

Federacja – jako przyszła forma Unii Europejskiej

Pojęcie federacji i jej źródła

Arystoteles w 322 roku przed narodzeniem Chrystusa postawił pytanie, : jaka jest optymalna wielkość państwa ? Równocześnie stwierdził, że *istnieje granica ustalająca wielkość państwa, podobnie jak jest to w przypadku roślin, zwierząt i narzędzi. Rzeczy te tracą swoją naturalną skuteczność, kiedy stają się zbyt duże lub zbyt małe.*

Emanuel Kant w swym dziele: „*Idee zu einer allgemeinen Geschichte in einer weltbürgerlichen Absicht*” (1784) stwierdził, że federacja wolnych państw jest najlepszym (i jedynym) sposobem zapewnienia stałego pokoju w stosunkach międzynarodowych (*zum ewigen Frieden*). Wydaje się, że jest to sposób na zachowanie autonomii, samodzielności regionalnej i terytorialnej państwa oraz równoczesnego włączenia się w ponadnarodowe struktury. Ilustracją tego współcześnie może być Unia Europejska i NATO.

Historia uczy, że nieustannie trwają poszukiwania optymalnych struktur społecznego systemu. Przejawem tych poszukiwań są zmieniające się polityczne systemy: jeden raz są one decentralistyczne, a innym razem centralistyczne, które skupiają władzę na górze lub przekazują ją w dół; a jeżeli chodzi o aspekt geograficzny, to są to systemy rozpraszające władzę na peryferie lub skupiające ją w jednym centrum (państwie lub mieście). Jeżeli chodzi o budżet, to może on być centralny albo może to być budżet w dyspozycji poszczególnych państw lub regionów. Jedną z takich struktur jest federacja, czyli państwo związkowe, w przeciwieństwie do konfederacji, posiadające własne organy związkowe. Na ich rzecz członkowie federacji zrzekają się części swoich suwerennych praw, w tym odrębności armii, finansów i polityki zagranicznej.

Nazwa *federacja* pochodzi z języka łacińskiego, gdzie *foedus, foederis* – znaczy związek, przymierze polityczne i organizacyjne państw. Mówiąc o federacji państw podkreśla się, że jest to „jedność w różnorodności” i „różnorodność w

jedności”. Istnieją dwie podstawowe formy tego typu państw: państwo federalne i konfederacja państw.¹

Pojęcie *federalizm* obejmuje określone formy zrzeszania państw oraz tworzone instytucje. Od strony teorii systemów należy zwrócić uwagę na kilka istotnych aspektów federalizmu. Po pierwsze, podstawowe elementy państwa, tzn. organy prawodawcze, rządowe i sędownicze, zostają utrzymane tak w federacji jak i w poszczególnych krajach i kantonach. Po drugie, przy wykonywaniu zadań państwowych i władczych istnieje podział kompetencji należących do federacji i jej podmiotów tak, że każdy wykonuje przypisane mu konstytucją zadania. Po trzecie, ponad federalną organizacją państwa istnieje daleko posunięta autonomia małych grup społecznych. Utrzymana zostaje regionalizacja, obejmująca odrębności etniczne, kulturowe i historyczne. Do głosu dochodzi wielopłaszczyznowy pluralizm.

Cel, który stoi przed federacją, to z jednej strony zintegrowanie poszczególnych grup społecznych określonego państwa, a z drugiej strony pionowe usystematyzowanie uprawnień władczych szczególnie w dużych państwach. Integracja jest historycznie najstarszym motywem federalizmu, który zmierzał do wyrównania warunków życia wszystkich obywateli poszczególnych państw wchodzących w skład federacji, utrzymania ich dotychczasowych uprawnień oraz zachowania ich historycznej tradycji.²

W XX wieku federalizm zaczął zmierzać do umocnienia parlamentarno-demokratycznych systemów rządowych przez wyposażenie regionalnych państw w uprawnienia władcze zgodnie z ich własnym prawem. Chodziło i chodzi w dalszym ciągu o zwiększenie uprawnień poszczególnych obywateli i usprawnienie możliwości realizowania przez nich określonych celów politycznych i społecznych. Temu celowi służą organizacje partyjne, związki zawodowe i stowarzyszenia.

W ciągu ostatnich kilkuset lat powstały, i zostały urzeczywistnione na świecie, różne koncepcje federalizmu. Na przykład w Szwajcarii istnieje bezpośrednia demokracja z relatywnie niezależnymi kantonami i bezpośrednimi podatkami. W Stanach Zjednoczonych Ameryki Północnej istnieje natomiast konkurencyjny federalizm, tzn. że poszczególne stany posiadają własne rządy niezależne od federalnego rządu, a także odrębne przepisy drogowe, żywnościowe, podatkowe.

¹ Por. Brockhaus Enzyklopädie, t. 7, Mannheim 1988, s. 436.

² Por. M. Dreyer, *Föderalismus als ordnungspolitisches und normatives Prinzip*, Bern 1987.

Natomiast Niemcy są federacją kooperatywną, gdzie do minimum są ograniczone odrębności i możliwość powstawania sytuacji antagonistycznych.³

Przed 500-laty Europa realizowała dwa podstawowe cele: pierwszy z nich, to kolonizacja w stosunkach zewnętrznych i drugi wewnętrzny, to budowanie państwa centralistycznego. Oba te cele były realizowane równolegle. Odrzucona została zatem idea pluralizmu na rzecz budowania centralistycznego państwa, tworzenia struktur hierarchicznych i parlamentarnych. Struktury te utrzymały się do XX wieku. W połowie XX wieku przerwane zostały skutecznie te dwie drogi i zakończyła się epoka kolonizacji, za to nasiliły się procesy integracyjne. Należy mieć nadzieję, że Unia Europejska najprawdopodobniej stanie się w XXI wieku nowym rodzajem federacji, w której wyeliminowany zostanie problem jednego dominującego państwa. Dokonać to się może poprzez wspólne instytucje administracyjne i sądowe.

Współczesny europejski federalizm, budowany jest w oparciu o istniejące od wieków państwa z silną własną tożsamością, czyli inaczej niż było to w USA. Większość państw ma charakter jednonarodowy, a zatem jest to federalizm różny od amerykańskiego.

Z historycznej retrospektywy, europejski federalizm ma teoretyczne wsparcie w Johannesie Althusiusu (1557-1638), który w swoim dziele pt. *Politica Methodice Digesta*, sformułował podstawy teorii federalnego republikanizmu. Zgodnie z jego teorią najwyższa władza w państwie przynależy niepodzielnie narodowi, który ma prawo do fundamentalnych swobód obywatelskich, a państwo ma respektować jego swobody religijne. Można więc powiedzieć, że koncepcja zaproponowana przez Althusiusa uwzględnia złożoną sytuację współczesnej Europy oraz jej polityczne i terytorialne instytucje. Amerykański federalista D.J. Alzar zwraca uwagę na następujące konstytucyjne formy państw należących do Unii Europejskiej.

Tabela nr 1

Federacja	Unia zdecentralizowana	Autonomia/ porządek federalny	Jednolite państwo
Belgia	Dania	Francja	Grecja
Hiszpania	Holandia	Portugalia	Irlandia
Niemcy	W. Brytania	Włochy	Luksemburg

Źródło: D. J. Elzar, *Federalism and the Way of Peace*, Institute of Intergovernmental Relations, Ontario 1994, s. 56.

³ Inne państwa federalne, to Austria, Belgia, Kanada, Indie, Brazylia.

Althusius został w XIX wieku przypomniany przez Otto von Gierke (1841-1921), który widział potrzebę zjednoczenia Niemiec na zasadach federacji. Światowy kryzys gospodarczy lat 30-tych XX wieku i totalitarny system faszystowskich Niemiec uniemożliwiły jednak urzeczywistnienie tej koncepcji. Jako negatywny przykład, można w tym miejscu przypomnieć fiasko Federacji Jugosławii; zaś takie kraje jak Holandia, Belgia, Szwajcaria i Austria są pozytywnymi przykładami zwycięstwa demokracji i idei federalizmu. Warto też pamiętać, że jedyną prawną podstawą politycznej federacji i integracji państw jest porozumienie (*pactum*).

W Europie, po II wojnie światowej i po upadku systemów totalitarnych w Niemczech, Austrii, Hiszpanii i we Włoszech, państwa te powróciły do demokracji poprzez struktury federalne. Forma państwa federalnego utrzymała się w Kanadzie i w Australii, natomiast w Ameryce Południowej: Brazylia, Wenezuela i Argentyna zmierzają do umocnienia struktur federalnych. Tymczasem niezaprzeczalnym wzorcem dla wszystkich państw pozostaje Federacja Amerykańska zbudowana na zasadach konstytucji z 1787 roku.

Z uwagi na ograniczone ramy niniejszego eseju trudno byłoby przedstawić systemy funkcjonujące we wszystkich wspomnianych wyżej krajach, dlatego w dalszej części zajmiemy się tylko naszym zachodnim sąsiadem - Republiką Federalną Niemiec (*Bundesrepublik Deutschland*).

Republika Federalna Niemiec – rys historyczny

Idea federalizmu ma w Niemczech długą tradycję. W Cesarstwie Rzymskim Narodu Niemieckiego, które przetrwało do 1806 roku, istniało ponad 300 państw i państwerek, a w Niemieckim Związku pomiędzy 1815 i 1868 rokiem były to już tylko konfederacje. Zatem, jeżeli chodzi o Niemcy, to w przeszłości nie były one jednolitym państwem. Dopiero od 1871 roku, czyli od konstytucji rządu *Otto von Bismarcka*, Niemcy stały się jednolitym państwem federalnym z dużą dominacją Prus.⁴ Przyjęty został wówczas konstytucyjny porządek federalny, który objął 38 samodzielnych państw, królestw i księstw. Federalna jednolitość państwa oznaczała jednolite rozwiązywanie

⁴ Otto von Bismarck (1815 – 1898) – został przez króla Wilhelma I, późniejszego cesarza, powołany na Premiera Prus w dniu 8.10.1862 roku. Konstytucja z 1871 roku była kompromisem pomiędzy przedstawicielami reprezentującymi zasady porządku monarchistyczno-federalistycznego z 1815 roku, którzy w Radzie Federalnej (Bundesrat) reprezentowały 25 państwa, a z drugiej strony nowymi

problemów tych dotąd samodzielnych podmiotów poprzez ujednoczenie materialnych uregulowań prawnych.

Należy odnotować jako fakt historyczny, że pod władzą pruskich królów wszystkie landy współdziałały solidarnie przy budowaniu i umacnianiu nadrzędnej federalnej władzy państwowej, począwszy od 1815 roku⁵, poprzez 1871 rok⁶, 1918/19 i wreszcie 1948 rok.

Można zatem w kontekście nowożytnej historii Niemiec mówić o dojrzałym federalizmie, zwłaszcza w warunkach tego, co zbudowano po 1945 roku w odrodzonej demokratycznej Republice Federalnej Niemiec. Niezwykle cenne i ważne okazało się w Niemczech zachowanie regionalnych odrębności kulturowych poszczególnych landów, ich dialektów i innych specyficznych wartości. Konstytucja Niemiecka uchwalona przez parlament 23 maja 1949 roku przyjęła federalizm za podstawę nowego porządku państwa niemieckiego. Wypada odnotować, że bezpośrednio po II wojnie światowej w Niemczech krytykowana była idea państwa federalnego. Uważano, że jest to przestarzała koncepcja.⁷ Jednak obecnie, kiedy Unia Europejska stała się faktem, w Niemczech docenia się federalizm, który daje poszczególnym landom możliwość zachowania określonej odrębności i różnorodności.

Jakie przyczyny zdecydowały o tym, że Niemcy po II wojnie światowej postanowiły przyjąć formę państwa federalnego? Wśród wielu przyczyn można wymienić następujące:⁸

- Odbudowa Niemiec po zniszczeniach wojennych mogła się dokonać przez organizację federalną, ponieważ poszczególne landy nie byłyby w stanie tego dokonać. W ten sposób federacja od początku zdominowała niemieckie państwa wchodzące w skład federacji.

narodowymi, liberalnymi i unitarnymi siłami, które na mocy równego prawa wyborczego były reprezentowane w Reichstagu.

⁵ 26.9.1815 roku władcy Rosji, Austrii i Prus zawarli Święte Przymierze. Nastąpiły też określone terytorialne przesunięcia w Europie, a w Niemczech zwyciężyła idea związku państw. Wcześniej, bo 16 maja 1815 roku parafowany został dokument, w którym w artykule 13 usankcjonowano powstanie demokratycznego Niemieckiego Związku, składającego się z 34 księstw i 4 wolnych republik. – Por. J. Gaile, *Wir Deutschen. Eine Reise zu den Schauplätzen der Vergangenheit*, Dortmund 1991, s.283.

⁶ Zgodnie z cesarską proklamacją w Wersalu, w dniu 18 stycznia 1871 roku utworzona została Rzesza Niemiecka (*das Deutsche Reich*). W 1918 roku abdykował cesarz Wilhelm II, a w 1919 roku został podpisany traktat pokojowy w Wersalu.

⁷ Zob. R. C. Meier-Walser, H. Hirscher, *Krise und Reform des Föderalismus. Analysen zu Theorie und Praxis bundesstaatlicher Ordnungen*, München 1999.

- Po 1945 roku brak było pewności, co do przyszłości podzielonych Niemiec i odbudowanych landów. Przede wszystkim brak było samodzielności tworzonych rządów regionalnych. Władze okupacyjne przez kilka lat zarządzały swoimi czterema strefami okupacyjnymi: amerykańską, brytyjską, francuską i radziecką.
- Federacja zyskała na znaczeniu, kiedy władze okupacyjne wycofały się i Niemcy stały się suwerenne.
- Utworzenie armii, jako armii narodowej, wymagało podporządkowania jej rozkazom ministra federalnego.
- Partie polityczne formowały się jako partie o zasięgu federalnym, podobnie jak inne organizacje i stowarzyszenia.
- Potrzeba wyrównania poziomu życia w całym obszarze federacji wymagała ujednolicenia ustaw we wszystkich landach.
- Po 1945 roku do różnych części Niemiec przybyło około 12 milionów Niemców wypędzonych z byłych terytoriów niemieckich. Nie byli oni związani z żadnym z landów, więc strukturę federacyjną skłonni byli zaakceptować.

Badając historię federalizmu, w przypadku Niemiec napotykamy na oryginalną i niezwykle twórczą koncepcję gospodarki rynkowej, która nosi nazwę społecznej gospodarki rynkowej, której twórcą był Ludwig Erhard.⁹ Przy okazji warto zauważyć, że jest to ewenement, ponieważ społeczna gospodarka rynkowa powstała w państwie, gdzie panowała wcześniej tzw. ekonomia narodowa III Rzeszy, socjalizm, nacjonalizm i faszyzm.

Niemiecką federację charakteryzują następujące cechy:

- Pierwszeństwo posiada rząd federalny w zakresie ustawodawstwa z zachowaniem kompetencji landów w wykonywaniu wielu ustaw, np. ustawy podatkowej,
- Federacja podejmuje decyzje, a landy je wykonują,
- Republika Federalna Niemiec od 1948 roku ma radę parlamentarną, której zadanie polega m. in. na tworzeniu porównywalnych warunków życia we wszystkich częściach Federacji.

⁸ Por. Klaus von Beyme, *Das politische System der BRD*, München 1996, s. 327.

⁹ Por. T.T. Kaczmarek, *Cud gospodarczy Niemiec. – Ludwiga Erharda koncepcja społecznej gospodarki rynkowej*, Warszawa 1997.

Można postawić pytanie: kto posiada inicjatywę ustawodawczą w Niemczech ? - Dominującą inicjatywę ustawodawczą posiada rząd, chociaż także inne organy, w tym Bundesrat i Bundestag, mogą podejmować pewne inicjatywy.

Należy tu rozgraniczyć aspekt prawny i polityczny. Jeżeli chodzi o ten pierwszy aspekt, to znajduje on swoje umocowanie w art.20, ustęp 1 Konstytucji RFN, gdzie jest mowa o demokratycznej i społecznej federacji państw, jednak bez władzy centralnej jak ma to miejsce we Francji, która może realizować centralistyczne interesy. Natomiast, jeżeli chodzi o aspekt polityczny, który jest podstawą demokratycznego systemu Republiki Federalnej Niemiec, to z jednej strony mówi się o wzorcowo przeprowadzonej integracji, o efektywności rządu oraz jego stabilności, a z drugiej strony używa się modnego ostatnio słowa „*Reformstau*” (zator reform) na określenie wszystkich kłopotów RFN-u. Jest to jednak, jak się wydaje, twórcza krytyka zmierzająca do stałego doskonalenia systemu.

Administracyjny federalizm

W Niemczech używa się określenia: *administracyjny federalizm*, co oznacza, że landy wykonują obowiązujące ustawy federacji poprzez swoich urzędników, odpowiednie urzędy i instytucje. Instytucje można podzielić na trzy podstawowe grupy:

- Federacja, kraje (landy), gminy,
- Rząd federalny, Bundestag, Bundesrat,
- Komisja mediacyjna.

Niemcy są obecnie państwem federacyjnym, składającym się z 16 samodzielnych państw członkowskich, zgodnie z art. 20 Konstytucji. Trzeba podkreślić fakt, że kraje federalne pozostają państwami, tzn. posiadają własny parlament i rząd, odrębne sądy, urzędy i konstytucje. Porządek federalny Niemiec ma swe odbicie także w organizacji partii politycznych.

Struktura podejmowania decyzji jest albo pozioma, czyli kraj z krajem (landem), albo pionowa, czyli Unia Europejska, federacja, kraje, gminy. Jednak zupełnie nowa sytuacja zjednoczenia dwóch państw niemieckich, tzn. RFN z NRD przyniosła nowe wyzwania w wielu obszarach, w tym także w obszarze finansów. Chodziło o pilne wyrównanie poziomu życia w byłej NRD, co stworzyło dodatkowe ciężary w ramach Federacji Niemieckiej. Było to zjawisko nowe i niespotykane dotychczas. Republika

Federalna Niemiec włączyła w obszar UE cały nowy region (byłą NRD) o zaniedbanej infrastrukturze i niskim potencjale ekonomicznym.

Niemcy z powodów historycznych są federacją o wielu centrach, charakteryzujących się wyraźnymi odrębnościami kulturowymi i gospodarczymi. Można stosunkowo łatwo wyróżnić Bawarię, Saksonię czy też Nadrenię. Jeżeli chodzi o centra administracyjne, to jeszcze przez wiele lat utrzyma się swoisty dualizm: Bonn i Berlin. Wyraźnie można też wskazać na kraje (landy), w których rozwinął się przemysł chemiczny lub samochodowy, czy też rozwinęły się usługi finansowe (Frankfurt nad Menem). Są też kraje o silnie rozwiniętym efektywnym rolnictwie, jak Bawaria i Dolna Saksonia.

Federalne państwo musi łączyć ogólne *cele i relacje* na dwóch poziomach: federacja i poszczególne kraje, a są to następujące cele: wzrost gospodarczy, alokacja zasobów, popieranie ważnych projektów inwestycyjnych, zapewnienie sprawiedliwego podziału dochodu narodowego, wyrównywanie regionalnych różnic w poziomie rozwoju oraz zapewnienie gospodarczej stabilności całej federacji.

Ważna jest także *zasada subsydiarności*, zgodnie z którą musi istnieć podział kompetencji pomiędzy federacją, krajem i gminą. Istnieje możliwość rozwiązywania strukturalnych problemów na niższych poziomach, chociaż trzeba mieć na uwadze możliwość zaistnienia konfliktów związanych z finansowaniem określonych projektów inwestycyjnych. Obowiązuje zasada pierwszeństwa indywidualnej odpowiedzialności przed kolektywną, a rola państwa jest tylko posiłkowa tak w gospodarce jak i w relacjach społecznych. Są bowiem dziedziny, a wśród nich obronność i bezpieczeństwo, za które odpowiadać musi rząd federalny. Ale budżety landów i ich realizacja muszą być niezależne od federacji, podobnie jak prowadzenie inwestycji, gdzie interwencja z poziomu federalnego jest dopuszczalna tylko wtedy, kiedy zagrożona jest stabilność strukturalna i regionalna całej federacji.

Art. 91a Konstytucji RFN mówi o wspólnych zadaniach federacji i landów w następujących dziedzinach: budowa nowych wyższych uczelni, poprawa regionalnej struktury gospodarczej, w tym rolnictwa. W tych przypadkach widoczna jest nadrzędność i dominacja federalnych władz. Jednak władze krajowe (landów) mają możliwość blokowania projektów ustaw federalnych poprzez Bundesrat. Jednym z zadań federacji jest zapobieganie marnotrawieniu środków, co w przypadku Niemiec rzeczywiście się sprawdza w praktyce.

Badając postępujące w czasie zmiany niemieckiego systemu federalnego, należy odnotować, że pierwotny model z 1949 roku uznawał dominację władz federalnych, był to tzw. model unitarny.¹⁰ Nie można jednak Republiki Federalnej Niemiec uznać za typowe *unitarne państwo federalne*, chociaż pruska hegemonia może sugerować jednak taką tendencję, jak na to pokazuje konstytucja z 1919 roku. W praktyce jednak chodziło wtedy raczej o wzajemną zależność jednego kraju od zasobów innych krajów należących do federacji.¹¹ Tendencja ta została ograniczona zmianami Konstytucji z 1994 roku.¹² (Zmiana dotyczy art. 72 i 75 Konstytucji RFN).

Unitaryzacja oznacza działania ośrodków rządowych zmierzające do możliwie równomiernego rozwiązywania problemów w poszczególnych krajach federacji poprzez uproszczenie materialnych uregulowań w ramach całości. W tym sensie można powiedzieć, że specyficzną cechą niemieckiego federalizmu jest wyraźna unitaryzacja w odróżnieniu od centralizmu.

Na podkreślenie zasługuje rola Rady Federalnej (Bundesratu) w zakresie podejmowania inicjatyw ustawodawczych, zgodnie z art. 76, ustęp 1 Konstytucji. Jednak należy mieć też na uwadze to, że poszczególne kraje z uwagi na regionalne różnice i swoją specyfikę decydują o uregulowaniach prawnych w swoich landach w zakresie prawa budowlanego, szkolnictwa wyższego, prawa socjalnego w zgodzie z uregulowaniami federalnymi. Świadczy to o stałym doskonaleniu mechanizmów funkcjonowania federacji.

Unia Europejska a państwo federalne – Potrzeba i możliwości

Powiększając się terytorialnie Unię Europejską trudno jest nadzorować z Brukseli. Potężny aparat biurokratyczny nie jest w stanie już obecnie ogarnąć ogromu zadań. Z tego powodu, ale i kilku innych, zaczyna się dyskutować o nowym kształcie organizacyjnym Unii. Zdaniem Zbigniewa Brzezińskiego Europa będzie stopniowo przekształcać się w konfederację państw.¹³ Zdaniem tego wybitnego amerykańskiego polityka, „Europa nigdy nie będzie pojedynczym państwem

¹⁰ Unitaryzm federalny polega na dążeniu do umocnienia kompetencji władz państwa federalnego i równoczesnego osłabienia kompetencji rządów poszczególnych państw wchodzących w skład federacji. Skrajny unitaryzm prowadzi do centralizmu, a umiarkowany unitaryzm do decentralizacji państwa.

¹¹ Por. K. Hesse, *Der unitarische Bundesstaat*, Heidelberg 1962, s. 37 i nast.

¹² Por. U. Männle, *Grundlagen und Gestaltungsmöglichkeiten des Föderalismus in Deutschland*, w: *ApuZ* 24/97, s. 4.

¹³ Por. Z. Brzeziński, *Wielka szachownica. Główne cele polityki amerykańskiej*, Bertelsmann Media Sp. z o.o. Warszawa 1998, s. 89.

narodowym, gdyż różnorodne tradycje jej narodów są zbyt silnie zakorzenione, ale może stać się jednolitą całością, która dzięki wspólnym instytucjom realizuje demokratyczne ideały, pragnie, by stały się uniwersalne, a także jest atrakcyjnym wzorcem dla innych państw położonych na obszarze Eurazji.”¹⁴

Amerykanie uważają, że w dalszym ciągu powinni popierać zjednoczenie Europy, chociaż kłopotliwe kwestie polityczne i gospodarcze występują w stosunkach z poszczególnymi państwami Europy, a nie z Unią Europejską jako całością.

Wydaje się uzasadniona opinia, że poparcie Stanów Zjednoczonych dla zjednoczenia Europy będzie brzmiało „pusto”, jeżeli Ameryka nie stwierdzi wyraźnie, że jest gotowa zaakceptować konsekwencje powstania autentycznej Europy. „Amerykańskie poparcie dla tej idei ożywiłoby dialog między Stanami Zjednoczonymi a Europą i mogłoby skłonić Europejczyków do bardziej poważnego skupienia się na roli, jaką naprawdę znacząca Europa powinna odgrywać w świecie.”¹⁵

W ostatnich latach, w obliczu gwałtownych zmian ekonomicznych i politycznych w świecie, wydaje się, że idea budowy ponadnarodowej Europy nie cieszy się zbyt dużym zainteresowaniem i uznaniem. Zbigniew Brzeziński przewiduje możliwy rozwój sytuacji w ciągu najbliższych kilkudziesięciu lat. „W ciągu najbliższych dziesięciu lub dwudziestu lat możliwe są trzy różne scenariusze:

- może powstać stopniowo rozszerzająca się i jednocząca Europa, choć proces integracji będzie się posuwał powoli i z przerwami;
- może dojść do zastoju politycznego, gdy Europa nie wyjdzie poza obecny stopień integracji, przy czym Europa Środkowa pozostanie pod względem geopolitycznym ziemią niczyją;
- wreszcie, jako prawdopodobne następstwo owego zastoju, Europa może stopniowo rozpaść się na części i wskrzesić dawne tradycje rywalizacji między mocarstwami.”¹⁶

¹⁴ Ibidem. – Równocześnie zauważa Z. Brzeziński, że „Europa stoi w obliczu kryzysu politycznego i gospodarczego, którego nie jest w stanie przewyciężyć; ma on swoje źródło w ogromnym rozroście sponsorowanej przez państwo struktury społecznej, która sprzyja paternalizmowi, protekcjonizmowi i zaściankowości. W konsekwencji w kulturze europejskiej dominuje eskapistyczny hedonizm i pustka duchowa, co mogą wykorzystać nacjonalistyczni ekstremiści albo dogmatyczni ideolodzy.” - Ta uwaga Z. Brzezińskiego brzmi jak ostrzeżenie, które warto wziąć pod uwagę.

¹⁵ Ibidem s. 92.

¹⁶ Ibidem s. 92 i 93.

Globalne podejście Stanów Zjednoczonych Ameryki Północnej, które są supermocarstwem, z pewnością ma fundamentalne znaczenie dla przyszłej transformacji Europy i jej otoczenia. Zdaniem Z. Brzezińskiego, na obecnym etapie tworzenia Europy, Ameryka nie musi angażować się w różne szczegółowe dywagacje, w tym także w znalezienie odpowiedzi, czy Europa powinna być szeroką konfederacją państw, czy też wielowarstwową strukturą złożoną ze sfederowanego centrum i mniej spójnej otoczki zewnętrznej. Amerykę interesuje, aby zjednoczona Europa stawała się coraz ważniejszym uczestnikiem gry politycznej na szachownicy euroazjatyckiej.

„Tak czy inaczej, Ameryka nie powinna stwarzać wrażenia, że woli utworzenia mniej spójnej, choć szerszej **federacji państw europejskich** (podkreślenie: T.T.K.); musi cały czas podkreślać, dowodząc tego słowami i czynami, że pragnie traktować Unię Europejską jako światowego partnera w sferze polityki i w sferze bezpieczeństwa, a nie tylko jako regionalny wspólny rynek państw połączonych ze Stanami Zjednoczonymi sojuszem atlantyckim.”¹⁷

Przy tej okazji Z. Brzeziński podkreśla, że to samo odnosi się do NATO, które zapewnia Europie bezpieczeństwo i tworzy stabilną podstawę dla procesu zjednoczenia. Jednak równocześnie zauważa, że „nie może istnieć naprawdę zjednoczona Europa i jednocześnie sojusz złożony z jednego supermocarstwa oraz piętnastu podporządkowanych państw. Kiedy Europa zacznie uzyskiwać autentyczną tożsamość polityczną, a Unia Europejska przejmie niektóre funkcje rządu ponadnarodowego, NATO musi się przekształcić w strukturę opartą na formule jeden plus jeden (Ameryka plus Unia Europejska).”¹⁸

W tym kontekście należy porównać pewne dane liczbowe, które konkretyzują i pozwalają lepiej zrozumieć sens tych wszystkich przedsięwzięć integracyjnych. W poniższej tabeli nr 2 zostały zestawione dane dotyczące potencjału ludnościowego, rozmiarów eksportu i rezerw walutowych Unii Europejskiej, USA i Japonii.

¹⁷ Ibidem s. 94.

¹⁸ Ibidem s. 94

Tabela nr 2

Udział UE, USA i Japonii w gospodarce światowej (2000 rok)

Wyszczególnienie	Unia Europejska	USA	Japonia
Ludność w mln	370	263	125
Udział w PKB OECD (w procentach)	38,3	32,5	20,5
Udział w światowym handlu (w procentach)	20,9	19,6	10,5
Udział eksportu w PKB (w procentach)	10,2	8,2	9,0
Rezerwy w walutach obcych (w mld USD)	349,8	49,1	172,4

Źródło: Międzynarodowy Fundusz Walutowy

Potencjał ludnościowy Unii Europejskiej to ponad 370 mln mieszkańców, Stanów Zjednoczonych 263 mln i Japonii 125 mln. Dominujący też jest udział UE w PKB państw należących do OECD, bo stanowiący 38,3% UE ma obecnie największy udział w światowym handlu, który wynosi 20,9%, a także największe rezerwy w walutach obcych, które stanowią 349,8 mld USD. Jeżeli chodzi o udział eksportu w PKB, to różnice w porównaniu z USA i Japonią nie są zbyt duże.

Te dane liczbowe wydają się jednak przemawiać za tym, że UE dysponuje odpowiednim potencjałem społeczno-gospodarczym, pozwalającym na utworzenie federacji.

Cztery swobody i finanse Unii Gospodarczo-Walutowej

Cztery swobody zapewniły skuteczne funkcjonowanie rynku wewnętrznego Unii Europejskiej. Pierwsza z nich dotyczy swobody przepływu towarów. Zniesione zostały bariery fizyczne, techniczne i fiskalne w handlu między krajami członkowskimi. Druga objęła swobodę świadczenia usług. Trzecia – swobodę przepływu osób, a czwarta – swobodę przepływu kapitału. Można więc odważyć się na sformułowanie opinii, że rynek wewnętrzny UE funkcjonuje na kształt rynku jednego dużego organizmu państwowego. Co ważniejsze to Unia Europejska posiada już wspólną walutę (euro), jednolity rynek finansowy i Europejski System Banków Centralnych.

Ustanowienie jednolitego rynku finansowego było uzasadniane dążeniem do zintegrowania narodowych rynków finansowych w jeden wielki organizm, funkcjonujący na zasadach zbliżonych do tych, jakie obowiązują w obrębie pojedynczego kraju. Istnienie jednolitego rynku finansowego oznacza, że podmioty z wszystkich krajów członkowskich mogą swobodnie nabywać usługi finansowe na całym obszarze Unii, a instytucje finansowe mogą rozwijać na nim swoją działalność.

Tworzenie jednolitego rynku finansowego było procesem znacznie trudniejszym, ponieważ jest to sfera bardzo wrażliwa i każde państwo chce zachować nad nim kontrolę. Radykalny postęp w tej dziedzinie został osiągnięty po przyjęciu zasady, że na szczeblu UE powinna być zapewniona tylko minimalna harmonizacja podstawowych przepisów, dotyczących instytucji finansowych. Kraje Unii zaakceptowały też zasadę wzajemnego uznawania pozostałych przepisów narodowych przez kraje członkowskie. Wszystkie kraje UE muszą się liczyć z nieograniczoną konkurencją na swoich rynkach ze strony pozostałych krajów członkowskich.¹⁹

Przejęcie z dniem 1 stycznia 1999 roku do finalnego etapu integracji walutowej w ramach UE, czyli Unii Gospodarczej i Walutowej okazało się dużym osiągnięciem europejskiego procesu integracyjnego. Istota tej Unii sprowadza się do usztywnienia kursów między walutami krajów członkowskich i zastąpienia tych walut jedną walutą EURO od 1 stycznia 2002 roku.

Wyłączne prawo do emisji EURO ma bank centralny UGW – Europejski System Banków Centralnych (ESBC), składający się z centralnej jednostki, czyli Europejskiego Banku Centralnego z siedzibą we Frankfurcie nad Menem oraz narodowych banków centralnych państw UE. Uczestnictwo narodowych banków centralnych w ESBC oznacza, że nie zostały one zlikwidowane, ale stały się integralną częścią banku centralnego UE. Wykonują one zadania określone przez EBC, który ponosi odpowiedzialność za ilość pieniądza znajdującą się w obiegu na obszarze euro oraz wpływa na poziom stóp procentowych. Jest też jedynym podmiotem uprawnionym do emisji banknotów euro. Do kompetencji ESBC należy podejmowanie interwencji na rynkach walutowych.

Należy zauważyć, że ESBC został zorganizowany w sposób uwzględniający specyficzny charakter Eurolandu. „Jest to bowiem organizm o cechach państwa

¹⁹ Por. L. Oręziak, *EURO – nowy pieniądz*, PWN Warszawa 1999, s. 48 nast.

federalnego, złożony z regionów, będących w tym wypadku odrębnymi państwami. W związku z tym, w ramach banku centralnego Unii zostało zapewnione uczestnictwo prezesów narodowych banków centralnych w kolejalnym systemie podejmowania decyzji w sprawach polityki pieniężnej.”²⁰

ESBC ukształtowany został na wzór niemieckiego banku centralnego Bundesbanku, funkcjonującego w kraju o strukturze federalnej, a Unia Gospodarczo-Walutowa jest organizmem zbliżonym do państwa federalnego. Renoma i uznanie dla Bundesbanku w świecie jako wiarygodnej instytucji monetarnej była też ważnym motywem przy podjęciu tej decyzji. W porównaniu z amerykańskim Systemem Rezerwy Federalnej system podejmowania decyzji w ramach ESBC charakteryzuje się większą decentralizacją. W Radzie Zarządzającej ESBC są reprezentowane wszystkie kraje członkowskie UGW.

W kontekście przyszłej federalnej struktury UE, wypada zastanowić się nad sprawą niezależności ESBC, która została zagwarantowana traktatem z Maastrich. Kwestią związaną z niezależnością ESBC jest zagadnienie odpowiedzialności tej instytucji z tytułu realizowanych zadań. Chodzi o możliwość sprawowania nad nią demokratycznej kontroli, a zwłaszcza o przejrzystość w działaniach banku, która ma umożliwić społeczeństwu śledzenie jego polityki i podejmowanych działań. Przy okazji pojawiają się drobne problemy, jak np. język, w jakim mają być publikowane dokumenty i informacje ESBC. Stąd władze banku stwierdziły, że informacje mają być publikowane w językach zrozumiałych dla społeczeństw krajów członkowskich.

Europejski System Banków Centralnych jest wspólnym bankiem centralnym dla suwerennych dotychczas państw o odrębnych tradycjach narodowych. Już obecnie widać, że kraje te mają odmienne poglądy na to, jak powinna funkcjonować ta instytucja. Nie można zatem wykluczyć presji ze strony niektórych państw na ograniczenie niezależności tego banku. Naciski te będą się nasilać w przypadku znacznego pogorszenia się sytuacji gospodarczej w krajach UGW.

A co z państwem narodowym ?

Wydaje się, że mit państwa narodowego upadł. Konkretnym przykładem jest stanowisko Włoch, wyrażone przez Rocco Buttiglione, ministra ds. polityk wspólnotowych Włoch.²¹ W swojej wypowiedzi stwierdza, że żadnego z problemów

²⁰ ibidem

²¹ UNIA – POLSKA – 28 lutego 2002, s. 16.

nie można rozwiązać bez uczestnictwa w Unii Europejskiej. Ponadto uważa, że potrzeba więcej Italii w Europie, zwłaszcza że Włosi są protagonistami Unii Europejskiej. Ważnym aspektem takiej postawy jest duży potencjał gospodarczy Włoch, równy francuskiemu i brytyjskiemu.

Włosi i Niemcy są najbardziej proeuropejskimi krajami w Unii. Mit państwa narodowego rozpadł się w Europie wraz z upadkiem faszyzmu i narodowego socjalizmu. W czasie II wojny światowej prawie wszystkie narody wiele wycierpiały, jednak nie wszystkim jest łatwo wyciągnąć z tego właściwe wnioski. Kiedy stało się jasne, że państwo narodowe nie może już w pełni zapewnić bezpieczeństwa lub udziału w polityce światowej, to np. we Francji i w Wielkiej Brytanii mit państwa narodowego nie upadł, a jedynie trochę się zamazał, uważa minister R. Buttiglione. Jego zdaniem są dziedziny takie jak jednolity rynek, gdzie przydałoby się więcej metody wspólnotowej. Tymczasem we wspólnej polityce obronnej i zagranicznej Unii metoda międzyrządowa jest nadal aktualna. „Może nawet my (Włosi) bylibyśmy gotowi ruszyć z wprowadzeniem większej „wspólnotowości” w tych dziedzinach, ale nie widzę, by inni byli na to gotowi. Nie widzę, aby Tony Blair był gotów przyjąć fakt, że brytyjska flota pływałaby pod europejską banderą.”²²

Decyzja o przyszłym ustroju Europy zostanie podjęta na Konferencji Międzyrządowej w 2004 roku. „Byłoby dobrze, gdyby można było zakończyć proces reform Traktatem Rzymskim. Pierwszy Traktat Rzymski w 1957 roku ustanowił unię gospodarczą, a drugi ustanowi unię polityczną”.²³

Na Konferencji Międzyrządowej 2000 została przyjęta deklaracja w sprawie przyszłości Unii Europejskiej. Deklaracja została dołączona do Traktatu Nicejskiego. Celem Konferencji w 2004 roku będzie poprawa legitymacji demokratycznej i przejrzystości funkcjonowania UE oraz jej instytucji. Wstępna agenda Konferencji obejmuje następujące zagadnienia:

- ustanowienie i ustalenie zasad monitorowania bardziej precyzyjnego podziału kompetencji między UE a jej państwami członkowskimi, odzwierciedlającego zasadę subsydiarności,
- ustalenie statusu Karty praw podstawowych UE,
- uproszczenie traktatów w celu łatwiejszego ich rozumienia,
- określenie roli parlamentów narodowych w UE.

²² ibidem

²³ ibidem.

Przedstawione w tym eseju informacje na temat federalizmu łączą się z rozpoczętą dyskusją i wystąpieniem ministra RFN-u J. Fischera pt. *Od związku państw do federacji*, w Berlinie w maju 2000 roku.²⁴ Najogólniej można stwierdzić, że chodzi o stworzenie unii politycznej i uchwalenie konstytucji europejskiej, rozumianej jako zbiór zasad współżycia w Europie według określonego systemu wartości.

Dotychczasowe wypowiedzi ważnych polityków świadczą o tym, że ścierają się dwie koncepcje. Jedna – to federacyjna UE (popierana przez Niemcy) i druga – to UE oparta o współpracę międzyrządową (Wielka Brytania). W koncepcjach tych chodzi o zasady podziału władzy między instytucjami UE (w tym określenie roli państwa narodowego i relacji między reprezentacją państw a reprezentacją obywateli na forum UE), kwestie legitymizacji demokratycznej UE (rola Parlamentu Europejskiego i parlamentów narodowych) oraz koncepcja funkcji tzw. awangardy w procesie integracji europejskiej (otwartość na inne państwa).²⁵

Postawy i zachowania obywateli

Sprawność funkcjonowania i stabilność każdej organizacji zależy od gotowości obywateli do akceptowania i wykonywania decyzji wydawanych przez władze tych organizacji albo uchwał podejmowanych i akceptowanych przez większość obywateli. Gotowość ta zależy od tego, czy respektowane są przez organizację (federację) potrzeby poszczególnych obywateli. Różnorodność podmiotów i ich odmienne doświadczenie historyczne sprawiają jednak, że zamknięte organizacje tylko w wyjątkowych sytuacjach mogą spełnić te oczekiwania. Organizacja, która nie domaga się wyłącznej lojalności, lecz dopuszcza pewną różnorodność postaw, posiada większą szansę na utrzymanie swej stabilności, zwłaszcza w systemie demokratycznym. Klasycznym przykładem takiej organizacji jest federacja.

Jej cechy w odniesieniu do UE można ustalić badając warunki i okoliczności, w jakich obywatele poszczególnych państw znaleźli się w Unii. Pozwala to prawdopodobnie na uznanie lojalności obywateli wobec UE za część systemu zdywersyfikowanej lojalności, polegającej na respektowaniu tradycji, religii i pewnych wspólnych wartości. Taki system nie obejmuje wszystkich składników lojalności.

²⁴ Zob.: europa.eu.int/futurum.com

²⁵ Por. E. Synowiec, *Dynamika i poszerzenie zakresu integracji europejskiej*, s.64, w książce: Unia Europejska, IKC HZ Warszawa2001.

Federacyjna jakość nie polega zatem na tym, że obywatele całą swoją lojalność wobec własnego państwa przenoszą na federację. Wystarczy, że uznane zostaną pewne elementy lojalności i pewne wspólne cechy.

Zasada tak pojętej lojalności przejawia się np. w uznaniu europejskiego obywatelstwa. Zgodnie z Traktatem Amsterdamskim (art. 17) obywatelstwo narodowe zostaje „uzupełnione”, ale nie zostaje zastąpione nowym obywatelstwem. Szczególna pozycja obywateli UE wyraża się w zagwarantowaniu im indywidualnych swobód, wolności i gwarancji konstytucyjnych. Specyficznym prawem jest również prawo do udziału w wyborach komunalnych, niezależnie od miejsca pobytu. Te odrębności i właściwości wynikają z wielowiekowej tradycji Europejczyków, ich kultury, religii, gospodarki, komunikacji, geografii oraz konfliktów z przeszłości, które ich dzieliły lub łączyły. Można wyrazić nadzieję, że federacja połączy cechy indywidualne i wspólne Europejczyków. Będzie to jednak proces długotrwały i złożony.

Wnioski i wątpliwości

Badania prowadzone nad federalizmem międzynarodowym obejmują kilka obszarów i dyscyplin, a w tym: teorię systemów i instytucji, prawo konstytucyjne, organizację systemu federalnego, relacje międzyrządowe oraz problematykę finansową, czyli podatki i budżet.

Z badań porównawczych prowadzonych nad federalizmem międzynarodowym wynikają także pewne wnioski i sugestie dla Europy. Pierwszy z nich, to potrzeba istnienia państwa obywatelskiego, ponieważ jest ono fundamentem idei federalizmu. Drugi, to odnotowanie faktu, że federalizm państw anglojęzycznych, w tym także USA, nie uwzględnia kategorii państw, które mają zostać sfederowane, ponieważ tamte federacje powstały w inny sposób. Po trzecie, federalizm odnosi się nie tylko do obywateli, ale także do terytorium, bez którego nie można wyznaczyć granic. Po czwarte, terytoria włączone w strukturę federalną nie muszą być identycznej wielkości. W USA istnieją duże stany, jak Kalifornia i Nowy Jork oraz małe, jak np. Rhode Island. A ponadto stopień sfederowania może być różny, jak dowodzi tego przykład Basków i Katalończyków w Hiszpanii.

Po piąte, federacja funkcjonuje tylko wtedy, kiedy partnerzy zaakceptują nowe porozumienia konstytucyjne oraz utworzone instytucje, a także uznają wzajemne zależności. Wreszcie szósty wniosek dotyczy żywotnej kwestii wyraźnego

sformułowania przez strony woli sfederowania się oraz szeroko pojętego konsensusu. Często jest to długa droga zawierania kolejnych umów i porozumień, jak świadczy o tym przykład Szwajcarii, która potrzebowała ponad 100 lat, aby z konfederacji przekształcić się w federację. Siódmy wniosek dotyczy praktycznie każdego systemu federalnego. Chodzi mianowicie o to, aby utrzymywana została odpowiednia równowaga pomiędzy wzajemną kooperacją i konkurencją.

We współczesnym świecie, nie tylko w Europie, istnieją jednak siły, które są negatywnie skierowane przeciwko idei federalizmu. Taką groźną siłą jest etniczny nacjonalizm, którego nie udaje się łatwo przezwyciężyć. Eniczny nacjonalizm jest najbardziej egocentrycznym nacjonalizmem, jaki obecnie występuje w świecie, ponieważ wykorzystuje te elementy, które mogą dzielić a nie łączyć ludzi, a w szczególności: język, religię, narodową tradycję. Warto jednak zauważyć, że właśnie w ramach federacji można z powodzeniem rozwijać wieloetniczny federalizm. Federalizm jest ukoronowaniem długotrwałych negocjacji, kompromisów i wreszcie osiągniętego porozumienia. Społeczeństwo, które nie dąży do porozumienia i kompromisu – zmierza do konfrontacji i destrukcji. Konsekwencją tego jest oddalanie się od dwóch wielkich wartości **d e m o k r a c j i i p o k o j u**.

Unia Europejska weszła na drogę budowania federalnego państwa i cel ten z pewnością osiągnie.