

SPÓR O FEDERALNĄ PRZYSZŁOŚĆ UNII EUROPEJSKIEJ

DANUTA KABAT-RUDNICKA

L'Europe se fera dans les crises et elle sera
la somme des solutions apportées à ces crises.¹

1. UWAGI WSTĘPNE

Powstanie Wspólnot Europejskich (1952 r., 1958 r.), a następnie Unii Europejskiej (1993 r.), nowych i odmiennych w stosunku do klasycznych form współpracy międzynarodowej, stanowi wyzwanie dla dyscyplin internacjonalistycznych. Stajemy bowiem nie tylko przed problemem precyzyjnego zdefiniowania tego co stanowi *differentia specifica* nowego bytu, ale także określenia jego politycznego wymiaru – pytanie coraz częściej pojawiające się w dyskursie publicznym. W dyskusji wysuwane są różne koncepcje Unii Europejskiej w zależności od punktu widzenia i preferowanej dyscypliny naukowej (prawa międzynarodowego, stosunków międzynarodowych, polityki porównawczej, *etc.*), *i.e.* Unii jako organizacji międzynarodowej, konfederacji, czy związku współpracujących ze sobą państw w ściśle określonych dziedzinach, czy też federacji, zintegrowanej struktury, w ramach której państwa związane są wspólną polityką, realizując wspólne cele i zadania. To z kolei można zredukować do mającej już swój wyraz historyczny alternatywy: albo federacja europejska albo Europa ojczyzn².

Jak zostało powiedziane, Unia Europejska jest postrzegana i definiowana bardzo różnie, w zależności od przyjętej perspektywy badawczej. Unia w perspektywie nauki o stosunkach międzynarodowych jawi się jako regionalna organizacja międzynarodowa, której pole działania wyznacza umowa międzynarodowa, traktat zawarty pomiędzy 28 suwerennymi podmiotami – państwami narodowymi. *Prima facie* rysuje się obraz Unii jako względnie luźnej struktury, stowarzyszenia państw, konfederacji, ograniczającej się do współpracy w ściśle zdefiniowanych obszarach. Przyjmując natomiast za

¹ J. Monnet, *Mémoires*, Fayard, Paris 1976, s. 488.

² „L'Europe des patries” adresowana do poglądów i polityki europejskiej gen. Charlesa de Gaulle'a.

punkt odniesienia politykę porównawczą (*comparative politics*), Unia przedstawia się jako struktura *quasi* państwowa, najbliższa federacji, struktura zintegrowana, gdzie prowadzone są wspólne polityki i gdzie prawo ma autonomiczny charakter, wiążąc nie tylko państwa członkowskie, lecz również obywateli.

W dyskursie naukowym, zwłaszcza w państwach Europy Zachodniej, pojawiają się zarówno argumenty przemawiające za Unią jako federacją jak i przeciwne tej koncepcji. Nie są kwestionowane takie ustalenia jak te, że Unia Europejska jest organizacją międzynarodową o zasięgu regionalnym, opartą na traktatach prawa międzynarodowego, że nie jest systemem hierarchicznym, nie dysponuje odrębną od państw członkowskich sferą kompetencji, nie funkcjonuje w stałych granicach, nie posiada skryzalizowanej tożsamości i nie ma też możliwości narzucania swoich decyzji, a mimo to stanowi prawo, które wiąże zarówno państwa członkowskie jak i obywateli, dysponuje kompetencją pozwalającą na rozwiązywanie wewnętrznych sporów i konfliktów, reguluje rynki, 'ogłasza' wybory, dokonuje alokacji środków, *etc.* – sprawuje zatem szereg funkcji, które wykraczają poza zakres rutynowej działalności klasycznej organizacji międzynarodowej, stowarzyszenia państw, czy konfederacji, dysponuje bowiem prerogatywami, które są charakterystyczne dla władzy państwowej.

Mówiąc o rozwiązaniach federalistycznych należy mieć na uwadze to, że federalizm (jako idea i zasada mająca praktyczne zastosowanie) stanowi zarówno podstawę dla struktur państwowych, jak i niepaństwowych, to z kolei implikuje, że zastosowanie rozwiązań federalistycznych nie jest równoznaczne z tym, iż mamy do czynienia z państwem federalnym. Formuła federalizmu opiera się na połączeniu samorządzenia i współrządzenia (*self-rule plus shared-rule*), a zatem wszędzie tam, gdzie obecne jest wspólne wykonywanie władzy, tam też można upatrywać rozwiązań federalistycznych. Tak więc niezależnie od tego, czy zdefiniujemy Unię jako związek państw współpracujących w ściśle określonych dziedzinach, czy jako zintegrowaną strukturę, *i.e.* federację europejską, tak w jednym i w drugim przypadku będzie to rozwiązanie typu federalistycznego, łączące elementy samorządzenia i współrządzenia. W tym stanie rzeczy nasuwa się wniosek, że Unia jest federacją, nie jest jednakże państwem federalnym (*sic!*), natomiast pytanie jakie się pojawia dotyczy tego, w jakim zakresie (*i.e.* w jakich obszarach) Unia ma być strukturą ściśle zintegrowaną, gdzie decyzje podejmowane są na szczeblu unijnym (przy współdziałaniu państw członkowskich), w jakich zaś kompetencja winna nadal przynależeć państwom członkowskim.

Warto też zauważyć, że Unia jest strukturą wtórną, pochodną państw ją tworzących, co doskonale tłumaczy to, że państwa chcą zachować jak największy wpływ zarówno na podejmowane przez nią działania, jak i jej docelowy kształt. Co więcej, Unia jest związkiem 28 państw różniących się zarówno doświadczeniami historycznymi, kulturą polityczną, jak i koncepcją Unii w jej wymiarze politycznym. Dyskusja nad docelowym kształtem Unii, będąca jednocześnie dyskusją nad jej przyszłością, zyskuje na znaczeniu zwłaszcza w warunkach kryzysu, któremu towarzyszą działania zaradcze, w postaci rozwiązań przyjmowanych *ad hoc*, które budzą wątpliwości zarówno prawne jak i polityczne. W sytuacji kryzysowej, zarówno zwolennicy Europy ojczyzn, jak i rzecznicy federacji europejskiej przejawiali, mimo dzielących ich różnic, większe zrozumienie dla potrzeby ściślejszej współpracy w ramach Unii Europejskiej.

2. FEDERACJA VERSUS KONFEDERACJA

Alternatywa: Stany Zjednoczone Europy czy Europa ojczyzn, rysująca się na gruncie konkretnych rozwiązań, wiąże się z koniecznością dokonania wyboru jednej z dwóch przeciwstawnych koncepcji Europy, wpisujących się w wielki projekt polityczny jakim jest Unia Europejska. Zarówno pierwszy jak i drugi wariant stawia poza nawiasem kwestię czy kontynuować i rozwijać współpracę, lecz w jakim trybie i w jakich ramach winna ona przebiegać, czy ma ograniczać się do współpracy państw w ściśle zdefiniowanych obszarach i formach (e.g. w ramach klasycznej organizacji międzynarodowej, czy konfederacji), czy też ma obejmować obok kwestii gospodarczych także sprawy społeczne, kulturowe, prawne i polityczne, w ramach zintegrowanej struktury (e.g. federacji). Zarówno w pierwszym jak i w drugim przypadku mamy do czynienia z podmiotami wtórnymi, bytami niesuwerennymi, których zakres władzy i kompetencji wyznaczają postanowienia traktatowe, i.e. traktaty zawarte pomiędzy państwami członkowskimi, przy czym, o ile w pierwszym przypadku państwa mogą kontrolować zachodzące procesy, to w drugim wymykają się one ich kontroli. Problem nie dotyczy więc tego, czy współpracować, lecz jak dalece oraz w oparciu o jakie rozwiązania prawne i struktury polityczne – słowem, w jakiej mierze państwa są skłonne przekazywać swe kompetencje do ponadnarodowego centrum decyzyjnego i tym samym przystać na ich wspólne wykonywanie.

Określanie Unii Europejskiej jako federacji ma szereg uzasadnień, chociaż jest źle widziane z punktu widzenia politycznej poprawności. Termin federacja europejska (jako forma docelowa procesów integracyjnych) został użyty *expressis verbis* w pierwszym dokumencie sztandarowym, i.e. w słynnej deklaracji Schumana, swoistym manifestie, zapowiadającym procesy integracyjne oraz awizującym powstanie pierwszej struktury, i.e. Europejskiej Wspólnoty Węgla i Stali. Dodać należy, że termin federacja nie pojawia się w innych oficjalnych dokumentach (e.g. w traktatach), znajdujemy jednakże inne (rzec można zastępcze) określenia odwołujące się do coraz ściślejszego związku pomiędzy narodami Europy³.

W deklaracji Schumana czytamy:

La mise en commun des productions de charbon et d'acier assurera immédiatement l'établissement de bases communes de développement économique, première étape de la Fédération européenne (...)⁴.

Par la mise en commun de productions de base et l'institution d'une Haute Autorité nouvelle, dont les décisions lieront la France, l'Allemagne et les pays qui y adhéreront, cette proposition réalisera les premières assises concrètes d'une Fédération européenne indispensable à la préservation de la paix⁵.

³ Preambuła do Traktatu ustanawiającego Unię Europejską (Lizbona).

⁴ (Poddanie produkcji węgla i stali pod wspólny zarząd zapewni powstanie wspólnych podstaw dla rozwoju gospodarczego, pierwszego etapu Federacji Europejskiej (...)). Tekst deklaracji dostępny na stronie CVCE (le centre de recherche et de documentation interdisciplinaire sur le processus de la construction européenne), Luksembourg: *Déclaration de Robert Schuman* (Paris, 9 mai 1950) [online], <http://www.cvce.eu> [dostęp: 30.03.2014].

⁵ (Poddanie produkcji pod wspólny zarząd i ustanowienie Wysokiej Władzy, której decyzje zwiążą Francję, Niemcy i kraje, które do niej przystąpią, stanowić będzie pierwszą konkretną podstawą Federacji Europejskiej, nieodzownej dla zachowania pokoju). *Ibidem*.

Zarówno federacje jak i konfederacje (rozwiązania mające swoje odwzorowania w Unii) należą do szeroko rozumianych systemów federalnych. Jeśli tak, to co wyróżnia konfederację i w czym różni się od federacji? Konfederacja, która jest związkiem państw suwerennych przyjmuje postać organizacji międzynarodowej funkcjonującej w oparciu o traktat, i inaczej aniżeli w federacji, która w świetle prawa międzynarodowego jest suwerennym państwem (przy czym możliwe są struktury niepaństwowe, byty niesuwerenne)⁶, konfederacja państwem nie jest, natomiast suwerenność zachowują konstytuujące ją państwa. Toteż federacja uważana jest nie bez powodu za trwalszą formę ustrojową, podczas gdy konfederacja traktowana jest jako luźniejsza struktura tymczasowa. Kryterium różnicującym jest także stosunek władzy zwierzchniej do obywateli. W federacji podmiotem praw i obowiązków są zarówno konstytuujące jednostki jak i obywatele, natomiast konfederacja może 'docierać' do obywateli jedynie za pośrednictwem tworzących ją państw. Ważnym elementem różnicującym jest także prawo, i o ile w federacji obowiązuje wspólne prawo, to w konfederacji kwestie prawne pozostawione są tworzącym ją państwom, z wyjątkiem wyraźnie wydzielonych wspólnych obszarów. Różnicę pomiędzy rozwiązaniami systemowymi, o których tutaj mowa, trafnie ujął Daniel J. Elazar, zdaniem którego federacje są wspólnotami zarówno jednostek politycznych jak i obywateli (z przynależnymi im wolnościami), konfederacje natomiast są zasadniczo wspólnotami jednostek politycznych, przywiązującymi nadrzędne znaczenie do wolności tworzących je jednostek politycznych⁷.

Z perspektywy państwa narodowego, które zainteresowane jest tym, by kompetencje pozostawały i były wykonywane na szczeblu państwowym (w szczególności te kompetencje, które są nierozłącznie związane z suwerennością państwa), rozwiązaniem, które byłoby najbardziej niesprzeczne z interesami państw jest klasyczna organizacja międzynarodowa, unia państw czy konfederacja. Jednakże z drugiej strony, tzw. wspólne wykonywanie kompetencji niekoniecznie musi oznaczać ograniczanie suwerennych praw, co więcej, może być na swój sposób potraktowane jako wyraz i potwierdzenie suwerenności państwa. Nadto, w tak zróżnicowanym organizmie politycznym jakim jest Unia Europejska, można liczyć na jej dobre funkcjonowanie jedynie wówczas, gdy jej działanie oparte zostanie na zasadzie federalnej.

W Unii Europejskiej najważniejsze zasady zostały wyinterpretowane przez Trybunał Sprawiedliwości co sprawia, że orzecznictwo Trybunału zasługuje na szczególną uwagę. Powołując się na konieczność realizacji wspólnych celów, Trybunał 'rozcignął' swoje działania na omalże wszystkie dziedziny (gospodarczą, społeczną, polityczną)⁸, kierując je nie tylko do rządów, lecz również do obywateli – cecha, która odróżnia rząd rządów (jak zwykło definiować się konfederację) od rządu pojedynczego narodu (inaczej federacji). Trybunał ustanowił w drodze orzecznictwa takie zasady jak: zasada bezpośredniego stosowania prawa wspólnotowego (obecnie unijnego), zasada jednolitej wykładani oraz zasada pierwszeństwa prawa wspólnotowego (unijnego) przed prawem

⁶ Należy pamiętać, że państwo federalne to tylko jedno z możliwych rozwiązań, federacja może bowiem przyjąć inne formy, niepaństwowe.

⁷ D.J. Elazar, *Exploring Federalism*, The University of Alabama Press, Tuscaloosa 1987, s. 93.

⁸ Zob. też: R. Arigho, *The Supremacy of European Union Law: An Inevitable Revolution Or Federalism in Action?*, „Journal of Postgraduate Research” 2014, vol. 13, s. 9.

krajowym, ustanawiając tym samym nowy, autonomiczny porządek prawny⁹. Zasady, które wyinterpretował Trybunał są zasadami prawnymi, i jak trafnie zauważył Michael Burgess, logika prawna zbieżna jest z logiką federalną¹⁰.

Kolejną cechą charakterystyczną, która odróżnia federację od konfederacji, jest prawo do secesji. I tutaj, jeśli rządy jednostek konstytuujących mogą zostać przegłosowane w ramach obowiązującego systemu oznacza to, ni mniej ni więcej, że nie posiadają autonomicznej władzy i pozostają zależne od centrum, jeśli zaś przegłosowanie ich jest niemożliwe oznacza to, że mogą 'przejąć' centrum albo też oderwać się od federacji. W przypadku struktury federalnej secesja nie tylko oznacza brak federalnej władzy nad terytorium, lecz także brak władzy rządu centralnego nad obywatelami¹¹. Zatem w sytuacji ujawnienia się poważnego konfliktu, konfederacje po prostu się rozwiązują, podczas gdy federacje na ogół zachowują swój byt, dysponują bowiem mechanizmami umożliwiającymi rozwiązywanie konfliktów¹².

3. UNIA JAKO FEDERACJA

Unia Europejska (wcześniej Wspólnoty Europejskie) jest organizacją międzynarodową o zasięgu regionalnym, funkcjonującą w oparciu o postanowienia traktatowe. Unia najbliższa jest też konfederacji, i tak jest generalnie postrzegana na gruncie naukowym¹³. Podobny punkt widzenia na Unię miał jeden z najbardziej uznanych teoretyków federalizmu Daniel J. Elazar. W piśmiennictwie naukowym prezentowany jest również inny punkt widzenia, w myśl którego Unia wyraźnie różni się od konfederacji, posiada bowiem kompetencje ustawodawcze, wykonawcze i sądownicze, a także kompetencje w sprawach finansowych, jak również umożliwia wspólnym instytucjom podejmowa-

⁹ Zob. też: I. David, *From Dialectics to Political Theology: Rethinking Complexity in Federalism*, [w:] J. Drew (ed.), *Redefining Europe*, Amsterdam, Rodopi, New York 2005, s. 46.

¹⁰ „Legal logic coincides with federalist logic” M. Burgess, *Federalism and European Union: the Building of Europe, 1950–2000*, Routledge, London, New York 2000, s. 27.

¹¹ Zob. P. King, *Federalism and Federation*, Croom Helm, London, Canberra 1982.

¹² Pomimo że federacja uważana jest za strukturę trwałą, nie oznacza bynajmniej, że nie może dojść do jej rozpadu, a jeśli już dochodzi to najczęściej w drodze rozwiązań siłowych, czego przykład stanowi Jugosławia. Odnosząc się z kolei do prawa do secesji, należy powiedzieć, że tutaj głosy są podzielne, jedni przyjmują prawo do secesji, inni stanowczo mu się sprzeciwiają. Można zatem skonstatować, że secesja, choć nie jest pożądana, jest mimo to dozwolona, o ile istnieje porozumienie w tej materii pomiędzy rządem centralnym a rządami jednostek konstytuujących. Zob. J. Crawford, *State Practice and International Law in Relation to Unilateral Secession*, Report to Government of Canada concerning unilateral secession by Quebec, 19 February 1997; zob. też: *A federalist theory of secession*, [w:] W. Norman, *Negotiating Nationalism. Nation-building, Federalism, and Secession in the Multinational State*, Oxford University Press, Oxford, New York 2006, s. 170–215.

¹³ Zob. np. G. Majone, *Federation, Confederation, and Mixed Government: A EU-US Comparison*, [w:] A. Menon, M. Schain (eds), *Comparative Federalism: The European Union and the United States in Comparative Perspective*, Oxford University Press, Oxford, New York 2006 s. 121–148; zob. też: G. Majone, *Dilemmas of European integration. The ambiguities and pitfalls of integration by stealth*, Oxford University Press, Oxford 2005, s. 221; W. Norman, *Negotiating Nationalism. Nation-building, Federalism, and Secession in the Multinational State*, Oxford University Press, Oxford, New York 2006, s. 78; R.L. Watts, *Federalism, regionalism and political integration*, [w:] D.M. Cameron (ed.), *Regionalism and Supranationalism. Challenges and Alternatives to the Nation-State in Canada and Europe*, Institute for Research and Public Policy, Montreal 1981, s. 11.

nie niezależnych działań. Unia reguluje większość dziedzin (gospodarczą, społeczną, polityczną) państw członkowskich tak dalece, że działania te zdecydowanie wykraczają poza te, rutynowo prowadzone w ramach klasycznej organizacji międzynarodowej. Dodać należy, że same traktaty, niezależnie od faktu, że są umowami prawa międzynarodowego różnią się od klasycznych umów międzynarodowych, wiążą bowiem swoimi postanowieniami nie tylko państwa, lecz również obywateli¹⁴. Nadto prawo wspólnotowe (obecnie unijne), zarówno pierwotne jak i pochodne, jest nadrzędne wobec prawa państw członkowskich (nawet rangi konstytucyjnej), tworząc nowy, autonomiczny porządek prawny¹⁵, traktaty zaś uważane są za konstytucję jednoczącą się Europy¹⁶.

W Unii Europejskiej elementy typu federalistycznego znajdujemy w szeregu rozwiązań instytucjonalnych, a także (zdaniem niektórych przede wszystkim) prawnych. Pośród tych pierwszych wyróżnia się Komisja Europejska z takimi cechami jak: niezależność członków, kolegialność, prawo inicjatywy ustawodawczej, obligatoryjny udział Komisji w procesie legislacyjnym, kompetencja do wydawania aktów prawnych. Inną instytucją, gdzie obecne są elementy rozwiązań federalistycznych jest Rada, przede wszystkim z uwagi na: charakter przyjmowanych aktów prawnych (bezpośrednio stosowane rozporządzenia, pierwszeństwo prawa unijnego przed prawem krajowym, moc wiążąca dyrektyw), szeroki zakres spraw, gdzie Rada podejmuje decyzje w głosowaniu większościowym, a także przyjmowanie budżetu Unii wspólnie z Parlamentem Europejskim. Parlament znajduje się także w gronie tych instytucji, które charakteryzują się obecnością elementów federalistycznych. Parlament może doprowadzić do ustąpienia Komisji poprzez przegłosowanie wotum nieufności, wspólnie z Radą przyjmuje budżet Unii, traktaty reformujące zwiększyły udział Parlamentu w procedurach przyjmowania aktów prawnych, Parlament zyskał też głos stanowiący przy obsadzaniu członków Komisji. Nadto, kompetencje prawodawcze Parlamentu, prawo weta i możliwość wprowadzania zmian do propozycji aktów prawnych stanowią ważny krok w kierunku utworzenia systemu dwuizbowego, w którym Parlament pełniłby funkcję przedstawicielstwa narodowego (obywateli Unii), zaś Rada stanowiłaby izbę państw. Instytucją, którą należy również przywołać, jest Trybunał Sprawiedliwości jako że: stoi na straży przestrzegania traktatów, orzeczenia Trybunału mają moc wiążącą, wydaje orzeczenia prejudycjalne, jednostki, *i.e.* osoby fizyczne i prawne mogą kierować sprawy do Trybunału.

W systemach federalnych szczególne znaczenie mają rozwiązania prawne, *i.e.* zasady niezbędne z punktu widzenia należytego funkcjonowania systemu. W Unii, inaczej aniżeli w innych federacjach, nie zostały one zapisane w traktatach, lecz zostały wyinterpretowane przez Trybunał. Mowa tutaj o zasadzie pierwszeństwa prawa wspólnotowego (obecnie unijnego), zasadzie bezpośredniego stosowania, zasadzie bezpośredniego skutku prawa wspólnotowego (unijnego), zasadzie odpowiedzialności odszkodowawczej państwa oraz doktrynie *preemption*. Dla uzupełnienia należy dodać

¹⁴ Zob. orzeczenie w sprawie *Costa v. ENEL*, case 6/64 (1964) ECR 585.

¹⁵ Zob. orzeczenie w sprawie *Van Gend en Loos v. Nederlandse Administratie der Belastingen*, case 26/62 (1963) ECR 1.

¹⁶ Zob. orzeczenie w sprawie *Les Verts vs. European Parliament*, case 294/83 (1986) ECR 1339, a także: opinia 1/91 *Draft agreement relating to the creation of the European Economic Area* (1991) ECR I-6079. Konstytucyjny charakter porządku prawnego Unii dobrze ilustruje orzecznictwo Trybunału w sprawie *Kadi*.

zasadę pomocniczości i zasadę lojalności (szczerej współpracy), jak również akty prawne przyjmowane przez instytucje Unii.

Zasada pierwszeństwa stanowi, że prawo unijne ma pierwszeństwo przed prawem państw członkowskich, nawet jeśli norma krajowa została wydana później i nawet jeśli posiada status normy konstytucyjnej¹⁷ – zasada wyrażona przez Trybunał w orzeczeniu *Costa v. ENEL*¹⁸. Należy przypomnieć, że zasada pierwszeństwa dotyczy pierwszeństwa stosowania prawa nie zaś pierwszeństwa obowiązywania¹⁹, co więcej, zasada pierwszeństwa stanowi istotny element w pełni rozwiniętego systemu federalnego, odnosi się bowiem do hierarchii norm prawnych²⁰. Kolejna, zasada bezpośredniego stosowania prawa unijnego, wywodzi się również z orzecznictwa Trybunału²¹, przy czym można doszukiwać się podstaw rzezonej zasady w art. 288 TFUE, który stanowi, że rozporządzenia wiążą w całości i są bezpośrednio stosowane we wszystkich państwach członkowskich. W znanym orzeczeniu *Van Gend en Loos*, Trybunał stwierdził, że po spełnieniu określonych warunków postanowienia traktatowe mogą mieć bezpośredni skutek²², który sprowadza się do tego, że normy prawa unijnego mogą być samodzielnym źródłem praw lub obowiązków zarówno dla osób fizycznych jak i prawnych. Następnie Trybunał poszerzył zakres doktryny bezpośredniego skutku stanowiąc, że normy traktatowe mogą być egzekwowane nie tylko w relacjach pomiędzy państwem a jednostką, lecz również pomiędzy jednostkami, rozszerzył też zakres doktryny bezpośredniego skutku do innego instrumentu prawnego, jakim jest dyrektywa²³.

Pozostaje jeszcze zasada odpowiedzialności odszkodowawczej państwa, za którą stoi także orzecznictwo Trybunału, który stwierdził, że pełna efektywność prawa unijnego byłaby ograniczona, a co więcej, osłabiona zostałyby ochrona gwarantowanych praw, jeśliby jednostki nie mogły otrzymać odszkodowania w sytuacji, gdy ich prawa zostały naruszone wskutek złamania prawa wspólnotowego, za które można przypisać odpowiedzialność państwu. Odszkodowanie winno być należne zwłaszcza wówczas, gdy pełna skuteczność prawa wspólnotowego zależy od uprzedniego działania ze strony państwa, zaś w przypadku braku takiego działania jednostki nie mogą wyegzekwować przed sądami krajowymi przypadających im praw. Odpowiedzialność odszkodowawcza państwa stanowi ostatni środek

¹⁷ Zob. orzeczenie w sprawie *Internationale Handelsgesellschaft mbH v. Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel*, case 11/70 (1970) ECR 1125, zob. też: orzeczenie w sprawie *Amministrazione delle Finanze dello Stato v. Simmenthal S.p.A.*, case 106/77 (1978) ECR 629.

¹⁸ „(...) the transfer by the states from their domestic legal systems to the Community legal system of the rights and obligations arising under the Treaty carries with it a permanent limitation of their sovereign rights, against which a subsequent unilateral act incompatible with the concept of the Community cannot prevail”. Orzeczenie w sprawie *Costa v. ENEL*, case 6/64 (1964) ECR 585.

¹⁹ Zob. orzeczenie w sprawie *Amministrazione delle Finanze dello Stato v. Simmenthal S.p.A.*, case 106/77 (1978) ECR 629 oraz orzeczenie w sprawie *Fratelli Costanzo v. Comune di Milano*, case 103/88 (1989) ECR 1839.

²⁰ Zob. D. Starr-Deelen, B. Deelen, *The European Court of Justice as a Federator*, „Publius” 1996, vol. 26, no. 4, s. 83.

²¹ „The direct application of a Regulation means that its entry into force and its application in favour of or against those subject to it are independent of any measure of reception into national law.” Orzeczenie w sprawie *F.lli Variola Spa v. Amministrazione Italiana delle Finanze*, case 34/73 (1973) ECR 981.

²² Orzeczenie w sprawie *Van Gend en Loos v. Nederlandse Administratie der Belastingen*, case 26/62 (1963) ECR 1.

²³ Orzeczenie w sprawie *Van Duyn v. Home Office*, case 41/74 (1974) ECR 137.

prawny umożliwiający jednostkom dochodzenie praw w sytuacji, gdy dyrektywa przyznaje im prawa, jednak jej postanowieniom nie można przypisać bezpośredniej skuteczności, a także wówczas gdy pro-unijna wykładnia nie prowadzi do zadowalającego rezultatu²⁴.

Do innych zasad wypracowanych przez Trybunał należy doktryna *preemption* (tzw. zawłaszczanie pola), która określa czy cały obszar polityki aktualnie lub potencjalnie zostaje 'zajęty' dla władzy centralnej, mającej tym samym wpływ na potencjalne działania jednostek konstytuujących (państw członkowskich). W Unii nie znajdujemy wyraźnej podstawy traktatowej dla doktryny *preemption*, jednakże Trybunał stwierdził, że gdy Wspólnota w znaczącym stopniu reguluje określony obszar polityki, wówczas 'zawłaszcza pole' dla potencjalnych działań legislacyjnych państw członkowskich, z wyjątkiem tych przypadków w których prawo stanowi inaczej²⁵. W Unii Europejskiej najbardziej wyraźnie zaznacza się doktryna *preemption* w obszarze wspólnej polityki rolnej i wspólnej polityki handlowej.

W kontekście powyższych uwag przywołać należy również akty prawne przyjmowane przez Unię. Należy powiedzieć, że działania regulacyjne Unii kierowane są bezpośrednio nie tylko do państw członkowskich ale także do ich obywateli, są zaś podejmowane w ramach kompetencji ustawodawczych, przy wykorzystaniu takich instrumentów prawnych jak: rozporządzenia, dyrektywy oraz decyzje, i wywołują określone skutki prawne. Rozporządzenia są bezpośrednio stosowane we wszystkich państwach członkowskich, z kolei dyrektywy stanowią ten rodzaj ustawodawstwa unijnego, który znajduje częste zastosowanie z tego powodu, że pozostawia państwom członkowskim możliwość wyboru formy i środków implementacji. Dyrektywy wiążą państwa odnośnie skutku i tym samym zbliżają się do umowy międzynarodowej, która co prawda wiąże państwa, lecz której wewnętrzne skutki zależą od krajowych środków implementujących. Trybunał orzekł jednakże, że jednostki mogą powoływać się w pewnych okolicznościach na postanowienia dyrektyw przed sądami państw członkowskich, niezależnie od krajowych środków implementujących. A zatem, nadając bezpośredni skutek niektórym postanowieniom dyrektyw, Trybunał przybliżył je do rozporządzeń, i tym samym do ustawodawstwa federalnego²⁶.

²⁴ Zob. orzeczenie w sprawie *Andrea Francovich and Danila Bonifaci and others v. Italian Republic*, cases C-6/90 and C-9/90 (1991) ECR 5357. Trybunał rozszerzył zakres odpowiedzialności państw w przypadku naruszenia prawa unijnego w wyniku nie tylko braku implementacji dyrektyw do wewnętrznego porządku prawnego, lecz także implementacji dyrektyw w sposób niepełny (zob. orzeczenie w sprawie *Erich Dillenkofer, Christian Erdmann, Hans-Jürgen Schulte, Anke Heuer, Werner, Ursula and Trosten Knor v. Bundesrepublik Deutschland*, joined cases C-178/94, C-179/94, C-188/94, C-189/94 and C-190/94 (1996) ECR 4845), jak również naruszenia w inny możliwy sposób norm prawa wspólnotowego (pierwotnego i pochodnego). Dodać należy, że odpowiedzialność państwa może być wynikiem zarówno działań jak i zaniechań władzy ustawodawczej, wykonawczej i sądowniczej (zob. opinia AG w sprawie *Köbler; Gerhard Köbler v. Republik Österreich*, case C-224/01 (2003) ECR I-10239). Natomiast w przypadku państw federalnych, państwo nie może się 'uwolnić' od odpowiedzialności tylko dlatego, że za szkodę odpowiadają władze jednostek konstytuujących (zob. orzeczenie w sprawie *Klaus Konle v. Republik Österreich*, case C-302/97 (1999) ECR 3099). Nie stanowi także przeszkody do zasądzenia odszkodowania okoliczność, że wyrządzenie szkody wiąże się z działalnością podmiotu, który ma przyznaną odrębną od państwa podmiotowość publiczno-prawną (zob. orzeczenie w sprawie *Salomone Haim v. Kassenzahnärztliche Vereinigung Nordrhein*, case C-424/97 (2000) ECR 5123).

²⁵ Zob. orzeczenie w sprawie *Commission v. United Kingdom*, case 60/86 (1988) ECR 3921.

²⁶ M. Cappelletti, M. Seccombe, J. Weiler (eds), *Integration through Law. Europe and the American Federal Experience*, Vol. 1 *Methods, Tools and Institutions*, Book 1 *A Political, Legal and Economic Overview*, Walter de Gruyter, Berlin, New York 1986, s. 235.

Nie ulega wątpliwości, że w Unii Europejskiej mamy co najmniej dwa poziomy stanowienia prawa: narodowy i ponadnarodowy. Taka sytuacja zmusza do odpowiedzi na pytanie, w jaki sposób te dwa porządki ze sobą współistnieją; czy występuje pomiędzy nimi jakaś ustalona hierarchia, czy są zastępowalne czy raczej komplementarne. W orzeczeniu *Humblet v. Belgium*²⁷ Trybunał przywołał art. 86 TEWWiS chcąc w ten sposób wykazać, że państwa członkowskie są zobligowane do wycofania z obrotu prawnego decyzji sprzecznych z prawem wspólnotowym, prawem bezpośrednio stosowanym we wszystkich państwach członkowskich od chwili ratyfikowania traktatu. Można zatem przyjąć, że mamy do czynienia z zależnością hierarchiczną pomiędzy prawem unijnym a prawem państw członkowskich, przy czym to prawo unijne ma pierwszeństwo w narodowych porządkach prawnych²⁸.

W katalogu zasad, o których tutaj mowa, nie może zabraknąć zasady pomocniczości oraz zasady lojalnej współpracy. Pierwsza, zasada pomocniczości, znajduje zastosowanie w stosunkach wzajemnych pomiędzy państwem a obywatelami, strukturami organizacyjnymi wyższego i niższego szczebla, a także pomiędzy państwami członkowskimi i Unią Europejską²⁹. Zasada pomocniczości stanowi, że w dziedzinach, które nie należą do wyłącznej kompetencji Unii, Unia podejmuje działania tylko wówczas i tylko w takim zakresie, w jakim cele zamierzonego działania nie mogą zostać zrealizowane w sposób wystarczający przez państwa członkowskie, zarówno na poziomie centralnym, regionalnym jak i lokalnym oraz jeśli z uwagi na rozmiary lub skutki proponowanego działania możliwe jest lepsze ich osiągnięcie na poziomie Unii³⁰. Zasada pomocniczości ma istotne znaczenie w kontekście przyjętych rozwiązań federalistycznych, znajduje bowiem zastosowanie wszędzie tam, gdzie mamy do czynienia z kompetencjami dzielonymi, jak również z kompetencjami uzupełniającymi, i tym samym zasadnie uważana jest za polityczną gwarancję federalizmu w europejskim porządku prawnym. Z kolei zasada lojalności (szczerzej współpracy) stanowi, że zarówno Unia jak i państwa członkowskie traktują się z należyтым szacunkiem oraz udzielają sobie wsparcia w wykonywaniu zadań wynikających z traktatów, państwa zaś podejmują wszelkie środki ogólne lub szczególne, właściwe dla zapewnienia wykonania zobowiązań wynikających z traktatów lub aktów instytucji Unii. Tak więc, państwa ułatwiają wypełnianie przez Unię jej zadań oraz powstrzymują się od przyjmowania środków, które mogłyby zagrażać urzeczywistnieniu celów Unii³¹. Nie jest też przypadkiem, że unijna zasada lojalnej współpracy semantycznie odpowiada pojęciu *Bundestreue*, funkcjonującemu na gruncie niemieckiego prawa konstytucyjnego.

W świetle powyższych uwag należy powiedzieć, że instytucje Unii, podobnie jak i państwa członkowskie oraz osoby fizyczne i prawne, mają do dyspozycji kilka bezpośrednich trybów umożliwiających im zwracanie się do Trybunału w sprawach, w których może zostać podniesiona *implicite* kwestia podziału kompetencji. Z podobnym

²⁷ Orzeczenie w sprawie *Jean-E. Humblet v. Belgian State*, case 6/60 (1960) English special edition, page 559.

²⁸ J.M. Josselin, A. Marciano, *The political economy of European federalism*, University of Rennes, Working Paper no. 7, 2006, s. 8.

²⁹ Zob. J. Kranz, *Tło prawne dyskusji nad reformą ustrojową Unii Europejskiej*, Societas Vistulana, Kraków–Warszawa 2007, s. 33.

³⁰ Art. 5(3) Traktatu ustanawiającego Unię Europejską.

³¹ Art. 4(3) Traktatu ustanawiającego Unię Europejską.

rozwiązaniem mamy do czynienia w Niemczech, gdzie Federalny Trybunał Konstytucyjny dysponuje kompetencją umożliwiającą rozstrzyganie we wszystkich konfliktach prawa publicznego, również tych dotyczących podziału kompetencji pomiędzy federacją a krajami związkowymi. Nadto procedury prawodawcze i rodzaje przyjmowanych aktów prawnych wykazują analogie do procesu legislacyjnego, z jakim spotykamy się w państwach federalnych Europy Zachodniej, gdzie jednostki konstytuujące, podobnie jak obywatele, sprawują kontrolę i wywierają wpływ na kształt prawa federalnego w ramach federalnego procesu decyzyjnego. I chociaż instytucje Unii nie są w pełni porównywalne z tymi, występującymi w ukształtowanych systemach federalnych, nie umniejsza to wartości porównań tego rodzaju. Parlament jako instytucja reprezentująca obywateli Unii bywa przyrównywany do jednej z izb parlamentu federalnego, z kolei Komisja wykazuje podobieństwo do federalnej egzekutywy. Natomiast większych trudności nastręcza próba znalezienia analogii odpowiadającej umiejscowieniu Rady, instytucji hybrydowej, której skład tworzą państwa członkowskie odgrywające samodzielną rolę zarówno w procesach integracyjnych, jak i w strukturze instytucjonalnej.

4. KRYZYS I FEDERALISTYCZNE KONCEPCJE

Kryzys finansowy okazał się dla Unii nieposiadającej wypracowanych procedur antykryzysowych poważnym wstrząsem i wymusił w trybie awaryjnym podjęcie działań *ad hoc*, działań kontrowersyjnych i wątpliwych prawnie, dając tym samym asumpt do poważnej debaty. Zaczęły więc pojawiać się głosy na rzecz zwiększenia zaangażowania państw członkowskich, wystąpienia z Unii, a przynajmniej opuszczenia strefy euro, czy też potencjalnej dezintegracji, jeśli nie całej Unii to przynajmniej strefy euro i powrotu do walut narodowych. Jednakże wbrew trudnościom i perturbacjom gospodarczym, a zwłaszcza problemom w sektorze bankowym, Unia (ze strefą euro na czele) zasadniczo wyszła z kryzysu obronną ręką, co więcej, doszło do kolejnego rozszerzenia obejmującego Chorwację, która stała się 28 państwem członkowskim (od 1 lipca 2013), natomiast strefa euro uległa powiększeniu o Łotwę (od 1 stycznia 2014) – 18 państwo, które przyjęło wspólną walutę. Należy również odnotować, że obok głosów popierających dezintegrującą koncepcję Unii różnych prędkości, podniosły się również głosy na rzecz jeszcze ściślejszej integracji, unii politycznej, czy nawet federacji europejskiej.

Do tej drugiej pro-integracyjnej tendencji zaliczyć należy manifest francuskich federalistów na rzecz wspólnoty politycznej euro³². Manifest proponuje utworzenie wspólnoty państw strefy euro jako federalnej unii politycznej, istniejącej równolegle z Unią Europejską³³. *Le Groupe Eiffel Europe* proponuje utworzenie wspólnoty euro, która będzie otwarta dla pozostałych państw europejskich, wyposażonej w nowe instrumenty, i której celem będzie nie tylko łagodzenie wahań koniunktury gospodarczej ale także udzielanie pomocy najbardziej potrzebującym państwom. Przewiduje ponadto nadanie

³² Deklaracja francuskich federalistów *Le Groupe Eiffel Europe*, *Pour une Communauté politique de l'Euro*, 14 février 2014 [online], <http://www.groupe-eiffel.eu/pour-une-communaute-politique-de-leuro> [dostęp: 30.03.2014].

³³ Ch. Grant, *French federalists propose a Euro Community*, 03 March 2014 [online], <http://www.cer.org.uk> [dostęp: 30.03.2014].

priorytetu takim zadaniom jak: zwalczanie nierówności i wykluczenia społecznego, rozwijanie kapitału ludzkiego, szkolenia i innowacje. Wspólnota będzie również rozwijać polityki długookresowe w takich obszarach jak: inwestycje w energetyczne linie przesyłowe oraz duże przedsięwzięcia infrastrukturalne jak: sieci cyfrowe, sieci transportowe i sieci energetyczne oraz badania naukowe. Podniesiona została również potrzeba zintensyfikowania działań na polu prawa i sprawiedliwości, w tym na zapewnieniu pewności prawa, prostych zasadach, wydajnym ponadgranicznym systemie prawnym oraz na walce z korupcją. Zwrócono także uwagę na potrzebę zwiększenia roli wspólnoty na arenie międzynarodowej, jej gospodarczej i dyplomatycznej pozycji oraz znaczenia na polu obronności. Postulowana wspólnota euro winna ponadto zagwarantować zasady demokratyczne spełniające najwyższe standardy państw je tworzących.

W odniesieniu do kwestii instytucjonalnych wysunięty został postulat ustanowienia władzy wykonawczej wspólnoty euro, odrębnej od organów krajowych, *i.e.* rząd, który zostanie wybrany w wyniku wyborów do Zgromadzenia. Z kolei Zgromadzenie będzie uprawnione do kontrolowania władzy wykonawczej oraz zgłaszania wotum nieufności. Władzy wykonawczej przypadać będzie realizacja poszczególnych polityk, finansowanych ze środków własnych, pochodzących z odrębnie tworzonego budżetu, będzie też dysponować władzą dyskrecyjną, pozostającą pod kontrolą Zgromadzenia i Trybunału Sprawiedliwości. W tak pomyślanej strukturze państwa członkowskie zatrzymają dla siebie część zadań, podejmując działania w oparciu o jasno zdefiniowane kompetencje (kończąc tym samym ze źle zdefiniowaną subsydiarnością, będącą pretekstem do renacjonalizacji polityk). Jeśli zaś chodzi o rozstrzygnięcie kwestii spornych, zadanie to zostanie powierzone istniejącemu już Trybunałowi, który będzie orzekał w sprawach wspólnoty. Odnosząc się z kolei do budżetu, wspólnota miałaby dysponować własnym budżetem, na który będą się składać m.in. podatek od osób prawnych i podatek ekologiczny. Tak zorganizowana wspólnota będzie – zdaniem pomysłodawców – mniej ‘inwazyjna’, m.in. ze względu na wyraźny podział kompetencji – cecha uważana za jedną z zalet federalizmu, jako że jednostki sfederalizowane są wówczas lepiej chronione przeciwko wkraczaniu federalnego centrum. Początkowo działania winny być – zdaniem autorów koncepcji – podejmowane w ramach istniejących traktatów, natomiast docelowo utworzenie wspólnoty euro wymagać będzie przyjęcia nowego traktatu.

Należy nadmienić, że deklaracja francuskich federalistów podąża w tym samym kierunku (lub też zdaje się być inspirowana), co wcześniejsza deklaracja niemieckiej grupy *Glienicker*³⁴. Autorzy deklaracji opowiadają się za ściślejszą współpracą oraz za dokonaniem ‘jakościowego skoku’ i przyjęciem traktatu-euro (*Euro-Vertrag*), który będzie otwarty dla pozostałych państw. Zdaniem pomysłodawców, potrzebna jest zdolna do działania europejska egzekutywa, która będzie mogła podejmować polityczne działania, takie jak: negocjowanie pakietów reform z krajami znajdującymi się w kryzysie, decydowanie w sprawie zamknięcia banków oraz dostarczanie dóbr publicznych. Taki rząd gospodarczy, wybrany i kontrolowany przez parlament-euro, winien posiadać upraw-

³⁴ Deklaracja *Glienicker Gruppe Aufbruch in die Euro-Union*, ukazała się jako artykuł pt. *Mobil, gerecht, einig*, „Die Zeit“ [online] 13 Oktober 2013, <http://www.glienickergruppe.eu> [dostęp: 30.03.2014].

nienia do ingerowania w autonomię budżetową państw, co więcej, potrzebuje budżetu, który byłby finansowany ze składek członkowskich.

W pierwszy nurt wpisał się głos przewodniczącego Rady Europejskiej Hermana van Rompuy'a na temat przyszłości Unii Europejskiej. Van Rompuy powiedział w swym wystąpieniu na konferencji w Londynie 28 lutego 2013 roku, że uważa za sprawę wysokiego priorytetu ustanowienie unii bankowej oraz pogłębienie koordynacji gospodarczej, nie zaś doprowadzenie do utworzenia unii politycznej. W wystąpieniu czytamy:

It may disappoint some, or be a relief to others, but the fact is: we are not witnessing the birth pangs of a federal „Euroland”. Evolution, not revolution. Changing the EU treaties is therefore not the priority³⁵.

Widać wyraźnie, że celem strategicznym jest pogłębianie koordynacji gospodarczej, przyjmującej formę dobrowolnej współpracy, nie zaś integracja ponadnarodowa. W kontekście powyższych rozważań należy powiedzieć, że kluczową kwestią pozostaje zarządzanie polityką makroekonomiczną i fiskalną w ramach istniejącej struktury instytucjonalnej – zadanie, które może stać się nadrzędną kwestią na nadchodzące lata³⁶.

Warto przytoczyć w tym miejscu pogląd Jean-Claude'a Trichet, byłego prezydenta Europejskiego Banku Centralnego, wpisujący się w koncepcje drugiego nurtu, zdaniem którego idea aktywizacji gospodarczej i federacji fiskalnej jest nie tylko konieczna, ale także stanowić będzie krok, który musi zostać uczyniony. J.C. Trichet powiedział wyraźnie w swym wystąpieniu:

This idea of activating some kind of economic – not only fiscal, economic and fiscal federation by exception – seems to me not only necessary in the light of the present experience at the level of the, I would say, new step that we would have to do to be sure that we have a solid European union or a solid Euro area³⁷.

Obok wspomnianych, pojawiają się również inne propozycje, z których jedna dotyczy koordynacji polityki fiskalnej, a która sprowadza się do wyemitowania tzw. niebieskich oraz czerwonych obligacji³⁸ w celu sfinansowania zadłużenia państw strefy euro. Państwa-członkowie unii monetarnej finansowałyby do 60% PKB z tzw. niebieskich euro-obligacji, emitowanych wspólnie przez wszystkie kraje strefy, natomiast deficyty powyżej 60% PKB byłyby finansowane przez same państwa w drodze emitowania tzw. czerwonych obligacji. I o ile niebieskie obligacje wpisują się w perspektywę federalistyczną,

³⁵ (To może rozczarować niektórych, lub też stanowić ulgę dla innych, lecz faktem jest: nie jesteśmy świadkami narodzin federalnego „Eurolandu”. Ewolucja, nie rewolucja. Zmiana traktatów UE nie jest więc priorytetem). Speech by President of the European Council Herman Van Rompuy at the Annual Conference of Policy Network Britain in Europe: *channeling change together*, London, European Council, 28 February 2013, EUCO 56/13.

³⁶ F.A.G. den Butter, M.L.L. Segers, *Prospects for an EMU between Federalism and Nationalism*, Tinbergen Institute Discussion Paper 008/VI, 2014, s. 10.

³⁷ (Idea utworzenia jakiegś gospodarczej – nie tylko fiskalnej federacji – uważam nie tylko za konieczną w świetle obecnego doświadczenia, powiedziałbym, nowy krok, który będziemy musieli zrobić aby być pewnym, że mamy solidną Unię Europejską lub solidną strefę euro). J.-C. Trichet, *Lessons from the Crisis: Challenges for the Advanced Economies and for the European Monetary Union*, Eleventh Annual Niarchos Lecture Peterson Institute for International Economics, Washington DC, 17 May 2012 [online], <http://www.iie.com> [dostęp: 30.03.2014].

³⁸ J. Delpla, J. von Weizsäcker, *The Blue Bond Proposal*, Bruegel Policy Brief, 2010 iss. 3.

o tyle czerwone obligacje są zbieżne z perspektywą współpracy międzyrządowej³⁹. Za znamienne należałoby uznać także decyzje podjęte podczas spotkań Rady Europejskiej państw strefy euro z czerwca i grudnia 2012 roku, gdzie nakreślona została wyraźna perspektywa, zgodnie z którą strefa euro pozostanie jednym, zintegrowanym podmiotem⁴⁰.

Kończąc rozważania należy powiedzieć, że zasadniczo można mówić o trzech sposobach procedowania w zaistniałej sytuacji. Pierwszy, to przekształcenie unii walutowej w unię polityczną, aczkolwiek ta perspektywa wiodąca ku federalnej Europie wydaje się być mało realna, biorąc pod uwagę polityczne i kulturowe tożsamości oraz różnice dzielące poszczególne państwa strefy euro. Poza tym wystąpienie van Rompuy'a wskazuje na wolę blokowania drogi do dalszej federalizacji. Drugi wariant oznaczałby powrót do walut narodowych i zniesienie wspólnej polityki monetarnej, jednakże rozwiązanie to jest dość nieprawdopodobne ze względu na wysokie koszty gospodarcze i polityczne, niezależnie od tego, że oznaczałoby przekreślenie wielu korzyści wynikających z przyjęcia wspólnej waluty. Zawsze jednak pozostaje trzecia droga, oznaczająca poszukiwanie kompromisu pomiędzy podejściem federalistycznym a międzyrządowym (czy narodowym)⁴¹.

5. UWAGI KOŃCOWE

Wreszcie refleksja końcowa. Wiadomo, że państwa, które odniosły sukces były zazwyczaj federacjami, i tym samym w federalizmie upatruje się recepty na sukces ze wzajemnie korzystnej współpracy pomiędzy małymi i dużymi jednostkami politycznymi, zwłaszcza w sytuacji, gdy mamy do czynienia ze społecznościami pluralistycznymi, wielojęzycznymi oraz zróżnicowanymi pod względem religijnym i etnicznym. Nie powinno zatem dziwić, że federalizm znalazł się w centrum obecnej debaty na temat docelowego kształtu Unii Europejskiej. Natomiast wiele trudności w toczącej się debacie wynika z bardzo różnego rozumienia federalizmu. Przykładem może być rozumienie federalizmu na gruncie języka angielskiego, gdzie termin ten ukształtował się pod wpływem północnoamerykańskich doświadczeń historycznych, stając się synonimem pojęcia centralny – rząd federalny w realiach amerykańskich oznacza rząd centralny. Nie powinno zatem dziwić, że dla brytyjskiego odbiorcy pierwszym skojarzeniem jest powiązanie federalizmu z biurokratycznym zagrożeniem oraz kierowanym z Brukseli super-państwem, wbrew interesom państw członkowskich⁴².

Co zaś się tyczy pytania: federacja czy związek państw, *i.e.* konfederacja, unia, organizacja międzynarodowa, *etc.*, to należy powiedzieć, że zależnie od sytuacji społecznej, politycznej i gospodarczej w Europie i państwach członkowskich, perspektywa ulega zmianie i inne czynniki wysuwają się na plan pierwszy. I o ile w latach 60. i 70. możemy mówić o zauważalnej stagnacji w procesach integracyjnych, o tyle w latach 80.

³⁹ F.A.G. den Butter, M.L.L. Segers, *Prospects...*, *op. cit.*, s. 28.

⁴⁰ Zob. też: P.E. Petrakis, P.C. Kostis, D.G. Valsamis, *European Economics and Politics in the Midst of the Crisis. From the Outbreak of the Crisis to the Fragmented European Federation*, Springer, Berlin, Heidelberg 2013, s. 254.

⁴¹ F.A.G. den Butter, M.L.L. Segers, *Prospects...*, *op. cit.*, s. 29.

⁴² Zob. M. Umbach, *Federalism in Europe: History and Future Options*, [w:] J. Drew (ed.), *Redefining Europe*, Rodopi, Amsterdam, New York 2005, s. 25.

i 90. należy odnotować ich przyśpieszenie. Ważnym dokumentem na drodze do jedności europejskiej był traktat konstytucyjny, który nie przeszedł jednak fazy ratyfikacji i został odrzucony. Aktualny traktat lizboński uchodzi za jego kontynuację, chociaż jest tylko kolejnym traktatem reformującym, co więcej odstąpiono w nim od retoryki traktatu konstytucyjnego, by w większym stopniu podkreślić pozycję państw członkowskich.

Ostatni kryzys finansowy wykazał jednak, że pomimo trudności państwa członkowskie dostrzegają i doceniają potrzebę zacieśniania współpracy. W pierwszej kolejności w państwach członkowskich, następnie zaś na szczeblu Unii Europejskiej podjęte zostały działania antykryzysowe, i mimo tego, że były nie raz krytykowane jako działania *ad hoc* oraz prawnie wątpliwe, to są przecież akceptowane i wprowadzane w życie, zwłaszcza przez państwa strefy euro, do których zostały w pierwszym rządzie zaadresowane. Podejmowane działania zaradcze mają na celu utworzenie unii gospodarczej, fiskalnej i politycznej, i w związku tym prawna unifikacja w dziedzinie gospodarczej przesuwana się od centralnie (wspólnie) zarządzanej koordynacji do przyjmowania i narzucania twardego prawa⁴³. Unia, która zasadniczo przetrwała kryzys finansowy, stoi obecnie przed inną trudną sytuacją międzynarodową i będzie musiała sprawdzić się jako solidarna wspólnota polityczna, mówiąca jednym głosem w sprawach międzynarodowych. Ostatnie doświadczenia pokazują też, że kryzysy międzynarodowe zarówno te polityczne jak i gospodarcze, nie są już sprawą poszczególnych państw, mają co najmniej wymiar regionalny, o ile nie światowy. Stwarza to tym bardziej potrzebę Unii silnej gospodarczo, skutecznej w działaniu i solidarnej oraz mówiącej jednym głosem na arenie międzynarodowej. Receptą na taką Unię jest federacja europejska, której *gros* elementów Unia posiada już dzisiaj. Unia *de facto* najbliższa jest federacji, choć nie federacji w znaczeniu państwa federalnego, lecz federacji, w której państwa zachowują suwerenny status, i jednocześnie godzą się na ustanowienie nowej jednostki posiadającej międzynarodową osobowość prawną, utworzonej w oparciu o traktat, który w sensie materialnym przypomina konstytucję, federacji, która nie opiera się na porządku hierarchicznym, ani też nie posiada kompetencji-kompetencji, a prawo federacji ma pierwszeństwo wyłącznie w tych obszarach, w jakich Unia dysponuje kompetencjami do podejmowania działań – słowem, federacji bez państwa federalnego.

Konkludując należy powiedzieć, że w aktualnym stanie poglądów i nastrojów, unia polityczna nie idzie w parze z preferencjami większości europejskich wyborców, i tym samym nie jest możliwa do zrealizowania z polityczno-demokratycznego punktu widzenia. Jednakże alternatywa jaką jest powrót do Europy narodów byłaby nie tylko bardzo ryzykownym eksperymentem, lecz również bardzo kosztownym z ekonomicznego punktu widzenia, bowiem zagrażałaby w znacznej mierze dobrobytowi, który jest zależny od równoległego dążenia do dalszej integracji rynkowej i wspólnej waluty⁴⁴. Federalna Europa czy może Europa jeszcze bardziej sfederalizowana? Jeśli projekt unii politycznej miałby być wprowadzony w życie, musi zyskać poparcie społeczeństw, nie może więc stanowić kolejnego przedsięwzięcia elit, niezrozumiałego dla przeciętnego obywatela.

⁴³ J. Wouters, H. Cuyckens, T. Ramopoulos, *The European Union: A Federation in All but Name*, [w:] D. Halberstam, M. Reimann (eds), *Federalism and Legal Unification, Ius Gentium: Comparative Perspective on Law and Justice*, Springer Science+Business, Dordrecht 2014, s. 215.

⁴⁴ F.A.G. den Butter, M.L.L. Segers, *Prospects...*, *op. cit.*, s. 6.

BIBLIOGRAFIA

- Arigho R., *The Supremacy of European Union Law: An Inevitable Revolution Or Federalism in Action?*, „Journal of Postgraduate Research” 2014, vol. 13, s. 7–23.
- Burgess M., *Federalism and European Union: the Building of Europe, 1950–2000*, Routledge, London, New York 2000.
- Cappelletti M., Seccombe M., Weiler J. (eds), *Integration through Law. Europe and the American Federal Experience*, Vol. 1 *Methods, Tools and Institutions*, Book 1 *A Political, Legal and Economic Overview*, Walter de Gruyter, Berlin, New York 1986.
- Crawford J., *State Practice and International Law in Relation to Unilateral Secession*, Report to Government of Canada concerning unilateral secession by Quebec, 19 February 1997.
- David I., *From Dialectics to Political Theology: Rethinking Complexity in Federalism* [w:] *Redefining Europe*, J. Drew (ed.), Rodopi, Amsterdam, New York 2005, s. 35–57.
- Deklaracja francuskich federalistów Le Groupe Eiffel Europe, *Pour une Communauté politique de l’Euro*, 14 février 2014 [online], <http://www.groupe-eiffel.eu/pour-une-communauté-politique-de-leuro> [dostęp: 30.03.2014].
- Deklaracja Glienicker Gruppe *Aufbruch in die Euro-Union*, ukazała się jako artykuł pt. *Mobil, gerecht, einig*, „Die Zeit” [online] 13 Oktober 2013, <http://www.glienickergruppe.eu> [dostęp: 30.03.2014].
- Delpla J., von Weizsäcker J., *The Blue Bond Proposal*, Bruegel Policy Brief, 2010 iss. 3.
- den Butter F.A.G., Segers M.L.L., *Prospects for an EMU between Federalism and Nationalism*, Tinbergen Institute Discussion Paper 008/VI, 2014.
- Elazar D.J., *Exploring Federalism*, The University of Alabama Press, Tuscaloosa 1987.
- Grant Ch., *French federalists propose a Euro Community*, 03 March 2014 [online], <http://www.cer.org.uk> [dostęp: 30.03.2014].
- Josselin J.M., Marciano A., *The political economy of European federalism*, University of Rennes, Working Paper no. 7, 2006.
- King P., *Federalism and Federation*, Croom Helm, London, Canberra 1982.
- Kranz J., *Tło prawne dyskusji nad reformą ustrojową Unii Europejskiej*, Societas Vistulana, Kraków–Warszawa 2007.
- Le centre de recherche et de documentation interdisciplinaire sur le processus de la construction européenne, Luksembourg: *Déclaration de Robert Schuman* (Paris, 9 mai 1950) [online], <http://www.cvce.eu> [dostęp: 30.03.2014].
- Majone G., *Dilemmas of European integration. The ambiguities and pitfalls of integration by stealth*, Oxford University Press, Oxford 2005.
- Majone G., *Federation, Confederation, and Mixed Government: A EU-US Comparison*, [w:] A. Menon, M. Schain (eds), *Comparative Federalism: The European Union and the United States in Comparative Perspective*, Oxford University Press, Oxford, New York 2006, s. 121–148.
- Monnet J., *Mémoires*, Fayard, Paris 1976.
- Norman W., *Negotiating Nationalism. Nation-building, Federalism, and Secession in the Multinational State*, Oxford University Press, Oxford, New York 2006.
- Norman W., *A federalist theory of secession*, [w:] *Negotiating Nationalism. Nation-building, Federalism, and Secession in the Multinational State*, Oxford University Press, Oxford, New York 2006, s. 170–215.
- Opinia 1/91 *Draft agreement relating to the creation of the European Economic Area* (1991) ECR I-6079.
- Opinia AG w sprawie *Köbler; Gerhard Köbler v. Republik Österreich*, case C-224/01 (2003) ECR I-10239.

- Orzeczenie w sprawie *Jean-E. Humblet v. Belgian State*, case 6/60 (1960) English special edition, page 559.
- Orzeczenie w sprawie *Van Gend en Loos v. Nederlandse Administratie der Belastingen*, case 26/62 (1963) ECR 1.
- Orzeczenie w sprawie *Costa v. ENEL*, case 6/64 (1964) ECR 585.
- Orzeczenie w sprawie *Internationale Handelsgesellschaft mbH v. Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel*, case 11/70 (1970) ECR 1125.
- Orzeczenie w sprawie *F.lli Variola Spa v. Amministrazione Italiana delle Finanze*, case 34/73 (1973) ECR 981.
- Orzeczenie w sprawie *Van Duyn v. Home Office*, case 41/74 (1974) ECR 137.
- Orzeczenie w sprawie *Amministrazione delle Finanze dello Stato v. Simmenthal S.p.A.*, case 106/77 (1978) ECR 629.
- Orzeczenie w sprawie *Les Verts vs. European Parliament*, case 294/83 (1986) ECR 1339.
- Orzeczenie w sprawie *Commission v. United Kingdom*, case 60/86 (1988) ECR 3921.
- Orzeczenie w sprawie *Fratelli Costanzo v. Comune di Milano*, case 103/88 (1989) ECR 1839.
- Orzeczenie w sprawie *Andrea Francovich and Danila Bonifaci and others v. Italian Republic*, cases C-6/90 and C-9/90 (1991) ECR 5357.
- Orzeczenie w sprawie *Erich Dillenkofer, Christian Erdmann, Hans-Jürgen Schulte, Anke Heuer, Werner, Ursula and Trosten Knor v. Bundesrepublik Deutschland*, joined cases C-178/94, C-179/94, C-188/94, C-189/94 and C-190/94 (1996) ECR 4845).
- Orzeczenie w sprawie *Klaus Konle v. Republik Österreich*, case C-302/97 (1999) ECR 3099.
- Orzeczenie w sprawie *Salomone Haim v. Kassenzahnärztliche Vereinigung Nordrhein*, case C-424/97 (2000) ECR 5123.
- Petrakis P.E., Kostis P.C., Valsamis D.G., *European Economics and Politics in the Midst of the Crisis. From the Outbreak of the Crisis to the Fragmented European Federation*, Springer, Berlin, Heidelberg 2013.
- Speech by President of the European Council Herman Van Rompuy at the Annual Conference of Policy Network *Britain in Europe: channeling change together*, European Council, London 28 February 2013, EUCO 56/13.
- Starr-Deelen D., Deelen B., *The European Court of Justice as a Federator*, „Publius” 1996, vol. 26, no. 4, s. 81–97.
- Trichet J.-C., *Lessons from the Crisis: Challenges for the Advanced Economies and for the European Monetary Union*, Eleventh Annual Niarchos Lecture Peterson Institute for International Economics, Washington DC, 17 May 2012 [online], <http://www.iie.com> [dostęp 30.03.2014].
- Umbach M., *Federalism in Europe: History and Future Options*, [w:] J. Drew (ed.), *Redefining Europe*, Amsterdam, Rodopi, New York 2005, s. 19–34.
- Watts R.L., *Federalism, regionalism and political integration*, [w:] D.M. Cameron (ed.), *Regionalism and Supranationalism. Challenges and Alternatives to the Nation-State in Canada and Europe*, Institute for Research and Public Policy, Montreal 1981, s. 3–20.
- Wouters J., Cuyckens H., Ramopoulos T., *The European Union: A Federation in All but Name*, [w:] D. Halberstam, M. Reimann (eds), *Federalism and Legal Unification, Ius Gentium: Comparative Perspective on Law and Justice*, Springer Science+Business, Dordrecht 2014, s. 191–235.

SPÓR O FEDERALNĄ PRZYSZŁOŚĆ UNII EUROPEJSKIEJ

Streszczenie

Unia Europejska bywa różnie postrzegana, w zależności od przyjętej perspektywy i preferowanej dyscypliny naukowej. Unia jawi się nam jako organizacja międzynarodowa, konfederacja oraz związek współpracujących ze sobą państw w ściśle określonych dziedzinach, a także federacja, zintegrowana struktura, w ramach której państwa prowadzą wspólne polityki, realizują wspólne cele i zadania. Federalizm (jako idea i zasada mająca praktyczne zastosowanie) stanowić może podstawę zarówno dla struktur państwowych, jak i niepaństwowych, ergo zastosowanie rozwiązań federalistycznych nie jest równoznaczne z tym, iż mamy do czynienia z państwem federalnym. A jako że federalizm stanowi połączenie samorządzenia i współzrządzenia, wszędzie tam, gdzie mamy do czynienia ze wspólnym wykonywaniem władzy, tam też można upatrywać rozwiązań federalistycznych. Dyskusja nad docelowym kształtem Unii zyskuje na znaczeniu w warunkach kryzysu, któremu towarzyszą działania zaradcze, w postaci rozwiązań, które budzą wątpliwości tak natury prawnej, jak i politycznej. W sytuacji kryzysowej, zarówno zwolennicy Europy ojczyzn, jak i rzecznicy federacji europejskiej przejawiają, pomimo dzielących ich różnic, większe zrozumienie dla potrzeby ściślejszej współpracy w ramach Unii Europejskiej.

Słowa kluczowe: *federacja, konfederacja, związek państw, organizacja międzynarodowa, Unia Europejska, kryzys*

DISCOURSE ON FEDERAL FUTURE OF THE EUROPEAN UNION

Summary

The perception of the European Union varies significantly, depending on the adopted perspective and the preferred scientific discipline. The European Union appears to be an international organization, a confederation and an association of states cooperating in specific areas as well as a federation, an integrated structure, in which the member states conduct common policies and pursue common goals and objectives. Federalism (an idea and principle, which has a practical application) may establish a basis for both state and non-state structures, so the application of federal solutions is not tantamount to a federal state. And, since federalism is a combination of self-rule and shared-rule, thus, wherever we have to do with the common exercise of authority, there are also federal solutions present. A discussion on the European Union's future is gaining in importance in the time of crisis accompanied by countermeasures, which are solutions that raise legal and political doubts. In a crisis situation, both supporters of l'Europe des patries as well as advocates of a European federation manifest, despite differences, a greater understanding of the need for closer cooperation within the European Union.

Key words: *federation, confederation, association of states, international organization, European Union, crisis*