WYDZIAŁ NAUK POLITYCZNYCH I STUDIÓW MIĘDZYNARODOWYCH
UNIWERSYTET WARSZAWSKI

INSTYTUCJONALIZACJA PROCESÓW INTEGRACJI EUROPEJSKIEJ

WYBRANE ZAGADNIENIA TEORETYCZNE I FUNKCJONALNE

Redakcja naukowa
TOMASZ KOWNACKI
ANNA WIERZCHOWSKA

DOM WYDAWNICZY
ELIPSA

WARSZAWA 2019

Publikacja sfinansowana ze środków
Ministerstwa Nauki i Szkolnictwa Wyższego w ramach projektu badawczego
„DIALOG”: *Quo vadis Unio? a racja stanu Polski*

Recenzent: dr hab. Jarosław Filip Czub (UW)

Opracowanie redakcyjne: Hanna Januszewska

Projekt okładki: Agnieszka Miłaszewicz

© Copyright by Authors and Dom Wydawniczy ELIPSA,
Warszawa 2019

ISBN 978-83-8017-294-4

Opracowanie komputerowe, druk i oprawa:
Dom Wydawniczy ELIPSA
ul. Inflancka 15/198, 00-189 Warszawa
tel. 22 635 03 01, 22 635 17 85
e-mail: elipsa@elipsa.pl, www.elipsa.pl

PIOTR TOSIEK
Uniwersytet Warszawski

Perspektywy federalizacji systemu instytucjonalnego Unii Europejskiej

Streszczenie

Celem rozdziału jest określenie prawdopodobieństwa wzmocnienia federalistycznych cech systemu instytucjonalnego Unii Europejskiej. Myślenie federalistyczne znajduje silne odzwierciedlenie w kształcie systemu instytucjonalnego UE, w którym coraz większą rolę odgrywają instytucje ponadnarodowe. Podstawowe dążenia federalistów tradycyjnie obejmują zaś wzmacnianie kompetencji Parlamentu Europejskiego, Komisji oraz Trybunału Sprawiedliwości UE, jak również ograniczanie deficytu demokratycznego poprzez stopniowe tworzenie ogólnoeuropejskiego *demos*. Tendencje rozwojowe integracji europejskiej nie pozwalają jednak na wprowadzenie radykalnych rozwiązań federalistycznych. W przewidywalnej przyszłości w systemie instytucjonalnym UE nadal będą zatem łączone elementy ponadnarodowe i międzyrządowe, a skutkiem ewentualnych reform będzie przewaga rozwiązań niefederalistycznych. System ten będzie zatem bazował na federalizacji *de iure* i międzyrządowości *de facto*.

Słowa kluczowe: federalizm – ponadnarodowość – międzyrządowość – system instytucjonalny UE – deficyt demokratyczny.

Abstract

The purpose of this chapter is to determine the likelihood of strengthening the federalist features of the institutional system of the European Union. The federalist thinking is strongly reflected in the shape of the EU institutional system, where supranational institutions play an increasingly important role. Traditionally, federalist basic aspirations include strengthening the competences of the European Parliament, the Commission and the Court of Justice of the EU, as well as reducing the democratic deficit by a gradual creation of pan-European *demos*. The tendencies of the development of European integration, however, do not allow for the introduction of radical federalist solutions. In the foreseeable future both supranational and intergovernmental elements will continue to be combined in the EU institutional system, while the possible reforms will lead to

domination of non-federal solutions. This system will therefore be based on the *de iure* federalization and the *de facto* intergovernmentalism.

Keywords: federalism – supranationalism – intergovernmentalism – EU institutional system – democratic deficit.

Uwagi wstępne

Jedną z podstawowych cech integracji europejskiej jest ciągłe napięcie między różnymi koncepcjami politycznymi dotyczącymi istoty i celów procesów integracyjnych. Choć w dyskursie teoretycznym od dziesięcioleci wyróżnia się wiele konkurujących szkół czy paradygmatów (por.: Czaputowicz, 2018; Wiener, Diez, 2009; Rosamond, 2000), to w praktyce politycznej podstawową rolę odgrywają wciąż dwa nurty: federalizm (utożsamiany z ponadnarodowością) oraz konfederalizm (utożsamiany z międzyrządowością). Pomimo braku zgody badaczy co do definiowania także tych pojęć (Fiszer, 2011, s. 176–184) należy zauważyć, że właśnie dychotomiczne postrzeganie rzeczywistości pozwala stosunkowo klarownie przedstawić główne składniki sporu filozoficznego w tym obszarze.

Celem niniejszego rozdziału jest operacyjne i pozbawione pogłębionych odniesień do samej definicji federalizmu (por.: Borkowski, 2006; Jaskulski, 2012) określenie prawdopodobieństwa wzmocnienia federalistycznych cech systemu instytucjonalnego Unii Europejskiej. Zaprezentowane zostaną podstawowe argumenty na rzecz pogłębienia federalizacji tego systemu, przeanalizowany zostanie kluczowy dla myślenia federalistycznego problem deficytu demokratycznego Unii, a obydwa te zagadnienia poddane będą konfrontacji z zasadniczymi elementami aktualnej debaty na temat reformy instytucjonalnej UE oraz tendencjami identyfikowanymi w tym zakresie. Główną myślą jest tu stwierdzenie, że system instytucjonalny Unii Europejskiej pozostanie w przewidywalnej przyszłości strukturą łączącą elementy ponadnarodowe i międzyrządowe, a skutkiem ewentualnych reform będzie przewaga rozwiązań niefederalistycznych.

Podstawowa argumentacja federalistyczna

W najszerszym ujęciu federalizm jako zasada organizacyjna obejmuje dwie podstawowe funkcje (Hrbek, 2008, s. 330–331). Pierwszą z nich jest zapewnienie określonego poziomu jedności w sytuacji istnienia odmiennych cech poszczególnych części systemu politycznego, a drugą – podział władzy przeprowadzony w taki sposób, aby występowała ona na różnych poziomach i była

przekazana różnym częściom systemu przy zarówno wertykalnym (między całością a częściami), jak i horyzontalnym (między poszczególnymi częściami) podziale kompetencji. Rozwinięty system federalny posiada zatem osiem cech (Hrbek, 2008, s. 332–333). Są nimi:

a) istnienie dwóch poziomów wykonywania władzy bezpośrednio wpływających na prawa i obowiązki obywateli;
b) przypisanie obu poziomom kompetencji prawodawczych i wykonawczych;
c) podział kompetencji odpowiadający alokacji środków;
d) istnienie na każdym z poziomów własnego systemu instytucjonalnego opartego na oddzielnych organach prawodawczych i wykonawczych;
e) wpływ poziomu niższego na decyzje podejmowane na poziomie centralnym;
f) oparcie systemu prawnego federacji na umowie lub konstytucji, która nie może być zmieniona na mocy decyzji tylko jednego poziomu;
g) rozstrzyganie sporów między poziomami przez specjalnie do tego powołany organ sądowy;
h) istnienie specjalnych instytucji i metod decyzyjnych umożliwiających prowadzenie negocjacji przez przedstawicieli obydwu poziomów w celu uzyskania konsensusu.

Nietrudno zatem zauważyć, że Unia Europejska na aktualnym etapie rozwoju posiada jedynie niektóre cechy federacji, a sama percepcja Unii jako systemu politycznego wykazującego takie cechy nie jest jednoznaczna. W ujęciu Czaputowicza (2018, s. 67–102), federalizm może być bowiem pojmowany trojako. Po pierwsze, może być on traktowany jako ruch skupiający polityków dążących do przekształcenia UE w federację, po drugie – może on być paradygmatem opisującym i wyjaśniającym procesy polityczne w UE na styku nauki o stosunkach międzynarodowych i politologii porównawczej, a po trzecie – może być on teorią normatywną akceptowaną przez część ukierunkowanych *quasi*-ideologicznie badaczy postrzegających UE jako podmiot pre-federalny.

Wydaje się, że na poziomie akademickim coraz silniej zakorzenione jest to ostatnie podejście. W tradycyjnym ujęciu podstawowym założeniem perspektywy federalistycznej staje się uznanie Unii Europejskiej za system polityczny cechujący się autonomią w stosunku państw członkowskich. Główną rolę odgrywa tu odmienna od państwowej jakość systemu instytucjonalnego UE, przy czym historia integracji wskazuje na wzrost uprawnień władczych instytucji ponadnarodowych. Integracja została wprawdzie zainicjowana przez umowy międzyrządowe, ale powstałe w ich wyniku instytucje zyskały uprawnienia do podejmowania decyzji wiążących państwa członkowskie. Instytucje te zainteresowane są poszerzaniem zakresu swoich kompetencji, co jest wzmacniane

poprzez ich dużą efektywność wynikającą z dostępu do informacji, możliwości zarządzania ich przepływem, wysokiego poziomu merytorycznego urzędników i umiejętności efektywnej mediacji w procesach kolektywnego rozwiązywania problemów (Puchala, 1999, s. 318–322).

Według równie tradycyjnego ujęcia ponadnarodowe instytucje Unii odgrywają zasadniczą rolę w czterech obszarach (Pollack, 1997, s. 102–106). Po pierwsze, monitorują – czyli zarazem kontrolują – one przestrzeganie prawa UE przez państwa członkowskie i składniki systemu instytucjonalnego UE. Podstawową rolę odgrywa tu Komisja Europejska oraz Trybunał Sprawiedliwości UE. Po drugie, rozwiązują one problemy wymagające uzupełnienia zapisów traktatowych, gdzie czołową pozycję zajmuje orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości UE. Po trzecie, są one aktywne w polityce regulacyjnej, w tym w szczególności w zakresie implementacji polityk jednolitego rynku (dominuje tu Komisja). Po czwarte, instytucje ponadnarodowe inicjują wprowadzanie nowych rozwiązań prawnych i politycznych. Do najważniejszych należy tu wyłączność inicjatywy prawodawczej Komisji w większości dziedzin funkcjonowania Unii.

Warto zauważyć, że tendencja do wzmacniania federacyjnych cech UE, jak i jej systemu instytucjonalnego, została odzwierciedlona w reformach wprowadzonych przez Traktat z Lizbony. Wspomniany już Hrbek (2008, s. 335–341) wymienia tu: (a) wzmocnienie zasady lojalnej współpracy; (b) podkreślenie wielopoziomowego charakteru Unii poprzez uznanie roli poziomu regionalnego i lokalnego; (c) szczegółowe określenie sposobu przestrzegania zasady pomocniczości; (d) wprowadzenie wyraźnego podziału kompetencji i określenie trzech grup w tym obszarze; (e) rozszerzenie katalogu zagadnień regulowanych większością kwalifikowaną; (f) wprowadzenie tzw. inicjatywy obywatelskiej.

Warto podkreślić, że ważnym składnikiem federalizacji Unii jest istnienie szczegółowych przepisów dotyczących zasady pomocniczości. Zasada ta, identyfikowana z katolicką nauką społeczną i często uznawana za antyfederalistyczną (por. Evans, 2013, s. 63), stanowić może podstawę funkcjonowania systemu federalnego. W nauce amerykańskiej zasada pomocniczości (wraz z zasadą proporcjonalności) traktowana jest jako centralny punkt podziału kompetencji w systemie federalnym (Cyr, 2014, s. 34), a w przypadku Unii Europejskiej istnienie tej zasady wskazuje na uprawnienia instytucji Unii także w zakresie kompetencji dzielonych. Co więcej, instytucje sądowe UE uprawnione są do stosowania wykładni teleologicznej, a zatem wnioskowania o kompetencjach Unii z jej celów, co może w wielu przypadkach oznaczać dominację regulacji unijnej nad państwową (Schütze, 2009, s. 532).

W odniesieniu do postulatów *stricte* instytucjonalnych federaliści prezentują relatywnie spójną koncepcję rozwojową. Dobrym przykładem tego typu myślenia są poglądy przedstawione przez Dąbrowskiego (2016, s. 43–44).

Konieczność przyjęcia ścieżki federalistycznej autor ten wiąże ze zwiększaniem kompetencji Unii zwłaszcza w sferze współpracy gospodarczej. Proponuje on „ograniczenie siły weta poszczególnych państw członkowskich", wzrost roli Parlamentu Europejskiego (kosztem państwowych organów ustawodawczych i wykonawczych), a także wzrost roli Komisji Europejskiej (pod demokratyczną kontrolą Parlamentu Europejskiego). Zwiększone uprawnienia legislacyjne i kontrolne Parlamentu Europejskiego mogłyby w tym ujęciu pomóc we wzmocnieniu demokratycznej legitymacji organów zarządzających UE, a także w budowaniu „przestrzeni polityki ogólnoeuropejskiej". Należałoby także wprowadzić środki instytucjonalne mające na celu utworzenie prawdziwie paneuropejskich partii politycznych oraz zmianę zasad wyborów do Parlamentu Europejskiego. Kolejnym krokiem miałoby być wspieranie ogólnoeuropejskich platform medialnych i paneuropejskiej debaty politycznej. Strategicznym celem byłoby zaś przezwyciężenie „obecnej fragmentacji politycznej wzdłuż linii narodowych", która często prowadzi do kwestionowania legitymacji demokratycznej na szczeblu UE.

Pomimo dość jednoznacznych postulatów odnoszących się do całego systemu politycznego UE, jak i specyficznie do jej systemu instytucjonalnego, należy wskazać, że teoretyczna debata na temat federalizmu wydaje się być niedopasowana do specyfiki politycznej Unii. Fossum i Jachtenfuchs (2017, s. 482) wprost nazywają Unię „przypadkiem dewiacyjnym", którego istnienie wymaga ponownego przemyślenia istoty federalizmu „w świecie podwyższonej współzależności państw i społeczeństw". Federalizm nie może być w tym rozumieniu „wstępnie skonfigurowanym skryptem", lecz środkiem „pobudzania intelektualnej refleksji nad podstawowymi zagadnieniami porządku i współistnienia politycznego". Propozycje dotyczące federalizacji UE nie mogą zatem wynikać z prostego przeniesienia rozwiązań państwowych.

Przypadek szczególny: deficyt demokratyczny

Problem deficytu demokratycznego odnaleźć można w agendzie reprezentantów różnych nurtów myślenia o integracji europejskiej. Choć nie stronią od niego przedstawiciele szkoły międzyrządowej, nie uważając go za problem wymagający rozwiązania (Moravcsik, 2002) lub – przeciwnie – postrzegając go jako główną wadę Unii (Szczerski, 2017, s. 154–156), to jednak nurtem, w którym dążenie do zmniejszenia deficytu demokratycznego wysuwa się na plan pierwszy, jest właśnie federalizm. Skoro bowiem federaliści traktują Unię jako pre-państwo, to nie mogą pogodzić się z jego nie w pełni demokratycznym charakterem.

Deficyt demokratyczny – najszerzej rozumiany jako brak wpływu obywateli na obowiązujące ich decyzje (por.: Mizera, 2014, s. 95–99; Kubin, 2007, s. 9) – posiada w tradycyjnym ujęciu federalistów cztery wciąż aktualne przyczyny (Schmidt, 2000, s. 430–435). Pierwszą z nich jest fakt powoływania Komisji Europejskiej nie przez obywateli lub podmioty przez nich wybrane w unijnym procesie wyborczym, lecz przez rządy państw członkowskich (Radę) z drugorzędnym udziałem Parlamentu Europejskiego. Drugą przyczyną jest brak zeuropeizowanego systemu instytucji pośredniczących w postaci partii politycznych, stowarzyszeń i mediów. Nieistnienie realnie funkcjonujących partii europejskich sprawia, że wybory do Parlamentu Europejskiego ogniskują się wokół problemów wewnętrznych państw członkowskich (Katz, 2001, s. 56; Neuhold, 2001, s. 17). Trzecią przyczyną jest rozdzielenie funkcji inicjatywnej i decyzyjnej. Są one pełnione przez dwie konkurencyjne instytucje, które działają na podstawie sprzecznych koncepcji, posiadając zewnętrzną od Unii (Rada) lub częściowo wewnętrzną (Komisja) legitymację demokratyczną. Z układu tego wynika nieistnienie typowej dla procesów wewnątrzpaństwowych linii podziału partyjnego i powstanie w jej miejsce linii podziału instytucjonalnego. Czwartą przyczyną jest brak europejskiego *demos* i pozostawanie „społeczności europejskiej" na poziomie rudymentarnym. Unia Europejska składa się bowiem z prawie trzydziestu oddzielnych systemów politycznych i społecznych, co powoduje absencję wspólnego „mitu europejskiego", który mógłby bazować na wartościach symbolicznych (Neuhold, 2001, s. 20–21).

O specyfice federalistycznego podejścia do deficytu demokratycznego świadczą proponowane sposoby jego przezwyciężenia. Ponownie w ujęciu Schmidta (2000, s. 435–438) – z pewnymi uzupełnieniami innych badaczy – wskazać można na pięć takich dróg. Pierwszą z nich jest wzmocnienie pozycji Parlamentu Europejskiego w systemie instytucjonalnym UE, choć – jak wciąż aktualnie podkreśla Lord (2001, s. 184) – parlament ten, z uwagi na jego wielonarodową strukturę, raczej nigdy nie będzie bezpośrednim wyrazicielem woli obywateli UE. Oparcie jego aktywności na demokracji partyjnej może zaś ograniczyć deliberację w wyniku wprowadzenia do debaty publicznej podziałów ściśle partyjnych (Eriksen, Fosssum, 2002, s. 413). Drugą drogą jest rozszerzenie zakresu stosowania zasady większości kwalifikowanej. Trudno jednak nie zauważyć wpływu tego postulatu na egzekwowanie suwerenności państw. Trzecią drogą jest wzmocnienie systemowych cech federalnych Unii Europejskiej. Według Kohler-Koch (1998, s. 5) konsolidacja demokracji wymaga wzmocnienia unitarnego charakteru systemu, co bez wątpienia spotka się z negatywną reakcją systemów państwowych. Czwarta droga obejmuje transformację europejskiego procesu politycznego w kierunku podejmowania decyzji w sposób bezpośredni przez obywateli (ogólnoeuropejskie referenda,

bezpośredni wybór przewodniczącego Komisji, rozszerzone prawo petycji) lub określone grupy społeczne (możliwość stosowania prawa weta przez regiony lub niektóre organizacje społeczne). W piątym wariancie odnaleźć można propozycję wprowadzenia jednego lub kilku języków urzędowych w celu stworzenia „unii kulturowej i językowej" złożonej z możliwie największej liczby obywateli.

Jedną z bardziej radykalnych koncepcji likwidacji deficytu demokratycznego zaprezentował Troitino (2013, s. 139–140). Wychodząc z założenia o konieczności powstania europejskiego *demos* – w celu osiągnięcia „minimalnego poziomu lojalności, który pozwoli stworzyć państwo europejskie" – przedstawił on sześć postulatów. Po pierwsze, należy wzmocnić edukację w sprawach europejskich, przenosząc ją bezpośrednio do szkół średnich na całym terytorium UE. Po drugie, należy wprowadzić jeden wspólny język urzędowy dla Unii i zlikwidować aktualny nieefektywny system, w którym prawie wszystkie dokumenty są tłumaczone na wiele języków. Także państwa członkowskie powinny wprowadzić wspólny język jako drugi język urzędowy na swoim terytorium. Po trzecie, instytucje europejskie powinny działać szybciej, aby obywatele europejscy zwiększali swoją lojalność wobec UE. Należy zatem generalnie odejść od zasady jednomyślności i zdecydowanie zwiększyć uprawnienia Parlamentu Europejskiego. Po czwarte, w stosunkach międzynarodowych potrzebny jest „jeden głos" Unii, ponieważ obecnie większość państw członkowskich dba o własne interesy jednostronnie, zamiast osiągać wspólne i silniejsze stanowisko z korzyścią dla wszystkich. Po piąte, Unia Europejska powinna opracować własną politykę obronną, której celem byłaby ochrona swoich członków przed (także hipotetycznymi) agresjami zewnętrznymi. Po szóste, z dyskusji o tożsamości europejskiej należy całkowicie wyeliminować czynnik religijny, gdyż tożsamości religijne Europejczyków są zbyt zróżnicowane.

Łagodniejsze spojrzenie na problem europejskiego *demos* przedstawił Innerarity (2014, s. 26). Unia Europejska powinna w jego ujęciu przekształcić się w „rodzaj wspólnoty politycznej bez narodowej intensywności", w której „przynależność" zostanie zastąpiona „identyfikacją", gdzie dominować będzie „instytucjonalizacja procesów politycznych", nie zaś „poprzednie tożsamości". Konstruktem pożądanym byłby tu *demos*, w którym istnieje „refleksyjna społeczność" bez domniemania jednorodności kulturowej, językowej lub historycznej. To, co wspólne, ma bowiem odnosić się do procedur, które zabezpieczają i instytucjonalizują refleksję, a nie do założeń przedpolitycznych.

Nietrudno zauważyć, że federalistyczne podejście do deficytu demokratycznego stoi w sprzeczności z koncepcjami międzyrządowymi bazującymi na tradycyjnej już idei *demoi*-kracji. Według Nicolaidis (2003, s. 8) w przypadku UE należy bowiem porzucić założenie o preegzystencji pojedynczego

demos lub *demos* powstałego – na wzór USA – wskutek „momentu konstytucyjnego". Demokracja europejska musi być zaś zakorzeniona w strukturach demokratycznych państw członkowskich (*demoi*), które z natury rzeczy mają charakter niejednorodny. Cheneval, Lavenex i Schimmelfennig (2015, s. 15) dodają, że w *demoi*-kracji odrębne państwa zawierają umowę ukierunkowaną na wspólne wykonywanie władzy politycznej i choć realizacja przez instytucje Unii Europejskiej powierzonych im funkcji ma charakter przymusowy, to sytuacja ta nie tworzy nowej wspólnoty politycznej.

Kierunki debaty o reformie instytucjonalnej

System instytucjonalny Unii Europejskiej podlega ciągłym zmianom, które przybierają kształt reform traktatowych lub (często nieformalnych) porozumień międzyinstytucjonalnych. Aktualna debata na ten temat jest wciąż zakorzeniona w skutkach kryzysu zapoczątkowanego w 2008 roku, choć w znacznym stopniu uwarunkowana jest także wystąpieniem z Unii Zjednoczonego Królestwa. Wydaje się, że za najważniejsze uznać należy cztery kierunki tej debaty (por. Tosiek, 2017, s. 30–31).

Pierwszym z nich jest wprowadzenie oddzielnego subsystemu instytucjonalnego dla strefy euro lub co najmniej autonomizacja zagadnień związanych z uczestnictwem w ostatnim etapie unii gospodarczo-walutowej w ramach ogólnego systemu UE. W kontekście wprowadzenia tzw. budżetu strefy euro najczęściej wspomina się o konieczności powołania „ministra finansów" tej strefy (prawdopodobnie w ramach Komisji Europejskiej), a także – choć rzadziej – o oddzielnym subparlamencie funkcjonującym w ramach Parlamentu Europejskiego. Alternatywą może być pogłębianie cech międzyrządowych w zarządzaniu strefą euro (Tiilikainen, 2016, s. 6–7; Peers, 2011, s. 4–8; Schoutheete, 2014, s. 3–7; Veebel, 2014, s. 48–54). Drugi kierunek stanowi reforma prawa wyborczego do Parlamentu Europejskiego. Do najważniejszych propozycji należą:

a) wprowadzenie paneuropejskiej listy wyborczej i związany z tym problem preferowania na niej dużych państw (Bol, 2016, s. 3; Stratulat, Emmanouilidis, 2011);
b) wprowadzenie zasady podwójnej proporcjonalności polegającej na określaniu wyniku wyborczego dla listy partyjnej w ramach całej UE i dopiero późniejszym podziale mandatów między państwa członkowskie (Pukelsheim, Oelbermann, 2015, s. 20–23);
c) dookreślenie wpływu wyników wyborów do Parlamentu Europejskiego na wybór przewodniczącego Komisji Europejskiej, co wiąże się

z formułą *Spitzenkandidaten* i ewentualnym ograniczeniem manewru instytucji międzyrządowych w zakresie desygnowania kandydata na to stanowisko (Schmitt, Hobolt, Popa, 2014, s. 10–13).

Trzecim kierunkiem jest dyskusja na temat połączenia stanowisk przewodniczącego Rady Europejskiej i przewodniczącego Komisji. Realizacja tego pomysłu może budzić wiele kontrowersji, wynikających przede wszystkim z dotychczasowych doświadczeń łączenia stanowisk w instytucjach działających na podstawie różnych logik integracyjnych. Międzyrządowość i ponadnarodowość są bowiem w obecnym systemie instytucjonalnym UE funkcjonalnie rozdzielone, a jedynym realnym przykładem „fuzji" pozostaje stanowisko wysokiego przedstawiciela Unii do spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa (Wessels, 2005, s. 26–27). Czwartym kierunkiem jest pogłębienie współpracy w ramach wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa. Istotne jest tu znalezienie odpowiedniej formuły instytucjonalnej nie tylko w ramach tzw. stałej współpracy strukturalnej w dziedzinie obronności, ale także szersze zagadnienie stopniowego odchodzenia od zasady jednomyślności i wprowadzenie jurysdykcji Trybunału Sprawiedliwości UE (Tiilikainen, 2016, s. 5–6).

Większość z powyższych rozwiązań ma charakter federalistyczny. Również niektóre składniki praktyki politycznej wskazują na obecność tendencji federalistycznych. W ujęciu Fabbriniego (2013, s. 27–33) najważniejszym tego przykładem stało się wprowadzenie w 2012 roku tzw. paktu fiskalnego. Zawarte w nim rozwiązania przyczyniły się do centralizacji procesu decyzyjnego, przekazując część podstawowych funkcji w dziedzinie finansów na poziom Unii. Autor ten twierdzi wręcz, że państwa członkowskie, krytykując amerykański federalny model zarządzania i uznając go za zbyt restrykcyjny dla suwerenności państwa, same ustanowiły reżim, który znacznie bardziej niż w USA ingeruje w suwerenność fiskalną. Pogląd ten jednak jest dość odosobniony. Większość autorów, w tym Habermas i Crum (cyt. za: Borriello, Crespy, 2015, s. 520) twierdzi bowiem, że wskutek kryzysu ukształtowała się raczej specyficzna „postdemokratyczna forma federalizmu" polegająca na tym, że nowe rozwiązania instytucjonalne oznaczają przeniesienie uprawnień decyzyjnych na poziom władzy wykonawczej. Istotne kompetencje zostają przejęte przez Unię „w imię imperatywu funkcjonalnego", pozostając jednak pod ścisłą kontrolą rządów państw członkowskich, podczas gdy rolę instytucji UE ogranicza się do zadań *stricte* technokratycznych (Borriello, Crespy, 2015, s. 520).

Jednym z istotnych (a relatywnie nowych) instrumentów stosowanych w procedurze tworzenia prawa UE stały się tzw. trilogi. Ułatwiając, z jednej strony, osiągnięcie porozumienia między instytucjami biorącymi udział w uchwalaniu aktów prawnych w zwykłej procedurze ustawodawczej przyczyniają się one, z drugiej strony, do pogłębienia deficytu demokratycznego i osłabienia

przejrzystości procesu decyzyjnego w UE (Kirpsza, 2013, s. 101–102). Także zatem fenomen trilogów trudno uznać za przejaw federalizacji Unii. Są one bowiem raczej odpowiedzią na praktyczne potrzeby usprawnienia legislacji, wzmacniając zarówno kompetencje instytucji ponadnarodowych – Parlamentu Europejskiego i Komisji, jak i instytucji międzyrządowej – Rady.

Nie bez znaczenia w debacie o reformie instytucjonalnej pozostaje sfera komunikacji społecznej. Wyniki badań dyskursu politycznego we Francji i w Niemczech w latach 2007–2015 (Borriello, Crespy, 2015, s. 516) pokazują, że przywódcy tych państw próbowali legitymizować wprowadzenie rozwiązań federalnych w sferze polityki gospodarczej w atmosferze niskiego poparcia społecznego dla federalizmu, lecz czynili to w sposób skrywający rzeczywiste intencje. W dyskursie francuskim i niemieckim współistniały dwie charakterystyczne wizje: pierwszą z nich był federalizm będący „odległym mirażem" poza zasięgiem współczesnych decydentów, a drugą – relatywnie szybkie „pogłębienie funkcjonalne" federalizmu traktowane jako środek radzenia sobie ze współzależnością gospodarczą. Należy zatem zauważyć, że federalizm nie jest dziś koncepcją popularną wśród społeczeństw państw członkowskich. Webber (2014, s. 358–359) twierdzi zaś, że przyszłość Unii Europejskiej będzie pochodną wysokiej podatności tej organizacji na wewnątrzpaństwowe procesy polityczne przejawiające się wzrostem narodowego populizmu, niskim poziomem tożsamości europejskiej i brakiem silnych ogólnoeuropejskich partii politycznych, które mogłyby skutecznie integrować i mediować sprzeczne interesy. Potwierdza to pogląd o dominującej roli państw w procesie integracji.

Inni autorzy stwierdzają wprost, że idee federalistyczne nie mają szans na realizację, co wiąże się z długotrwałą tendencją integracyjną. Dość dalecy od federalizmu Bickerton, Hodson i Puetter (2015, s. 704–706) uważają, że początkiem obecnego etapu integracji europejskiej było wejście w życie w 1993 roku Traktatu o UE, które spowodowało intensyfikację koordynacji polityk państw członkowskich na poziomie Rady Europejskiej. Jednocześnie uniknięto przenoszenia kompetencji na rzecz instytucji ponadnarodowych, czyli Komisji i Parlamentu Europejskiego, a postanowiono przekazywać je tzw. nowym organom decyzyjnym (np. agencjom, Europejskiemu Bankowi Centralnemu czy Europejskiej Służbie Działań Zewnętrznych). W konsekwencji dominować zaczęło decydowanie międzyrządowe bazujące na deliberacji i konsensusie, przy czym te dwie ostatnie zasady przestały być łączone z federalizmem i ponadnarodowością.

Wydaje się zatem, że najsilniejszą aktualną tendencją w funkcjonowaniu systemu instytucjonalnego UE jest wzmocnienie jego cech międzyrządowych, a tym samym pogłębianie hierarchizacji państw członkowskich. Grosse (2016, s. 275–276) twierdzi wprost, że system instytucjonalny UE opiera się na

dwóch zasadach praktycznych. Po pierwsze, coraz większy wpływ ma decyzje Unii mają największe państwa członkowskie, co prowadzi do pojawienia się wyraźnej hierarchii władzy między państwami silnymi i słabymi (głównie pogrążonymi w kryzysie). Po drugie, choć następuje zwiększenie formalnych i nieformalnych kompetencji instytucji ponadnarodowych, to wzrasta także upolitycznienie tych instytucji i nadzór rządów państw członkowskich nad ich funkcjonowaniem. Połączenie tych zasad pozwala wspomnianemu autorowi na nazwanie Unii „asymetryczną konfederacją", która jest daleka od jakiejkolwiek formy federacyjnej.

Uwagi końcowe

W ujęciu normatywnym głównym założeniem perspektywy federalistycznej jest uznanie Unii Europejskiej za system polityczny cechujący się istotną autonomią w stosunku państw członkowskich. Myślenie to znajduje swoje odzwierciedlenie w kształcie systemu instytucjonalnego UE, w którym coraz większą rolę odgrywają instytucje ponadnarodowe oraz rozumiana federalistycznie zasada pomocniczości. Podstawowe dążenia federalistów tradycyjnie obejmują zaś wzmacnianie kompetencji Parlamentu Europejskiego, Komisji oraz Trybunału Sprawiedliwości UE, jak również ograniczanie deficytu demokratycznego poprzez stopniowe tworzenie ogólnoeuropejskiego *demos*. W debacie na temat reform instytucjonalnych także dominują postulaty federalistyczne, które mają jednak – wskutek oporu reprezentantów nurtu międzyrządowego – ograniczone szanse realizacji.

Unia Europejska nie jest zatem zalążkiem państwa federalnego, lecz raczej – według niektórych – „federalnego związku państw", w którym możliwość przekształcenia w państwo federalne lub wzmocnienie istniejącej struktury stanowią równoważne wobec siebie rozwiązania alternatywne (Law, 2013, s. 112–113). Genschel i Jachtenfuchs (2015, s. 11) po przeprowadzeniu analizy historycznej stwierdzają paradoksalnie, że mechanizmy, które w systemach państwowych skutkowały pogłębieniem federalizacji, w przypadku Unii Europejskiej tę federalizację osłabiają. Proces, który przyspieszył instytucjonalną, terytorialną i polityczną konsolidację narodowych federacji, wydaje się mieć odwrotny wpływ na UE: im bardziej jest ona zaangażowana w wykonywanie podstawowych uprawnień państwa, tym mniej cech państwa posiada. Pogłębienie integracji oznacza tu zatem odchodzenie od federalizmu.

Warto także zauważyć, że zintensyfikowane tendencje federalizacyjne mogą przyczynić się do dezintegracji Unii Europejskiej. Przy braku jednoznacznego, a nawet jakiegokolwiek większościowego poparcia dla pogłębienia integracji

wszelkie dążenia zwolenników uznania państwa federalnego lub pogłębionej „federacji państw" za *finalite politique* na pewno spotkają się z energiczną kontrakcją ze strony eurosceptyków. Choć według wielu poglądów przyszłość UE związana jest z racjonalnym zróżnicowaniem integracji (Tosiek, 2018, s. 95–96), to w obecnych warunkach nowa dyferencjacyjna formuła Unii raczej nie będzie polegać na dominacji pre-federalnych rozwiązań instytucjonalnych, lecz na poszukiwaniu punktów równowagi między przyspieszaniem, utrzymaniem a cofaniem procesów integracyjnych. Ewentualna przyszła reforma systemu instytucjonalnego UE, a nawet całego systemu politycznego tej organizacji, będzie zatem polegać na federalizacji *de iure* i międzyrządowości *de facto*. Wydaje się zresztą, że wskazuje na to cała dotychczasowa historia procesów integracyjnych w Europie.

Bibliografia

Prace zwarte

Czaputowicz Jacek (2018), *Teorie integracji europejskiej*, Warszawa.

Kohler-Koch Beate (1998), *The Evolution and Transformation of European Governance*, Vienna.

Rosamond Ben (2000), *Theories of European Integration*, London–New York.

Schmidt Manfred G. (2000), *Demokratietheorien*, Opladen.

Szczerski Krzysztof (2017), *Utopia europejska. Kryzys integracji i polska inicjatywa naprawy*, Kraków.

Wiener Antje, Diez Thomas (2009), *European Integration Theory*, Oxford.

Publikacje zbiorowe

Grosse Tomasz G. (2016), *Podsumowanie. W kierunku teorii dezintegracji regionalnej*, [w:] *Polityki europejskie w dobie kryzysu*, Tomasz G. Grosse (red.), Warszawa.

Hrbek Rudolf (2008), *Deutsche Föderalismus-Erfahrungen als Orientierungspunkte für die Zukunft der EU?*, [w:] *Deutschlands Rolle in der Europäischen Union*, Peter-Christian Müller-Graff (red.), Baden-Baden.

Pukelsheim Friedrich, Oelbermann Kai-Friederike (2015), *Reinforcing Uniformity in the European Election Act: Gentle Interim Arrangements in 2019 towards Systemic Double-Proportionality in 2024*, [w:] *The Electoral Reform of the European Parliament: Composition*, *Procedure and Legitimacy. In-Depth Analysis*, European Parliament, Directorate-General for Internal Policies.

Lord Christopher (2001), *Democracy and Democratization in the European Union*, [w:] *Governing the European Union*, Simon Bromley (red.), London.

Tosiek Piotr (2018), *Postkryzysowa architektura Unii Europejskiej: model neomiędzyrządowy czy plurilateralny?*, [w:] *Kryzysy w Unii Europejskiej w drugiej dekadzie XXI wieku. Uwarunkowania – przebieg – implikacje*, Tomasz Kubin, Mieczysław Stolarczyk (red.), Katowice.

Czasopisma

Bickerton Christopher J., Hodson Dermot, Puetter Uwe (2015), *The New Intergovernmentalism: European Integration in the Post-Maastricht Era*, „Journal of Common Market Studies", vol. 53, nr 4.

Bol Damien (2016), *Reforming European Elections: Could a Pan-European Ballot Paper Engage EU Voters?*, London School of Economics, EUROPP – European Politics and Policy.

Borkowski Paweł J. (2006), *Federalizm a budowanie jedności Europy*, „Studia Europejskie", nr 2.

Borriello Arthur, Crespy Amandine (2015), *How to Not Speak the „F-Word": Federalism between Mirage and Imperative in the Euro Crisis*, „European Journal of Political Research", vol. 54, nr 3.

Cheneval Francis, Lavenex Sandra, Schimmelfennig Frank (2015), *Demoi-cracy in the European Union: Principles*, *Institutions*, *Policies*, „Journal of European Public Policy", vol. 22, nr 1.

Cyr Hugo (2014), *Autonomy*, *Subsidiarity*, *Solidarity: Foundations of Cooperative Federalism*, „Constitutional Forum constitutionnell", vol. 23, nr 4.

Dąbrowski Marek (2016), *The Future of the European Union: towards a Functional Federalism*, „Acta Oeconomica", vol. 66, nr 1.

Eriksen Erik Oddvar, Fossum John Erik (2002), *Democracy through Strong Publics in the European Union?*, „Journal of Common Market Studies", vol. 40, nr 3.

Evans Michelle (2013), *The Principle of Subsidiarity in European Union Law: Some Comparisons with Catholic Social Teaching*, „Solidarity: the Journal of Catholic Social Thought and Secular Ethics", vol. 3, nr 1.

Fabbrini Federico (2013), *The Fiscal Compact*, *the „Golden Rule" and the Paradox of European Federalism*, „Boston College International and Comparative Law Review", vol. 36, nr 1.

Fiszer Józef M. (2011), *Skutki członkostwa w Unii Europejskiej dla suwerenności i tożsamości kulturowej Polski*, „Myśl Ekonomiczna i Polityczna", nr 1–2.

Fossum John Erik, Jachtenfuchs Markus (2017), *Federal Challenges and Challenges to Federalism. Insights from the EU and Federal States*, „Journal of European Public Policy", vol. 24, nr 4.

Genschel Philipp, Jachtenfuchs Markus (2015), *More Integration*, *Less Federation: the European Integration of Core State Powers*, „EUI Working Papers RSCAS", nr 33.

Innerarity Daniel (2014), *Does Europe Need a Demos to Be Truly Democratic?*, LSE „Europe in Questions" Discussion Paper Series, Paper no. 77.

Jaskulski Adam (2012), *Federalizm europejski początków integracji europejskiej i doby kryzysu gospodarczego*, „Rocznik Integracji Europejskiej", nr 6.

Katz Richard S. (2001), *Models of Democracy. Elite Attitudes and the Democratic Deficit in the European Union*, „European Union Politics", vol. 2, nr 1.

Kirpsza Adam (2013), *Analiza zjawiska wczesnych nieformalnych porozumień legislacyjnych w zwykłej procedurze ustawodawczej*, „Studia Europejskie", nr 4.

Kubin Tomasz (2007), *Zagadnienie „deficytu demokracji" w Unii Europejskiej*, „Studia Europejskie", nr 1.

Law John (2013), *How Can We Define Federalism?*, „Perspectives on Federalism", vol. 5, nr 3.

Mizera Kamila (2014), *Deficyt demokratyczny w Unii Europejskiej*, „Folia Iuridica Wratislaviensis", nr 1.

Moravcsik Andrew (2002), *In Defence of the "Democratic Deficit": Reassessing Legitimacy in the European Union*, „Journal of Common Market Studies", vol. 40, nr 4.

Pollack Mark A. (1997), *Delegation*, *Agency*, *and Agenda Setting in the European Community*, „International Organization", vol. 51, nr 1.

Puchala Donald J. (1999), *Institutionalism*, *Intergovernmentalism*, *and European Integration: a Review Article*, „Journal of Common Market Studies", vol. 37, nr 2.

Schütze Robert (2009), *Subsidiarity after Lisbon: Reinforcing the Safeguards of Federalism?*, „Cambridge Law Journal", vol. 68, nr 3.

Tosiek Piotr (2017), *„Demokracja międzyrządowa" – w kierunku rekonstrukcji polskiej koncepcji reformy instytucjonalnej UE*, „Rocznik Integracji Europejskiej", nr 11.

Troitino David (2013), *European Identity*, *the European People and the European Union*, „Sociology and Anthropology", vol. 1, nr 3.

Veebel Viljar (2014), *European Union's Institutional Reform Options and Their Impact to a Small Member State: the Case of Estonia*, „Journal of Politics and Law", vol. 7, nr 3.

Webber Douglas (2014), *How Likely Is It That the European Union Will Disintegrate? A Critical Analysis of Competing Theoretical Perspectives*, „European Journal of International Relations", vol. 20, nr 2.

Wessels Wolfgang (2005), *Keynote Article: the Constitutional Treaty – Three Readings from a Fusion Perspective*, „Journal of Common Market Studies", vol. 43, nr S1.

Inne

Neuhold Christine (2001), *Das Europäische Parlament im Rechtsetzungsprozess der Europäischen Union. Demokratische Kontrollmöglichkeiten im Hinblick auf die Durchführungsbefugnisse der Europäischen Kommission*, Frankfurt am Main.

Nicolaidis Kalypso (2003), *The New Constitution as European Demoi-cracy?*, The Federal Trust for Education and Research, Paper no. 38.

Peers Steve (2011), *Future EU Treaty Reform? Economic Governance and Democratic Accountability*, Statewatch Analysis, no. 37.

Schmitt Hermann, Hobolt Sara B., Popa Sebastian Adrian (2014), *„Spitzenkandidaten" in the 2014 European Parliament Election: Does Campaign Personalization Increase the Propensity to Turn Out?*, paper prepared for presentation at the ECPR General Conference to be convened at the University of Glasgow, Scotland, 3–6 September.

Schoutheete Philippe de (2014), *Institutional Reform of the EU*, European Policy Brief, EGMONT – Royal Institute for International Relations, no. 19.

Stratulat Corina, Emmanouilidis Janis A. (2011), *EP Electoral Reform: a Question of Trade-Offs*, European Policy Centre, Policy Brief.

Tiilikainen Teija (2016), *Brexit's Impact on the EU Institutions. Immediate Implications and Possibilities for Reform*, Finnish Institute of International Affairs, Briefing Paper no. 203.