

Tomasz Grzegorz Grosse*

MIĘDZY FEDERACJĄ A KONFEDERACJĄ

DOI: 10.26399/meip.1(60).2018.13/t.g.grosse

„Nie ma czegoś takiego jak naród europejski.
Nie wierzę w Stany Zjednoczone Europy”.

Jean-Claude Juncker,
przewodniczący Komisji Europejskiej¹

WPROWADZENIE

Celem artykułu jest analiza ustroju politycznego w integrującej się Europie, a zwłaszcza tego, w jakim stopniu i w jaki sposób Unia Europejska (UE) zbliża się do federacji. W swojej wypowiedzi będę starał się skonfrontować cechy ustroju federalnego z konfederacją. Oba terminy – co ciekawe – są pomijane w szerokim dyskursie publicznym. Budzą bowiem emocje lub są uznawane za kontrowersyjne i mogące wręcz utrudnić dalsze procesy integracyjne². Dla zwolenników „Europy ojczyzn”, a więc przywiązanych do tradycji państwa narodowego – docelowy rozwój integracji w kierunku federacji budzi ostry sprzeciw. Ale nawet wielu zwolenników federalizmu nie chce używać tego terminu, aby nie prowokować niepotrzebnych sporów.

* Tomasz G. Grosse – dr hab., profesor Uniwersytetu Warszawskiego, Wydział Nauk Politycznych i Studiów Międzynarodowych, tgrosse@uw.edu.pl

¹ Juncker denies belief in ‘United States of Europe’, „Financial Times”, 9 July 2014.

² Por. G. Majone, *Federation, Confederation, and Mixed Government: A EU-US Comparison*, [w:] A. Menon, M. Schain (red.), *Comparative Federalism: The European Union and the United States in Comparative Perspective*, Oxford–New York 2006, s. 121–148 (137); P. Borkowski, *Słowo na “F” – miejsce federalizmu w debacie o przyszłości Unii Europejskiej*, [w:] W. Gizicki (red.), *Polityczne dylematy Europy*, Toruń 2009, s. 11–28.

Dlatego zamiennie określają przyszłość Europy terminem ponadnarodowej, bądź wspólnotowej. Z kolei dla entuzjastów integracji federalistycznej niechęć wywołuje przywiązanie do państwa narodowego. Uznają oni, że tożsamość narodowa blokuje rozwój integracji w preferowanym przez nich kierunku i co gorzej, grozi powtórką z przeszłości, kiedy zbyt silne tendencje nacjonalistyczne były przyczyną konfliktów i wojen. Tym samym z niechęcią odnoszą się do określania europejskiego ustroju mianem konfederacyjnego. Wolą nazywać ten typ relacji politycznych jako międzyrządowe.

Integracja łączy ze sobą elementy międzyrządowości i ponadnarodowości, albo cechy konfederacji z obszarami federacji. W związku z tym można postawić wiele pytań badawczych. Czy Unia jako związek państw pozostaje przede wszystkim konfederacją, czy też z czasem zmierza w kierunku federacji? A jeśli tak, to w jakich obszarach w największym stopniu przypomina ona federację?

Większość zmian ustrojowych następuje we Wspólnocie w sposób ewolucyjny. Chciałbym w dalszej części tekstu pokazać najważniejsze sposoby dokonywania zmiany instytucjonalnej w Europie. Jak się wydaje, Unia zbliżyła się do granicy, gdzie dalsze zmiany przeprowadzane stopniowo mogą być bardzo trudne, powolne lub wręcz niemożliwe. Dotyczy to zwłaszcza takich zmian, które są wprowadzane w sposób dyskrecjonalny, w gronie wąskich elit proeuropejskich, bądź w wyniku nieformalnych *casusów* lub na granicy obowiązujących traktatów. Trudno dalej przenosić kompetencje z państw członkowskich do instytucji europejskich, zwłaszcza te uznawane za kluczowe dla suwerenności narodowej, bądź ważne dla demokracji wyborczej na szczeblu narodowym – bez jednoczesnego wprowadzania federalnych instytucji politycznych w Europie. Chodzi zwłaszcza o instytucje demokratyczne wyłaniane w wyniku wyborów europejskich i w odniesieniu do ogólnoeuropejskiej wspólnoty politycznej (*demosu*). Taka zmiana nie może dokonać się dyskrecjonalnie i w kręgu wąskich elit. Wymagałoby to potężnej reformy, która uczyniłaby integrację w pełni demokratyczną i powszechną, zamiast elitarną. W dodatku, tego typu reformy są nadal odrzucane przez większość społeczeństw i wyborców w państwach członkowskich i dużą część polityków narodowych.

Dlatego zmianę w kierunku pełnej federacji nazwałem „przełomem instytucjonalnym”³. Byłaby to zmiana na miarę ustanowienia federalnej konstytucji w 1789 roku w Stanach Zjednoczonych Ameryki (USA). Tego typu refor-

³ T.G. Grosse, *Czy jest możliwy przełom instytucjonalny w Unii Europejskiej*, „Sprawy Międzynarodowe” 2006, nr 1; T.G. Grosse, *Europa na rozdrożu*, Warszawa 2008, rozdz. 10.

ma jest tyleż potężnym wyzwaniem politycznym w Europie, co niesłuchanie trudnym do przeprowadzenia w praktyce. Tak było w okresie negocjowania i ratyfikowania traktatu konstytucyjnego. Miała być to zmiana przełomowa, w dużym stopniu kładąca podwaliny pod przyszłą federację w Europie. Niestety, odrzucenie tego projektu w kolejnych referendach we Francji i Holandii w 2005 roku w zasadzie zablokowało (przynajmniej na jakiś czas) ten kierunek reform. Kryzys strefy euro stał się katalizatorem przemian, w którym odżyła dyskusja o federacji europejskiej. Czy jednak łatwiej było o *przełom instytucjonalny*? Czy też w dalszym ciągu Europa czeka na dogodny „moment konstytucyjny”⁴ dla omawianych zmian?

1. MIĘDZY KONFEDERACJĄ A FEDERACJĄ W EUROPIE

Zanim podejmę próbę określenia obecnego ładu politycznego w Unii Europejskiej chciałbym przedstawić definicje dwóch podstawowych form ustrojowych analizowanych w niniejszym tekście. Federacja demokratyczna jest określana w literaturze jako system, w którym istnieje wspólnota polityczna oraz władze publiczne wybierane w drodze powszechnych wyborów zarówno na szczeblu krajowym (jednostek politycznych tworzących federację), jak i na poziomie federacji⁵. Istnieją więc instytucje polityczne, określane jako „większościowe”, tzn. wyłaniane w drodze demokratycznych wyborów i kierujące się większościowym trybem podejmowania decyzji. Na obu szczeblach występuje też system prawa konstytucyjnego, co oznacza formalne istnienie konstytucji i sądów konstytucyjnych. Istnieje jednak hierarchia władzy między obu poziomami na korzyść federacji. Dotyczy ona przede wszystkim wymiaru regulacyjnego, czego wyrazem jest supremacja prawa federalnego nad krajowym, choć przy pozostawieniu pewnej autonomii legislacyjnej dla legislatur krajowych. Jednocześnie hierarchia prawa jest silnie przestrzegana w odniesieniu do interpretacji sądowniczej. Wyrazem hierarchii władzy jest też przekazanie do federacji kompetencji uznawanych za istotne dla suwerenności, jak polityka zagraniczna i obronna, bezpieczeństwo wewnętrzne itp. Innym atrybutem władzy są rozwinięte instytucje polityczne

⁴ Terminem „momentu konstytucyjnego” posługują się przede wszystkim prawnicy. Por. N. Walker, *Europe's Constitutional Momentum and the Search for Polity Legitimacy*, „The Jean Monnet Working Papers” no. 5/04, 2004; B. Ackerman, *Constitutional Politics, Constitutional Law*, „Yale Law Journal” 1989, Nr 99, Nr 3, s. 453–547.

⁵ Por. A. Cuyvers, *The Confederal Comeback: Rediscovering the Confederal Form for a Transnational World*, „European Law Journal” 2013, vol. 19, nr 6, s. 713.

i administracyjne na poziomie federacji oraz kompetencje fiskalne (budżetowo-podatkowe). Czynią one z federacji strukturę państwową i z reguły efektywnie zarządzaną.

Nieco inną definicję federacji przedstawia wybitny znawca przedmiotu Daniel Elazar⁶. Według niego federację konstruują zarówno obywatele, jak i państwa członkowskie. Uznaje również, że federacja – zwłaszcza w USA – przykładą większą wagę do praw obywateli aniżeli stanów federacji. Suwerenem jest więc wspólnota polityczna (*demos*) złożona z ogółu obywateli, a nie państwa członkowskie. Odwrotnie jest w konfederacjach. Przykładają one większą wagę do praw i obowiązków państw oraz ich wspólnot politycznych, a nie do przestrzegania praw pojedynczych obywateli (lub praw człowieka). Dla Jürgena Habermasa cechą konfederalną jest zasada równości państw, dlatego instytucje decyzyjne powinny gwarantować równą reprezentację (lub liczbę głosów) dla każdego państwa członkowskiego. Z kolei federacje opierają się na demokratycznej równości obywateli, co oznacza, że na przykład parlament federacji powinien uwzględniać czynnik demograficzny w wyborach, a więc z krajów ludniejszych należy wyłaniać więcej posłów⁷.

Pod względem ustrojowym wyróżnikiem federacji demokratycznej będzie przede wszystkim silny parlament reprezentujący wszystkich obywateli i całą wspólnotę federalną, który będzie miał kompetencje fiskalne i budżetowe (cechy pozytywnego federalizmu fiskalnego), a także władzę w zakresie powołania, rozliczania i zmiany rządu federalnego. Na szczęblu federacji funkcjonuje zazwyczaj również izba parlamentarna reprezentująca państwa członkowskie, ale ma ona słabszą władzę od przedstawicielstwa obywateli.

⁶ D.J. Elazar, *The United States and the European Union: Models for Their Epochs*, [w:] *The Federal Vision. Legitimacy and Levels of Governance in the United States and the European Union*, red. K. Nicolaidis, R. Howse, Oxford–New York 2001, s. 51. Odmiennej definicję federacji przedstawiają niektórzy polscy badacze. Uznają, że podstawową zasadą federalną jest rozdzielenie sfer działania (kompetencji) między szczeblem centralnym a członkami federacji, przy pozostawieniu autonomii obu tych poziomów. Ponieważ w ramach tego ujęcia trudno o klarowne rozróżnienie między pojęciem federacji i konfederacji, a także z braku miejsca na szerszą dyskusję – zrezygnowałem z tego wątku. Zainteresowanego czytelnika odsyłam do pracy: D. Kabat-Rudnicka, *Zasada federalna a integracja ponadnarodowa. Unia Europejska między federalizmem dualistycznym a kooperatywnym*, Kraków 2010, s. 35–38.

⁷ J. Habermas, *Citizen and State Equality in Supranational Political Community: Degressive Proportionality and the Pouvoir Constituant Mixte*, „Journal of Common Market Studies” 2017, vol. 55, no. 2, s. 177.

Reprezentacja państw nie jest międzyrządowa, lecz pochodzi z bezpośrednich wyborów. Ponadto, najczęściej państwa (stany) mają w takiej izbie równą reprezentację lub liczbę głosów. Kolejną cechą federacji demokratycznej jest silny rząd centralny o klarownym mandacie demokratycznym. Może on pochodzić albo z wyborów bezpośrednich szefa egzekutywy (np. prezydenta) lub być wyłaniany przez parlament federacji. Jak już wspomniałem, federacja ma też sąd konstytucyjny o nadrzędnym statusie prawnym w stosunku do sądów konstytucyjnych w państwach członkowskich.

Definicje konfederacji kładą najczęściej nacisk na to, że jest to stosunkowo luźna struktura suwerennych państw, która sama nie jest państwem⁸. Nie ma ani wspólnoty politycznej, ani instytucji większościowych na szczeblu konfederacji. Państwa członkowskie pozostają dominującymi podmiotami politycznymi. Konfederacja jako związek (unia) państw może w ich imieniu realizować pewne funkcje i sprawuje kompetencje, ale zazwyczaj nie obejmują one takich obszarów, które są uznawane za kluczowe dla suwerenności, bądź nad którymi wyborcy krajowi sprawują demokratyczną kontrolę (zwłaszcza dotyczy to kwestii podatkowych i polityki budżetowej). W związku z tym potencjał fiskalny i administracyjny na szczeblu konfederacji jest niewielki.

Pod względem ustrojowym konfederacja jest zdominowana przez instytucje międzyrządowe, które odgrywają w niej kluczową rolę decyzyjną i legislacyjną. Instytucje wykonawcze są podporządkowane instytucjom międzyrządowym, mają przede wszystkim implementować wolę rządów, a autonomia polityczna tego typu technokracji wobec państw członkowskich jest stosunkowo niewielka. Parlament konfederacji ma z reguły słabe kompetencje decyzyjne, najczęściej o charakterze doradczym. Niejednokrotnie jest wyłoniiony spośród posłów pochodzących z parlamentów narodowych. Władza sądownicza pełni funkcje arbitrażowe między państwami członkowskimi, a więc nie jest hierarchicznie najwyższym sądem konstytucyjnym w konfederacji.

⁸ Por. A. Cuyvers, *The Confederal Comeback...*, *op. cit.*, s. 714.

Tabela 1

Cechy ustrojowe federacji demokratycznej i konfederacji

Cechy federacji demokratycznej	Cechy konfederacji
<ul style="list-style-type: none"> • silny parlament reprezentujący wspólnotę federalną i pojedynczych obywateli, • zasada demokratycznej równości obywateli, • drugoplanowa pod względem władzy izba reprezentująca państwa członkowskie (ale nie rządy tych państw), • rząd federalny o silnym mandacie demokratycznym, • supremacja prawa federalnego i trybunału konstytucyjnego federacji. 	<ul style="list-style-type: none"> • dominacja decyzyjna i polityczna instytucji międzyrządowych, • zasada równości państw członkowskich, • słaba rola decyzyjna parlamentu konfederacji, najczęściej reprezentującego parlamenty krajowe, • podporządkowane państwu instytucje wykonawcze o słabej autonomii politycznej, • władza sądownicza konfederacji o charakterze arbitrażowym między państwami członkowskimi.

Źródło: opracowanie własne.

Naukowcy mają zróżnicowane opinie dotyczące ustroju panującego w integrującej się Europie. Elazar uznaje, że Wspólnota jest wysoko rozwiniętą konfederacją, w dodatku bez większych widoków na to, że zostanie w przyszłości pełną federacją demokratyczną⁹. Podobnie Giandomenico Majone określa UE jako „udaną konfederację”, która jednak poniosła klęskę podczas prób przekształcenia w federację¹⁰. Tożsamość narodowa, blisko 400-letnia tradycja państw narodowych w Europie, jak również silnie rozwinięta polityczność krajowych systemów wyborczych powodują, że można wprowadzić stopniowo zwiększać transfer kompetencji sektorowych na szczebel europejski, ale nie można przenieść demokracji i głównych instytucji wyborczych z poziomu narodowego na unijny. Zdaniem Elazara jednym ze źródeł ustroju konfederacyjnego funkcjonującego w Europie jest popularność myśli politycznej Jeana Bodina¹¹ na Starym Kontynencie. Wyklucza ona możliwość wyższej podmiotowości obywateli aniżeli suwerennych państw. Integracja jest także silnie elitarna. Rezultatem przywiązania do poglądów Bodina może być to, że dyskrejonalna „polityczność dyplomatyczna” ma na szczeblu unijnym

⁹ D.J. Elazar, *The United States and the European Union...*, op. cit., s. 49.

¹⁰ G. Majone, *Federation, Confederation, and Mixed Government...*, op. cit., s. 136.

¹¹ D.J. Elazar, *The United States and the European Union...*, op. cit., s. 33; J. Bodin, *Sześć ksiąg o Rzeczpospolitej*, Warszawa 1958.

przewagę nad „politycznością wyborczą” (a więc odwołującą się do dyskusji publicznej oraz werdyktu wyborców)¹².

Dla innych specjalistów Unia opiera się na fundamencie konfederacyjnym, ale z biegiem czasu wykształciła „superstrukturę” quasi-federacyjną¹³. Uznają też, że następuje systematyczne wzmocnienie Wspólnoty przy pozostawieniu silnej władzy w gestii państw członkowskich¹⁴. Określają UE jako hybrydę ustrojową¹⁵, lub federację suwerennych państw¹⁶ (a więc *de facto* kompilację obu dyskutowanych systemów). Również w opinii wybitnego znawcy prawa międzynarodowego Josepha Weilera – Unia Europejska to kombinacja konfederacji i federacji. Cechą konfederacji jest m.in. wymiar instytucjonalny, a więc dominacja instytucji międzyrządowych oraz względna słabość władzy centralnej na szczeblu europejskim przy pozostawieniu silnej władzy politycznej na poziomie narodowym. Natomiast cechą federacji jest hierarchia systemu regulacyjnego, a więc supremacja prawa europejskiego nad narodowym i bezpośredni skutek egzekwowania unijnych regulacji na obszarze państw członkowskich. Gwarantuje ją sąd o charakterze konstytucyjnym w UE, czyli Trybunał Sprawiedliwości UE (TSUE). W ten sposób Europę cechuje „odgórna hierarchia” prawa (norm) i oddolny autorytet władzy politycznej (lub władzy realnej), a także konfederacyjny system instytucjonalny oraz federacyjny system regulacyjny¹⁷. To powoduje, że w Unii powstała luka między konfederacyjną bazą polityczną

¹² Szerzej na temat różnych typów polityczności w Europie: T.G. Grosse, *O polityczności dwupoziomowego systemu politycznego w Europie*, [w:] *Multi-level governance w Unii Europejskiej*, J. Ruskowski, L. Wojnicz (red.), Szczecin–Warszawa 2013, s. 133–151.

¹³ A. Cuyvers, *The Confederal Comeback...*, *op. cit.*, s. 712, 720.

¹⁴ P. Genschel, M. Jachtenfuchs, *Conclusion: The European Integration of Core State Powers*, [w:] *Beyond the Regulatory Polity? The European Integration of Core State Powers*, red. P. Genschel, M. Jachtenfuchs, Oxford–New York 2014, s. 249.

¹⁵ R.L. Watts, *Comparing Federal Systems*, Montreal–Kingston 1999, s. 69; N. Scicluna, *When Failure isn't Failure: European Union Constitutionalism after the Lisbon Treaty*, „Journal of Common Market Studies” 2012, vol. 50, nr 3, s. 441; C. Joerges, *Taking the Law Seriously: On Political Science and the Role of Law in the Process of European Integration*, „European Law Journal” 1996, vol. 2, nr 2, s. 125; T.G. Grosse, *Hybrydowy urząd Unii Europejskiej: dwie logiki zmian w projekcie traktatu konstytucyjnego*, „Analizy Natolińskie” 2008, nr 3 (26).

¹⁶ A. Dashwood, *The Relationship between the Member States and the European Union/Community*, „Common Market Law Review” 2004, vol. 41, nr 2, s. 355; R. Schütze, *European Constitutional Law*, Cambridge–New York 2012, s. 49.

¹⁷ J.H.H. Weiler, *Federalism Without Constitutionalism: Europe's Sonderweg*, [w:] *The Federal Vision. Legitimacy and Levels of Governance in the United States and the European Union*, red. K. Nicolaidis, R. Howse, Oxford–New York, 2001, s. 57–58.

i *superstrukturą* technokratyczną, która jednak nie ma odpowiedniej legitymacji demokratycznej, a tym samym samodzielnej władzy politycznej¹⁸. Według Jürgena Habermasa nie ma w Europie państwa federalnego, a jedynie proces budowania ponadnarodowej sfery publicznej, przede wszystkim wynikającej z przeniesienia wielu uprawnień w politykach publicznych na szczebel europejski. Niemniej, jego zdaniem, państwa narodowe w UE to jedyna struktura podejmująca efektywne działania zgodnie z wolą społeczeństw, a tym samym oparte na mandacie demokratycznym. Społeczeństwa europejskie są także silnie przywiązane do państw narodowych, a nawet w kryzysach to uczucie wyraźnie wzrosło. Dlatego dalsza integracja europejska, zdaniem Habermasa, nie może zagrażać państwom ani tożsamością narodowym¹⁹. Właśnie dlatego zmiany systemowe w Europie przebiegają tak wolno, a jednocześnie trudno dokonać reformy określanej przez mnie jako *przełom instytucjonalny*, czyli radykalnej przebudowy ustroju w kierunku pełnej federacji demokratycznej.

Podsumowując dyskusję ekspercką, można wskazać następujące cechy ustroju konfederacyjnego w jednoczącej się Europie. Przede wszystkim nie ma wspólnoty politycznej (*demos*) na poziomie europejskim²⁰, ani instytucji demokracji bezpośredniej (z wyjątkiem wyborów do Parlamentu Europejskiego (PE), choć są one uznawane za bardziej narodowe, aniżeli europejskie²¹). Nie ma też suwerena w postaci ogółu obywateli tworzących wspólnotę demokratyczną, która byłaby odniesieniem dla systemu regulacyjnego funkcjonującego w Europie lub też źródłem legitymacji politycznej dla prawa europejskiego (pretendującego do miana konstytucyjnego na Starym Kontynencie). Unia pozostaje przede wszystkim związkiem państw członkowskich, czego przejawem jest dominująca rola decyzyjna instytucji międzyrządowych.

Technokracja europejska odgrywa dualną rolę ustrojową w UE. Z jednej strony rosną jej kompetencje decyzyjne i autonomia polityczna wobec państw członkowskich. W niektórych obszarach Komisja Europejska (KE) pełni wręcz funkcje nadzorcze nad postępowaniem członków Unii. To powoduje, że trudno ją uznać za instytucję konfederacyjną. Nie jest jednak również silnym rządem federacyjnym, gdyż ma bardzo słabą legitymację demokratyczną. Emancypacja unijnej technokracji, zwłaszcza przed kryzysami rozpoczętymi w 2008 roku, nie miała więc ani korzenia konfederalnego, ani federacyjnego, a bardziej przypominała ustroje autorytarne, w ramach których władza wyko-

¹⁸ A. Cuyvers, *The Confederal Comeback...*, *op. cit.*, s. 712, 727.

¹⁹ J. Habermas, *Citizen and State Equality...*, *op. cit.*, s. 171–182.

²⁰ J.H.H. Weiler, *Federalism Without Constitutionalism...*, *op. cit.*, s. 56.

²¹ S. Hix, M. Marsh, *Second-order effects plus pan-European political swings: an analysis of European Parliament elections across time*, „Electoral Studies” 2011, 30, s. 4–15.

nawcza nie ma odpowiedniego mandatu demokratycznego. Niemniej jednak w okresie kryzysów autonomia polityczna technokracji unijnej wyraźnie słabła, a zamiast tego rosło jej nieformalne podporządkowanie najsilniejszym państwom członkowskim²². W ten sposób *superstruktura* unijna ma w wielu obszarach polityk europejskich charakter uzupełniający, a nie nadrzędny względem państw członkowskich²³. Ma więc przede wszystkim ułatwiać realizację celów narodowych, a nie narzucać państwom cele europejskie. To zbliża ją do modelu konfederacji o cechach asymetrycznych, a więc hierarchicznych relacjach władzy między jej najsilniejszymi a słabszymi członkami.

Ponadto, nie ma federalnego państwa europejskiego²⁴, a potencjał instytucjonalny, administracyjny i finansowy UE jest bardzo skromny²⁵. Przykładem jest bardzo niewielka liczba urzędników unijnych w porównaniu do tych pracujących w administracji narodowej, a także ograniczenie egzekucji do obszaru regulacyjnego lub powierzenie jej administracji i sądom w państwach członkowskich²⁶. Budżet UE jest niezwykle skromny i wynosi ok. 1% PKB. Stanowi to jedynie 2% wszystkich środków publicznych w Europie (dla porównania budżet federalny w USA dysponuje ponad 51% środków publicznych, natomiast w Szwajcarii 33%²⁷). Bruksela nie ma własnych dochodów podatkowych niezależnych od państw członkowskich²⁸. Nie ma więc kompetencji, które można określić jako pozytywny federalizm fiskalny (a więc zdolność generowania własnego potencjału fiskalnego na szczeblu federalnym).

²² T.G. Grosse, *Wprowadzenie. Polityki europejskie w dobie zmiany modelu integracji*, [w:] *Polityki Europejskie w dobie kryzysu*, T.G. Grosse (red.), Warszawa 2016, s. 9–32.

²³ A. Cuyvers, *The Confederal Comeback...*, *op. cit.*, s. 711, 737.

²⁴ Niektórzy eksperci uznają, że wprawdzie nie ma państwa federalnego w Europie, to jednak sama UE zawiera coraz więcej cech federacji. Por. J.E. Fossum, M. Jachtenfuchs, *Federal challenges and challenges to federalism. Insights from the EU and federal states*, „Journal of European Public Policy” 2017, vol. 24, no. 4, s. 467–485.

²⁵ P. Genschel, M. Jachtenfuchs, *Conclusion...*, *op. cit.*, s. 254, 266.

²⁶ D. Keleman, *Building the New European State? Federalism, Core State Powers, and European Integration*, [w:] *Beyond the Regulatory Polity? The European Integration of Core State Powers*, P. Genschel, M. Jachtenfuchs (red.), Oxford–New York 2014, s. 223.

²⁷ *Ibidem*, s. 220.

²⁸ M. Hallerberg, *Why Is there Fiscal Capacity but Little Regulation in the US, but Regulation and Little Fiscal Capacity in Europe? The Global Financial Crisis as a Test Case*, [w:] *Beyond the Regulatory Polity? The European Integration of Core State Powers*, P. Genschel, M. Jachtenfuchs (red.), Oxford–New York 2014, s. 88. Dochodami budżetu UE są m.in.: cła na artykuły importowane z państw trzecich, cła na artykuły rolne importowane z krajów trzecich oraz dochody z tytułu podatku VAT. Wszystkie one są jednak gromadzone przez państwa członkowskie, a następnie (część tych wpływów) przekazywane do UE.

Wiodące uprawnienia – zwłaszcza uznawane za istotne dla suwerenności – pozostają w gestii państw, choć są coraz częściej koordynowane lub wręcz przenoszone na szczebel europejski. Dotyczy to przede wszystkim polityki obronnej i zagranicznej²⁹, ale obejmuje również wiele uprawnień w zakresie redystrybucyjnym, które przynależą do polityki fiskalnej (budżetowej). Przykładem tego typu spraw jest polityka podatkowa, socjalna (w tym emerytalna), zdrowotna, edukacyjna, w zakresie regulacji rynku pracy itp. W obszarze bezpieczeństwa wewnętrznego zachodzi stopniowa europeizacja, a więc przenoszenie kompetencji na szczebel UE, bądź ich koordynacja z poziomu europejskiego, jest to jednak nadal domena przede wszystkim rządów narodowych³⁰. Wzrost kompetencji UE w tych wszystkich wymienionych politykach jest coraz większy, co przypomina federację, zwłaszcza w odniesieniu do uprawnień w zakresie polityki fiskalnej. Sposób zarządzania pozostaje jednak w dużej mierze międzyrządowy, a więc konfederacyjny. Także silniejsze nieformalne podporządkowanie KE największym państwom członkowskim wzmacnia ustrój konfederacyjny w Europie. Zmiana traktatów (czyli prawa o wymiarze konstytucyjnym) jest dokonywana jednomyślnie, co też jest normą systemów konfederacyjnych. Możliwa jest również secesja, czyli wystąpienie z UE, co jest cechą konfederacji (przynajmniej formalną)³¹. Warto zauważyć, że próba secesji w ramach federacji amerykańskiej zakończyła się wojną domową (1861–1865), co później dodatkowo wzmocniło władzę centralną federacji i zmniejszyło zakres autonomii stanów.

Natomiast cechami federalnym w Europie jest przede wszystkim system prawny, a zwłaszcza zasada supremacji i skutku bezpośredniego³². Niektórzy specjaliści podkreślają³³, że obie zasady prawa UE są zaczerpnięte z doświadczeń państw federalnych, a nie z innych organizacji międzynarodowych. W przypadku tych organizacji obowiązuje raczej znacznie słabsza norma wzajemności, która stwarza większe możliwości elastycznego stosowania przepisów lub wystąpienia z danego reżimu prawnego. Tymczasem zasada supremacji – przynajmniej w założeniach – powinna być stosowana bezwarunkowo,

²⁹ Szerzej: A. Menon, *Defence Policy and the Logic of High Politics*, [w:] *Beyond the Regulatory Polity? The European Integration of Core State Powers*, P. Genschel, M. Jachtenfuchs (red.), Oxford–New York 2014, s. 66–84 (zwłaszcza s. 67).

³⁰ D. Keleman, *Building the New European State?...*, *op. cit.*, s. 218.

³¹ Por. G. Majone, *Federation, Confederation, and Mixed Government...*, *op. cit.*, s. 142.

³² P. Genschel, M. Jachtenfuchs, *Conclusion...*, *op. cit.*, s. 268.

³³ W. Phelan, *Why do the EU Member States Accept the Supremacy of European Law? Explaining Supremacy as an Alternative to Bilateral Reciprocity*, „Journal of European Public Policy” 2011, vol. 18, nr 5, s. 766–777.

w sposób ostateczny i na całym terytorium federacji, co ma wymiar unifikacyjny. Także przekazanie Unii kompetencji w ramach wewnętrznej i zewnętrznej polityki handlowej oraz inne polityki wspierające funkcjonowanie wspólnego rynku są uznawane za cechy federacyjne³⁴. Stopniowo rosną kompetencje Wspólnoty w zakresie polityki fiskalnej. Dotyczą one przede wszystkim regulowania polityk budżetowych i próby harmonizacji polityki podatkowej w państwach członkowskich, co można określić mianem negatywnego federalizmu fiskalnego. Inną cechą zbliżającą ustrój Unii w kierunku federacji jest odejście od zasady równej liczby głosów dla każdego państwa w instytucjach międzyrządowych oraz rosnąca tendencja do stosowania większościowych procedur podejmowania decyzji. O federacyjnej tendencji świadczy także wzmocnienie roli politycznej Parlamentu Europejskiego, zwłaszcza od momentu wprowadzenia wyborów bezpośrednich (1979 r.) i w wyniku stopniowego zwiększania udziału tej instytucji w procesie legislacyjnym. Parlament nie staje się silną instytucją federacji demokratycznej o kluczowych kompetencjach decyzyjnych w zakresie podatków i budżetu, a także powoływania, rozliczania i zmiany rządu federalnego. PE jest też dużo słabszy politycznie od instytucji międzyrządowych w UE, co zbliża ustrój unijny do modelu konfederacji.

Tabela 2

Cechy ustrojowe Unii Europejskiej

Cechy konfederacji	Cechy federacji	Cechy autorytarne
<ul style="list-style-type: none"> • dominująca rola decyzyjna instytucji międzyrządowych, • słabość decyzyjna Parlamentu, • wpływ rządów narodowych na instytucję wykonawczą (technokrację unijną). 	<ul style="list-style-type: none"> • Parlament reprezentujący wszystkich obywateli UE i wybierany w wyborach powszechnych, • silny trybunał konstytucyjny (TSUE) mający faktyczną supremację nad sądami konstytucyjnymi państw członkowskich, • supremacja prawa europejskiego nad prawem narodowym, • odejście od zasady równej liczby głosów w instytucjach reprezentujących państwa członkowskie. 	<ul style="list-style-type: none"> • autonomia instytucji wykonawczych wobec państw członkowskich, bez odpowiedniego mandatu demokratycznego tychże instytucji, • słabość kontroli nad trybunałem konstytucyjnym UE (TSUE) przez instytucje większościowe.

Źródło: opracowanie własne.

³⁴ A. Cuyvers, *The Confederal Comeback...*, op. cit., s. 721.

W kolejnej części artykułu zajmę się analizą przejawów federacji w integrującej się Europie starając się wyszczególnić jej główne formy oraz najważniejsze mechanizmy prowadzące do zmiany instytucjonalnej w tym kierunku.

2. FEDERALIZM KONSTYTUCYJNY?

Podstawową formą zmian instytucjonalnych w Europie są traktaty europejskie przyjmowane przez państwa członkowskie. Co jednak ciekawe, integracja nie jest oparta na konstytucyjnym akcie założycielskim³⁵. Unia Europejska nie ma formalnej konstytucji, a jedynie zespół prawa pierwotnego (traktatów) oraz interpretacji Trybunału Sprawiedliwości UE (TSUE). Tworzą one porządek konstytucyjny (lub tylko aspirują do tego miana) – będący podstawą dla systemu regulacyjnego w Europie³⁶. Równie istotne jest to, że ustrój europejski ma charakter otwarty, jest korygowany lub uzupełniany w kolejnych traktatach. W trakcie integracji nie wykształciła się więc odpowiednia baza konstytucyjna ani dla konfederacji, ani tym bardziej dla federacji. Próby zbudowania takiej bazy okazały się nieskuteczne, czego najlepszym dowodem było fiasko ratyfikacji traktatu konstytucyjnego (2005 r.).

Możemy zadać pytanie, dlaczego państwa są niechętne wobec *przełomu instytucjonalnego* w kierunku federalnej konstytucji, a także, dlaczego tego typu zmiana nie może zdobyć wystarczającej aprobaty w oczach obywateli. Wcześniej wspomniałem już o tym, że decydujące znaczenie ma tożsamość narodowa i przywiązanie do państw narodowych, jako podstawowej formuły organizowania demokracji na Starym Kontynencie³⁷. Wspomniałem też o tradycji Bodina, a więc sposobu rozumienia suwerenności wywodzącej się jeszcze z XVI wieku i związanej z nieco późniejszym tzw. porządkiem westfalskim (nawiązującym do relacji politycznych panujących w Europie po pokoju westfalskim z 1648 roku). Ale jest także i inne wytłumaczenie.

Integracja została oparta na koncepcji budowania wspólnego rynku i funkcjonalistycznym założeniu o stopniowym „przelewaniu się” współpracy z obszaru gospodarczego na polityczny. Zgodnie z liberalnym paradygmatem w stosunkach międzynarodowych współzależność ekonomiczna miała ogra-

³⁵ D.J. Elazar, *The United States and the European Union...*, *op. cit.*, s. 37.

³⁶ N. Scicluna, *When Failure isn't Failure...*, *op. cit.*, s. 441.

³⁷ Do tego argumentu odwołują się też: B. Rittberger, D. Leuffen, F. Schimmelfennig, *Differentiated Integration of Core State Powers*, [w:] P. Genschel, M. Jachtenfuchs (red.), *Beyond the Regulatory Polity? The European Integration of Core State Powers*, Oxford–New York 2014, s. 189–210.

niczyć możliwość konfliktów międzynarodowych, zmniejszyć rolę państwa narodowego i pogłębić integrację. Ale wybrana taktyka integracyjna nie prowadzi (póki co) do federalizacji, przynajmniej w formie konstytucyjnej. Dużo bardziej skuteczna była taktyka wybrana przez ojców założycieli federacji amerykańskiej, którzy integrację oparli nie na wspólnym rynku, ale na obronie własnej autonomii przed zewnętrznym zagrożeniem geopolitycznym. Inne były też uwarunkowania historyczne obu procesów integracyjnych. W Europie również istniało ryzyko geopolityczne, ale ciężar obrony Starego Kontynentu przed ZSRR przejęły USA i NATO. Tymczasem w Ameryce Północnej zagrożenie zewnętrzne prowadziło najpierw do przekazania na poziom konfederacji uprawnień w zakresie polityki obronnej i zagranicznej (1781 r.), a kiedy konfederacyjne ramy instytucjonalne okazały się nieskuteczne bardzo szybko uchwalono konstytucję federalną (1789 r.). W ciągu jednej dekady nastąpił więc *przełom instytucjonalny*, który w Europie nie może nadejść od ponad sześćdziesięciu lat.

Innym wytłumaczeniem są kwestie redystrybucyjne. Przy tak silnej tradycji państwa narodowego, jaka istnieje na Starym Kontynencie – nie ma zgody politycznej na przeniesienie uprawnień podatkowych na szczebel unijny ani na transfer szczodrych środków budżetowych do innych państw. Państwa najbogatsze nie kwapią się do wzięcia odpowiedzialności finansowej za obronę Europy. Jest to zadanie nie tylko budzące kontrowersje u ich sąsiadów, ale przede wszystkim bardzo kosztowne. W rezultacie „polityka wysoka” – do której zalicza się m.in. obronę i relacje zagraniczne – nie służyła jak dotąd w Europie (w przeciwieństwie do USA) pogłębieniu integracji³⁸, ani nie stała się pretekstem dla wprowadzenia federalizmu konstytucyjnego.

3. QUASI-FEDERACJA SYSTEMU REGULACYJNEGO

Ważnym elementem federalizacji Unii Europejskiej jest „system regulacyjny”³⁹ opierający się na hierarchii prawa europejskiego i nadrzędnej roli interpretacyjnej TSEU. Orzeczenia tego Trybunału (wcześniej noszącego miano Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości) były jedną z ważnych metod rozwoju integracji – zwłaszcza wtedy, kiedy w kręgu państw członkowskich

³⁸ Por. S. Hoffmann, *Reflections on the Nation State in Western Europe Today*, „Journal of Common Market Studies” 1982, vol. 21, nr 1, s. 21–37.

³⁹ Pojęcie „system regulacyjny” upowszechnił Giandomenico Majone. Por. G. Majone, *Regulating Europe*, Routledge, London–New York 1996; G. Majone, *The rise of the regulatory state in Europe*, „West European Politics” 1994, vol. 17, nr 3, s. 77–101.

trudno było uzgodnić kolejne zmiany instytucjonalne. Interpretacje Trybunału wykraczały bowiem niejednokrotnie poza literalne zapisy traktatów, a więc tworzyły nową jakość prawną mającą skutki polityczno-ustrojowe⁴⁰. Działania TSUE są określane jako „podstępny” (*by stealth*) i nietransparentny sposób rozwoju integracji, gdyż odbywają się z dala od debaty publicznej i polityki wyborczej, a także nie mają odpowiedniej legitymacji politycznej⁴¹. Są w związku z tym nazywane „cichą rewolucją” w Europie⁴².

W istocie specyfiką systemu regulacyjnego (lub *eurolegalizmu*⁴³) jest położenie nacisku na procedurach prawnych i legitymacji odnoszącej się do rządów prawa i rozwiązywaniu konfliktów na drodze sądowej, gdzie prawo UE jest nadrzędne a TSUE jest instancją ostateczną o charakterze konstytucyjnym. Nie jest więc to legitymacja odwołująca się do demokratycznej polityki. Według niektórych opinii jest to świadome działanie zmierzające do depolityzacji procesów integracyjnych, a więc ograniczenia polityki wyborczej i roli decyzyjnej państw członkowskich⁴⁴. Według niektórych badaczy⁴⁵ wspomniane ograniczenia faktycznie zmniejszają rolę procesów demokratycznych, zwłaszcza wyborczych i zakres działania *instytucji większościowych*. Zwiększają tym samym deficyt demokracji na szczeblu unijnym. Elity sędziowskie mają przy tym własne preferencje w zakresie integracji europejskiej o charakterze polityczno-ustrojowym, choć nie mają wystarczającej legitymacji politycznej⁴⁶.

⁴⁰ A. Stone Sweet, J. Mathews, *Proportionality balancing and global constitutionalism*, „Columbia Journal of Transnational Law” 2008, vol. 47, s. 72–165.

⁴¹ M. Murphy, *Between Facts, Norms and Post-national Constellation: Habermas, Law and European Social Policy*, „Journal of European Public Policy” 2005, vol. 12, nr 1, s. 143–156; D.S. Martinsen, *Judicial policy-making and Europeanization: the proportionality of national control and administrative discretion*, „Journal of European Public Policy” 2011, vol. 18, nr 7, s. 944–961 (958).

⁴² J.H.H. Weiler, *A Quiet Revolution: The European Court of Justice and Its Interlocutors*, „Comparative Political Studies” 1994, vol. 26, nr 4, s. 510–534.

⁴³ R.D. Kelemen, *Eurolegalism: The Transformation of Law and Regulation in the European Union*, Cambridge 2011.

⁴⁴ R.D. Kelemen, *Eurolegalism and Democracy*, „Journal of Common Market Studies” 2012, vol. 50, nr S1, s. 55–71 (58).

⁴⁵ J. Waldron, *The Core of the Case against Judicial Review*, „Yale Law Journal” 2006, vol. 115, s. 1344–1406 (1363). Odmienne opinia por.: R.D. Kelemen, *Eurolegalism and Democracy...*, *op. cit.*, s. 66.

⁴⁶ Por. R. Hirschl, *Towards Juristocracy: The Origins and Consequences of the New Constitutionalism*, Cambridge 2004; R. Bellany, *The Democratic Constitution: Why Europeans Should Avoid American Style Constitutional Judicial Review*, „European Political Science” 2008, vol. 7, s. 9–20.

Metoda rozwoju integracji poprzez interpretację sędziowską jest ewolucyjnym i dość powolnym sposobem zmiany ustroju politycznego, ale zmierzającym wyraźnie w kierunku federacyjnym⁴⁷. Przemawiają za tym trzy argumenty. Po pierwsze Trybunał stopniowo wkracza w kompetencje państw członkowskich, m.in. politykę zdrowotną, społeczną, imigracyjną, rynku pracy i w zakresie stosunków przemysłowych, a więc w dużym stopniu mające skutki budżetowe. W rezultacie przyczynia się do europeizacji tych kompetencji i ich późniejszego uwspólnotowienia. Przykładowo zwiększa zakres kompetencji instytucji europejskich wobec państw członkowskich⁴⁸, co w tym wypadku można uznać za tendencję federacyjną. Po drugie TSUE odnosi się do zasady proporcjonalności, co w praktyce oznacza skupienie się na prawach obywateli UE i prawach człowieka w opozycji do państw członkowskich. Trybunał bada bowiem to, czy rządy nie zastosowały niewspółmiernych środków w stosunku do celu prawnego, a przy okazji nie naruszyły praw gwarantowanych mieszkańcom UE przez prawo europejskie. W ten sposób wyżej stawia interesy pojedynczych obywateli nad autonomię państw, co jest jedną z zasad funkcjonowania federalnego państwa. Można też zauważyć, że świadomie poszerzał zakres własnych interpretacji – przechodząc stopniowo z obrony wolności na wspólnym rynku w kierunku gwarantowania praw obywateli, praw człowieka (w tym w zakresie niedyskryminacji mniejszości), praw pracowniczych, ochrony konsumentów, w tym również pacjentów. W ten sposób zdaje się przechodzić od obszaru funkcjonalnej integracji gospodarczej w kierunku budowania podstaw dla federalizmu bazującego na ochronie praw jednostki. Po trzecie orzeczenia TSUE opiera się na zasadzie supremacji, która jak już wspomniałem została zaczerpnięta z federalnego porządku prawnego.

Wsparciem dla omawianej metody zmiany instytucjonalnej w kierunku federalizmu miał być patriotyzm konstytucyjny odnoszący się do prawa europejskiego. Była to próba oddzielenia patriotyzmu od sentymentów narodowych (lub nacjonalistycznych) oraz oparcia go na uniwersalnych wartościach, jak prawa człowieka lub na zasadzie rządów prawa. Miał to być patriotyzm, który początkowo odnosił się wprawdzie do prawa unijnego oraz budował autorytet Trybunału jako sądu konstytucyjnego w Europie, ale służył też kształtowaniu tożsamości europejskiej i wspólnoty politycznej w Europie. Właśnie dlatego Trybunał w coraz większym stopniu podkreśla wagę praw człowieka i obywatela w swoich orzeczeniach. Chodziło o zwiększenie iden-

⁴⁷ D.S. Martinsen, *Judicial policy-making and Europeanization...*, *op. cit.*

⁴⁸ G. De Burca, *The Principle of Proportionality and its Application in EC Law*, „Yearbook of European Law” 1993, vol. 13, nr 1, s. 105–151.

tyfikacji społecznych z prawem i instytucjami europejskimi, a także o usprawiedliwienie w oczach obywateli rosnącej roli prawa UE oraz TSUE. Tym samym miało to w przyszłości torować drogę do powstania pełnej federacji demokratycznej w UE.

Ważnym etapem omawianego procesu miało być uchwalenie Traktatu konstytucyjnego, legalizującego m.in. zasadę supremacji (a więc przesądzającego federalizację systemu regulacyjnego), wprowadzającego symbolikę europejską i prawa podstawowe do początkowej części konstytucji. Miała być to baza dla dynamicznego rozwoju patriotyzmu konstytucyjnego w Europie. Porażka tego traktatu nie przekreśliła wprawdzie większości zmian instytucjonalnych, które zostały później wprowadzone Traktatem lizbońskim (2009 r.). Niemniej jednak odarła go z kilku ważnych elementów, m.in. traktatowej akceptacji zasady supremacji⁴⁹ i symboliki europejskiej. Przyczyniła się też do zmniejszenia rangi praw podstawowych⁵⁰. Poważnie osłabiło to koncepcję patriotyzmu konstytucyjnego. Stępiło aspiracje systemu regulacyjnego do torowania drogi ku federacji europejskiej. Nie przez przypadek Traktat lizboński w poważnym stopniu wzmocnił instytucje międzyrządowe, a więc konfederacyjną podstawę funkcjonowania UE⁵¹.

Podsumowując dotychczasowe refleksje, należy uznać, że system regulacyjny w Europie jedynie w części nawiązuje do porządku federalnego. Przed wszystkim nie ma klarownej bazy konstytucyjnej, w tym również traktatowego odwołania do zasady supremacji. System regulacyjny, a zwłaszcza koncepcja patriotyzmu konstytucyjnego, nie ma odniesienia do suwerena w postaci wspólnoty politycznej (*demosu*). Ma dopiero kształtować warunki sprzyjające formowaniu się takiej wspólnoty w przyszłości. Jednocześnie czyni z elity sędziowskiej (przynajmniej w najbliższej perspektywie czasu) arbitrów broniących bardziej

⁴⁹ W deklaracji 17 dołączonej do Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej jedynie przypomniano o orzecznictwie TSUE wskazującym na pierwszeństwo prawa UE nad prawem państw członkowskich. Por. *Wersje skonsolidowane traktatu o Unii Europejskiej, traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej*, Luksemburg 2010, s. 344.

⁵⁰ Karta Praw Podstawowych nie została włączona do treści traktatów o Unii Europejskiej i o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (w wersji z 1 grudnia 2009 r.). Niemniej jednak artykuł 6 ust. 1 Traktatu o Unii Europejskiej stanowi, że:

„Unia uznaje prawa, wolności i zasady określone w Karcie praw podstawowych Unii Europejskiej (...), która ma taką samą moc prawną jak Traktaty”.

Zgodnie z protokołem 30 część państw UE zastrzegło sobie prawo do wyłączenia z tych przepisów.

⁵¹ N. Scicluna, *When Failure isn't Failure...*, op. cit., s. 442, 444, 449, 451–452; T.G. Grosse, *Europa na rozdrożu*, op. cit., rozdz. 9.

własnych interesów instytucjonalnych lub wizji integracyjnej aniżeli odnoszących się do interesów jasno zdefiniowanego suwerena. Elity mającej przy tym niewystarczający mandat polityczny dla wypełniania tego typu funkcji. W przypadku państw (nie tylko federalnych) usprawiedliwieniem dla nadrzędnej roli sądów konstytucyjnych jest zarówno formalny dokument konstytucji, jak również wspólnota polityczna będąca suwerenem dla prawa konstytucyjnego.

To wszystko sprawia, że supremacja prawa europejskiego ma wymiar warunkowy i polityczny⁵², a nie bezwarunkowy, jak się to dzieje w przypadku systemów federalnych. Warunkiem prymatu prawa unijnego jest przede wszystkim akceptacja elit politycznych w państwach członkowskich dla kontynuowania procesów integracyjnych, a także zgodność prawa UE z zasadami krajowych konstytucji oraz zapisanymi w nich prawami podstawowymi i obywatelskimi. Wprawdzie sądy konstytucyjne w państwach członkowskich nie podważają (póki co) omawianej zasady prawa europejskiego, ale jednocześnie stoją na stanowisku prymatu narodowych konstytucji i zastrzegają sobie możliwość ostatecznego rozstrzygnięcia o zgodności prawa UE z krajową ustawą zasadniczą. Wyraźnie jest to widoczne w orzeczeniach Federalnego Trybunału Konstytucyjnego w Niemczech, który uznał m.in., że porządek prawa europejskiego jest pochodną decyzji podejmowanych przez państwa członkowskie (a więc nie mają odniesienia do żadnej suwerennej wspólnoty politycznej istniejącej na szczeblu europejskim). Dlatego demokratyczna władza należy do wspólnot narodowych oraz funkcjonujących tutaj instytucji większościowych, a nie ma jej na szczeblu unijnym (w tym nawet w Parlamencie Europejskim)⁵³. Trudno nie uznać tego typu twierdzeń jako konfederacyjnych.

Niektórzy dowodzą⁵⁴, że sukcesy systemu regulacyjnego opierają się na kulturze legalizmu wśród elit prawniczych w Europie oraz ich wspólnych interesach środowiskowych, powiązanych z rozwojem integracji europejskiej i ekspansją *eurolegalizmu*. Inni dowodzą⁵⁵, że rządy akceptują zasadę supre-

⁵² J.H.H. Weiler, *Federalism Without Constitutionalism...*, *op. cit.*, s. 66; W. Phelan, *Why do the EU Member States Accept the Supremacy of European Law?* *op. cit.*, s. 772–773.

⁵³ Por. N. Scicluna, *When Failure isn't Failure...*, *op. cit.*, s. 450.

⁵⁴ Por. A. Stone Sweet, *Constitutional dialogues in the European community*, [w:] A.-M. Slaughter, A. Stone Sweet, J.H.H. Weiler (red.), *The European Courts and National Courts. Doctrine and Jurisprudence: Legal Change in its Social Context*, Oxford 1998, s. 305–30; A.-M. Burley [Slaughter], W. Mattli, *Europe before the court: a political theory of legal integration*, „International Organization” 1993, 47(1), s. 41–76; K. Alter, *Who are the “Masters of the Treaty”? European governments and the European court of justice*, „International Organization” 1998, 52(1), s. 121–148.

⁵⁵ G. Garrett, *International cooperation and institutional choice: the European Community's internal market*, „International Organization” 1992, 46(2), s. 533–560; G. Garrett,

macji i nadrzędną rolę orzeczeń TSUE, gdyż są one zgodne z preferencjami największych państw członkowskich. Przykładowo, Trybunał wspiera rozwój liberalnego wspólnego rynku, na czym zależy przede wszystkim krajom o największych i najbardziej konkurencyjnych sektorach gospodarczych. Należy pamiętać, że system regulacyjny zapewnia egzekucję norm, które w ogromnej większości są przyjmowane za zgodą większości (lub nawet wszystkich) europejskich rządów. W sytuacji dysfunkcji zarządzania międzyrządowego, a więc wtedy kiedy trudno o podejmowanie odważnych decyzji – aktywność Trybunału umożliwia pewne postępy integracji. Czy jednak TSUE może zastąpić polityków? Czy jest to możliwe w sytuacji warunkowej zgody ze strony elit narodowych na supremację prawa unijnego?

System regulacyjny w Europie bez wątpienia stabilizuje integrację w okresie względnego spokoju politycznego i w czasie koniunktury gospodarczej. Nie może on jednak zastąpić polityków w sytuacji kryzysu. Dowodzi tego przebieg działań antykryzysowych w strefie euro, kiedy aktywność Trybunału się zmniejszyła, a na polu rozwiązywania problemów Unii gospodarczej i walutowej (UGW) nie miała niemal żadnego znaczenia. Wzrosła natomiast ranga i częstotliwość orzeczeń narodowych trybunałów konstytucyjnych domagających się respektowania konstytucyjnych praw krajowych wspólnot politycznych⁵⁶. System regulacyjny nie może więc funkcjonować bez akceptacji polityków narodowych, a także musi im ostatecznie ustąpić, gdyż to do nich należy władza nad traktatami. Osłabia to federacyjny wymiar systemu regulacyjnego w Europie, gdyż system ten nie opiera się na wspólnocie europejskiej, a polityka narodowa ma w dalszym ciągu przewagę nad tą europejską.

4. QUASI-FEDERACJA PARLAMENTARNA

Ważnym aspektem budowania federacji w Europie było wprowadzenie wyborów bezpośrednich do Parlamentu Europejskiego (PE), a także próba budowania wizerunku tej instytucji jako emanacji obywateli, co nawiązuje

The politics of legal integration in the European Union, „International Organization” 1995, 49(1), s. 171–181; G. Garrett, B. Weingast, *Ideas, interests and institutions: constituting the EC’s internal market*, [w:] R.O. Keohane, J. Goldstein (red.), *Ideas and Foreign Policy: Beliefs, Institutions and Political Change*, Ithaca 1993, s. 173–206.

⁵⁶ Por. M. Zirk-Sadowski, *Tożsamość konstytucyjna a prawo europejskie*, „Analizy Natolińskie” 2012, 1 (53), <http://www.natolin.edu.pl/publikacje.html> [dostęp: 27.06.2014]; F. Heinemann, *Germany: Constraints in the Crisis*, [w:] K. Derviş, J. Mistral (red.), *Europe’s Crisis, Europe’s Future*, Washington, s. 110–129.

do federalizmu demokratycznego. Towarzyszy temu stopniowe wzmocnienie roli Parlamentu w procesie legislacyjnym, zwieńczone w Traktacie Lizbońskim wprowadzeniem tzw. procedury zwykłej (dawniej koodecycji), jako głównej metody przyjmowania regulacji między Radą a PE.

Ekspansja kompetencyjna Parlamentu odbywa się na dwa sposoby. Po pierwsze na podstawie kolejnych traktatów, a więc w wyniku decyzji państw członkowskich. Po drugie, w wyniku nieformalnej rywalizacji międzyinstytucjonalnej na szczeblu unijnym, przede wszystkim z Radą i innymi ciałami międzyrządowymi. Jest to zbliżony sposób działania do wcześniej omówionych aktywności Komisji i TSUE. Opiera się na ambicji elit PE, które dążą do zwiększania zakresu swojej władzy na arenie unijnej, ale realizują także własną wizję rozwoju integracji w kierunku federalnym. *Ekspansja kompetencyjna* jest najczęściej wynikiem negocjacji legislacyjnych podejmowanych z reprezentantami rządów narodowych, w ramach których w zamian za doraźne korzyści legislacyjne państwa godzą się na ustępstwa systemowe zwiększające uprawnienia Parlamentu. W ten sposób powstaje praktyka polityczna (dotycząca procesu legislacyjnego lub innych kompetencji PE), która z biegiem czasu się utrwała i jest formalizowana w odpowiednich normach prawa (m.in. zmianach traktatowych)⁵⁷.

Zmiany traktatowe, które w ostatnich latach systematycznie zwiększają rolę Parlamentu – przynajmniej w części wynikają więc z zapobiegliwości eurodeputowanych oraz ich dążenia do realizacji własnych interesów instytucjonalnych. Czołową rolę na tym etapie odgrywają przedstawiciele państw członkowskich. I to oni mają ostateczny głos w sprawie rzeczywistej władzy przyznanej Parlamentowi. Według Weilera⁵⁸ rozwój kompetencji PE jest równoważony poprzez jednoczesne wzmocnienie instytucji międzyrządowych, zwłaszcza Rady Europejskiej. Z kolei badania empiryczne (oparte na modelowaniu statystycznym) pokazują⁵⁹, że w ramach zwykłej procedury legislacyjnej Parlament dysponuje jedynie około 20% siły politycznej Rady. Wyjaśnieniem

⁵⁷ Szerzej: H. Farrell, A. Héritier, *Formal and Informal Institutions under Codecision: Continuous Constitution-Building in Europe*, „West European Politics” 2003, Vol. 16, No. 4, s. 577–600; H. Farrell, A. Héritier, *Codecision and Institutional Change*, „West European Politics”, vol. 30, no. 2, 2007, s. 285–300; A. Héritier, *Explaining Institutional Change in Europe*, Oxford 2007; C. Moury, *Explaining the European Parliament’s Right to Appoint and Invest the Commission*, „West European Politics” 2007, vol. 30, no. 2, s. 367–91; także: T.G. Grosse, *Europa na rozdrożu*, *op. cit.*, rozdz. 5.

⁵⁸ J.H.H. Weiler, *Federalism Without Constitutionalism...*, *op. cit.*, s. 55.

⁵⁹ R.R. Costello, R. Thomson, *The distribution of Power among EU institutions: who wins under codecision and why?*, „Journal of European Public Policy” 2013, vol. 20, nr 7, s. 1025–1039 (1032).

tego fenomenu jest przede wszystkim furtka tripartitu, który zwiększa władzę Rady w procesie legislacyjnym. Jest to nieformalna procedura polegająca na spotkaniach wiodących w danej sprawie polityków z Rady i PE przy udziale przedstawicieli Komisji. Prowadzą one do kompromisu dotyczącego danej regulacji przed rozpoczęciem formalnych prac w Parlamencie, a tym samym przyczyniają się do przyjęcia ustawy już w pierwszym czytaniu. Co ciekawe, także na innych etapach zwykłej procedury legislacyjnej przewagę ma Rada. Zwieńczeniem tej procedury są negocjacje w tzw. komitecie koncyliacyjnym (pojedynczym) między przedstawicielami Rady i PE. Na podstawie badania niemal wszystkich spraw rozstrzyganych w ten sposób w latach 1993–2012 – naukowcy doszli do wniosku, że w 70% przyjmowano rozwiązanie preferowane przez przedstawicieli rządów⁶⁰.

Może to oznaczać, że rozwój europejskiego parlamentaryzmu tylko w niewielkim stopniu przyczynia się do wzmocnienia realnej władzy PE, a więc jest bardziej działaniem w sferze promocji i marketingu politycznego. W takim wypadku motywem omawianych zmian byłaby próba zmniejszenia „deficytu demokratycznego” i chęć usprawiedliwienia dalszego poszerzania kompetencji Unii przed opinią publiczną w państwach członkowskich. O takiej motywacji wspominają znawcy problematyki parlamentaryzmu europejskiego⁶¹. Dodają jednocześnie, że bezpośrednim pretekstem dla poprawy (przynajmniej w wymiarze deklaracyjnym) roli Parlamentu była chęć wzmocnienia instytucji międzyrządowych (*sic!*)⁶². Dotyczyło to zwiększenia zakresu stosowania głosowania większościowego oraz odejścia od zasady równego podziału głosów między państwa członkowskie, co prowadziło do poprawy efektywności decyzyjnej, a tym samym wzmocniało Radę. W ten sposób zamiast torować drogę do rozwiązania federalnego, tj. przeniesienia realnej władzy do PE – raczej wzmocniono ustrój konfederacyjny, czyli poprawiono efektywność działania Rady i jej nieformalne znaczenie w systemie politycznym. Posłużono się przy tym zręcznym zabiegiem, gdyż wykorzystano motyw federacyjny

⁶⁰ F. Franchino, C. Mariotto, *Explaining negotiations in the conciliation committee*, „European Union Politics” 2013, vol. 14, nr 3, s. 345–365 (345–346, 357).

⁶¹ B. Rittberger, F. Schimmelfennig, *Explaining the Constitutionalization of the European Union*, „Journal of European Public Policy” 2006, vol. 13, no. 8, s. 1148–1167; F. Schimmelfennig, *The Normative Origins of Democracy in the European Union: Towards a Transformationalist Theory of Democratization*, „European Political Science Review” 2010, vol. 2, no. 2, s. 211–233.

⁶² B. Rittberger, *Institutionalizing Representative Democracy in the European Union: The Case of the European Parliament*, „Journal of Common Market Studies” 2012, vol. 50, nr S1, s. 18–37 (31).

(wzmocnienie PE) dla zastosowania w Radzie rozwiązań praktykowanych w systemie federalnym (a więc znaczącego wzrostu głosowania większościewego i odejścia od zasady równej liczby głosów dla wszystkich członków unii). Moim zdaniem prowadziło to do utrwalenia rozwiązań konfederacyjnych, ale na zasadzie asymetrycznej. Wzmocniło bowiem przewagę polityczną państw najsilniejszych nad mniejszymi. Dlatego tę ścieżkę zmiany instytucjonalnej określam mianem asymetrycznej konfederacji⁶³.

W okresie kryzysu strefy euro aktywność Parlamentu o charakterze ekspansji instytucjonalnej zdecydowanie osłabła⁶⁴. Również rządy nie kwapiły się do udzielania mu nowych kompetencji, a nawet specjalnie pomijały jego opinie podczas powoływania kolejnych instrumentów antykryzysowych (m.in. dlatego część wspomnianych instrumentów powstało poza ramami UE). W sytuacji uspokojenia sytuacji ekonomicznej można spodziewać się jednak ponownej aktywizacji elity parlamentarnej i związanych z nią polityków.

PODSUMOWANIE

Unia Europejska jest hybrydą mającą cechy zarówno konfederacji, jak i federacji. Podstawą tego systemu jest związek państw członkowskich, a więc struktura konfederacyjna. Jednak wraz z upływem czasu następowała zmiana w kierunku federalnym. W niniejszej analizie starałem się przedstawić kilka najważniejszych przejawów federacyjności w Europie, jak również główne metody jej wprowadzania w życie. Są one dokonywane w sposób stopniowy i ewolucyjny. Głównie poprzez zmiany traktatów i wiele działań nieformalnych, określanych jako „sekretne”, „podstępne”, wprowadzane „tylnymi drzwiami”, bądź „walkowerem” (*by default*), a więc wymuszane przez sytuację kryzysową i w wyniku niechęci do podjęcia odważnych reform przez państwa członkowskie. Niemniej jednak nie prowadzą one, póki co, do pełnej federacji, czego wyrazem jest utrzymująca się luka między demokratyczną władzą sprawowaną na poziomie narodowym a *super-strukturą* administracyjną, sędziowską i parlamentarną na szczeblu unijnym. Elity narodowe są w większości niechętne idei wprowadzenia pełnej federacji politycznej w Europie, zaś zeuropeizowane elity wspomnianej *super-struktury* konsekwentnie dążą w kierunku federacji, choć bardziej na polu administracyjno-regulacyjnym

⁶³ T.G. Grosse, *Wprowadzenie...*, *op. cit.*, s. 9–32.

⁶⁴ S. Fabbrini, *Podejście międzyrządowe i jego granice: ocena odpowiedzi Unii Europejskiej na kryzys strefy euro*, „Nowa Europa, Przegląd Natoliński” 2013, nr 3 (16), s. 46–83 (61).

(tj. transferu kolejnych obszarów kompetencyjnych z państw na poziom unijny) aniżeli politycznym (czyli przenosząc instytucje demokracji wyborczej do UE).

Kryzys strefy euro wymuszał zmiany w kierunku federacji, sprzyjając delegowaniu kompetencji na szczebel europejski, ale bez wprowadzania adekwatnych zmian dotyczących ustroju politycznego. Ten pozostaje niezmiennie przede wszystkim konfederacyjny. Mieliśmy więc do czynienia z silną presją na transfer władzy administracyjnej na poziom europejski, ale przy jednoczesnej blokadzie zmian w kierunku federacji politycznej⁶⁵. Jest to potwierdzenie mojej wcześniejszej tezy o braku możliwości dokonania *przełomu instytucjonalnego* w Unii – jak się okazało nawet w okresie egzystencjalnego kryzysu strefy euro.

Pod pewnymi względami baza konfederacyjna Unii została nawet wzmocniona. Wielu specjalistów podkreśla⁶⁶, że w kryzysie strefy euro rosło znaczenie instytucji międzyrządowych, a jednocześnie relatywnie słabły wpływy innych instytucji unijnych (przede wszystkim KE, ale także PE). O ile wcześniej *ekspansja kompetencyjna* w kierunku federacyjnym była wynikiem przede wszystkim aktywności technokracji unijnej i sędziów, o tyle w kryzysie była rezultatem decyzji państw członkowskich. Było to powiązane z silną presją polityczną wywieraną na instytucje technokratyczne przez najsilniejsze rządy europejskie. Skutkowało osłabieniem autonomii KE i EBC względem instytucji międzyrządowych i nieformalnych wpływów politycznych największych państw. Towarzyszyła temu pasywność PE i stosunkowo niewielka aktywność TSUE, zwłaszcza na polu walki z kryzysem. Swego rodzaju „wycofanie” wspomnianych instytucji dowodzi tego, że w sytuacji kryzysowej jedynie państwa mają odpowiedni mandat polityczny i środki finansowe, aby podejmować zdecydowane działania. Trudno znaleźć lepszy dowód na to, że ustój funkcjonujący w Europie opiera się na podstawie konfederacyjnej. Oprócz tego kryzys uaktywnił środowiska eurosceptyczne i obniżył poparcie społeczne

⁶⁵ J. Pisani-Ferry, *The Euro Crisis and Its Aftermath*, Oxford–New York 2014, s. 169.

⁶⁶ R. Cisotta, *Jaką rolę ma odgrywać Komisja Europejska w nowym zarządzaniu Unią Gospodarczą i Walutową?*, „Nowa Europa, Przegląd Natoliński” 2013, nr 3 (16), s. 173; S. Fabbrini, *Podejście międzyrządowe i jego granice...*, *op. cit.*, s. 56; D. Hodson, *Governing the Euro Area in Good Times and Bad*, Oxford–New York 2011; U. Puetter, *Europe's deliberative intergovernmentalism: the role of the Council and European Council in EU economic governance*, „Journal of European Public Policy” 2012, 19(2), s. 161–178; D. Dinan, *Governance and Institutions: Impact of the Escalating Crisis*, „Journal of Common Market Studies” 2012, 50, „Annual Review”, s. 85–98; M. Chang, *Understanding the rules of European economic governance: Economics, politics, and wishful thinking*, „Journal of European Integration” 2012, 34(3), s. 297–303.

wobec integracji. Ożywił też narodowe instytucje, zwłaszcza parlamenty i sądy konstytucyjne, które domagały się w polityce unijnej większego respektowania suwerennych praw ich macierzystych wspólnot politycznych. Osłabiło to gotowość elit (zarówno europejskich, jak i narodowych) do podejmowania reform w kierunku wprowadzenia federacji politycznej w Europie.

Idealy federacyjne są nadal obecne w dyskusji politycznej, jak również w rozlicznych pomysłach dotyczących dalszych reform UE. Na przykład prezydent Francji Emmanuel Macron postulował w 2017 roku reformy zmierzające w kierunku wprowadzenia wielu instrumentów redystrybucyjnych w unii walutowej, które mogłyby prowadzić do federalizmu fiskalnego. Proponował też zbudowanie osobnego parlamentu dla tej strefy⁶⁷. Chciałby również wzmocnić wybory do PE poprzez wyłanianie części eurodeputowanych z list ponadnarodowych, co bez wątpienia byłoby krokiem w kierunku federacji demokratycznej⁶⁸. Podobne koncepcje były inicjowane przez czołowych przedstawicieli instytucji europejskich, dotyczyły m.in. wzmocnienia kompetencji Parlamentu Europejskiego lub wyodrębnienia osobnej izby dla strefy euro w PE⁶⁹. W orędziu o stanie Unii z 2017 roku Jean-Claude Juncker zaproponował pogłębienie federalizmu fiskalnego m.in. przez przejście do głosowania większością kwalifikowaną w przypadku decyzji dotyczących wspólnej skonsolidowanej podstawy opodatkowania osób prawnych, VAT, podatków dla sektora cyfrowego oraz podatku od transakcji finansowych⁷⁰. Wszystkie te propozycje pozostają na razie w sferze idei i trudno przesądzić o prawdopodobieństwie ich dalszej realizacji. Niemcy od wielu lat konsekwentnie sprzeciwiały się wprowadzeniu federalizmu fiskalnego w unii walutowej, zwłaszcza wzmocnieniu instrumentów redystrybucyjnych. Największe państwa członkowskie nawet jeśli zgadzają się, że należy wzmocnić instytucję parlamentarną w UE lub powołać ją w UGW – to nie są zainteresowane utratą władzy przez instytucje międzyrządowe. W sytuacji kryzysu dysfunkcje zarządzania układu konfede-

⁶⁷ T.G. Grosse, *Germany's strategy and tactic towards the crisis in European integration* (w druku).

⁶⁸ *Initiative pour l'Europe – Discours d'Emmanuel Macron pour une Europe souveraine, unie, démocratique*, <http://www.elysee.fr/declarations/article/initiative-pour-l-europe-discours-d-emmanuel-macron-pour-une-europe-souveraine-unie-democratique/> [dostęp: 30.09.2017].

⁶⁹ H. Van Rompuy, J.M. Barroso, J.-C. Juncker, M. Draghi, *W kierunku faktycznej unii gospodarczej i walutowej*, Bruksela 5 grudnia 2012; J.C. Juncker, D. Tusk, J. Dijsselbloem, M. Draghi, M. Schulz, *Dokończenie budowy europejskiej Unii Gospodarczej i Walutowej*, Bruksela 2015.

⁷⁰ J.-C. Juncker, *Orędzie o stanie Unii 2017*, Bruksela 13 września 2017, http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-17-3165_pl.htm [dostęp: 27.09.2017].

racyjnego nie były więc rozwiązywane poprzez konsekwentną federalizację, ale w części przez delegowanie uprawnień do instytucji europejskich, w tym międzyrządowych, a w części poprzez zwiększenie władzy silniejszych państw nad słabszymi.

BIBLIOGRAFIA

- Ackerman B., *Constitutional Politics, Constitutional Law*, „Yale Law Journal” 1989, nr 99, nr 3.
- Alter K., *Who are the “Masters of the Treaty”? European governments and the European court of justice*, „International Organization” 1998 52(1).
- Bellamy R., *The Democratic Constitution: Why Europeans Should Avoid American Style Constitutional Judicial Review*, „European Political Science”, vol. 7, 2008.
- Bodin J., *Sześć ksiąg o Rzeczypospolitej*, Warszawa 1958.
- Borkowski P., *Słowo na “F” – miejsce federalizmu w debacie o przyszłości Unii Europejskiej*, [w:] W. Gizicki (red.), *Polityczne dylematy Europy*, Toruń 2009.
- Burley [Slaughter] A.-M., Mattli W., *Europe before the court: a political theory of legal integration*, „International Organization” 1993, 47(1).
- Chang M., *Understanding the rules of European economic governance: Economics, politics, and wishful thinking*, „Journal of European Integration” 2012, 34(3).
- Cisotta R., *Jaką rolę ma odgrywać Komisja Europejska w nowym zarządzaniu Unią Gospodarczą i Walutową?*, „Nowa Europa, Przegląd Natoliński” 2013, nr 3 (16).
- Costello R.R., Thomson R., *The distribution of Power among EU institutions: who wins under codecision and why?*, „Journal of European Public Policy” 2013, vol. 20, nr 7.
- Cuyvers A., *The Confederal Comeback: Rediscovering the Confederal Form for a Transnational World*, „European Law Journal” 2013, vol. 19, nr 6.
- Dashwood A., *The Relationship between the Member States and the European Union/ Community*, „Common Market Law Review” 2004, vol. 41, nr 2.
- De Burca G., *The Principle of Proportionality and its Application in EC Law*, „Yearbook of European Law” 1993, vol. 13, nr 1.
- Dinan D., *Governance and Institutions: Impact of the Escalating Crisis*, „Journal of Common Market Studies” 2012, 50, „Annual Review”.
- Elazar D.J., *The United States and the European Union: Models for Their Epochs*, [w:] *The Federal Vision. Legitimacy and Levels of Governance in*

- the United States and the European Union*, K. Nicolaidis, R. Howse (red.), Oxford–New York 2001.
- Fabbrini S., *Podejście międzyrządowe i jego granice: ocena odpowiedzi Unii Europejskiej na kryzys strefy euro*, „Nowa Europa, Przegląd Natoliński” 2013, nr 3 (16).
- Farrell H., Héritier A., *Codecision and Institutional Change*, „West European Politics” 2007, vol. 30, no. 2.
- Farrell H., Héritier A., *Formal and Informal Institutions under Codecision: Continuous Constitution-Building in Europe*, „West European Politics” 2003, Vol. 16, No. 4.
- Fossum J.E., Jachtenfuchs M., *Federal challenges and challenges to federalism. Insights from the EU and federal states*, „Journal of European Public Policy” 2017, vol. 24, no. 4.
- Franchino F., Mariotto C., *Explaining negotiations in the conciliation committee*, „European Union Politics” 2013, vol. 14, nr 3.
- Garrett G., *International cooperation and institutional choice: the European Community’s internal market*, „International Organization” 1992, 46(2).
- Garrett G., *The politics of legal integration in the European Union*, „International Organization” 1995, 49(1).
- Garrett G., Weingast B., *Ideas, interests and institutions: constituting the EC’s internal market*, [w:] R.O. Keohane, J. Goldstein (red.), *Ideas and Foreign Policy: Beliefs, Institutions and Political Change*, Ithaca 1993.
- Genschel P., Jachtenfuchs M., *Conclusion: The European Integration of Core State Powers*, [w:] *Beyond the Regulatory Polity? The European Integration of Core State Powers*, P. Genschel, M. Jachtenfuchs (red.), Oxford–New York 2014.
- Grosse T.G., *Czy jest możliwy przełom instytucjonalny w Unii Europejskiej*, „Sprawy Międzynarodowe” 2006, nr 1.
- Grosse T.G., *Europa na rozdrożu*, Warszawa 2008.
- Grosse T.G., *Germany’s strategy and tactic towards the crisis in European integration*, 2018 (w druku).
- Grosse T.G., *Hybrydowy ustrój Unii Europejskiej: dwie logiki zmian w projekcie traktatu konstytucyjnego*, „Analizy Natolińskie” 2008, nr 3 (26).
- Grosse T.G., *O polityczności dwupoziomowego systemu politycznego w Europie*, [w:] *Multi-level governance w Unii Europejskiej*, J. Ruskowski, L. Wojnicz (red.), Szczecin–Warszawa 2013.
- Grosse T.G., *Wprowadzenie. Polityki europejskie w dobie zmiany modelu integracji*, [w:] *Polityki Europejskie w dobie kryzysu*, T.G. Grosse (red.), Warszawa 2016.

- Habermas J., *Citizen and State Equality in Supranational Political Community: Degressive Proportionality and the Pouvoir Constituant Mixte*, „Journal of Common Market Studies” 2017, vol. 55, no. 2.
- Hallerberg M., *Why Is there Fiscal Capacity but Little Regulation in the US, but Regulation and Little Fiscal Capacity in Europe? The Global Financial Crisis as a Test Case*, [w:] *Beyond the Regulatory Polity? The European Integration of Core State Powers*, P. Genschel, M. Jachtenfuchs (red.), Oxford–New York 2014.
- Heinemann F., *Germany: Constraints in the Crisis*, [w:] K. Derviş, J. Mistral (red.), *Europe’s Crisis, Europe’s Future*, Washington.
- Héritier A., *Explaining Institutional Change in Europe*, Oxford 2007.
- Hirschl R., *Towards Juristocracy: The Origins and Consequences of the New Constitutionalism*, Cambridge 2004.
- Hix S., Marsh M., *Second-order effects plus pan-European political swings: an analysis of European Parliament elections across time*, „Electoral Studies” 2011, 30.
- Hodson D., *Governing the Euro Area in Good Times and Bad*, Oxford–New York 2011.
- Hoffmann S., *Reflections on the Nation State in Western Europe Today*, „Journal of Common Market Studies” 1982, vol. 21, nr 17.
- Joerges C., *Taking the Law Seriously: On Political Science and the Role of Law in the Process of European Integration*, „European Law Journal” 1996, vol. 2, nr 2, s. 105–135.
- Juncker J.-C., *Orędzie o stanie Unii 2017*, Bruksela, 13 września 2017, http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-17-3165_pl.htm [dostęp: 27.09.2017].
- Juncker J.C., Tusk D., Dijsselbloem J., Draghi M., Schulz M., *Dokończenie budowy europejskiej Unii Gospodarczej i Walutowej*, Bruksela 2015.
- Kabat-Rudnicka D., *Zasada federalna a integracja ponadnarodowa. Unia Europejska między federalizmem dualistycznym a kooperatywnym*, Kraków 2010.
- Keleman R.D., *Building the New European State? Federalism, Core State Powers, and European Integration*, [w:] *Beyond the Regulatory Polity? The European Integration of Core State Powers*, P. Genschel, M. Jachtenfuchs (red.), Oxford–New York 2014.
- Kelemen R.D., *Eurolegalism and Democracy*, „Journal of Common Market Studies”, vol. 50, nr S1, 2012.
- Kelemen R.D., *Eurolegalism: The Transformation of Law and Regulation in the European Union*, Cambridge 2011.

- Majone G., *Federation, Confederation, and Mixed Government: A EU-US Comparison*, [w:] A. Menon, M. Schain (red.), *Comparative Federalism: The European Union and the United States in Comparative Perspective*, Oxford–New York 2006.
- Majone G., *Regulating Europe*, Routledge, London–New York 1996.
- Majone G., *The rise of the regulatory state in Europe*, „West European Politics” 1994, vol. 17, nr 3.
- Martinsen D.S., *Judicial policy-making and Europeanization: the proportionality of national control and administrative discretion*, „Journal of European Public Policy” 2011, vol. 18, nr 71.
- Menon A., *Defence Policy and the Logic of High Politics*, [w:] *Beyond the Regulatory Polity? The European Integration of Core State Powers*, red. P. Genschel, M. Jachtenfuchs, Oxford–New York 2014.
- Moury C., *Explaining the European Parliament’s Right to Appoint and Invest the Commission*, „West European Politics” 2007, vol. 30, no. 2.
- Murphy M., *Between Facts, Norms and Post-national Constellation: Habermas, Law and European Social Policy*, „Journal of European Public Policy” 2005, vol. 12, nr 1.
- Phelan W., *Why do the EU Member States Accept the Supremacy of European Law? Explaining Supremacy as an Alternative to Bilateral Reciprocity*, „Journal of European Public Policy” 2011, vol. 18, nr 5.
- Pisani-Ferry J., *The Euro Crisis and Its Aftermath*, Oxford–New York.
- Puetter U., *Europe’s deliberative intergovernmentalism: the role of the Council and European Council in EU economic governance*, „Journal of European Public Policy” 2012, 19(2).
- Rittberger B., *Institutionalizing Representative Democracy In the European Union: The Case of the European Parliament*, „Journal of Common Market Studies” 2012, vol. 50, nr S1.
- Rittberger B., Leuffen D., Schimmelfennig F., *Differentiated Integration of Core State Powers*, [w:] P. Genschel, M. Jachtenfuchs (red.), *Beyond the Regulatory Polity? The European Integration of Core State Powers*, Oxford–New York 2014.
- Rittberger B., Schimmelfennig F., *Explaining the Constitutionalization of the European Union*, „Journal of European Public Policy” 2006, vol. 13, no. 8.
- Schimmelfennig F., *The Normative Origins of Democracy in the European Union: Towards a Transformationalist Theory of Democratization*, „European Political Science Review” 2010, vol. 2, no. 2.
- Schütze R., *European Constitutional Law*, Cambridge–New York 2012.

- Scicluna N., *When Failure isn't Failure: European Union Constitutionalism after the Lisbon Treaty*, „Journal of Common Market Studies” 2012, vol. 50, nr 3.
- Stone Sweet A., *Constitutional dialogues in the European community*, [w:] A.-M. Slaughter, A. Stone Sweet, J.H.H. Weiler (red.), *The European Courts and National Courts. Doctrine and Jurisprudence: Legal Change in its Social Context*, Oxford 1998.
- Stone Sweet A., Mathews J., *Proportionality balancing and global constitutionalism*, „Columbia Journal of Transnational Law”, vol. 47, 2008.
- Van Rompuy H., Barroso J.M., Juncker J.-C., Draghi M., *W kierunku faktycznej unii gospodarczej i walutowej*, Bruksela 5 grudnia 2012.
- Waldron J., *The Core of the Case against Judicial Review*, „Yale Law Journal”, vol. 115, 2006.
- Walker N., *Europe's Constitutional Momentum and the Search for Polity Legitimacy*, „The Jean Monnet Working Papers” 2004, no. 5/04.
- Watts R.L., *Comparing Federal Systems*, Montreal–Kingston 1999.
- Weiler J.H.H., *A Quiet Revolution: The European Court of Justice and Its Interlocutors*, „Comparative Political Studies”, vol. 26, nr 4, 1994.
- Weiler J.H.H., *Federalism Without Constitutionalism: Europe's Sonderweg*, [w:] *The Federal Vision. Legitimacy and Levels of Governance in the United States and the European Union*, K. Nicolaidis, R. Howse (red.), Oxford–New York 2001.
- Wersje skonsolidowane traktatu o Unii Europejskiej, traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej*, Luksemburg 2010.
- Zirk-Sadowski M., *Tożsamość konstytucyjna a prawo europejskie*, „Analityki Natolińskie”, 1 (53), 2012, <http://www.natolin.edu.pl/publikacje.html> [dostęp: 27.06.2014].

MIĘDZY FEDERACJĄ A KONFEDERACJĄ

Streszczenie

Celem artykułu jest analiza ustroju politycznego w integrującej się Europie, oraz próba porównania jego cech konfederalnych z federalnymi. Autor stara się odpowiedzieć na wiele pytań badawczych. Czy Unia Europejska jako związek państw pozostaje przede wszystkim konfederacją, czy też z czasem zmierza w kierunku federacji? A jeśli tak, to w jakich obszarach

w największym stopniu przypomina ona federację? Czy kryzys strefy euro stał się katalizatorem przemian, czy łatwiej było o *przełom instytucjonalny* w kierunku federacji? Czy też w dalszym ciągu Europa czeka na dogodny „moment konstytucyjny” dla omawianych zmian?

Słowa kluczowe: federacja, konfederacja, przełom instytucjonalny, Unia Europejska

BETWEEN FEDERATION AND CONFEDERATION

Summary

The aim of this article is to analyse the political system in integrating Europe, first of all to make an attempt to compare its confederal and federal characteristics. The author tries to answer a number of research questions. Does the European Union, as a union of states, remain primarily a confederation, or is it going towards a federation over time? And if so, in which areas does it resemble a federation most? Did the eurozone crisis become a catalyst for change, or was it easier to achieve an “institutional breakthrough” towards a federation? Or is Europe still waiting for a convenient “constitutional moment” for these changes?

Key words: federation, confederation, institutional breakthrough, European Union

МЕЖДУ ФЕДЕРАЦИЕЙ И КОНФЕДЕРАЦИЕЙ

Резюме

Цель статьи – анализ политической системы в интегрирующей Европе, прежде всего попытка сопоставления её конфедеральных и федеральных признаков. Автор ставит ряд исследовательских вопросов, на которые пытается дать ответ. Сохраняет ли Европейский союз как объединение государств в первую очередь статус конфедерации или же проявляет тенденцию к тому, чтобы с течением времени приобрести статус федерации? Если это действительно так, то в каких областях она в большей степени выступает как феде-

рация? Стал ли кризис зоны евро катализатором перемен, или легче было совершить институциональный прорыв в сторону федерации? Или Европа все еще ждет удобного «конституционного момента» для этих изменений?

Ключевые слова: федерация, конфедерация, институциональный прорыв, Европейский союз

Cytuj jako:

Grosse T.G., *Między federacją a konfederacją*, „Myśl Ekonomiczna i Polityczna” 2018 nr 1(60), s. 345–374. DOI: 10.26399/meip.1(60).2018.13/t.g.grosse

Cite as:

Grosse, T.G. (2018) ‘Między federacją a konfederacją’ [‘Between federation and confederation’]. *Myśl Ekonomiczna i Polityczna* 1(60), 345–374. DOI: 10.26399/meip.1(60).2018.13/t.g.grosse