencji takich organów przedstawicielskich, jak parlamenty krajowe, ucieleśniających i wyrażających ową suwerenność (Wspólnoty nie uchwałyły ustaw, a więc formalnie nie sięgały po prawo suwerena). Jak wspomniano, już wcześniejsze próby zbudowania integracji na innych polach, jak np. obrony czy polityki, zakończyły się fiaskiem.

W miarę postępu integracji, zwłaszcza po przekształceniu EWG we Wspólnotę Europejską, przekraczającą granice kompetencji gospodarczych, taka struktura stawała się swoistym kamuflażem, zwłaszcza dla kierunku rozwoju integracji politycznej (zawsze, przypomnijmy, stanowiącej pewien punkt docelowy w koncepcji twórców „Europy”). Budziło to krytycyzm opinii społecznej, jednak bardziej jako zjawisko „biurokracji brukselskiej”, czyli mechanizm zarządzania i administracji, niż jako struktura przejmująca władzę polityczną państw narodowych. Nie oznacza to braku, w dyskusji o integracji, nurtu rozważającego z jednej strony wersję globalnego państwa, superpaństwa lub supermocarstwa¹³ czy państwa federalnego oraz, z drugiej strony, krytyki zawłaszczania przez Brukselę kompetencji państw narodowych. Z takim przykładowym zarzutem, że prezydent Francji będzie przypominał królową brytyjską, bo „uprawnienia tronu przeszły na Westminster, a uprawnienia z Pałacu Elizejskiego przejdą do Brukseli”¹⁴. Ale w rzeczywistości dostępne instrumenty integracji, dzięki ich pierwotnemu zaprogramowaniu, jako sfery wykonawczej, nie mogły temu zagrażać. Wspomniane pesymistyczne, a było ich znacznie więcej, przewidywania pojawiły się głównie w związku z Traktatem z Maastricht (1992-1993), równoległe zresztą z przewidywaniami optymistycznymi roli, jaką ten Traktat może odegrać, sprawiając, że nastąpi „koniec Europy biurokratycznej a początek demokratycznej”¹⁵.

Sytuację na rzecz kierunku integracji politycznej przesądziło kilka okoliczności: wprowadzenie Unii Europejskiej właśnie owym Traktatem, wcześniej wyborów powszechnych do Parlamentu Europejskiego (1979), który uzyskał autonomiczną pozycję i strukturę, jakkolwiek z ograniczonymi – gdyby porównać z tradycyjnym parlamentem państwa – kompetencjami¹⁶, ustabilizowanie Rady Europejskiej (choć jeszcze nie w myśl aktualnej koncepcji), rozwinięcie przez Trybunał Sprawiedliwości WE doktryny integracyjnej uzupełniającej ramy traktatowe oraz poszerzenie kompeten-

¹³ Taka wizja integracji była rozważana realnie przez wielu polityków, w tym też przez polski PiS, co potwierdził dn. 27.06.2016 w wypowiedzi w Białymstoku J. Kaczyński („supermocarstwo z autonomią państw narodowych”), zauważając, że nie jest już ona adekwatna do obecnej sytuacji (TVN 24, PAP). Podobnie A. Merkel w sobotę, 26.06.2016 po spotkaniu Szóstką, że już: „nie czas na głębszą integrację (...) nie chcemy superpaństwa” (PAP).

¹⁴ A. Peyrefitte, *La France en désarroi. Entre les peurs et l'espoire*, Paris 1992, s. 304.

¹⁵ Wśród różnorodnych ocen kształtu, jaki „Europie” nadawał ten Traktat, charakterystyczna była też myśl o nieuchronności procesu rozwoju integracji w duchu demokratycznym, jeśli integracja ta nie ma być „ostatnią utopią” Europy; zob. D. Wolton, *La dernière utopie. Naissance de l'Europe démocratique*, Paris 1993.

¹⁶ Zob. M. Kruk, *W poszukiwaniu „europejskiego prawa wyborczego”, przegląd propozycji i procesu wdrażania konwencji o wyborach do Parlamentu Europejskiego*, [w:] *Państwo. Ustrój. Konstytucja. Studia; prace dedykowane prof. Wiesławowi Skrzydle*, Wyd. UMCS, Lublin 1991, s. 159–176.

cji Wspólnot i Unii¹⁷, przywołanie zasady subsydiarności (pomocniczości) w relacjach UE-państwa członkowskie. Formalne już utrwalenie integracji politycznej w postaci Unii Europejskiej (jeszcze obok Wspólnot) przyspieszyło proces konstytucjonalizacji Unii i Wspólnot w ustawach zasadniczych państw członkowskich. Równoczesny zarzut „deficytu demokracji” zmusił do poszukiwania środków legitymizacji „europejskiej władzy” (wybory powszechne i poszerzanie kompetencji PE, zasada subsydiarności, obywatelstwo europejskie, Karta Praw Podstawowych UE i in.), jednak podstawowe instrumenty nie zostały zmienione. Prawo stanowiła Rada złożona z ministrów państw członkowskich, a to prawo miało formę rozporządzenia tworzonego z wybiórczym udziałem Parlamentu Europejskiego, ale z bezpośrednim obowiązywaniem w państwach członkowskich (*effet direct*). Sama zaś Unia i Wspólnoty miały za podstawę prawną traktat (traktaty), czyli umowę międzynarodową, kształtującą ją jako organizację międzynarodową. Wszelkie, dość liczne, dywagacje o *quasi* państwowej naturze Unii i konstytucyjnym charakterze traktatu a także wszelkie usiłowania upodobnienia struktur integracyjnych do struktur państwowych, były w zasadzie produktem intelektualnym – polityki, doktryny, opinii publicznej. Nic zresztą dziwnego – trudno było nie podejmować analiz czy nawet spekulacji związanych z charakterem prawnym tej organizacji, która formule organizacji międzynarodowej *sensu stricto* także się wymykała. I chociaż intelektualna debata o istocie integracji trwała nieprzerwanie, transformacja w Europie Środkowo-Wschodniej, stwarzająca perspektywę akcesji do Unii kolejnych państw z tej części Europy, zaowocowała pytaniem co najpierw: pogłębienie czy rozszerzenie? Elementem pogłębienia stało się sfinalizowanie projektu wspólnej waluty – euro (2002), jednak zanim wypracowano dalsze reformy, wkrótce Unia się powiększyła się o dziesięć państw członkowskich.

3. KONSTYTUCJA EUROPEJSKA

Weryfikacja stanu gotowości do zmiany charakteru integracji, a konkretnie instytucji unijnych, nastąpiła niebawem, gdy przygotowano nowy traktat, noszący nazwę „Konstytucji dla Europy”. Ale przecież nie była to pierwsza próba ustanowienia konstytucji europejskiej. Te wcześniejsze warto przypomnieć o tyle, że mają one znaczenie jako swoisty papierek lakmusowy badający gotowość dla projektu mocniejszej integracji politycznej, nawet zakładającego strukturę parapaństwową, jaki był obecny w całej historii integracji europejskiej. Znanym zwolennikiem konstytucjonalizacji Europy był Altieri Spinelli, którego projekt, zatytułowany jako Traktat ustanawiający Unię Europejską, stanowił oficjalny parlamentarny krok do federalizacji Europy. Tzw. Plan Spinelliego, przyjęty rezolucją Parlamentu Europejskiego w 1884 r., nie został jednak poddany dalszym pracom¹⁸.

¹⁷ Ewolucja została tu przedstawiona tylko hasłowo, chodzi bowiem nie o precyzyjną relację rozwoju instytucjonalnego i kompetencyjnego, który jest dobrze znany, ale o zasygnalizowanie kierunku zmian.

¹⁸ Projekt nie był szeroko upowszechniony w Polsce i nawet chyba nie tłumaczony. Jego omówienie zob. M. Kruk, *Konstytucja dla Europy*, Przegląd Legislacyjny – Biuletyn Rady Legislacyjnej, Warszawa 1995, z. 3, s. 59–71.

Kolejny projekt, także w formie rezolucji PE, poprzedzony od 1990 r. szeregiem uchwał parlamentarnych, został przyjęty przez PE w 1994 r., pod koniec jego III kadencji i «zaadresowany» do nowego Parlamentu, a zwłaszcza Konferencji Międzyrządowej, przewidzianej w roku 1996. Ten projekt już otwarcie nazwano Konstytucją dla Europy, a zważywszy, że został uchwalony tuż po wdrożeniu transformacji ustrojowej w Europie Środkowo-Wschodniej, miał być elementem reformowania Unii (jedna ze wspomnianych uchwał stanowiących podstawę przyjęcia projektu dotyczyła strategii UE w perspektywie rozszerzenia¹⁹). Jak napisał we wstępie publikacji tego projektu Egon A. Klepsh „Jest najwyższy czas, aby ta Europa zwróciła się do obywateli, a nie tylko do państw członkowskich...”²⁰ Takie idee demokratyzacyjne potwierdzają też wszystkie motywy wstępne tego projektu. Projekt przypominał raczej typową, niezbyt obszerną konstytucję (osiem rozdziałów, 48 artykułów) niż traktat, ale też nie przewidywał zniesienia, a więc zastąpienia, obowiązujących traktatów. Był specyficzną nad nimi nadbudową. Pozostawiał traktatową terminologię i strukturę instytucjonalną, wprowadzając jednak pojęcie ustawy, co naturalne, skoro sam określał się konstytucją. Ten projekt także nie wywołał zbyt wielkiego oddźwięku, zwłaszcza w państwach dopiero przygotowujących się do akcesu.

Nawet jednak bez przywoływania nazwy konstytucji, często dawniej określano traktaty Wspólnot konstytucją, w znaczeniu jakie przypisuje się pojęciu konstytucji materialnej. Wydawało się, że rola jaką spełnia prawo konstytucyjne, może być pomocne w rozumieniu i integrowaniu ponadnarodowej struktury wiążącej państwa członkowskie²¹.

Tym bardziej liczone, że kolejna próba ustanowienia europejskiej konstytucji (czy raczej „konstytucji”?) trafiła na bardziej podatny grunt. Dawno żadna idea integracyjna nie wyzwoliła takiej debaty i tylu publikacji naukowych²². Ale wywołała nie tylko debatę analizującą i oceniającą ten fenomen. Jej przygotowanie wiązało się z niezliczonymi projektami europejskich frakcji partii politycznych lub osobistości takich jak Robert Badinter, Andrew Duff, Romano Prodi, Ferdinand Dehousse, czy wreszcie autor tzw. makiety konstytucyjnej, przewodniczący Konwencji Europejskiej, Valéry Giscard d’Estaing²³. Traktat ustanawiający Konstytucję dla Europy miał być nowym aktem założycielskim, stanowiącym krok w kierunku ewolucji integracji i jej charakteru. Ale

¹⁹ JO nr 42 z 15.02.1993, s. 124.

²⁰ Parlement Européen, *Projet de la Constitution de l’Union européenne*, Préface, (druk PE).

²¹ Zob. obszerną monografię V.C. Jackson, *Constitutional Engagement in a Transnational Era*, Oxford 2010.

²² Projektowi konstytucji europejskiej poświęcono nieprzebraną literaturę w państwach członkowskich Unii, poświęconą nie tylko komentowaniu i analizowaniu jej treści jako kolejnego traktatu założycielskiego, ale także – co znamienne – problemom teoretyczno – prawnym „konstytucji bez państwa”, lub „konstytucji tworzącej państwo”, co świadczy o ogromnym ładunku teoretycznym problematyki dotyczącej prawnego kształtu integracji europejskiej, już zresztą wcześniej obecnej w doktrynie niemieckiej (C. Schmit, P. Haberle, R. Smend, J. Isensee i in.). Zob. I Pernice, *Fondement du droit constitutionnel européen*, Cours et travaux, 2004, nr 1, który dokonuje przeglądu tych teorii; zob. też: M. Kruk, *Rozważania o roli konstytucji europejskiej jako prawnej podstawie integracji*, *Ius Novum*, 2007, z. 1, s. 4–47, gdzie też ówczesna literatura przedmiotu.

²³ Omówienie i konfrontację instytucji prawnych i ustrojowych, zawartych w ważniejszych projektach, zob. M. Kruk, *Tworzenie Konstytucji europejskiej (przegląd wybranych projektów)*, Przegląd Legislacyjny, Warszawa, nr 1 (35)/2003, s. 38–56.

czy miał być, w zamyśle, aktem założycielskim federacji europejskiej? Trudno, aby nie zadano sobie pytania, czy Unia Europejska może mieć konstytucję, oczywiście rozumianą dosłownie, jako ustawę fundamentalną występującą formalnie dotychczas w strukturach państwowych. Czy zatem konstytucja może stworzyć państwo? Czy może istnieć konstytucja bez państwa? Ale co w tym przypadku może najbardziej interesujące, na ile konstytucja może spełniać rolę umowy o założeniu państwa federalnego? Jednak po długotrwałych pracach Konwencji Europejskiej²⁴, u progu rozszerzenia Unii, a nawet po tym, jak Francja uchwaliła już obszerne niezbędne zmiany swojej konstytucji²⁵, Traktat nie został ratyfikowany, wobec sprzeciwu wyrażonego w referendum ratyfikacyjnych Holandii i właśnie Francji.

Już samo nazwanie traktatu «konstytucją» wywołuje określone skojarzenia i być może nawet bardziej niż instytucje i kompetencje Unii same w sobie, terminologia zastosowana w owym traktacie, począwszy właśnie od nazwy konstytucja, miałyby przynieść pewien przełom w postrzeganiu charakteru Unii. Już przecież od traktatu z Maastricht stała się UE w pełni projektem nie tylko gospodarczym, ale i politycznym, lecz ustanowienie konstytucji miało zbliżyć to postrzeganie ku formułom klasycznego państwa, formułom znanym, zrozumiałym i bliskim obywatelom. Konstytucja, ustawa, Prezydent Unii, Rada Ministrów, minister spraw zagranicznych, nie licząc istniejącego już Parlamentu – to sugerowało znaczne podobieństwo do instytucjonalnej struktury państwa. Co więcej, niektóre projekty wstępne traktatu sugerowały także zmianę samej nazwy Unii, proponując na przykład „Stany Zjednoczone Europy”²⁶, upamiętniając dawniejszą ideę Jeana Monnet, co tym mocniej wskazywało na kierunek federalizujący, pojawiający się w różnych formach i wypowiedziach ówczesnych²⁷. Jednak analiza traktatu konstytucyjnego wskazywała, że to zbliżenie do kategorii państwa było bardziej ornamentacyjne, niż faktycznie budujące państwo (federalne), ale ponieważ już właściwie od samego początku integracji wzajemne relacje między państwami członkowskimi i wspólnotą, a zwłaszcza struktura organizacyjna Wspólnot (Unii), były zapożyczeniem mechanizmów państwa federalnego, «Konstytucja dla Europy» mogła być traktowana jako podwalina federalizmu. A przynajmniej mieć takie psychologiczne oddziaływanie.

I może właśnie ono zawiodło, skoro traktat konstytucyjny nie doszedł do skutku. W związku z nie poparciem go we wspomnianych referendum przerwano proces ratyfikacji. Kilka lat później zbudowany na jego bazie Traktat Lizboński, oczyszczony z tych

²⁴ Bardzo obszerny opis tych prac i informacje o projekcie w: J. Barcz, *Przewodnik po Traktacie Konstytucyjnym*, Warszawa 2005; zob. też inne prace tego autora.

²⁵ We Francji, przed ratyfikacją umowy międzynarodowej, Rada Konstytucyjna dokonuje kontroli zgodności tej umowy z konstytucją i na tej podstawie parlament uchwała ewentualną zmianę konstytucji, wchodzącą w życie wraz z umową.

²⁶ Tak we wspomnianej wyżej makiecie konstytucji VGE. Ta nazwa Unii (Etats Unis de l'Europe) została prześmiewczo przekreślona przez Marine Le Pen na L'Union Soviétique Européenne (Związek Radziecki Europy). *Le Monde*, 26.01.2012, s. XV. Ale podobne w treści określenia proponowanej integracji europejskiej pojawiały się w obiegu idei politycznych znacznie wcześniej. W roku 1955 J. Monnet założył Akcję na rzecz Stanów Zjednoczonych Europy, zob. J. Monnet, *Wspomnienia*, tłum. i oprac. W. Kuczyński, Warszawa 2015, s. 453 i nast. Tamże szczegółowe opisy tworzenia Wspólnot Europejskich

²⁷ Np.: „Federalna władza intelektualna” – jak J.-J. Servan-Schreiber nazwał Komitet, o którym wyżej; *ibidem*, s. 456.

nieakceptowanych przejawów „upaństwowienia” Unii, nie zadowalał ani federalistów, jak np. Niemców, ani zwolenników tylko wolnego rynku, jak Brytyjczyków²⁸. Ale wszelkie debaty, których założeniem jest wybór między upadkiem a ściślejszą integracją, mają na ogół bardzo niekonkretne konkluzje. Jeśli Unia znalazła się na rozstajach²⁹, i to nie tyle po Lizbonie, co po wspomnianych kryzysach, a tym bardziej po ostatniej decyzji Wielkiej Brytanii, to problem staje się coraz bardziej aktualny. Dlatego, wobec historycznej utopijności projektów dla Europy i współczesnej rozbieżności nie tylko poglądów na przyszłość Europy, ale i interesów, jakie mają być realizowane w tej zintegrowanej strukturze europejskiej, w debacie wokół przyszłości pojawiło się szereg znaczących wypowiedzi.

4. DIAGNOZY

Jeśli nieunikniony jest – aby posłużyć się tytułem pewnej publikacji – koniec Europy jaką znamy³⁰, warto spojrzeć, co się w obliczu owego „końca” proponuje. Pojawiające się diagnozy i projekcje polityczne czy polityczno-prawne, odnoszące się do przyszłości Unii, wahają się między dwiema skrajnościami: od jej upadku (rozwiązania) do zacieśnienia integracji w formie organizmu sfederalizowanego, choć chwilowo po *Brexit* politycy unikają tej deklaracji, mówiąc raczej o wariantach bardziej enigmatycznych: wzmocnienia lub rozluźnienia integracji. Przy czym te liczne, a rozbieżne, diagnozy – propozycje, nie oznaczają, iż na płaszczyźnie polityczno-prawnej rozpoczęto już etap prac nad jakąś zupełnie nową koncepcją integracji. Co nie oznacza nie podejmowania w samej Unii działań reformatorskich, zmierzających do ustabilizowania integracji, głównie poprzez koncentrację nad funkcjonowaniem strefy euro³¹. Wobec kierunku wzmocnienia tej strefy i zwłaszcza Unii Gospodarczo-Walutowej, a dodatkowo wobec pewnej dezorientacji po referendum brytyjskim, nie jest nawet wcale pewne, czy takie prace w kierunku ukształtowania całościowo nowej formy integracji zostaną w przewidywalnym terminie podjęte. Wyjście z kryzysu i dalsze funkcjonowanie Unii, nawet po definitywnym jej opuszczeniu przez jakieś państwo (procedura trwa długo i nie są ostatecznie pewne jej skutki³²), będzie raczej wymagało poszukiwania rozwiązań na bazie aktualnego stanu prawnego. Bo cóż innego można zrobić na płaszczyźnie

²⁸ Świadczy o tym choćby tylko publiczna dyskusja „Czy Unia Europejska przetrwa? Przyszłość Europy: recepta brytyjska i polska” 9.07.2013, organizatorzy Gazeta Wyborcza i Ambasada Brytyjska, z udziałem Davida Lidingtona, brytyjskiego ministra ds. europejskich i min. Henryki Mościckiej-Dendys z polskiego MSZ. Dzisiaj zwłaszcza recepta brytyjska może być interesująca.

²⁹ Aluzja do tytułu książki J. Barcza, głównego autora literatury europejskiej w Polsce: *Unia Europejska na rozstajach. Traktat z Lizbony. Dynamika i główne kierunki reformy ustrojowej*, Warszawa 2010, wyd. 2.

³⁰ *Koniec Europy jaką znamy*, zbiór tekstów z serii *Le Monde diplomatique* (tłum. z francuskiego), red. P. Wielgosz, Warszawa 2009.

³¹ Zob. J. Barcz, *Główne kierunki reformy ustrojowej post-lizbońskiej Unii Europejskiej (2010–2015). Sanacja i konsolidacja strefy euro*, wyd. II, Piaseczno 2016, www.janbarcz.republika.pl

³² Już w dzień po brytyjskim referendum eksperci przekonują o jego niewiążącym charakterze, ale na wszelki wypadek zaczęto zbierać podpisy o zarządzenie ponownego, Szkocja zapowiada w tej nowej sytuacji konieczność ogłoszenia kolejnego referendum niepodległościowego i nie ma jasności jak długo potrwa procedura *exit*.

praktycznej, poza ewentualnymi fragmentarycznymi nowelizacjami Traktatów w celu wdrażania polityki post-lizbońskiej lub – ostatecznie – wdrażaniem nawet trzech wersji „ściślejszej współpracy” części państw?

Ale obecne załamanie wiary, że aktualny sposób zorganizowania i funkcjonowania integracji europejskiej jest optymalny, utrwała się w świadomości i gdy już przy poprzednim kryzysie mówiło się otwarcie, że *Europa znalazła się na rozdrożu*³³, teraz wydaje się to pewne. Tyle tylko, że obraz tego, jak być powinno, jest daleki od krystalizacji – politycznej, społecznej czy naukowej, zwłaszcza, jeśli oczekiwanego rezultatu nie przyniesie kierunek reform wdrażanych w trybie UGiW. Czyli, jak nie tak jeszcze dawno powiedział b. premier RP, Donald Tusk: *Jest fatalna ta nasza Europa (...) ale lepszej do tej pory nie wynaleziono*³⁴. Pomijając skrótowość tej politycznej wypowiedzi, przytakującej raczej obiegujowej krytyce, niż wyrażającej rzeczywistą ocenę Europy (i parafrazującej słynne zdanie Winstona Churchilla o demokracji), polski premier trafił niejako w sedno i w literaturze jego słowa znalazły oddźwięk.

W książce opublikowanej w tym samym czasie, gdy owa myśl premiera została wypowiedziana, Robert Menasse wzywa do „wymyślenia nowej, postnarodowej demokracji.”³⁵ Niezależnie od tego, czy owa koncepcja demokracji postnarodowej Menasse’a jest słuszna, ustrój Unii postuluje się „wymyśleć na nowo” (czy jak chciał niegdyś Władysław Bartoszewski: obmyśleć na nowo, co teraz, po *Brexit*, rozlega się już zewsząd). Inaczej mówiąc, potrzebny jest doktrynalny wysiłek (ale nie pisanie na chybcika nowego traktatu) ukształtowania teoretycznych przesłanek dla takiego wzorca integracji europejskiej, który będzie adekwatny do współczesnych, skomplikowanych uwarunkowań politycznych i ekonomicznych (globalizacja) oraz społecznych.

Diagnozy i recepty, jak tę Europę „wymyśleć”, płynęły i płyną – zwłaszcza w czasie od *Grexit* do *Brexit* – tak ze strony polityków, jak i nauki i jeśli się zagłębić w tę problematykę, to mogą się złożyć na osobne studium. Te pierwsze nierzadko za podpowiedzią zdezorientowanej opinii publicznej lub zmęczonych i niechętnych koniecznym reformom społeczeństw, te drugie – najczęściej prezentujące analizy lub prognozy ekonomiczne. Ale nie brak także analiz, diagnoz oraz propozycji ustrojowych. Jeśli chodzi o te pierwsze (diagnozy niekorzystnego stanu obecnego) – w znacznej mierze wskazują one przyczyny ekonomiczne i okoliczności tkwiące w zarządzaniu Unią, zwłaszcza w niedoskonałym funkcjonowaniu Unii Gospodarczej i Walutowej³⁶, w powiązaniu z relacjami między państwami członkowskimi (cytowany R. Menasse pisze wprost o egoizmach narodowych), i dominacji Niemiec, co dało asumpt do określenia „niemiecka Europa”³⁷, bardzo głośno słyszalny na przykład w Polsce, choć skądinąd nie brak dociekliwych analiz żmudnej polityki niemieckiej w procesie zjednoczenia najpierw Niemiec, potem pojałtańskiej Europy³⁸. Szereg konstatacji wywoływało

³³ Vivian Reding, komisarz UE, 05.07.2013, PAP.

³⁴ 11.07.2013, PAP.

³⁵ R. Menasse, *Demokracja nie musi być narodowa, Unia Europejska: pokój na kontynencie a oburzenie obywateli* (tłum. z niem.), Warszawa 2013.

³⁶ Obszernie zob. J. Barcz, *Główne kierunki...*, *op. cit.*, tamże pełna dokumentacja problemu.

³⁷ U. Beck, *Niemiecka Europa. Nowe krajobrazy władzy pod znakiem kryzysu* (tłum. z niem.) Warszawa 2013. Autor pisze m.in., iż drwiono z wielości centrów europejskich „aż tu nagle Europa ma telefon. Znajduje się on w Berlinie i należy – obecnie – do Angeli Merkel”, s. 56.

³⁸ T.G. Ash, *W imieniu Europy. Niemcy i podzielony kontynent*, Aneks 1996 (tłum. z ang.).

widmo *Brexit*, a obecnie jego skutki, kiedy zarzucano Wielkiej Brytanii, a konkretnie Davidowi Cameronowi, że chce jednocześnie wspólnego rynku, zakazu imigrantów i suwerenności, a tego naraz się nie da³⁹.

Propozycje ustrojowe charakteryzują różne trendy, stąd ich rozpiętość jest spora – od wizji dezintegracji, czyli rozluźnienia związków między państwami członkowskimi UE z rozwiązaniem Unii włącznie („*Goodbye Europe*”), a już szczególnie strefy euro, do postulatów naprawy euro i zacieśnienia integracji, z ideami federalizacji włącznie (żeby tylko przypomnieć wystąpienie polskiego ministra spraw zagranicznych w Berlinie, lub cyt. wyżej komisarz Reding, która stwierdziła, że istnieje potrzeba „ściślejszej, bardziej federalnej Europy” nie podejrzewając, że wkrótce Angela Merkel powie, że nie czas na głębszą integrację). Wobec dość żmudnych i mało spektakularnych, a zwłaszcza słabo powszechnie znanych i rozumianych, zabiegów organizacyjno-prawnych zmierzających do „naprawy” strefy euro i zarządzania nią (jak np. tzw. „sześciopak” czy Traktat o stabilności⁴⁰, a nawet wspomniana reforma euro, niezbyt szeroko upowszechniona w kręgach „zwykłych obywateli”), albo budzących emocje narodowe, ale przemijających – jak to było w czasie uchwalania budżetu UE na siedmioletnie 2014–2020, w procesie ratowania Grecji czy ustalania kwot uchodźców, a co teraz wywoływać będzie secesja Wielkiej Brytanii, debatę publiczną zdominował problem „przyszłości Unii” w wymiarze znacznie bardziej całościowym. Z całym spektrum możliwych rozwiązań: od wciąż żywej koncepcji Europy ojczyzn po Europę – imperium, a to imperium dosłownie rozumiane, jako neoimperium średniowieczne⁴¹. Nie aż tak krańcowe koncepcje wiążą się z ideami demokracji postnarodowej (wspomnianego Menasse’a) czy całkowitym odejściem od państwa narodowego⁴², choć nie oznaczającym zniesienia samych narodów⁴³, a tylko państwa w kształcie westfalskim⁴⁴ (jak widać, już w jednym zdaniu można pomieścić kilka koncepcji). Na drugim biegunie plasuje się koncepcja państwa federalnego, rozumianego klasycznie lub jako twór federacjopodobny, wywołana historycznymi i współczesnymi wizjami «Federacji Europejskiej»⁴⁵. Chociaż chwilowo po *Brexit* nie będzie to idea silnie lansowana⁴⁶, nauka powinna się jej nadal przyglądać, badając jej potencjał rozwoju i potencjał zagrożenia, a przede wszystkim jej adekwatność do istniejących uwarunkowań.

³⁹ Zob. m.in. Ł. Wójcik, Nie tak miało być, *Polityka*, nr 27, 29.06 – 5.07. 2016, s. 13. W tym samym numerze *Polityki* N. Davies krytycznie na temat motywów brytyjskiej decyzji; *Planeta Brytania*, s. 14.

⁴⁰ Traktat o Stabilności, Koordynacji i Zarządzaniu w Unii Gospodarczej i Walutowej.

⁴¹ J. Zielonka, *Europa jako imperium. Nowe spojrzenie na Unię Europejską* (z ang.), Warszawa 2007.

⁴² M. Król, *Europa w obliczu końca*, Warszawa 2012.

⁴³ H. Schulze: „To nie podział na narody zagraża Europie, lecz dążenie do państw narodowych wszystkich, nawet najmniejszych narodowości”, *Państwo i naród w dziejach Europy*, Warszawa 2012, s. 298.

⁴⁴ U. Beck, *Niemiecka...*, op. cit.

⁴⁵ Zob. szereg opracowań o przyszłości Unii, w: *Państwo i prawo wobec współczesnych wyzwań. Integracja europejska i stosunki międzynarodowe*, Księga Jubileuszowa prof. Jerzego Jaskierni, red. R.M. Czarny, K. Spryszak, Toruń 2012, tom 5.

⁴⁶ Zapowiedź taka wynika już z pierwszej, po ogłoszeniu wyników brytyjskiego referendum, wypowiedzi Przewodniczącego Rady Europejskiej, Donalda Tuska, dość sceptycznej dla tego kierunku poszukiwań.

5. FEDERALIZM?

Idea federalizmu już od dawna występuje w literaturze naukowej bądź jako idea utopijna, bądź jako rozważana możliwość, a wreszcie jako koncepcja realizowana w obecnej strukturze UE⁴⁷. W tej koncepcji federalizm europejski bywa pojęciem używanym dla oznaczenia struktury integracyjnej, właściwej niedawnym Wspólnotom europejskim i obecnej Unii. Obok tezy, że federacją można określić każdy twór polityczny, w którym pojawia się cecha „różność w jedność”⁴⁸, podejmowane są też próby teoretycznego modyfikowania federalizmu na użytek integracji, tworzące nowy model tzw. „federalizmu międzyrządowego”⁴⁹ albo „federacji państw-narodów”⁵⁰, a nawet swoistej federacji euro („Unia Euro” z rządem euro i parlamentem euro⁵¹). Koncepcja federacji państw narodowych nie jest zresztą całkiem nowa, zważywszy, że teoretycznie deklarowana była nawet w państwach federalnych Europy Środkowo – Wschodniej, gdzie „kryterium narodowe” powodowało, że podmioty federacji – republiki – zachowywały *expressis verbis* atrybut państwowości i suwerenności wewnętrznej, oczywiście na kartach konstytucji (w istocie była to jednak tylko etykieta, która nie chroniła przed centralizacją, jednak w krytycznym momencie w większości przypadków pozwoliła na powrót do stanu przedfederalnego suwerennych państw)⁵².

Ale z reguły w kontekście europejskim pojęcie federalizmu używane jest w elastycznym rozumieniu, bez konfrontacji rzeczywistej formy integracji europejskiej (struktury i systemu organów, systemu źródeł prawa, kompetencji, ustroju politycznego, podmiotowości międzynarodowej) z klasycznym wzorcem państwa federalnego, jaki jest obecny w doktrynie prawnej i praktyce państw federalnych na świecie. A zwłaszcza bez uprzedniego rozstrzygnięcia kardynalnej kwestii: na ile państwo federalne może nie być faktycznie państwem, bądź inaczej: na ile organizacja międzynarodowa może być federacją w rozumieniu takich kategorii, jakie się przypisuje temu pojęciu w prawie konstytucyjnym i międzynarodowym? Autorzy koncepcji federalizmu międzyrządowego poświęcają sporo rozważań problemowi kształtowania się struktury unijnej,

⁴⁷ Trudno powołać ogromną literaturę, choć warto wskazać na kilka choćby prac (poza cytowanymi w tekście): J. Barcz, *Między konstytucją a ponadnarodowością. Opcja konstytucji RFN*, Warszawa 1990; L. Thurow, *La maison Europe, superpuissance du XXI siècle*, Paris 1992; Z.J. Pietraś, M. Pietraś (red.), *Transnational future of Europe*, Lublin 1992; J. Maritain, *L'Europe et l'idée fédérale*, Paris 1993; J.-F. Gilhaudis, *L'Europe en transition. L'esquisse du nouvel ordre européen*, Paris 1998; M. Dehove (red.), *Le nouvel état de l'Europe*, Paris 2004; J. Malec, *Szkice z dziejów federalizmu i myśli federalistycznej w czasach nowożytnych*, Kraków 1999; M. Leonard, *Sposób na Europę. Pomiedzy federalizmem a Europą narodów*, Warszawa 2000; M. Dehove (red.), *Le nouvel état de l'Europe*, Paris 2004; S. Dudzik (red.), *Konstytucja dla Europy. Przyszły fundament Unii Europejskiej*, Kraków 2005; W. Sadurski, *Democratic Legitimacy of the European Union: A Diagnosis and Some Modest Proposals*, Polish Yearbook of International Law, vol. XXXII 2012, Warszawa 2013, s. 9–44; J. Kranz (red.), *Suwerenność i ponadnarodowość a integracja europejska*, Warszawa 2006 i tegoż autora *Pojęcie suwerenności we współczesnym prawie międzynarodowym*, Warszawa 2016.

⁴⁸ Zob. np. M. Croisat, *Le fédéralisme en Europe*, Paris 2010, s. 8, 11 i in.

⁴⁹ Tak M. Croisat, J.-L. Quermone, *L'Europe et le fédéralisme. Contribution à l'émergence d'un fédéralisme intergouvernemental*, Paris 1999.

⁵⁰ Ideę „federacji państw-narodów” prezentował w swoim przemówieniu we francuskim Zgromadzeniu Narodowym premier Alain Juppé w debacie nad ratyfikacją Traktatu z Nicei 5.06.2001 r.

⁵¹ Zob. J. Barcz, *Główne kierunki...*, op. cit., s. 123.

⁵² Zob. M. Kruk, *Federalizm socjalistyczny. Założenia konstytucyjne*, Warszawa 1989.

także w duchu federalizacji, stwierdzając jednak ostatecznie, że rzeczywistość Unia nie jest federacją ani nawet konfederacją, a co więcej, nawet teoria stosunków międzynarodowych ma coraz więcej kłopotów z jej klasyfikacją⁵³. Wychodząc z tej konstatacji poszukują więc modelu, określanego właśnie jako federalizm międzyrządowy, zbudowany na zasadzie „*gouvernance au sommet*”, czyli obecnej w Unii funkcji zarządzania na szczeblu międzyrządowym.

Wielu innych autorów idzie także podobną drogą, uznając, że Europa może być federalna, chociaż nie w formie federacji *sensu stricto*⁵⁴. Jedną z takich koncepcji znajduje się w kanadyjsko – europejskiej książce poświęconej różnym stadiom i odmianom federalizmu⁵⁵. Autorzy rozważają m.in. sytuację Unii „która bez trudności może być analizowana kluczem otwierającym federalizm. Nie będąc państwem federalnym, ma instytucje i sposób funkcjonowania ściśle odpowiadające wymaganiom federalistycznym”. Autor dostrzega wprawdzie pewne niuanse, które „oddalają” system wspólnotowy od federalnego (sposób wyłaniania instytucji na szczeblu „wspólnotowym/federalnym”), ale przywołuje historyczną wypowiedź Georges’a Scelle’a, że „[p]aństwo federalne nie jest tym samym, co najbardziej rozwinięta współpraca federalistyczna, bo studiując prawo pozytywne można dostrzec, że nie zawsze w państwie federalnym duch federalizmu jest najbardziej przestrzegany”⁵⁶.

Cóż, kiedy zdaniem niektórych, najwyraźniej Brytyjczyków i innych sceptyków, ten duch, który ożywia Unię, jest bardzo biurokratyczny i wszędobylski, i najbardziej wciska nos w sprawy, które nawet w klasycznych federacjach nie są zarządzane ze szczebla federalnego. Pikantny przykład rozlał się po Europie w 2013 r., gdy opracowano w Brukseli program oszczędności wody, ponieważ dotyczył on sporządzenia normy dopuszczającej ilość wody do splukiwania toalet: „Unia chce regulować nasze toalety” oburzały się brytyjskie media⁵⁷ (w istocie chodziło o normy zezwalające na używanie znaczka ekologicznego). Nie trzeba przypominać podobnych dobrze znanych przykładów (słynne normy krzywizny ogórków), z których Unia się czasem wycofuje (*Refit*), bo jak powiedział Jose Manuel Barroso (wrzesień 2013) „nie wszystko wymaga rozwiązań na poziomie europejskim”⁵⁸. Te niemal anegdotyczne przykłady aktywności Komisji Europejskiej, dla których zresztą zawsze znajduje się racjonalne (choć nie dla sceptyków) uzasadnienie, upowszechniają się szybciej, niż ich racjonalne przyczyny i łatwo są uznawane za przejaw biurokratycznej omnipotencji. Być może owe „preregulowania”, często pozorne, są nieuchronną konsekwencją rynku wewnętrznego,

⁵³ Croisat..., *op. cit.*, s. 59–68.

⁵⁴ Tak np. omawiając różne typy federalizmu J. Jaskiernia we Wprowadzeniu do systemu państw federalnych, [w:] *Problemy rozwoju federalizmu we współczesnym świecie*, red. J. Jaskiernia, Kielce 2009, s. 15.

⁵⁵ *Le fédéralisme dans tous ses états / The states and moods of Federalism. Governance, Identity and Methodology*, red. J.-F. Gaudreault-DesBiens, F. Gélinas, Bruxelles 2005.

⁵⁶ N. Levrat, *L’Union européenne: une fédération internationale*, [w:] *Le fédéralisme dans...*, *op. cit.*, s. 285 (Résumé). Cytowany tekst z: *Précis du droit des gens*, Paris Sirey, tom I, 1932, s. 200.

⁵⁷ T. Bielecki, *Od pisuarów do łupków, czyli co wolno Unii*, *Gazeta Wyborcza*, z 14.11.2013, s. 11. Autor przypomina także pierwsze obietnice Davida Camerona, że do 2017 r. przeprowadzi europejskie referendum. W tym kontekście można też przywołać aktualną diagnozę przyczyn *Brexit*, którą D. Davies upatruje m.in. w sączonej przez lata propagandzie antyunijnej, *Polityka*, nr. 27/2016, s. 11.

⁵⁸ *Ibidem*. Nazajutrz po brytyjskim referendum, kiedy ogłoszono już jego wyniki, pojawiły się w wypowiedziach podobne konstatacje.

wymagającego ujednoczenia warunków, norm i praw wytwarzania oraz przepływu towarów a także drożności systemów bankowych i pieniądza (czy w warunkach wspólnej waluty można by realizować ideę pozostawienia pewnego stopnia konkurencyjności gospodarkom państw członkowskim?). Tymczasem obecnie w odbiorze powszechnym tworzą atmosferę utożsamianą z zawłaszczaniem suwerenności i nakazują z ostrożnością przyjmować tezę o federalizacji Europy. Zwłaszcza, gdy z płaszczyzny politycznej przejdzie się na prawną.

Jeśli w debacie formułowane są tak różnorodne i odległe od siebie wersje przyszłości Europy, jak powrót do średniowiecznego imperium czy krok ku państwu federalnemu, to przede wszystkim należy zbadać, która z tych wersji będzie pasować do współczesnych warunków Europy zbudowanej na podstawie państw narodowych typu westfalskiego. I mimo niezbyt pochlebnej ich oceny, choćby w przywoływanej wyżej literaturze, wciąż jeszcze trudno odnotować trendy osłabiania się tego państwa, nie warto więc może na to liczyć.

Gdyby w całkiem pobieżnej i skrótowej formie – bo niniejszy tekst nie ma celu głębszej analizy problemu federalizmu – porównać Unię i państwo federalne, to ta pierwsza ma istotnie szereg instytucji i procedur „prawie” jak federacja⁵⁹. Można stwierdzić, że Unia (wcześniej Wspólnoty, choć w nieco mniejszym zakresie) korzysta z szeregu „federalistycznych” mechanizmów, ponieważ są one uniwersalne dla funkcjonowania związków państw, i nie tylko państw. Ma jednak także szereg cech różniących.

Tych pierwszych można wskazać wiele. Przede wszystkim odnajdzie się je w systemie podziału kompetencji, który jest cechą immanentną państwa federalnego, ale jak wspomniano – nie tylko państwa. Kształtowany jest generalnie w umowie o utworzeniu federacji i regulowany szczegółowo w każdej konstytucji federalnej. Z reguły obejmuje trzy sfery. Pierwsza to kompetencje przekazane szczeblowi federalnemu (czyli – jak się to często określa – federacji, rozumianej jako suma instytucji państwa na szczeblu centralnym), zarówno w zakresie stanowienia prawa, jak i w sferze wykonawczej, nazwana sferą kompetencji wyłącznych federacji. Przeciwstawić jej można sferę wyłącznych kompetencji podmiotów federacji, zachowanych przez nie i nie przeniesionych w żadnym zakresie na federację. „Pośrodku” powstaje sfera różnie kształtowana i różnie nazywana, obejmująca te sfery działania państwa, w realizacji których udział ma zarówno federacja, jak i jej podmioty. Może być nazwana sferą kompetencji wspólnych, czasem konkurencyjnych, czasem dzielonych itp. Zakres udziału danego szczebla w tej sferze może być konstytucyjnie dość ściśle określony (np. stanowienie prawa – federacja, wykonanie włącznie z aktami wykonawczymi – podmioty federacji, albo zasady prawa w danej dziedzinie – federacja, pozostałe działanie – podmioty itp.) lub może być ukształtowany według bardziej ogólnej, elastycznej zasady (np. działań niepodjętych przez federację dokonują podmioty federacji, choć to wymaga sprecyzowania innych warunków lub kryteriów, np. w TL zasady pomocniczości). To oczywiście bardzo generalny schemat podziału kompetencji, jednak zawsze występujący i charakteryzujący się tym, iż jego punktem wyjścia jest umowa o przeniesieniu kompetencji organizmów federujących się (posiadających, lub nie, pierwotną państwo-

⁵⁹ Interesujący referat przedstawił na ten temat M. Dobrowolski na 58 Zjeździe Katedr i Zakładów Prawa Konstytucyjnego w Zamościu, czerwiec 2016.

wość), które im przysługiwały w całości⁶⁰, na nowy organizm – federację, a ponadto, że struktura kompetencji zapewnia państwu federalnemu, jako całości, uzyskanie pewnej jednolitości (ustrojowo-prawnej i gospodarczej) w stosunkach wewnętrznych i zewnętrznych.

Sam fenomen podziału kompetencji i sposób jego określenia w Unii Europejskiej ma najwięcej podobieństw z analogicznym procesem w państwie federalnym. Chociaż występuje tu też nieco różnic, bardziej lub mniej istotnych, zwłaszcza co do treści objętej poszczególnymi sferami kompetencji. W państwach federalnych takie różnice także występują, w zależności od stopnia scentralizowania lub demokratyzmu państwa, niekiedy nawet pozorującego federację, od tradycji, od czasu, celu i warunków tworzenia federacji itp., ale zawsze określony pakiet kompetencji musi należeć do federacji jako państwa, jak np. atrybut podmiotowości międzynarodowej i suwerenności zewnętrznej, wyłączność armii, polityki zagranicznej, pieniądza, określania podstawowych praw obywatelskich, regulacji rynku wewnętrznego. Większości tych cech UE nie ma, jakkolwiek posiada ich część, lub lepiej – posiada je częściowo, zaś pewne znajdują się *in statu nascendi*. Jest natomiast cechą niezaprzeczną jej wewnętrzny rynek wraz ze wszystkimi konsekwencjami.

Federację jako państwo cechuje też ukształtowanie jednolitego w całym państwie ustroju politycznego i instytucjonalnego (nawet jeśli incydentalnie występuje określona specyfika regionalna czy autonomia). Ta jednolitość to więcej, niż tylko obowiązkowa demokratyczna praworządność czy zasada demokratycznego państwa prawnego i jego wartości, jak w Unii. To także forma państwa, system rządów, struktura instytucjonalna. Jak już napisał Monteskiusz: „ustrój federacyjny powinien składać się z państw tej samej natury”⁶¹ i chodziło mu przede wszystkim o niełączenie systemów republikańskich z monarchicznymi (co akurat w integracji typu UE nie wydaje się przeszkadzać). To także budowanie tego samego „ciągu” systemu instytucjonalnego, powodującego, że np. rząd i administracja federalna mają swoje „przedłużenie” w strukturze administracji podmiotów federacji i samorządowej, jako „lokalnej” pozostającej w całości w ich granicach, że w systemie sądownictwa wszystkie sądy powszechne, administracyjne, ewentualnie konstytucyjne, zamknięte są w granicach podmiotu federacji, ale istnieje federalny sąd najwyższy (administracyjny, konstytucyjny) na szczeblu federalnym. W Unii istnieje także instytucja sądowa, ale TS UE nie pozostaje w takiej relacji hierarchiczności z sądownictwem krajowym i ma inne zadania, choć odpowiada na pytania prawne sądów państw członkowskich.

Kolejny system właściwy państwu federalnemu to system źródeł prawa: składa się z prawa federalnego i prawa podmiotów federacji (włącznie z ich konstytucjami), ale – mimo że można tam mówić o federalnym systemie prawa (akty władzy centralnej) i systemach członów federacji (akty ich władz centralnych plus władz lokalnych) stanowią one łącznie pewną hierarchiczną całość. Unia tej cechy nie ma – akty unijne mają być odpowiednio respektowane w państwach członkowskich, ale każdy system jest

⁶⁰ Bardzo charakterystyczne było utworzenie federacji czechosłowackiej (1968) z pierwotnie unitarnego państwa, w którym to procesie federującym się republikom najpierw prawnie „oddano” ich suwerenność, a dopiero potem podjęto akt federalizacji.

⁶¹ Monteskiusz, *O duchu praw*, tłum. T. Boy-Zeleński, Kraków 2003, s. 126.

autonomiczny, stąd chętnie przyjmuje się teorię multicytryczności prawa⁶². A i pod względem ich charakterystyki różnią się od klasycznych kategorii prawa: rozporządzenia UE mają różny charakter, w tym ustawodawczy, dyrektywy są specyficzne itd. W pewnym sensie sytuację miała poprawić Konstytucja dla Europy. Zamierzała ona dostosować ten system do tradycyjnych form prawodawstwa w uniwersalnej europejskiej koncepcji aktów normatywnych, opartych na hierarchii konstytucji, ustaw i aktów wykonawczych, wprowadzając przede wszystkim takie właśnie ich nazwy⁶³, ale bez ich powiązania z systemami krajowymi (pomija się tu koncepcje „drożności” obu szczebli wynikające z orzecznictwa TS i niektórych konstytucji krajowych, nie całkiem zresztą akceptowane).

Państwo federalne przenika zatem pewien szczególnie fenomen, który można by nazwać zasadą jednolitości. Jej źródłem jest zarazem podział kompetencji, który powoduje, że federacja, jako system działa jako jednolity organizm i nawet tam, gdzie podmioty federacji zachowują pełną samodzielność, pozostają pod wpływem jednolitych zasad ukształtowanych przez jeden generalny system prawny, polityczny, społeczny, często kulturowy i językowy, ale niekoniecznie narodowościowy. Z drugiej strony – taka jednolitość wynika z konieczności zapewnienia obywatelom jednakowego statusu oraz katalogu praw i wolności, w tym statusu socjalnego. Nawet, jeśli – co zdarza się też w państwach unitarnych – występują naturalne różnice (enklawy) w tym zakresie, sytuacja wspólnego państwa nieco je zaciera. Trzecie źródło owej jednolitości stanowi polityka wewnętrzna, realizowana w określonym, większym lub mniejszym, zakresie, przez władzę centralną, w tym włącznie z polityką ekonomiczną, pieniężną (w pełnym zakresie), realizującą także zasadę solidarności (budżet, podatki, inwestycje centralne), spraw wewnętrznych (policja, administracja). I na koniec – co ważne – społeczność całego państwa federalnego stanowi suwera wyłaniającego organy władzy federacji, kiedy np. całe Stany Zjednoczone wybierają jednego prezydenta, kongresmenów spośród „ogólnopństwowych” partii, z którymi to partiami identyfikują się obywatele wszystkich Stanów.

Tymczasem Unia z pełną świadomością i celowo ufundowana jest na zasadzie poszanowania odrębności państw członkowskich. To ma być różność w jedności, każde państwo członkowskie ma prawo do zachowania swej tożsamości konstytucyjnej, rozumianej szerzej niż tylko tożsamość ustrojowo-instytucjonalna. Przy rozwiniętej zasadzie solidarności, przejawiającej się w sposób najbardziej widoczny w polityce funduszy europejskich, nie ma jednak wspólnego „budżetu państwa”, przy wspólnej walucie i wewnętrznym rynku brak wspólnej polityki gospodarczej (są starania o sprawność UGiW), lub może inaczej: występuje szereg odrębnych polityk wspólnych⁶⁴. Widać wyraźnie, że taką strukturą integracyjną, jaką jest Unia, jednak nie rządzi (lub nie w pełni rządzi) prawa państwa federalnego. Co więcej – pewne zaawansowanie w jednym obszarze (rynek, pieniądz) nie jest dość styczne na przykład z zarządzaniem, polityką gospodarczą, społeczną, a nawet innymi segmentami fiskalnymi (podatki), co

⁶² Zob. E. Łętowska, *Multicytryczność współczesnego systemu prawa i jej konsekwencje*, Państwo i Prawo 2005, nr 4.

⁶³ Zob. szerzej M. Kruk, *Wybrane zagadnienia systemu źródeł prawa w projekcie Konstytucji Europejskiej*, [w:] *Polska w Unii Europejskiej*, red. M. Kruk, J. Wawrzyniak, Kraków 2005, s. 192.

⁶⁴ Prawdopodobnie w procedurze *Brexit* negocjacje będą dotyczyły każdej polityki odrębnie.

być może rodzi pewne napięcia, brak równowagi między uprawnieniami Unii i państw członkowskich, a także równowagi między sferą finansowo-gospodarczą a polityczną. Stąd celem reformy post-lizbońskiej jest stworzenie unii politycznej, jako zwięźczenia unii gospodarczej, unii finansowej i unii fiskalnej”⁶⁵.

Jakkolwiek system instytucjonalny Unii przypomina system organów państwa: parlament, rząd, ministrowie, głowa państwa, sąd, bank centralny i inne organy kontrolne lub zarządzające, to – jak już wspomniano – są to tylko podobieństwa. Po pierwsze dlatego, że wspólnotowy system instytucjonalny powstawał w innych warunkach i dla innych celów integracji (ekonomicznej), po drugie dlatego, że w istocie Unia nie spełnia funkcji suwerennego państwa i jej organy władzy nie mają samoistnego pełnomocnictwa suwerena. Może z wyjątkiem Parlamentu Europejskiego, gdyby uznać na wyrost, że społeczność państw członkowskich, potraktowana jako całość, pełni taką rolę (nie wiadomo, czy spełniła tę rolę prawną instytucja obywatelstwa europejskiego, skądinąd cenniego dla statusu obywateli). Jednak i PE nie ma tej podstawowej cechy parlamentów federalnych, jaką jest dwuizbowość ukształtowana tak, że jedna z izb reprezentuje państwo jako całość, druga zaś – podmioty federacji, i chyba wszelkie namiastki drugiej izby (np. COSAC czy rola parlamentów narodowych w czuwaniu nad przestrzeganiem zasady pomocniczości)) nie spełniają roli drugiej izby federalnej. Mimo wielu propozycji, PE pozostaje jednoizbowy, chociaż struktura ustawodawcza, którą tworzy z Radą UE (ministrowie państw członkowskich) przypomina funkcjonalnie parlament RFN (Bundestag i Bundesrat, *toutes proportions gardées*). Wydaje się, że w strukturze dwuizbowej, istnienie drugiej izby, która programowo reprezentuje interesy państw członkowskich, „zwolniłoby” z tej misji tę pierwszą, która mogłaby w pełniejszym zakresie wziąć na siebie reprezentowanie Unii, jako całości i jej interesów z punktu widzenia interesu wspólnego.

W kolejnych traktatach przyjmowano szereg instytucji spełniających mniej więcej rolę organów państwa i przypominających funkcjonowanie instytucji państwa. Tak w zakresie ich roli w zarządzaniu: Komisja Europejska jako rząd, Wysoki Przedstawiciel jako minister spraw zagranicznych, Rada Europejska i jej przewodniczący jako ... głowa państwa (kolegialna?), Rada UE jako druga izba ustawodawcza, jak i w zakresie relacji wzajemnych: kontrola wraz z wotum nieufności Parlamentu wobec Komisji, typowe instytucje i procedury parlamentarne (zob. Regulamin PE), status parlamentaryzmy itd. Ale jednak – biorąc ten system całościowo, zarówno jako system instytucji, jak i jako system rządów – jest tu więcej cech oryginalnych, niż charakterystycznych dla typowego państwa, zwłaszcza federalnego⁶⁶.

Różnice pogłębia też sposób wyboru i powoływania na określone stanowiska oraz utożsamianie się członków poszczególnych instytucji unijnych z... Unią czy z pań-

⁶⁵ J. Barcz, *Główne kierunki...*, *op. cit.*, s. 122. Propozycje, jakie na tym tle są przedstawiane opisuje i analizuje autor s. 123 i nast.

⁶⁶ Na marginesie mówiąc, wydaje się, że wbrew wszelkim próbom, które zmierzały do upodobnienia instytucji i systemu instytucjonalnego Unii do organów władzy typowego klasycznego państwa, oryginalność należałoby zachować (niekoniecznie w obecnych formach). Nie sprawdziło się chyba przekonanie (w pewnym sensie podzielane też przez autorkę w tekście: M. Kruk, *Rozważania o roli konstytucji...*, *op. cit.*), że gdy obywatele otrzymają na szczeblu unijnym „kalkę” krajowego systemu, to się z nim łatwiej utożsamiają, przeciwnie – może się kojarzyć z superpaństwem i ożywiać do niego pretensje. Ale oczywiście kwestia jest dyskusyjna.

stwem, z którego pochodzą? Nawet jeśli świadomość ich samych będzie „prounijna”, zwłaszcza dotyczy to komisarzy czy parlamentarzystów (ci ostatni sprawują mandat wolny, więc reprezentują wirtualnego suwerena unijnego), to odczuwać będą nacisk narodowy, bo tam zostaną poddani ocenie przy reelekcji, a świadomość obywateli (rządów), którzy ich wybrali lub desygnowali raczej wymaga lojalności wobec własnego państwa (tak np. nawet przewodniczący Rady Europejskiej otrzyma na drugą kadencję poparcie swego rządu „jeśli nie będzie Polsce szkodził”⁶⁷). Pomijam sędziów, bo są oni zawodowo niezawiśli.

Ale także nie jest pewne, czy istotnie powinno się tak usilnie dążyć do kamuflowania, zresztą niekonsekwentnego, więzów krajowych. Z jednej strony komisarz powinien być niezależny od państwa członkowskiego, ale wyznacza go rząd tego państwa, co się odnosi też do innych urzędników i funkcjonariuszy. Deputowany do PE powinien reprezentować lud europejski, ale jest wybierany we własnym kraju w ramach przyznanego danemu państwu limitu przedstawicieli i kampanię wyborczą odbywa w kraju⁶⁸. Tu znowu występuje jakieś wewnętrzne napięcie w tej strukturze i może warto raczej poszukać specyfiki integracyjnej, zamiast upodabniać mechanizmy do (nieistniejącego) państwa.

Za tym idzie też cały mechanizm struktury politycznej (partyjnej), który w państwach członkowskich rzutuje na system rządów, wyłanianie większości rządzącej, identyfikowanie się obywateli z określoną opcją polityczną itp. Kształtowanie europejskich partii politycznych, zwłaszcza widoczne w Parlamencie Europejskim, gdzie udało się pogrupować deputowanych w określonych rodzinach politycznych, nie działa w zasadzie „na zewnątrz” PE, zwłaszcza w odbiorze społecznym, bo obywatele państw członkowskich nie identyfikują się z partiami europejskimi. A i one same w parlamencie nie odgrywają tej roli, co system partyjny w typowym parlamencie krajowym, ponieważ, mimo udanej mimikry, PE nie odgrywa takiej samej politycznej roli.

Najbardziej jednak problematyczną kwestią przy odnoszeniu koncepcji federalizmu do Unii jest charakter federacji jako państwa i kwestia suwerenności. Bowiem państwo federalne jest nosicielem suwerenności i nawet, jeśli przyjmie się, iż podmioty federacji nie tracą swojej pierwotnej suwerenności (takie założenie towarzyszy niektórym państwom federalnym opartym zwłaszcza na zasadzie prawa do samostanowienia narodów), to mogą ją realizować tylko wewnątrz swojej struktury i w zakresie, jaki wynika z zasad federacji⁶⁹. Jako podmioty prawa międzynarodowego nie posiadają jej lub posiadają tylko w nieznacznym zakresie. Tej cechy państwa członkowskie UE nie tracą. Nawet jeśli słychać utyskiwania na utratę lub podział suwerenności państw członkowskich, to jednak jest ona co do zasady zachowana, a tylko w określonym zakresie i w określonych sytuacjach wykonywana wspólnie, i to zarówno wtedy, gdy

⁶⁷ Tak wynika z medialnych wypowiedzi przywódców partii rządzącej, z której to opcji nie wywodzi się D. Tusk, piastujący obecnie to stanowisko, w związku z pytaniami o poparcie jego kandydatury na drugą kadencję.

⁶⁸ Nieliczne przypadki kandydowania z list partii innych krajów albo głosowania w innym państwie nie zmieniają obrazu całości.

⁶⁹ Przyznanie niektórym podmiotom federacji uprawnień prawno-międzynarodowych w wąskim zakresie, jak niegdyś, w ZSRR Ukrainie i Białorusi, jest incydentalne i raczej potwierdza regułę, niż ją podważa.

instytucja Unii działa w składzie przedstawicieli państw (np. obie Rady), jak i wtedy, gdy jest to autonomiczny organ Unii (KE, TSUE i in). Przy tym „utrata” pewnej samodzielności państwa członkowskiego w decydowaniu o sobie rekompensowana jest udziałem w stanowieniu o innych. Unia nie jest bowiem podmiotem trzecim wobec państw członkowskich, ale szczeblem, na którym podejmują one decyzje wspólnie. Warto odwołać się uwag Jerzego Kranza o istocie suwerenności, kiedy pisze, że nie jest ona sumą kompetencji ani treści tych kompetencji, lecz określa charakter prawny państwa i jego status⁷⁰.

Tych kilka wybranych i może nawet uproszczonych obserwacji⁷¹ pozwala postawić pytanie, czy te podobieństwa wystarczają, aby Unię nazwać federacją?

6. KILKA SŁÓW PODSUMOWANIA

Odpowiadając na powyższe pytanie chciałoby się stwierdzić, że wprawdzie można stworzyć nową definicję federacji i uznać, że obecna Unia jej odpowiada (w końcu to pojęcie jest odnoszone do dowolnych organizacji, jak np. federacja kempingów czy federacja związków zawodowych), ale trzeba liczyć się z konsekwencjami przyjęcia takiego podejścia. A one oznaczają, że zbudowanie nowej struktury i nazwanie jej federacją, czyli zastosowanie zdefiniowanego już pojęcia, konkretnie i jednoznacznie identyfikowanego z państwem o określonych cechach, do struktury – co istotne – innej pod względem cech konstytutywnych, ale spełniającej zbliżone funkcje, bo działającej w sferze kompetencji przyznanych jej przez państwa członkowskie, jako prawne podmioty tej federacji, będzie powodowało stałe konfrontowanie tych pojęć. Można wprawdzie „otwierać Unię kluczem federalnym”, ale może to prowadzić do przyrównywania tej struktury do podstawowego, klasycznego wzorca i w efekcie to jego cechy staną się podstawą wykładni ustrojowej Unii. Wykładni, która modelowi ustrojowemu Unii będzie narzucać wymogi (zasady, warunki) kryteriów państwa federalnego i to one stawać się będą kryteriami ustrojowymi Unii Europejskiej i powodować dostosowywanie do nich jej systemu instytucjonalnego i prawnego. A przecież już sama myśl o federacji, próba uchwalenia konstytucji europejskiej (wciąż przecież w formie traktatu, czyli umowy międzynarodowej), wywołują zarzuty o superpaństwo, zastrzeżenia a nawet sprzeciw znacznej części opinii publicznej (zob. *Brexit*), zwłaszcza w dobie obecnej, gdy kolejne kryzysy paradoksalnie wzmacniają interesy narodowe i wyostwiają poczucie zagrożenia tożsamości państwa narodowego. W istocie powodując wzmacnianie tych trendów, przeciw którym tak mocno wypowiadał się cytowany wyżej Hagen Schulze, uznając nacjonalizm jako rzeczywiście niszczycielską groźbę dla Europy⁷². Dlatego tak ważne jest uporządkowanie pojęć i ich jednoznaczne stosowanie w polityce, ale przede wszystkim w nauce. Wydaje się, że nawet niezależnie od doraźnych nastrojów spo-

⁷⁰ J. Kranz, *Pojęcie suwerenności...*, *op. cit.*, s. 229 i in.

⁷¹ Autorka poświęciła temu problemowi obszerniejsze opracowanie: M. Kruk, *Gdyby Unia była federacją... czyli kilka refleksji o federacji i federalizmie*, [w:] *Państwo i prawo wobec współczesnych wyzwań. Integracja europejska i stosunki międzynarodowe, Księga Jubileuszowa profesora J. Jaskierni*, M.R. Czarny, K. Spryszak (red.), Toruń 2012, T. V, s. 467–488.

⁷² H. Schulze, *Państwo i naród w dziejach Europy* (z niem.), Warszawa 2012, s. 298.

łecznych, należy podjąć badania nad federalizmem w kontekście przyszłości integracji europejskiej. Po to, żeby albo wiedzieć, jakie konsekwencje się wiążą z wdrożeniem jakiegokolwiek jego klasycznej formy – a zatem czy jest szansa jego urzeczywistnienia, albo wiedzieć, jakich innych form integracji należy poszukiwać.

Istotną rolę w tych analizach odegrać powinien problem, który można by określić jako kwestia tożsamości narodowej państw członkowskich. Doświadczenie, nie tylko współczesne, ale także historyczne wskazuje, że imperatyw narodowy bywa bardzo silny i nie może nie być brany pod uwagę przy tworzeniu wszelkich koncepcji integracji. Dla przyszłego (i to wcale nie tego odległego) reformowania Unii niezbędna jest analiza stereotypów narodowych w przekonaniach o suwerenności i tożsamości narodowej w ramach państwa narodowego lub państwa wielonarodowego, tożsamość kulturowa, zależność skłonności prointegracyjnych od dominujących opcji (poglądów) politycznych, rzeczywista a domniemana opcja antyintegracyjna. A wreszcie rola kwestii narodowej (narodowościowej) w dotychczasowych procesach integracyjnych państw; udział czynnika „narodowego” w upadku historycznych form integracyjnych (państw federalnych, unii państwowych) i dążenia do uzyskiwania własnej państwowości (m.in. to jest właśnie zagrożenie dostrzegane przez Hagena Schulza) oraz ocena zdolności lub braku zdolności narodowej do rezygnacji z suwerenności zewnętrznej.

Jednocześnie jednak nie powinna być pomijana rola organizmu integrującego w zapewnieniu wspólnej ochrony przed zewnętrznymi zagrożeniami. O ile historycznym zagrożeniem integrującym izolowane organizmy były wojny, o tyle współcześnie może to być globalizacja ekonomiczna lub konkurencja potężnych państw (co nie jest bardzo powszechnie uświadomione, choć być może kiedy po *Brexit* stwierdzono, że na Kremlu otwierają szampana, ten wątek zaistniał silnie). I z drugiej strony – znaczenie wyrównywanie szans i poziomów ekonomicznych, polityka spójności („dawcy” i „biorcy”), granice ustępstw ekonomicznych i politycznych i przekonanie o wspólnym interesie, jako warunku integracji.

Wydaje się jednak, że po doświadczeniu związanym z referendum brytyjskim, debata o przyszłości Unii nie będzie w najbliższym czasie oscylować wokół wizji całościowych a zwłaszcza radykalnie modyfikujących integrację. W centrach politycznych kierowniczych UE, w doktrynie europeistycznej, działania czy propozycje będą raczej skoncentrowane na kierunku naprawy w duchu postulatów reformowania strefy euro, unii gospodarczej i walutowej. Być może debata o niezbędnej ewolucji silniej wyostri dwa przeciwstawne kierunki: wzmacniania integracji lub wprowadzanie jej bardziej zróżnicowanej czy elastycznej struktury⁷³.

W koncepcji integracji europejskiej, niezależnie od tego czy pomyślanej dla doraźnych rozwiązań, czy bardziej perspektywicznej, należy zwrócić uwagę na zasadę pomocniczości. Brak tu miejsca na jej analizę bardziej szczegółową⁷⁴, wypada jednak przypomnieć, jaką rolę do odegrania w systemie integracji ma ta zasada, wprowadzona Traktatem z Maastricht i obecna po Lizbonie zarówno w TUE jak w TFUE. Jak napisała jedna z pierwszych autorek analizujących tę zasadę, „...*pojawienie się instytucji euro-*

⁷³ Zob. J. Barcz, *Główne kierunki...*, *op. cit.*, s. 138 i nast.

⁷⁴ Autorka przygotowała osobne studium dotyczące znaczenia i stosowania zasady pomocniczości, znajdujące się obecnie na etapie prac redakcyjnych.

pejskich stawia istotny problem współistnienia instancji autonomicznych i suwerennych w tej samej wspólnej strukturze. Problem przekazania kompetencji składania twórców projektu europejskiego do zwrócenia się w stronę idei subsydiarności, która mogłaby służyć za przewodniczkę w refleksji na ten temat. Co wyjaśnia, że zasada ta została wydobyta, całkiem niedawno, z lamusa, do którego była już odesłana⁷⁵. To ta zasada mogłaby być kluczem do integracji europejskiej, gdyby jej realizacja i gwarancje, jakie potencjalnie zawiera, zostały ponownie przemyślane.

Niezależnie od doraźnych decyzji naprawczych, problem całościowej wizji przyszłego ustroju Europy zapewne powróci. Być może wzbogaceni obecnym doświadczeniem Europejczycy wezmą pod uwagę także szereg różnych okoliczności, o których tu nie wspomniano. Rozwijająca się debata po *Brexit*, której tu nie sposób na bieżąco komentować, przynosi z każdym dniem nowe analizy, konstatacje i diagnozy.

Jednak we wszelkich działaniach Unii, przy podejmowaniu decyzji bieżących lub zasadniczych o wadze „historycznej”, powinno się znacznie mocniej zwrócić uwagę na problem komunikacji społecznej. Już Jurgen Habermas zauważył istotną zmianę, jaka w XX w. zaszła w sferze publicznej⁷⁶, m.in. poprzez powstanie obywatelskiej sfery publicznej i jej wkroczenie nie tylko na płaszczyznę odbioru przekazu politycznego czy nawet debaty, ale i podejmowania decyzji. W tej sytuacji Unia Europejska musi wypracować nową politykę komunikacji społecznej, bo być może dawny „deficyt demokratyczny” został już zastąpiony „deficytem komunikacji”. A na to wskazywałyby nie tylko analizy przyczyn *Brexit*, ale także niepokojący wzrost braku zaufania do integracji w innych społeczeństwach i podatność na populistyczne hasła polityczne.

BIBLIOGRAFIA

- Ash A.G., *W imieniu Europy. Niemcy i podzielony kontynent, Aneks*, Londyn 1996 (tłum. z ang. S. Kowalski).
- Barcz J., *Przewodnik po Traktacie Konstytucyjnym*, Warszawa 2005.
- Barcz J., *Unia Europejska na rozstajach. Traktat z Lizbony. Dynamika i główne kierunki reformy ustrojowej*, wyd. 2, Warszawa 2010.
- Barcz J., *Główne kierunki reformy ustrojowej post-lizbońskiej Unii Europejskiej (2010–2015). Sanacja i konsolidacja strefy euro*, wyd. II, Piaseczno 2016, www.janbarcz.republika.pl
- Barcz J., *Między konstytucją a ponadnarodowością. Opcja konstytucji RFN*, Warszawa 1990.
- Beck U., *Niemiecka Europa. Nowe krajobrazy władzy pod znakiem kryzysu*, PWN, Warszawa 2013 (tłum. z niem. R. Formuszewicz).
- Cartou L., *L'Union européenne. Traités de Paris–Rome–Maastricht*, Dalloz, Paris 1996, s. 3–50.
- Czarny R.M., Spryszak K. (red.), *Państwo i prawo wobec współczesnych wyzwań. Integracja europejska i stosunki międzynarodowe, Księga Jubileuszowa prof. Jerzego Jaskierni*, tom 5, Toruń 2012.
- Croizat M., *Le fédéralisme en Europe*, Paris 2010.

⁷⁵ Ch. Delsol, *L'Etat subsidiaire. Ingérence et non-ingérence de l'Etat: le principe de subsidiarité aux fondements de l'histoire européenne*, Paris, 2015, s. 374, cytat w tłum. M. Kruk (wcześniejsze wydania tej książki: Ch. Millon-Delsol).

⁷⁶ Zob. H.-J. Habermas, *Strukturalne przeobrażenia w sferze publicznej*, Warszawa 2008.

- Croizat M., Quermonne J.-L., *L'Europe et le fédéralisme. Contribution à l'émergence d'un fédéralisme intergouvernemental*, Paris 1999.
- Davies N., *Planeta Brytania*, *Polityka* nr 27/2016, s. 14.
- Dehove M. (red.), *Le nouvel état de l'Europe*, Paris 2004.
- Dudzik S. (red.), *Konstytucja dla Europy. Przyszły fundament Unii Europejskiej*, Kraków 2005.
- Delsol Ch. (Millon-Delsol), *L'Etat subsidiaire. Ingérence et non-ingérence de l'Etat: le principe de subsidiarité aux fondements de l'histoire européenne*, Paris, 2015.
- Gaudreault-DesBiens J-F., Gélinas F. (red.), *Le fédéralisme dans tous ses états / The states and moods of Federalism. Governance, Identity and Methodology*, Bruxelles 2005.
- Gilhaudis J.-F., *L'Europe en transition. L'esquisse du nouvel ordre européen*, Paris 1998.
- Habermas H.J., *Strukturalne przeobrażenia w sferze publicznej*, PWN, Warszawa 2008 (tłum. z niem. W. Lipnik, M. Łukasiewicz).
- Jackson V.C., *Constitutional Engagement in a Transnational Era*, Oxford 2010.
- Kranz J. (red.), *Suwerenność i ponadnarodowość a integracja europejska*, Warszawa 2006.
- Kranz J., *Pojęcie suwerenności we współczesnym prawie międzynarodowym*, Warszawa 2016.
- Kuźniar R., *My, Europa*, Scholar, Warszawa 2013.
- Kruk M., *W poszukiwaniu „europejskiego prawa wyborczego”*, [w:] *Państwo. Ustrój. Konstytucja. Studia; prace dedykowane prof. Wiesławowi Skrzydle*, Wyd. UMCS, Lublin 1991, s. 159–176.
- Kruk M., *Konstytucja dla Europy*, *Przegląd Legislacyjny – Biuletyn Rady Legislacyjnej*, Warszawa 1995, z. 3, s. 59–71
- Kruk M., *Rozważania o roli konstytucji europejskiej jako prawnej podstawie integracji*, *Ius Novum*, 2007, z. 1, s. 4–47.
- Kruk M., *Tworzenie Konstytucji europejskiej (przegląd wybranych projektów)*, *Przegląd Legislacyjny*, Warszawa, nr 1 (35)/2003, s. 38–56.
- Kruk M., *Federalizm socjalistyczny. Założenia konstytucyjne*, Wyd. UW, Warszawa 1989.
- Kruk M., *Wybrane zagadnienia systemu źródeł prawa w projekcie Konstytucji Europejskiej*, [w:] *Polska w Unii Europejskiej*, red. M. Kruk, J. Wawrzyniak, Kraków 2005, s. 192.
- M. Kruk, *Gdyby Unia była federacją... czyli kilka refleksji o federacji i federalizmie*, [w:] *Państwo i prawo wobec współczesnych wyzwań. Integracja europejska i stosunki międzynarodowe, Księga Jubileuszowa profesora J. Jaskierni*, red. M.R. Czarny, K. Spryszak, Toruń 2012, T. V.
- Król M., *Europa w obliczu końca*, Warszawa 2012.
- Leonard M., *Sposób na Europę. Pomiędzy federalizmem a Europą narodów*, Warszawa 2000.
- Levrat N., *L'Union européenne: une fédération internationale*, [w:] *Le fédéralisme dans tous ses états / The states and moods of Federalism. Governance, Identity and Methodology*, red. J.-F. Gaudreault-DesBiens, F. Gélinas, Bruxelles 2005, s. 285.
- Łętowska E., *Multicentryczność współczesnego systemu prawa i jej konsekwencje*, *Państwo i Prawo* 2005, nr 4.
- Malec J., *Szkiele z dziejów federalizmu i myśli federalistycznej w czasach nowożytnych*, Kraków 1999.
- Maritain J., *L'Europe et l'idée fédérale*, Paris 1993.
- Menasse R., *Demokracja nie musi być narodowa, Unia Europejska: pokój na kontynencie a oburzenie obywateli*, Biblioteka Polityki, wyd. Polityka, Warszawa 2013 (tłum. z niem. A. Krzeмиński).
- Monnet J., *Wspomnienia*, tłum i oprac. W. Kuczyński, Wyd. Poltext, Warszawa 2015.
- Monteskiusz, *O duchu praw*, tłum. T. Boy-Zeleński, Kraków 2003, s. 126.
- Peyrefitte A., *La France en désarroi. Entre les peurs et l'espoire*, Paris 1992, s. 304.
- Parlement Européen, Projet de la Constitution de l'Union européenne*, Préface (druk PE).
- Pernice I., *Fondement du droit constitutionnel européen*, Cours et travaux, 2004, nr 1.

- Pietraś Z.J., Pietraś M. (red.), *Transnational future of Europe*, Lublin 1992.
- Prawo europejskie. Zbiór przepisów*, LEX, Wolters Kluwer business, Warszawa 2013.
- Renan E., *Que-ce-qu'une nation?*, Flammarion, Paris 2011, s. 76.
- Sadurski W., *Democratic Legitimacy of the European Union: A Diagnosis and Some Modest Proposals*, Polish Yearbook of International Law, vol. XXXII 2012, Warszawa 2013, s. 9–44.
- Schulze H., *Państwo i naród w dziejach Europy* (z niem.), Warszawa 2012.
- Thurow L., *La maison Europe, superpuissance du XXI siècle*, Paris 1992.
- Traktat o Stabilności, Koordynacji i Zarządzaniu w Unii Gospodarczej i Walutowej*
- Wolton D., *La dernière utopie. Naissance de l'Europe démocratique*, Paris 1993.
- Wielgosz P. (red.), *Koniec Europy jaką znamy*, zbiór tekstów z serii *Le Monde diplomatique*, Warszawa 2009.
- Wójcik Ł., *Nie tak miało być*, Polityka nr 27, 29.06–5.07.2016, s. 13.
- Zielonka J., *Europa jako imperium. Nowe spojrzenie na Unię Europejską*, Warszawa 2007.

MODEL INTEGRACJI EUROPEJSKIEJ: ADAPTACJA KONCEPCJI KLASYCZNYCH CZY NOWA FORMUŁA?

Streszczenie

Artykuł stanowi przyczynek do dyskusji o modelu integracji europejskiej, towarzyszącej funkcjonowaniu Wspólnot i Unii od początku ich powstania, ale szczególnie ożywionej po kolejnych kryzysach od *Grexit* do *Brexit*. Odnotowując, że integracja europejska od początku oscylowała między realistyczną współpracą ekonomiczną a ideałem demokracji ponadnarodowej, co powodowało swoistą nierównowagę między instrumentami ekonomicznymi a politycznymi, autorka przedstawia różne diagnozy i propozycje, jakie się w polityce i literaturze europejskiej pojawiały w sprawie ostatecznego ukształtowania ustroju Unii – w tym analizuje przyczyny nieudanych prób ustanowienia konstytucji europejskiej i podejmując krytyczną analizę nurtu postulującego federalizację Unii lub przyrównującego obecną strukturę Unii do federacji. W artykule omawia się podstawowe strukturalne i funkcjonalne cechy państwa federalnego wskazując, że samo zastosowanie niektórych uniwersalnych mechanizmów federacji (np. podział kompetencji) to za mało, aby jako federację kwalifikować aktualny model integracji. Co więcej – nazwanie UE federacją („Stany Zjednoczone Europy”), choć fascynujące, może powodować interpretowanie jej struktury i funkcjonowania w takim duchu. A być może nie są na to gotowe społeczności państw narodowych. Tym bardziej, że – jak wskazuje na to obserwacja sytuacji politycznej – miejsce dawnego „deficytu demokratycznego” zajął obecnie „deficyt komunikacji społecznej” między szczeblem unijnym i narodowym.

Słowa kluczowe: *ustrój Unii Europejskiej, federalizm, federalizm europejski, nowy model integracji europejskiej, dyskusja o reformie Unii Europejskiej, przyszłość Unii Europejskiej*

EUROPEAN INTEGRATION MODEL: ADAPTATION OF CLASSICAL CONCEPTS OR A NEW FORMULA?

Summary

The article is a contribution to a discussion on a model of the European integration that has accompanied the Communities and the Union since they came into being, especially lively after the successive crises from *Grexit* to *Brexit*. Having noted that the European integration has always oscillated between realistic economic cooperation and ideal supranational democracy, which resulted in specific imbalance between economic and political instruments, the author presents various diagnoses and proposals that have appeared in the European policy and literature as far as the final development of the Union system is concerned and analyses the reasons of unsuccessful attempts to establish a European constitution, and presents a critical analysis of the current calling for federalization of the Union or comparing the present structure of the Union to a federation. The article discusses basic structural and functional features of a federal state and points out that just the use of some universal mechanisms of a federation (e.g. distribution of competence) is not enough to classify the present integration model as a federation. Moreover, calling the EU a federation (The United States of Europe), although fascinating, may result in the interpretation of its structure and functioning in such spirit. And the communities of national states are probably not ready for that, especially as now “social communication deficit” between the Union and national tiers has substituted for the former “democracy deficit”, which can be observed in the current political situation.

Key words: European Union system, federalism, European federalism, new model of the European integration, discussion on the European Union reform, future of the European Union