

Federalizm - ustrój Niemiec i (czy?) Unii Europejskiej¹

(...) Ludzki umysł łatwiej odkrywa nowe rzeczy niż nowe słowa, z tego też względu jesteśmy ograniczeni w używaniu wiele niewłaściwych i nieadekwatnych wyrażeń. Kiedy kilka narodów tworzy stałą ligę i ustanawia najwyższą władzę, która, mimo iż nie może działać w stosunku do osób prywatnych na zasadach takich jak rząd narodowy, wciąż może działać w stosunku do każdego z konfederackich Stanów, ta władza (ten rząd), która jest tak zdecydowanie odmienna od pozostałych, nazywana jest federalną. (...)

A. de Tocqueville „*De la démocratie en Amérique*”²

Wprowadzenie

Teoria federalizmu jest złożona, wieloaspektowa, ale również atrakcyjną dla badawczy z różnych dziedzin nauki. Federalizmowi przeciwstawia się unitaryzm, co wiąże się przede wszystkim z zasadami subsydiarności (pomocniczości) i podziału kompetencji. O ile unitaryzm to tworzenie hegemonalnego państwa, a centralizm to ideologia podporządkowania władzy państwowej jednemu ośrodkowi władzy, o tyle federalizm zakłada, że procesy decyzyjne powinny przebiegać na tyle blisko danych społeczności (adresatów regulacji), na ile jest to możliwe.

Federalizm jest także kategorią dynamiczną, co zostanie przedstawione w niniejszym artykule. Federalizm jako zasada ustrojowa przeżywa obecnie swoisty renesans, tak w Europie, jak i na całym świecie, co jest wynikiem z procesów globalizacji. Mam tu na myśli nie tylko federalizm *sensu stricte*, a więc w odniesieniu do struktury terytorialnej państw i związany z tym podział władz, ale także przyjmowania cech federalnych, nie prowadzących jednak do kształtowania federalnej państwowości. Problem jest zatem znacznie szerszy i dotyczy m.in. przyszłości Unii Europejskiej w kontekście jej budowania na zasadach federalnych.

Unia Europejska znajduje się, i zapewne będzie się znajdować jeszcze wiele lat, w okresie samookreślenia własnych standardów. Pytaniem wciąż otwartym jest kwestia czy będą to standardy zaczerpnięte z dotychczasowych, znanych rozwiązań państw członkowskich czy z instytucji ponadnarodowych (międzynarodowych), czy też wytworzone zostaną z czasem swoiste i nowe standardy określające struktury UE. Bo nawet jeżeli Unia

¹ Artykuł powstał w ramach badań prowadzonych w Uniwersytecie w Exeter finansowanych przez MNiSW (grant nr **0457/B/H03/2008/35**).

² Tytułem uzupełnienia z nieco prowokacyjnego w kontekście tytułu artykułu cytatu z dzieła Tocqueville chciałyby wy tłumaczyć, że wobec zgody, jaką w ogólnym zarysie odnajdujemy w literaturze zachodniej co do postępującej federalizacji UE, o tyle w literaturze polskiej z rzadka autorzy „odważają” się wskazywać na jej silne zakotwiczenie w systemie unijnym.

czepała już z nowatorskich rozwiązań państw członkowskich (tak np. Ombudsmana, zasada wglądu do dokumentu instytucji, co pojawiło się najpierw w państwach skandynawskich) czy prawnomiędzynarodowych (katalog praw człowieka z Europejskiej konwencji praw człowieka i podstawowych wolności), to przy dalszym rozwoju struktur będzie musiała zdefiniować zupełnie na nowo szereg instytucji charakteryzujących jej specyficzną, federalną strukturę. Proces kształtowania wzorców dla systemu politycznego tak nazywany jest z ang. *standardsetting*.

Z procesem reform struktur Unii Europejskiej powiązane są reformy ustrojowe państw członkowskich. Ze względu na liczne analogie, także w zakresie „deficytów ustrojowych” UE i państw federacyjnych, wiele uwagi poświęciłem badaniom ustroju Republiki Federalnej Niemiec, która w ostatniej dekadzie przeprowadziła największe reformy federalizmu od czasu jego budowy, tj. od lat 40 i 50-tych. Od początku lat osiemdziesiątych postępował proces unitaryzacji niemieckiego systemu federalnego i w efekcie tego następowały przesunięcia kompetencyjne. Wynikiem tych procesów były narodziny tzw. *federalizmu kooperatywnego*. Wysoka aktywność polityczna rządów krajów związkowych w systemie *federalizmu kooperatywnego* determinuje z kolei powstawanie tzw. *federalizmu współdziałania* i warunkuje wysoki stopień ich uczestnictwa w polityce europejskiej.

Niniejszy artykuł przedstawia wielopłaszczyznowy proces zmian sposobu rozumienia zasady federalizmu i wartości aplikacyjnej federalizmu dla ustroju UE. Począwszy od poglądów wykształconych najpierw w Ameryce, następnie w XIX i XX wiecznej Europie, docieramy do pytania jak zatem należy rozumieć odniesienie federalne do ustroju Unii Europejskiej. Kluczowym zagadnieniem jest porównanie reformy ustrojowej z reformą ustrojową Republiki Federalnej Niemiec. Zaskakująco wiele deficytów ustrojowych Niemiec odnajdujemy bowiem w samej UE. Czy ustrój Niemiec jest zatem przykładem dla kształtującego się ustroju Unii? Ze względu na ramy artykułu część zagadnień zostanie tylko zasygnalizowana, a część pominięta.

Doktrynalne ujęcie federalizmu

Federalizm jest polityczną zasadą organizacyjną państwa z federalnym rządem, który jest podporządkowany zasadzie władzy subsydiarnej, związanej z nakazem kontroli demokratycznej, m.in. ze strony części składowej. W tym ujęciu zasady federacji UE została przyznana, pewnym uproszczeniu, tylko subsydiarna kompetencja prawodawcza, wykonawcza, a w pewnym uproszczeniu także sędownicza - wobec włączonych do niej części narodowej, regionalnej i społecznej struktury.

Doktrynalne ujęcie federalizmu ewoluuje. Zasada ta, w odniesieniu do ustrojów państwowych, nie jest bowiem ideą nową. Sięga tradycji starożytnych, a forma nam współczesna kształtowała się już przez od ponad dwóch ostatnich stuleci. Silnym piętnem na ujęciu teorii federalizmu zaznaczyło się powstanie nowoczesnego państwa. Stąd to przede wszystkim ewolucja roli państwa wpływa na doktrynalne ujęcie federalizmu w czasach nam współczesnych. Wciąż jednak to element niezależności części składowych (państw, stanów) pozostaje sednem federalizmu. Jak zauważa T. Fleming „(...) może być tyle odmian federalizmów, co jest politologów i tyle odmian ich klasyfikacji, co ideologii. Jednak wśród różnych odmian tego terminu można wyróżnić dwie tradycje, dominujące kierunki. Chodzi tutaj o federalizm zorganizowany ‘z góry’ (top down) i federalizm realizowany oddolnie.³

³ Th. Fleming, *The Federal Principle*, „A Quarterly Journal of Critical Thought”, No.100/1994, s.17.

Główną bolączką ustrojową, na którą federalizm miał stanowić remedium, była tendencja do koncentrowania się władzy. W tym rozumieniu federalizm, postrzegany był jako narzędzie mogące przezwyciężyć wypaczenia władzy poprzez jej rozdzielenie (decentralizację) między rywalizującymi i konkurującymi ze sobą stronami.⁴

Ze względu na ramy artykułu pominięte zostaną rozważania na temat różnych odłamów federalizmu. Tytułem wskazania problemu, nadmienię, że w naukach politycznych mówi się o federalizmie centralistycznym i decentralistycznym⁵, o federalizmie równowagi oraz o federalizmie budowanym w oparciu o konstytucyjno-polityczny pakt federalnego między rządami, a także metodą konstytuancy, polegająca na zwołaniu zgromadzenia konstytucyjnego. Te dwie drogi w wypadku procesów federalizacji UE odzwierciedlane są dwiema metodami integracyjnymi, tj. *monnetowskiej* (małych kroków) i *spinelliiego* (tj. okrojowania, np. Traktat ustanawiający Konstytucję dla Europy z 2005 r.).⁶

Co do zasady, federalizm jest wielowariantową i pojemną polityczną zasadą organizacyjną, jak przytacza *W. Bokajło*, która uwzględnia efektywne funkcjonowanie podzielonej i poddanej społecznej kontroli ponadnarodowej władzy federalnej (rządu), która w ścisłym związku z zasadą pomocniczości wymaga kontroli zasad demokracji pluralistycznej przez rozwinięte społeczeństwo obywatelskie, a więc system związków politycznych, pojmowane jako ogólny, oparty na zasadzie wolności i partnerstwa system różnych, począwszy od gmin, a skończywszy na poziomie ogólnoeuropejskim, struktur społecznych, wzajemnie respektujących swoje właściwości.⁷ Federalizm to w pierwszej mierze prawny pluralizm. Inaczej nazwywając jest to pluralizm konstytucyjny, który jest fundamentem dla współczesnych teorii federalizmu.⁸ O ile początkowo powstanie struktur federalnych wiązane było z zawieraniem umowami pomiędzy odrębnymi terytorialnie politycznymi wspólnotami, o tyle współcześnie rzecz jest bardziej skomplikowana.

Federalizm a suwerenność

Początkowo dogmat suwerenności państwa relegował zasadę federalizmu do czysto *międzynarodowych* i *umownych* stosunków pomiędzy suwerennymi państwami. Federalne związki interpretowane były jednoznacznie, tj. jako organizacje międzynarodowe. Jednak pod koniec XVIII wieku, ten czysty międzynarodowy format federalizmu został podważony w swoich teoretycznych założeniach powstaniem Unii Amerykańskiej. Odtąd federalizm umieszczony był pomiędzy poziomem międzynarodowy i krajowym. Tym samym wykształcił się model miesznay konstrukcji federalizmu, który ostatecznie został uznany w XIX wieku. Wtedy też pojawiło się jego trzecie ujęcie, tj. narodowe i konstytucyjne. Wraz z trzecim ujęciem natury federalizmu zaczęto utożsamiać federację z państwem federalnym.

Jak wynika z powyższego, mamy do czynienia z trzema interpretacjami natury prawnej federalizmu. W efekcie okazuje się, że federalizm łączy się z tzw. „podzielną”,

⁴ S. Konopacki, Dylematy federalizmu europejskiego, *Studia Europejskie* nr 4/1998, s. 79.

⁵ Por. przede wszystkim W. H. Riker, *European federalism: the lessons from past experience*, [w:] J. J. Hesse, V. Wright (eds), *Federalizing Europe? The costs, benefits and preconditions of federal political systems*, Oxford University Press 1996, s. 9–24.

⁶ S. Konopacki, Dylematy federalizmu ... op. cit., s. 85 i n.

⁷ W. Bokajło (red.), *Federalism. Teorie i koncepcje*, Wrocław 2002, s. 140.

⁸ O pluralizmie konstytucyjnym por. m.in. W. Skrzydło, *Polskie prawo konstytucyjne*, Lublin 2003; P. Sarnecki (red.) *Ustroje konstytucyjne państw współczesnych*, Warszawa 2007, s. 210 i n. o pluralizmie prawnym por. m.in. R. Tokarczyk, *Współczesne kultury prawne*, Kraków 2005.

„podwójną“ lub też „zawieszoną“ suwerennością.⁹ Otóż w faktycznej federacji, pytanie o suwerenność części składowych pozostaje *de facto* bez ostatecznej odpowiedzi. Ta pojęciowa wizja powinna pomóc zaakceptować doktrynie „konstytucyjny“ i „federalny“ charakter Unii Europejskiej.

Zmiany semantyczne w konstytucjonalnych koncepcjach teoretycznych są zjawiskiem znanym od dawna. Zmiany te, podążając często za „stanem zastanym“ mają charakter empiryczny, w innych przypadkach są wynikiem wywodów teoretycznych. O ile te pierwsze są wynikiem rozwoju stosunków międzynarodowych, ewolucji ustrojowych państw, o tyle w drugim przypadku mamy do czynienia z rozwojem nauki prawa. Zmiany semantyczne modeli federalizmu wykazują obie genezy. Zarówno państwo, jego rola i miejsce w prawie międzynarodowym, a także instytucje państwowe, ich funkcje prawodawcze, wykonawcze i sędownicze, przeszły istotne zmiany, których szczególnie silna intensywność obserwowalna jest w ostatnich latach.

Podczas analizy zmian pojęciowych, należy zwrócić uwagę na dwie kwestie. Przede wszystkim historia poglądów nie jest deterministyczna, co różni ją od np. teleologii. Po drugie, każde z kolejnych ujęć federalizmu miało swojego pojęciowego konkurenta. W ten sposób znajdujemy przeciwstawny ruch intelektualny, który przyjął w siedemnastowiecznej Europie ideę podzielności suwerenności, a w dziewiętnastowiecznych debatach konstytucyjnych w Europie i Stanach Zjednoczonych spotykamy się z renaesansem modelu niepodzielonej suwerenności.

Analogie problemów ustrojowych UE i Niemiec

W związkowym federalizmie niemieckim (niem. *Verbund – Föderalismus*) kompetencje prawodawcze czy opodatkowanie należą do związku przy jednoczesnej potrzebie uzyskania zgody rządów landów w Bundesracie. Tak przyjęte decyzje są następnie wykonywane przez administracje landów. Mamy tu do czynienia z potrzebą (niem. *Zwang*) znalezienia porozumienia (konsensusu) między politycznie heterogenicznymi rządami landów, a związkiem. Wg wzoru federalizmu amerykańskiego federacja i kraje mają ściśle określone kompetencje w zakresie prawodawstwa, opodatkowania i administracji.

Niemiecki model początkowo, tj. w okresie powojennym, uznawane było za bardzo udane rozwiązanie ustrojowe, które wzmacnia ograniczanie władzy przy jej trójpodziale.¹⁰ Jednak od lat 70 ubiegłego wieku jest poddawany krytyce, a praktyka ustrojowa dowiodła słuszności owe krytyki. Doprowadził bowiem w efekcie do zbyt silnego uzależnienia związku od zgody landów (Bundesratu), czyniąc procesy decyzyjne mało efektywnymi i długimi, a w sprawach trudnych nie dającymi ostatecznej decyzji¹¹.

Nad całością problemu (czy raczej w jego wyniku) wylania się dominacja współpracy landów ze związkiem nad elementem demokratycznej kontroli tej współpracy, co jest wynikiem utraty znaczenia parlamentów krajowych (niem.: *Landtag*).¹² Uważny obserwator

⁹ Tak R. Schütze, *Federalism as Constitutional Pluralism: Letter from America* [w:] J. Kommarek, M. Avbelj (eds), *Constitutional Pluralism in the European Union and Beyond. A Law and Policy Analysis* (Modern Studies in European Law), Hart Publishing 2010, s. 54.

¹⁰ K. Hesse, *Die unitarische Bundesstaat*, Karlsruhe 1966.

¹¹ F. W. Scharpf, *Die Optionen des Föderalismus in Deutschland und Europa*, Frankfurt-New York 1994, s. 133, szerzej: tenże, *Politikverflechtung. Theorie und Empirie des kooperativen Föderalismus in der Bundesrepublik*, Kronberg 1976.

¹² H. A. Grosse-Sender (Hrsg.), *Kommission „Enthaltung und Fortentwicklung der bundesstaatlichen Ordnung innerhalb der Bundesrepublik Deutschland – auch in einem Vereinten Europa*, Düsseldorf 1990.

problemów ustrojowych Unii Europejskiej bez trudu dostrzeże szereg analogii. Dlatego warto poświęcić im nieco uwagi, zawsze jednak zauważając konsekwencje dla władzy wykonawczej w systemie federalnym.

„Zazębianie się polityk” i przymus kompromisu

Typowa forma decyzyjna *federalizmu związkowego* wydaje się zmierzać do uzyskania kompromisu między wszystkimi zainteresowanymi i wszystkimi interesami. Końcowy efekt negocjacji opierałby się zatem na szerokim porozumieniu. Zainteresowane grupy mogą uznać za własne rozstrzygnięcie, a przynajmniej część wynegocjowanego rozwiązania; politycznie każda strona może przypisać sobie wynikający z tego sukces, a na przeciwników zrzucić winę za wszelkie niedoskonałości. Strategie o których tu mowa to z ang. *Scapegoating*: szukanie „kozła ofiarnego”, a więc wskazywanie na inne państwo czy też grupę *lobbingującą* jako przyczynę niepowodzenia. Kolejna to tzw. *credit-claiming*, a więc przypisywanie sobie cudzych sukcesów. A wreszcie *blame-avoidence* (unikanie winy), kiedy częstokroć stosowana retoryką jest „walczyliśmy do końca, ale nas przegłosowano” bądź „w zaistniałej sytuacji osiągnięty kompromis jest w istocie naszym zwycięstwem”.

Jeżeli jednak, tak jak aktualnie dzieje się w Niemczech i w UE, istnieje konieczność dokonania zasadniczych reform i podjęcia decyzji o charakterze kierunkowym, które dla wielu grup będą bolesne, to federacyjne „zazębianie się polityk” ze swoimi możliwościami blokad i koniecznością kompromisów może okazać się przeszkodą i czynnikiem wręcz paraliżującym.¹³ Z tego powodu powstają przeszkody, które dotyczą zdolności państwa (UE) do kierowania i reform, które należy wyważyć z bezspornymi zaletami federalizmu.

Zazębianie się polityk i federalizm konkurencyjny

Wspomniane tu zazębianie się polityk (niem.: *Politikverflechtung*) przybiera wiele postaci. Pozwala ona odejść landom od dyscypliny związku ale także stworzyć szczególnego rodzaju kartel „landy-związek”, w którym rozmycie kompetencji pozwala podjąć i przeforsować wspólnie niepopularne społecznie decyzje, np. w obszarze ochrony środowiska. Związane z tym są jednak aspekty finansowe, przy czym wyróżnia się dwa elementy owego finansowego splotu:

- prawo związkowe (*Bundesgesetz*), co do zasady, są wdrażane w życie nie przez urzędników związkowych ale przez same landy i najczęściej na ich własny koszt
- wszystkie podatki, nawet jeżeli w części bądź nawet w całości, przypadają landom, uchwalane są (wprowadzane) na mocy prawodawstwa związkowego.

O ile w pierwszym przypadku można bez problemu znaleźć analogię w strukturze UE o tyle drugi element wydaje się być jej przyszłością. Zazębianie się polityk pod względem ich finansowania wpływa zasadniczo na wzorec podejmowania decyzji.

Zmniejszeniu problemu *zazębienia polityk* ma służyć ciesząca się od kilku lat uznaniem idea *federalizmu konkurencyjnego*. Polega ona na tym, że kraje między sobą, a

¹³ Zmiana Ustawy Zasadniczej Niemiec wykazuje zaskakująco wiele odniesień do procedur zmiany Traktatów Założycielskich Wspólnot i Unii. W Niemczech dla zmiany Ustawy Zasadniczej potrzebna jest większość 2/3 w Bundesracie (formalnie), a w praktyce zgoda wszystkich krajów.

także w stosunku do federacji, mogłyby występować ze wzmocnioną autonomią a nawet własną państwowością. Konkurencja bowiem, nie tylko ekonomiczna, ale i polityczna, zakłada spełnienie co najmniej dwóch warunków. Właściwie funkcjonująca konkurencja wymaga w miarę jednakowo silnych i równych uczestników. Jest ewidentne, że federacyjne Niemcy nie spełniają tego warunku. Podobnie i Unia Europejska nie jest w stanie zapewnić owych 2 warunków, choć w każdym z przykładów ze względu na odmienne problemy (deficyty).

W Niemczech z jednej strony, już od początku lat 80'tych poprzedniego wieku, narasta proces unitaryzacji niemieckiego systemu federalnego. W efekcie dochodzi do przesunięcia kompetencji. Wynikiem tych procesów były narodziny tzw. „*federalizmu kooperatywnego*”.¹⁴

Z drugiej strony, zamierzano ukazać na przykładzie niemieckich krajów związkowych problem narodzin nowoczesnego „regionalizmu europejskiego”, tendencji politycznej zmierzającej do maksymalnego uaktywnienia europejskich regionów. Wysoka aktywność polityczna krajów związkowych w systemie „federalizmu kooperatywnego” determinuje powstawanie tzw. „federalizmu współdziałania” i warunkuje wysoki stopień uczestnictwa w polityce europejskiej. Procesy redystrybucji kompetencji odbywające się w łonie federacji oraz wzmożony udział niemieckich krajów związkowych w procesach integracji europejskiej przyczyniają się do wzrostu politycznego znaczenia tych ostatnich, zarówno w samej Republice jak i w Unii Europejskiej.¹⁵ Co ważne, w efekcie przecięcia kompetencyjnych pól krajowych i federalnych wyłania się znaczna elastyczność niemieckiego systemu federalnego, która jest determinantem ewolucji niemieckiego systemu politycznego, ta zaś, w dużym stopniu kształtuje pozycję krajów związkowych w Unii Europejskiej.¹⁶

Kompetencje trzech władz wyraźnie przeniosły się w Niemczech z poziomów niższych na wyższe. Co ciekawe, zjawisko to jest zauważalne zarówno w stosunku między federacją i jej krajami, jak również w stosunku między Unią Europejską i jej państwami członkowskimi. W sferze wewnątrzpaństwowej nowe kompetencje federacji uzyskały moc w drodze zmiany ustawy zasadniczej. W jeszcze większym zakresie miało miejsce traktatowe przeniesienie kompetencji z państw członkowskich na rzecz struktur Unii Europejskiej. Do zmian o charakterze formalnym dochodzi fakt, że istniejąca konkurencyjna kompetencja do stanowienia prawa została w praktyce „zagarnięta” przez wyższą instancję. Dodatkowo, i tak konstytucyjnie silna władza wykonawcza, zyskuje na znaczeniu w kontekście czołowej roli w wykonywaniu i projektowaniu polityki europejskiej (integracyjnej).

Wynikiem tych procesów były narodziny tzw. *federalizmu kooperatywnego*. Wysoka aktywność polityczna rządów krajów związkowych w systemie *federalizmu kooperatywnego* determinuje, co zostanie dowiedzione, powstawanie tzw. *federalizmu współdziałania* i warunkuje wysoki stopień ich uczestnictwa w polityce europejskiej.

Zazębianie się polityk w Unii Europejskiej

W wielu politykach wspólnotowych (Unii Europejskiej) można odnaleźć silne podobieństwa do zazębiających się polityk w Niemczech. Przykłady to: polityka regionalna i

¹⁴ M. Schweitzer, *Rechtsetzung durch die Europäischen Gemeinschaften und Kompetenzverlust in den Mitgliedstaaten*, [w:] A. Kremer (Hrsg.), *Die Landesparlamente im Spannungsfeld zwischen europäischer Integration und europäischem Regionalismus*, München 1988, s. 20 – 40.

¹⁵ Fenomen zazębiania się polityk w Niemczech, nie wchodząc w detale przykładów, to odwołać się należy do polityki oświatowej w Niemczech.

¹⁶ F. W. Scharpf, *Optionen des Föderalismus in Deutschland und Europa*, Frankfurt-New York 1994, s. 15 i n.

strukturalna UE.¹⁷ Pytanie otwartym pozostaje to czy polityki wspólnotowe wzmocniają czy też zastępują (wypierają) polityki i interesy narodowe?

F. W. Scharpf za podstawową przyczynę patologii ząbających się polityki w Niemczech uważa realizację interesów rządowych.¹⁸ Nerozwiązane problemy ząbających się polityk dotyczą dwóch aspektów instytucjonalnych, mianowicie:

- decyzje podejmowane na wyższym poziomie są uzależnione od zgody rządów niższego poziomu (przy czym wyższy poziom to związek, niższy to land)
- zgoda rządów wyrażona jest w oparciu o zasadę jednomyślności bądź też w procedurach zbliżonych (kwalifikowanych)

Kolejną przyczynę patologii ząbających się polityki ten sam Autor uważa wymóg jednomyślności dla podjęcia trudnych (reformujących) decyzji.¹⁹

Kolejnym czynnikiem zmieniającym de facto kondycję niemieckiej federacji (osłabiając ją) było włączenie 5 landów byłej NRD do Republiki Bońskiej w 1990 r. Podobieństwo z Unią Europejską jest uderzające. W przypadku federacji niemieckiej wejście 5 małych (około 3 milionów mieszkańców w każdym) landów zmieniło stosunek sił w Bundesracie. Przewagę zyskały landy małe. Tym samym zwiększyło to wagę poziomu związkowego (wyższego). Zmieniło też zasady pomocy związku dla biedniejszych landów zachodnich.²⁰ Odnajdujemy tu analogie do Unii Europejskiej, w której ostatnie olbrzymie rozszerzenie z 15 do 25, a w efekcie finalnym do 27 państw członkowskich, zmieniło zasadniczo układ sił w Radzie. Doszło do zwiększenia liczby państw małych i zachwiania już i tak chwiejącej się równowagi państw dużych i małych (demograficznie). Zmieniły się też warunki polityki regionalnej wobec wejścia tak biednych regionów z Europy Środkowo – Wschodniej. Reforma ustrojowa struktur integracyjnych okazała się konieczna. Nie tylko ta opierająca się na zmianach liczbowych w systemach (procedurach) podejmowania decyzji, ale także w filozofii integracyjnej.

Wyrazem tego stać się miał Traktat ustanawiający konstytucję dla Europy, stał się w końcu zbudowana na jego bazie TL. Tak też i w Niemczech, gdzie po ponad dekadzie od zmian terytorialnych, udało się wypracować pierwszy pakiet reform ustrojowych.²¹ Co jak również w wypadku UE, nie oznacza zakończenia reform.

Federalizm egzekutywy – standard ustroju Unii Europejskiej

Analiza systemu Unii Europejskiej doprowadza do wniosku, że jest to szczególnie i charakterystyczny dla samej UE typ federalizmu. W niemieckiej szkole nazwano go federalizmem wykonawczym (niem.: *Exekutivföderalismus*; ang.: *Executive Federalism*).²² Federalizmu wykonawczy jest procesem międzyrządowych negocjacji, które są zdominowane przez kierownictwo poszczególnych rządów w ramach systemu federalnego.²³ P. Dann

¹⁷ R. Hrebek, Politikverflechtung macht an den Grenzen nicht halt. Auswirkungen der EG-Mitgliedschaft auf die föderative Ordnung der Bundesrepublik Deutschland, [w:] Der Bürger im Staat, Heft 1/1979, s. 38 – 43.

¹⁸ F. W. Scharpf, Optionen des Föderalismus in Deutschland und Europa, Frankfurt-New York 1994, s. 25 i n.

¹⁹ Ibidem, s. 28 i n.

²⁰ Np. Dolna Saksonia nie tylko, że przestała otrzymywać dotację, to zaczęła ja płacić w imię zasady solidarności.

²¹ O reformie federalizmu niemieckiego w lit. polskiej por. Zeszyt nr 6/2008 Państwa i Prawa, w którym umieszczono szereg artykułów poświęconych ustrojowym aspektom reform w Niemczech.

²² A. von Bogdandy, The European Union as a Supranational Federation: A conceptual attempt in the light of the Amsterdam Treaty [w:] The Columbia Journal of European Law 2000 No. 6/1, ss. 27-54.

²³ R. L. Watts, *Executive Federalism: A Comparative Analysis*, Kingston, Queen's University 1989, s. 3.

przekonywująco dowodzi, że w wielopoziomowym systemie Unii Europejskiej władza wykonawcza jest dzielona pomiędzy wiele szczebli (państwowy i regionalny oraz unijny).²⁴ Kompetencje organów krajowych i unijnych przeplatają się, funkcjonalnie stapiając je w jeden system instytucjonalny.²⁵ W związku z tym wymaga szerokiej współpracy pomiędzy tymi dwoma poziomami.

Współpraca ta ma swój instytucjonalny wyraz w Radzie (dawnej Radzie Unii Europejskiej), na forum której krajowe kierownictwo angażuje się bezpośrednio i w najważniejsze dla całej UE procesy decyzyjne (co przypomina niemiecki Bundesrat).

W konsekwencji parlamenty narodowe tracą szereg kompetencji, w tym podstawową, tj. ustawodawczą. Zyskują, co prawda, w zamian umocnienie kompetencji kontrolnych, co jednak nie pozwala stwierdzić, że system jest w wystarczającym stopniu legitymowany demokratycznie. W efekcie głównym beneficjentem tego systemu jest Parlament Europejski, który, ze względu na niezależną pozycję w europejskim systemie instytucjonalnym, jest najlepiej przygotowany do tego aby sprawować kontrolę demokratyczną.²⁶

A zatem?

/Rozbudowane podsumowanie/

Unia Europejska federacją nie jest. Jednak federalny finał procesów integracyjnych wydawał się atrakcyjnym już samym założycielom Wspólnot. System federalny jednoczącej się Europy był wówczas jej politycznym celem. Zapewne za sprawą odległości czasowej rodził mnie emocji niż aktualna debata o przyszłości ustrojowej Unii Europejskiej. System ustrojowy UE

Lektura TUE i TFUE pozostawia wrażenie, że istnieją dwa oblicza Unii Europejskiej. Najwyraźniej to widać wtedy, gdy staramy się w sposób klasyczny wyjść od zdefiniowania statusu państw członkowskich w Unii. Znajdujemy bowiem rozwiązania świadczące o silnej, suwerennej pozycji tych państw jak i takie, które mogą otwierać drogę ku federalizacji systemu ustrojowego UE.

Prawno-ustrojowa aparatura pojęciowa dysponuje pewnymi modelami w tym względzie. Jednym modelem odniesienia może być państwo federalne. I tu oczywiście przychodzi na myśl znane wystąpienie *W. Churchilla*, który przemawiając w r. 1946 na Uniwersytecie w Zurychu zasugerował, że Europejczycy powinni stworzyć strukturę, którą można by nazwać „*Stanami Zjednoczonymi Europy*”²⁷. Formy tej struktury *W. Churchill* nie przesądzał, ale w sposób wyraźny rzucona idea nawiązywała do sukcesu europejskich kolonistów w Ameryce Północnej, którzy po krótkim eksperymentowaniu z konfederacją, stworzyli oparte na konstytucji, sprawnie funkcjonujące już przez z górą dwieście lat państwo federalne.

Drugim znanym modelem odniesienia może być regionalna organizacja międzynarodowa, oparta na umowie międzynarodowej, w ramach której państwa współpracują ze sobą, z pełnym poszanowaniem suwerenności członków organizacji. Do tego modelu nawiązano w 1948 roku na Kongresie europejskim w Hadze, którego prawno-ustrojowym następstwem było powołanie w 1949 r. Rady Europy.

Jednak dla znaczącej części Europejczyków klasyczna współpraca międzynarodowa była formą zbyt zachowawczą i nieefektywną a jednocześnie brak było woli i warunków, by

²⁴ P. Dann, *Parlamente im Exekutivföderalismus*, Springer, Berlin 2004, ss. 474

²⁵ Por. orzeczenie ETS z dnia 22 czerwca 1989 r. w sprawie 103/88 Fratelli Costanzo.

²⁶ P. Dann, *Parlamente im ... op. cit.*, s. 8 i n.

²⁷ Por. *W. Churchill, Krew, żnój, lzy i pot*, Poznań 2001, s. 235.

tworzyć w skali kontynentu europejskie państwo federalne. Europa poszła więc swą własną drogą, stopniowej integracji, której zapowiedź znalazła się w radiowym przemówieniu francuskiego ministra spraw zagranicznych R. Schumana wygłoszonym 9 maja 1950 r. w pięciolecie zwycięstwa nad Niemcami, co zresztą miało głęboko symboliczne znaczenie. I właśnie to stopniowe przechodzenie z jednego stadium integracji w drugie, rozszerzanie jej na kolejne dziedziny, oryginalny charakter mechanizmów decyzyjnych powodują, że bardzo trudno jest określić jakimś znanym pojęciem aktualny stan ustrojowy Unii Europejskiej.²⁸

Rzeczywiście – począwszy od próby umieszczenia w Traktacie z Maastricht wzmianki o federalnym systemie Unii Europejskiej każda kolejna była konsekwentnie odrzucana. Nie oznacza to, że system UE, wciąż tak często nazywany niewiele wyjaśniającą formułą łacińską „*compositum mixtum*” czy „*sui generis*”, sukcesywnie cech federacji nie nabywa. Każda z wielkich reform Unii Europejskich dodawała jej bowiem substancji federalnej. Tą drogą podąża także Traktat z Lizbony.

Jestem przekonany, że model ustrojowy Unii Europejskiej, mimo iż wciąż pozostaje w fazie samodefiniowania się, wykształcania pojęć i instytucji charakterystycznych dla siebie, a nie zapożyczanych czy to z porządków prawa międzynarodowego czy państw członkowskich, sukcesywnie będzie się federalizować, a tym samym wypierać elementy konfederacyjne. Proces ten doprowadzi zapewne do przekształcenia konstrukcji wspólnotowej władzy wykonawczej i tym samym ucięcia konfliktogennego dublowania władzy wykonawczej na poziomie Unii w postaci krajowych egzekutyw w Radzie i urzędniczej, wspólnotowej Komisji Europejskiej. Czy ze sceny instytucjonalnej zniknie Komisja czy Rada trudno przesądzić, wydaje się, że jest to „smutna” perspektywa Rady.

Lektura ostatniej z rewizji prawa traktatowego, TL, przekonuje, że jego wymowa ustrojowa jest niejednoznaczna i wpisuje się w trwającą od kilkudziesięciu lat dyskusję w sprawie kształtu jaki powinna przybrać jednocząca się Europa.²⁹

Z pewnością najsilniejsze cechy federalizmu odnajdujemy we wspólnym rynku. W przyszłości, za znaczącą zasługą TL, stanie się elementem federalizującym UE także bezpieczeństwo wewnętrzne, polityki zagraniczna pod przewodnictwem Wysokiego Przedstawiciela ds. Polityki Zagranicznej. Także polityka monetarna niesie ze sobą silny „ładunek federalny” (w odniesieniu do państw ze strefy Euro).

„Obszary federalne”, tzn. kompetencje charakterystyczne dla organów w państwach federalnych, znajdują się zarówno w gestii Komisji Europejskiej jak i Rady. Wpisana w charakter tych obu instytucji konkurencja doprowadzi do zaniku jednej z nich. Jak będzie o tym jeszcze mowa, w świetle przedstawianych w artykule zjawisk, los ten zapewne czeka Radę (sprawa daleka jest jednak od przesądzenia jej). Wydaje się, że pewnym maksimum wobec obecnych nastrojów integracyjnych w Europie byłoby przeprowadzenia bezpośrednich wyborów przewodniczącego Rady. Pomysł wyborów bezpośrednich upadł, choć sam urząd pozostał, wywierając silne „piętno federalne” na strukturze reformowanej UE.

O ile w literaturze zachodnioeuropejskiej panuje zgoda co do faktu federalizacji władzy i podziału kompetencji w ramach Unii Europejskiej, o tyle w polskiej literaturze problem ten jest traktowany z dużą ostrożnością. W Niemczech czy w państwach Beneluksu od lat pisze się wprost o federalizmie europejskim (unijnym).³⁰ Z rozwojem procesów

²⁸ K. Wójtowicz, *Konstytucja Europejska a idea Stanów Zjednoczonych Europy* [w:] R. Grzeszczak (red.) *Europa na rozdrożu*, Wrocław 2006, s. 116.

²⁹ K. Wójtowicz, *Konstytucja Europejska a idea Stanów Zjednoczonych Europy* [w:] R. Grzeszczak (red.) *Europa na rozdrożu*, Wrocław 2006, s. 117.

³⁰ Por. m. in. H. P. Ipsen, *Europäisches Gemeinschaftsrecht*, Tübingen 1972, s. 170 i n.

integracyjnych niektórzy specjaliści zaczęli wyrażać pogląd, iż możemy mówić nie tylko o prawie europejskim, ale o europejskim prawie konstytucyjnym³¹.

Mając na uwadze środowiska akademickie głosy o federalizacji znaleźć można w państwach dalekich od poparcia idei federalizmu (Polska - por. m.in. prace *E. Pionka, J. Barcza. K. Wójtowicza*; Zjednoczone Królestwo - m.in. *S. Hix*). W Polsce, wobec silnego przywiązania do idei państwa narodowego i tradycyjnie ujmowanej istoty demokracji, badania dowodzące tej sfery budzą wiele emocji.³²

Mimo, iż istniały koncepcje radykalnej zmiany instytucjonalnej UE, artykułowane np. przez *J. Fischera* w przemówieniu na uniwersytecie Humboldta³³, to pozostawały one w sferze bardziej intelektualnej prowokacji niż poważnie rozpatrywanych projektów reform. Patrząc właśnie z perspektywy polityków (w ten sposób można przypisać pewne postawy państwom członkowskim), to właśnie w Niemczech, Belgii, a także w Luxemburgu nie ma oporów przed "pojęciem" federalizacji UE, chociaż nie używa się ww. w pojęciu państwowym, tj. nie utożsamia się federalizacji Unii z jej upaństwowieniem.³⁴ Holandia stała się w ostatnich latach bardziej nacjonalistyczna, a Dania odrzuca pojęcie federalizacji EU kompletnie, konsekwentnie i od początku. W Wielkiej Brytanii powszechny jest silny opór społeczny przed "słowem" federalizacja. Dlatego brytyjskie elity polityczne nie formułują tego pojęcia w swoich programach. Francuzi nadal mają problemy z nazwą federacja - wystarczy przypomnieć sobie debatę *Fischer'a* i *Chevenement* z 2001 r.³⁵

Stawiane tezy dowodzą, że federalizacja projektu integracyjnego nie doprowadzi do załamania państwa narodowego, a system podejmowania decyzji w UE nie potrzebnie sprowadzany jest do testu standardów krajowych.

³¹ Zmiana nomenklatury jest wymowna. Obserwujemy odchodzenie od używania określenia "prawo wspólnotowe" na rzecz "prawa Unii Europejskiej", a trendem zachodnim jest opis prawa integracji jako „prawa europejskiego”. Stąd też nazwy w j. niem. *Europarecht*, wł. *Il diritto europeo* czy po ang. *European Law*. Zjawisko to posiada odzwierciedlenie także w Polsce, mimo że powolniejsze, np. pod kier. A. Wyrozumskiej powstała na Uniwersytecie Łódzkim Katedra Europejskiego Prawa Konstytucyjnego. W zakresie krzepnięcia pojęcia "europejskiego prawa konstytucyjnego" por. uwagi K. Lenaerts, *Constitutional Law of the European Union*, London 1999, A. Bodnar, M. Kowalski, K. Raible, F. Schorkopf (Eds.), *The Emerging Constitutional Law of the European Union*, Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht, Band 163, Heidelberg 2003; P. Karolewski, *Konstytucjonalizacja Unii Europejskiej: Funkcje i motywacje* [w:] R. Grzeszczak (red.) *Europa na rozdrożu*, Wrocław 2006; D. Curtin, A.E. Kellermann, S. Blockmans (ed.), *The EU Constitution: the best way forward?*, TMC Asser Press, The Hague 2005; E. Piontek, *Konstytucja dla Unii Europejskiej*, Warszawa 2003.

³² W literaturze polskiej o federalizacji UE piszą przede wszystkim politolodzy, por. m.in. P. J. Borkowski, *Federalizm a budowanie jedności Europy* [w:] *Studia Europejskie* nr 2/2006, s. 90 i n.; E. Piontek, *Konstytucja dla Unii Europejskiej*, Warszawa 2003; J. W. Tkaczyński, *Między unitaryzmem a federalizmem. Unia Europejska w świetle doświadczeń ustrojowych Republiki Federalnej Niemiec*, Kraków 1998, tenże, *Ustrój federalny Niemiec a system decyzyjny Unii Europejskiej*, Kraków 2005; I. P. Karolewski, *Teorie integracji europejskiej na przykładzie Niemiec*, Warszawa 1999; W. Bokajło (red.), *Federalizm. Teorie i koncepcje*, Wrocław 1998, S. Konopacki, *Dylematy federalizmu europejskiego*, *Studia Europejskie* nr 4/1998, s. 77 i n.

³³ J. Fischer, *Vom Staatenbund zur Föderation. Gedanken über die Finalität der europäischen Union*, referat wygłoszony w Walter-Hallstein-Institut für Europäisches Verfassungsrecht na Uniwersytecie Humboldta w Berlinie, 12.05.2000, *Forum Constitutionis Europae*, Berlin 2000.

³⁴ Por. orzeczenie niemieckiego Bundesverfassungsgericht w orzeczeniu *Solange I* z 29 maja 1974 (orzeczenie Drugiego Senatu FSK, BvL 52/71.144).

³⁵ Interesująco o debacie: J. L. Arnaud, *France and Europe. The European debate in France at the start of the French presidency*, *Research and Policy Papers* n°10/July 2000 na: http://www.note-europe.eu/uploads/tx_publication/Etud10-en.pdf ; por. szerzej analizę stanowisk polityków „Starej UE” E. Piontek, *Konstytucja dla Unii Europejskiej*, *Zeszyty Naukowe Podyplomowego Studium Prawa Europejskiego*, Warszawa 1/2003, s. 5 – 16.

Federalizacja UE opiera się o punktowe reformy, zgodnie z doktryną *Monnet'a*. W efekcie przybiera postać „paktu federalnego”, który pojawi się jako efekt integracji, a nie jako podstawa jego rozwoju.³⁶

Autor niniejszego artykułu stawia tezę, że właśnie ustrój niemiecki stał się (a stan ten będzie trwał w przewidywalnym czasie), „cichym” i zapewne wynikającym z faktów dokonanych (*per facta concludentia*) wzorcem dla rozwiązań instytucjonalnych UE. Bowiem, mimo wielu oczywistych różnic między omawianymi ustrojami federalnymi, możliwe jest mówienie o jednym wspólnym modelu federalizmu w wymienionych strukturach. Tym modelem jest federalizm otwarty, kooperatywny, z szeregiem ząbających się (splecionych) polityk. To w jego ramach możliwa jest pełna współpraca między różnymi elementami struktury federalnej, czyli związkiem (federacją), landami (krajami) czy regionami oraz mniejszymi jednostkami komunalnymi.

³⁶ R. Grzeszczak, Federalizacja Unii Europejskiej, [w:] E. Piontek, K. Karasiewicz (red.), *Quo vadis Europa III?*, s. 149.