

Stanisław Parzymies

Czy możliwa jest europejska federacja państw narodowych?

Civitas Hominibus : rocznik filozoficzno-społeczny 7, 21-30

2012

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

Stanisław Parzymies

Czy możliwa jest europejska federacja państw narodowych?

Kryzys finansowy, który dotknął Unię Europejską w 2008 r., odsunął na dalszy plan tak zwaną w Unii na początku XXI wieku debatę na temat jej przyszłego kształtu politycznego. Ucichły nawet dyskusje dotyczące koncepcji UE jako federacji państw narodowych. Taką koncepcję przedstawił w swym autorskim projekcie 12 maja 2000 r. na Uniwersytecie Humboldta w Berlinie, jako docelową w procesie integracji europejskiej, Joschka Fischer, ówczesny minister spraw zagranicznych RFN. Opowiedział się za przekształceniem Unii Europejskiej w federację państw narodowych ze wspólnym rządem, prezydentem i parlamentem, działającymi na podstawie „nowej konstytucji dla Europy”, która miałaby określić podział zadań i uprawnień między federacją i państwami ją tworzącymi¹. Wystąpienie Joschki Fischera, zawierające bardzo radykalne propozycje, dało impuls szerokiej debacie na temat przyszłości Unii Europejskiej. W tej sprawie wypowiadał się 27 czerwca 2000 r. w niemieckim Bundestagu prezydent Francji, Jacques Chirac, a we wspólnym artykule pisali na ten temat 21 września 2000 r. również kanclerz RFN, Gerhard Schroeder i premier Włoch, Giuliano Amato.

Ówczesny premier Wielkiej Brytanii Tony Blair przyjechał do Warszawy, by tu 6 października 2000 r., w obecności premierów Polski, Republiki Czeskiej i Słowacji oraz ministra spraw zagranicznych Węgier przedstawić brytyjską wizję integracji europejskiej. Było rzeczą interesującą, że uczynił to w kraju kandydującym do Unii Europejskiej. Tłumaczy to fakt, że Tony Blair uznał rozszerzenie Unii Europejskiej na wschód za wielkie wyzwanie dla Unii Europejskiej, będące warunkiem stabilizacji w Europie. W przeciwieństwie do Joschki Fischera premier Wielkiej Brytanii odrzucił koncepcję Unii Europejskiej budowanej

¹ Przemówienie ministra spraw zagranicznych RFN Joschki Fischera wygłoszone na Uniwersytecie Humboldta, Berlin, 12 maja 2000 r., [w:] S. Parzymies (red.), *Integracja europejska w dokumentach*, Warszawa: Polski Instytut Spraw Międzynarodowych, 2008, s. 408–425.

według modelu federalnego z dominacją instytucji ponadnarodowych. Opowiedział się za Unią Europejską jako sojuszem wolnych, niezależnych i suwerennych państw. Podstawową tezę jego wystąpienia było stwierdzenie, że Unia Europejska może być superpotęgą, ale nigdy superpaństwem². Nie uzyskało więc w Unii Europejskiej akceptacji przekonanie, że suwerenność, aby nie była fikcją, musi być suwerennością zbiorową.

Federalizm był ideą założycielską integracji europejskiej dla znacznej części tych polityków, prawników, intelektualistów, którzy mając w pamięci przebieg i wyniki II wojny światowej i wcześniejszych konfliktów ogólnoeuropejskich uważali, że należy położyć kres wybujałym nacjonalizmom, przyczynie tych konfliktów, doprowadzając do samoo graniczenia przez państwa europejskie, w wyniku wielostronnych porozumień, swobody w wykonywaniu przez nie swych suwerennych praw. Dodajmy jednak, że obok federalistów europejskich aktywnie na rzecz zjednoczonej Europy działali również unioniści, którzy realizację tego projektu widzieli tylko w związku państw funkcjonującym na zasadach współpracy międzyrządowej. Proces integracji europejskiej od samego początku był więc zdominowany przez te dwie koncepcje i do dzisiaj zawiera elementy współpracy zarówno o charakterze federacyjnym, jak i międzyrządowym.

Zjednoczenia Europy według modelu federacyjnego domagali się jeszcze przed zakończeniem II wojny światowej przedstawiciele ruchów oporu z Czechosłowacji, Danii, Francji, Holandii, Jugosławii, Niemiec, Norwegii, Włoch i Polski na spotkaniu w Genewie 7 lipca 1944 r. W przyjętej deklaracji pod nazwą *Manifest Europejskiego Ruchu Oporu*, która była emanacją ich doświadczeń wojennych, wyrazili przekonanie, że tylko europejska Unia federalna może położyć kres anarchii i konfliktom wywoływanym przez państwa suwerenne³.

W tym samym duchu wypowiedział się 19 września 1946 r. były brytyjski premier Winston Churchill, wówczas szef konserwatywnej opozycji w Wielkiej Brytanii, który rozwiązanie problemów powojennej Europy widział w utworzeniu Stanów Zjednoczonych Europy w oparciu o współpracę Francji i Niemiec. Było to inspiracją dla kolejnych inicjatyw i działań na rzecz zjednoczenia Europy⁴.

W dniach 7–10 maja 1948 r. odbył się Hadze Kongres Europy, w trakcie którego ścierały się dwie koncepcje zjednoczenia: federacyjna i konfederacyjna. Kiedy spodziewano się powstania po Kongresie Europy pierwszej europejskiej organizacji integracyjnej o charakterze ponadnarodowym, 5 maja 1949 r. dziesięć państw europejskich utworzyło Radę Europy, organizację o charakterze międzyrządowym, a nie federacyjnym, jak oczekiwano, co było wielkim rozczarowaniem dla federalistów europejskich. I dopiero powstanie, na podstawie Traktatu Paryskiego z 18 kwietnia 1951 r. Europejskiej Wspólnoty Węgla i Stali z niezależną od rządów, czyli ponadnarodową Wysoką Władzą, o czym mówił artykuł 9 Traktatu, zapo-

² Przemówienie premiera Wielkiej Brytanii Tony'ego Blaira wygłoszone w siedzibie Warszawskiej Giełdy Papierów Wartościowych, Warszawa, 6 października 2000 r., [w:] S. Parzymies (red.), *Integracja europejska...*, dz. cyt., s. 426–435.

³ *Deklaracja europejskich ruchów oporu*, Genewa, 7 lipca 1944 r., [w:] S. Parzymies (red.), *Integracja europejska...*, dz. cyt., s. 50–53.

⁴ Przemówienie Winstona Churchilla na Uniwersytecie w Zurychu, Zurych, 19 września 1946 r., [w:] S. Parzymies (red.), *Integracja europejska...*, dz. cyt., s. 54–59.

czątkowało proces federalizacji Europy Zachodniej⁵. Nieudana próba powołania w 1954 r. Europejskiej Wspólnoty Obronnej i Europejskiej Wspólnoty Politycznej według modelu ponadnarodowej EWWiS zahamowała proces odważnej federalizacji Europy. W kolejnych traktatach integracyjnych dotyczących Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej i Europejskiej Wspólnoty Energii Atomowej z 25 marca 1957 r., które weszły w życie 1 stycznia 1958 r., nie podkreślono już wyraźnie ponadnarodowego charakteru Wspólnot. Przewidziano natomiast poszerzenie o nowe dziedziny z dniem 1 stycznia 1966 r. zakresu decyzji podejmowanych przez Radę Ministrów Wspólnot Europejskich większością zwykłą lub kwalifikowaną, o ile w tych dziedzinach nie obowiązywała zasada jednomyślności.

Odstąpienie od wyraźnego podkreślania w procesie integracji europejskiej jego ponadnarodowego charakteru, a nawet próby ograniczenia się wyłącznie do współpracy międzyrządowej, przybrały w tym procesie charakter stałej tendencji. Przejawem tego był zaproponowany przez Francję z inicjatywy prezydenta Ch. de Gaulle'a na szczycie Wspólnot Europejskich w Hadze w grudniu 1961 r. Plan Foucheta, przewidujący zawarcie *Traktatu dotyczącego utworzenia Związku Państw*, czyli unii politycznej jako struktury współpracy międzyrządowej. Plan spowodował ostre dyskusje w łonie Szóstki, gdzie napotkał na opór Belgii i Holandii, które domagały się realizacji unii politycznej o charakterze ponadnarodowym. W 1962 r. Francja przedstawiła drugą wersję Planu Foucheta, która jednak przewidywała w dalszym ciągu konfederacyjny charakter proponowanego związku państw i uznana została przez pozostałe pięć państw Wspólnot Europejskich za godzącą w NATO, i jako taka upadła⁶.

Plan upadł, ale przypisywana, chociaż niesłusznie, prezydentowi Francji, generałowi de Gaulle'owi formuła „Europa ojczyzn, a nie ojczyzna Europą” jako model dla jednoczącej się Europy ciągle żyła w świadomości niektórych Europejczyków. Późniejsze liczne próby przywrócenia znaczenia „pełzającej” koncepcji federacyjnej nie powiodły się. Nie potrafiła tego uczynić RFN, której kanclerzem 21 października 1969 r. wybrany został socjaldemokrata Willy Brandt. W swoim wystąpieniu w Parlamencie Europejskim 13 listopada 1972 r. określił on stosunek ówczesnego rządu RFN do procesu integracji europejskiej stwierdzając, że zintegrowana Europa jest ojczyzną dla Republiki Federalnej Niemiec i z nią łączy swoją przyszłość, a klasyczne państwo narodowe należy do przeszłości. Opowiedział się również za funkcjonalną metodą budowy Unii Europejskiej⁷.

Podobna myśl przyświecała raportowi, zawierającemu syntezę całościowej koncepcji przekształcenia Wspólnot Europejskich w Unię Europejską, jaki były premier Belgii Leo Tindemans przekazał 29 grudnia 1975 r. szefom państw i rządów krajów Wspólnot Europejskich. Leo Tindemans nie ukrywał swego przywiązania do federalistycznej metody integracji europejskiej, ale zaproponował budowę Unii Europejskiej nie drogą modyfikacji

⁵ Traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Węgla i Stali (EWWiS), Paryż, 18 kwietnia 1951 r., [w:] S. Parzymies (red.), *Integracja europejska...*, dz. cyt., s. 118.

⁶ Tekst ostatniej propozycji francuskiej dotyczącej Projektu traktatu ustanawiającego Unie Państw (Plan Foucheta), Paryż, 2 lutego 1962 r., [w:] S. Parzymies (red.), *Integracja europejska...*, dz. cyt., s. 212–219.

⁷ Wystąpienie kanclerza federalnego Niemiec Willy'ego Brandta w Parlamencie Europejskim, Strasburg 13 listopada 1973 r., [w:] S. Parzymies (red.), *Integracja europejska...*, dz. cyt., s. 264–268.

traktatów, czyli metodą konstytucyjną, lecz drogą wzmocnienia istniejących instytucji i rozwoju współpracy politycznej, czyli metodą funkcjonalną. Według raportu dochodzenie do Unii Europejskiej miało być procesem o dwóch szybkościach, gdyż najpierw miał on objąć państwa, które byłyby do tego gotowe. Raport proponował stopniową realizację wspólnej polityki zagranicznej oraz wymianę poglądów na temat polityki obronnej i produkcji uzbrojenia⁸. Ówczesna sytuacja nie dojrzała jednak do tego, aby zalecenia zawarte w raporcie zostały zastosowane w praktyce.

Najbardziej znaczącym przykładem sprzeciwu państw członkowskich Wspólnot Europejskich do idei federalizacji był ich stosunek do przyjętego 14 lutego 1984 r. przez Parlament Europejski większością 54% głosów projektu traktatu ustanawiającego Unię Europejską, tzw. projektu Spinello. Projekt liczył 87 artykułów, wzmacniał rolę Komisji Europejskiej oraz kompetencje Parlamentu Europejskiego i był prawdziwą konstytucją typu federalnego. Projekt nie uzyskał jednak poparcia rządów, poza włoskim⁹. Przykładem sprzeciwu wobec federacyjnej koncepcji integracji europejskiej było głośne przemówienie premier Wielkiej Brytanii Margaret Thatcher w Kolegium Europejskim 20 września 1988 r., adresowane do studentów z całej Europy Zachodniej. Mówiąc o stanie i przyszłości procesu integracji europejskiej, ukazała ona specyfikę stosunków Wielkiej Brytanii ze Wspólnotami Europejskimi i nakreśliła swoją wizję integracji europejskiej, podkreślając, że współpraca między suwerennymi państwami jest jedną z podstawowych zasad tej integracji¹⁰.

Do Traktatu z Maastricht o Unii Europejskiej z 7 lutego 1992 r., który wszedł w życie 1 listopada 1993 r., nie udało się prezydentowi Francji F. Mitterrandowi i kanclerzowi Niemiec H. Kohlowi wpisać sformułowania „unia federalna”. Nowy traktat przewidywał natomiast powstanie zarówno unii politycznej, jak i unii gospodarczej i walutowej. Zmiany wprowadzone do Traktatu z Maastricht w 1997 r. przez Traktat Amsterdamski i w 2000 r. przez Traktat Nicejski również nie szły w tym kierunku. Dopiero Traktat ustanawiający Konstytucję dla Europy z 2004 r. przewidujący osobowość prawną Unii oraz zewnętrzne przejawy tej osobowości w rodzaju flagi, hymnu, dewizy, i potwierdzający istnienie wspólnej waluty, wyznaczał tendencję ewolucji Unii w kierunku federacyjnym, ale nie wszedł w życie¹¹. Znamienne było to, że w referendum we Francji i Holandii, dwóch krajach założycielskich integracji Europy, odrzucono w 2005 r. w procesie ratyfikacji najbardziej profederacyjny traktat o UE, jakim był *Traktat ustanawiający Konstytucję dla Europy*. Traktat Lizboński, który wszedł w życie 1 grudnia 2009 r. określa aktualny stan i charakter integracji europejskiej, nie oznacza postępu w kierunku federalizacji UE, podkreśla natomiast poszanowanie przez Unię tożsamości narodowej państw członkowskich. Traktat nadaje jednak podmiotowość prawnomiędzynarodową Unii, co może mieć znaczenie w kontekście jej ewentualnej przyszłej federalizacji. Traktat Lizboński w art. 12 TUE i protokole nr 1 mówi

⁸ Raport w sprawie Unii Europejskiej, tzw. Raport Tindemansa, 29 grudnia 1975 r., [w:] S. Parzymies (red.), *Integracja europejska...*, dz. cyt., s. 280–297.

⁹ Projekt Traktatu ustanawiającego Unię Europejską, Strasburg, 14 lutego 1984 r., [w:] S. Parzymies (red.), *Integracja europejska...*, dz. cyt., s. 314–322.

¹⁰ Wystąpienie premier Wielkiej Brytanii Margaret Thatcher w Kolegium Europejskim, Brugia 20 września 1988 r., [w:] S. Parzymies (red.), *Integracja europejska...*, dz. cyt., s. 340–347.

¹¹ Traktat ustanawiający Konstytucję dla Europy, Rzym, 20 października 2004 r., [w:] S. Parzymies (red.), *Integracja europejska...*, dz. cyt., s. 498–510.

także o roli parlamentów narodowych w UE, zwłaszcza w odniesieniu do przestrzegania przez UE zasad subsydiarności i proporcjonalności¹².

Czym jest więc dzisiaj Unia Europejska? Organizacją międzynarodową, czy konfederacją, gdzie w obu przypadkach wzajemna współpraca państw członkowskich oparta jest na umowie międzynarodowej, czy też federacją, funkcjonującą w oparciu o konstytucję i występującą jako jeden podmiot w stosunkach międzynarodowych w imieniu części składowych, czyli państw członkowskich, czy też jest strukturą *sui generis*, specyficzną, nie podobną do innych?

Unia Europejska na pewno nie jest dzisiaj federacją. Eksperci z dziedziny prawa międzynarodowego uważają, że jest czymś więcej niż organizacją międzynarodową i skłonni są traktować UE jako konfederację, czyli związek państw, chociaż Unia wykracza poza klasyczną definicję konfederacji ze względu na szerszy zakres przyznanych jej przez państwa członkowskie kompetencji niż dzieje się to w przypadku konfederacji. Niewątpliwie UE ewoluje w kierunku specyficznej struktury *sui generis*.

Odpowiadając jednak na pytanie, czy obecny ład instytucjonalny UE zawiera jakieś elementy koncepcji federalistycznej, trzeba stwierdzić, że odzwierciedla tę koncepcję Parlament Europejski i Komisja, które są instytucjami ponadnarodowymi. Rada Europejska i Rada Unii Europejskiej mają kompetencje do podejmowania decyzji większością kwalifikowaną i zwykłą, czyli o charakterze ponadnarodowym, ale tylko odnośnie niektórych kategorii spraw, czyli w zależności od tego, jakiej materii te decyzje dotyczą. W każdym razie traktaty Unii Europejskiej i prawo przyjęte przez instytucje unijne na podstawie tych traktatów mają prymat nad prawem państw członkowskich. Zasadę tę potwierdza orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej.

Przyszłością integracji europejskiej nie będzie jednak, przynajmniej w dającym się przewidzieć czasie, twór będący „ojczyzną Europą”, czyli federacją europejską, gdyż nie ma politycznej woli w żadnym z państw członkowskich Unii Europejskiej, a w wielu jest zdecydowany sprzeciw, aby stać się częścią składową jednego państwa pod nazwą Federacja Europejska czy Stany Zjednoczone Europy i przestać istnieć jako suwerenny podmiot w stosunkach międzynarodowych. Ponadto brak jest wyraźnego określenia, co należy rozumieć pod pojęciem „UE – federacja państw narodowych”. Dla narodów państw europejskich zrzeszonych w UE, mających swoją narodową tożsamość, swoją specyfikę, swój język i swoją kulturę, nie jest docelowym modelem federacja typu Stanów Zjednoczonych Ameryki, Konfederacji (Federacji) Szwajcarskiej, Republiki Federalnej Niemiec czy, tylko pod względem formalnym, byłego ZSRR, w którym republiki związkowe miały na papierze, na podstawie dokonanej 1 lutego 1944 r. poprawki do konstytucji z 1936 r., największe kompetencje międzynarodowe spośród wszystkich części składowych federacji istniejących w Europie, a mianowicie zdolność traktatową i prawo legacji, co pozwoliło SFR Białorusi i Ukrainy przystąpić do ONZ i organizacji wyspecjalizowanych.

¹² Traktat z Lizbony zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską z dnia 13 grudnia 2007 r. – wersja skonsolidowana, [w:] A. Flisek (red.), *Prawo Unii Europejskiej z wprowadzeniem*, Warszawa: Wydawnictwo C.H. Beck, 2010, s. 1–249.

Jeśli natomiast państwa członkowskie UE zechcą na zasadzie jednomyślności dalej poszerzać w Unii Europejskiej obszary, w odniesieniu do których decyzje podejmowane będą na zasadzie większości kwalifikowanej lub zwykłej, a tak należy m.in. rozumieć federalizację, to nikt im w tym nie przeszkodzi. Traktat Lizboński przewiduje 20 takich obszarów, m.in. politykę gospodarczo-walutową, przestrzeń wolności, demokracji i bezpieczeństwa, wspólną politykę handlową, postanowienia instytucjonalne. W tej chwili dominuje jednak tendencja przeciwna. Państwa członkowskie Unii Europejskiej gotowe są, nawet w sposób zróżnicowany, do integrowania swych działań w ramach Unii, ale nie do przekazania na rzecz UE wykonywania swych wszystkich suwerennych kompetencji, a tak byłoby w przypadku utworzenia federacji. Co najmniej w dziedzinie polityki zagranicznej i obronnej większość państw uczestniczących w procesie integracji europejskiej gotowa jest jedynie do współpracy międzyrządowej, a nie wspólnotowej. Zresztą nie dotyczy to tylko przekazania na rzecz UE kompetencji w zakresie wykonywania suwerennych praw w dziedzinie polityki zagranicznej i obronnej, ale także tożsamości narodowej, religii, stylu życia, moralności publicznej czy polityki podatkowej. Dzieje się tak, gdyż obecnie nie ma zagrożenia militarnego dla państw członkowskich Unii, które w okresie zimnej wojny mobilizowało do poszukiwania jedności.

Ale dzisiaj przed całą UE stoją inne wyzwania, natury ekonomicznej i demograficznej, a należy do nich rosnąca rola w tych dziedzinach krajów BRICS, które już około 2020 r. mogą pozbawić UE jej obecnych wpływów w zglobalizowanym świecie i dlatego powinno to zmobilizować państwa UE do zademonstrowania jedności i gotowości do dalszych reform. „W zglobalizowanym świecie, mając naprzeciwko siebie mocarstwa wschodzące jak Chiny i Indie, co reprezentuje sobą taki kraj, jak Francja, Włochy czy Belgia?” – pyta jeden z autorów. Dodaje następnie: „Unia Europejska, nawet ze swoimi 500 milionami mieszkańców, osiąga zaledwie krytyczną wielkość niezbędną, aby być siłą negocjacyjną lub odstrasżającą wobec tych mega-krajów”. Informuje również, że udział Unii Europejskiej wynoszący 22% w światowym PKB w 2000 r., w roku 2050 spadnie do 12%¹³.

Jest kilka przyczyn, które hamują proces federalizacji Unii Europejskiej:

- dążenie niektórych państw członkowskich do zahamowania rozwoju UE i stopniowe zredukowanie jej do strefy wolnej wymiany;
- odrodzenie w wielu krajach Unii nacjonalizmu, który niezadowolenie społeczne kieruje na instytucje i regulacje unijne (oskarżanie o całe zło biurokracji brukselskiej);
- zniknięcie zagrożenia ze strony ZSRR, które przez prawie pół wieku stanowiło ważny katalizator integracji;
- kryzys finansowy, który dotknął cały świat zachodni i skłania do głoszenia haseł o powrocie do suwerenności narodowej.

Myślę, że w obecnej sytuacji, w warunkach kryzysu, który dotknął strefę euro, gdy pojawiają się w niektórych państwach członkowskich głosy domagające się powrotu do waluty narodowej, na przykład we Włoszech, Grecji, Hiszpanii, Francji, a nawet w Niemczech, a w innych brakuje gotowości, aby wejść do strefy euro, nawet jeśli spełniają one

¹³ M.-J. Rinaldi-Larribe, *Peut-on encore rêver d'Europe?*, Paris: Wydawnictwo L'Harmattan, 2012, s. 68, 70.

kryteria konwergencji, jak Dania czy Szwecja, wszelkie próby dalszej federalizacji UE nie mają szans powodzenia. Dowodzi to rozczarowania brakiem oczekiwanych korzyści z uczestnictwa w unii walutowej.

Ale to nie znaczy, że grozi nam powrót do koncepcji Europy ojczyzn, w takim wydaniu jak przewidywał to de Gaulle w Planie Foucheta, czyli rezygnacji z już przyjętych regulacji ponadnarodowych. Zjednoczona Europa nie będzie już zapewne nigdy Europą ojczyzn, czyli stowarzyszeniem państw dysponujących pełnią suwerennych praw, gdyż wszystkie państwa członkowskie wykonywanie niektórych swych suwerennych kompetencji mocą swych suwerennych decyzji przekazały dobrowolnie na rzecz Unii Europejskiej. Większość uczyniła to w szerszym zakresie, mniejszość, jak Wielka Brytania i 9 innych państw pozostających poza Unia Walutową, w mniejszym.

Powrót do Europy ojczyzn byłby realny, gdyby doszło do rozpadu Unii Europejskiej, a jej państwa członkowskie powróciły do swej narodowej polityki. Takiej możliwości nie wykluczają niektórzy politycy europejscy mówiąc: „reformacja Unii i pogłębienie integracji albo rozpad”. Rozpad byłby jednak groźny dla porządku europejskiego lub nawet światowego, gdyż odrodziłyby się nacjonalistyczne ambicje, odwieczne wzajemne pretensje i konflikty, które tyle złego w przeszłości przyniosły Europie i światu. Nie ma więc powodu, aby wierzyć w rozpad Unii Europejskiej w następstwie na przykład rozpadu unii walutowej. Rozpad unii walutowej spowodowałby poważny kryzys w UE, ale nie jej upadek. Integracja europejska przez prawie 50 lat funkcjonowała bez unii walutowej i będzie funkcjonować dalej, jeśli zajdzie taka potrzeba. Ale Unia Europejska musi najpierw wyjść z kryzysu, właściwie ocenić jego przyczyny i dopiero później podejmować decyzje dotyczące swojej przyszłości. Kryzys nie tyle wziął się z tego, że instytucje unijne przejęły od państw członkowskich zbyt dużo ich suwerennych kompetencji, gdyż stało się to za zgodą tych państw, ale dlatego, że liczne państwa strefy euro, zwłaszcza śródziemnomorskie, w tym Francja, ale także Niemcy, nie przestrzegały wymogów Paktu Stabilności i Wzrostu, gdyż odnotowano około 60 naruszeń Paktu.

Integracja europejska ze swym dotychczasowym dorobkiem pozwoliła, jak się powszechnie uważa, państwom zjednoczonej Europy uniknąć przez 60 lat konfliktów. Jest to osiągnięcie zbyt poważne, aby znalazł się w kluczowych krajach członkowskich, mam na myśli przede wszystkim Francję i Niemcy, jakiś znaczący, mający prawo decyzji organ lub polityk, który wzięłby na siebie odpowiedzialność za zburzenie tego przedsięwzięcia, jakim jest Unia Europejska. Nie wydaje się możliwe, aby uczynili to, w każdym przypadku z innych powodów, Niemcy, Francuzi czy Brytyjczycy.

Niemcy nie uczynią tego, gdyż ciągle pozostają wierni przesłaniu Konrada Adenauera, że powinny być zawsze europejskie, a nie Europa niemiecka. To przecież jest źródłem ich sukcesów po II wojnie światowej: szybkiego powrotu na zasadach równości do społeczności międzynarodowej oraz odbudowy gospodarczej. Poza tym Niemcy mają świadomość, że Europejczycy są zadowoleni z zakotwiczenia ich kraju w procesie integracji europejskiej, z uwagą śledzą ich poczynania zarówno w polityce wewnętrznej, jak i zagranicznej i nie ukrywają, że boją się odrodzenia niemieckiego nacjonalizmu, do czego po upadku UE musiałyby dojść.

Nie uczynią tego Francuzi, i to nie tylko dlatego, że musieliby sprzeniewierzyć się swoim wielkim Europejczykom, takim jak Monnet, Schuman czy Delors, ale dlatego, że Francuzi traktują integrację europejską jako rodzaj mnożnika swej mocarstwowości w Europie i świecie, ale przede wszystkim jako sposób na pohamowanie niemieckich ambicji do dominacji. W żadnej innej strukturze międzynarodowej, nawet w Radzie Bezpieczeństwa ONZ, gdzie Francja jest stałym członkiem, nie ma ona i nie będzie miała możliwości wpływania na aktywność tej struktury, tak jak udaje się jej to w procesie integracji europejskiej.

Nie uczynią tego Brytyjczycy, chociaż jest tam wielu zwolenników wyjścia z UE, ponad 50 procent, jak wynika z sondaży. Brytyjczycy z eurosceptycyzmu uczynili wprawdzie monetę przetargową swej aktywności w procesie integracji europejskiej, udając, że także poza tym procesem mają równe albo lepsze możliwości rozwojowe, np. jako najbliższy w Europie sojusznik USA. Ale wszyscy pamiętają, jak Wielka Brytania odrzuciła ofertę uczestnictwa w EWWiS, twierdząc, że stosunki z Commonwealth'em i z USA są dla niej korzystniejszą alternatywą. Tworząc w listopadzie 1959 r. Europejskie Stowarzyszenie Wolnego Handlu Wielka Brytania chciała rozpuścić Wspólnotę Europejską, tę, jak mówił ówczesny premier brytyjski „europejską kostkę cukru w brytyjskiej herbacie”. Jednakże zaledwie w półtora roku później złożyła prośbę o przyjęcie do Wspólnot Europejskich, na co, wobec sprzeciwu de Gaulle'a, musiała czekać aż dwanaście lat.

Tym bardziej do upadku UE nie będą dążyć średnie i małe państwa członkowskie UE, którym uczestnictwo w procesie integracji europejskiej nie tylko przynosi korzyści materialne, ale stanowi dla nich przepustkę do zaistnienia jako rozpoznawalne podmioty w stosunkach międzynarodowych.

Już dzisiaj mamy do czynienia ze zróżnicowanym udziałem państw członkowskich w UE. Dziesięć z nich nie uczestniczy w unii walutowej, poza strefą Schengen znajdują się Bułgaria, Cypr, Irlandia, Rumunia i Wielka Brytania, a akceptacji integralnego tekstu Karty Praw Podstawowych ciągle odmawiają Wielka Brytania, Polska i Republika Czeska. Stwarza to trudności we wzajemnej współpracy. Dodatkowych kłopotów, związanych na przykład ze wzmocnioną współpracą, a pojawiłyby się one niewątpliwie, UE nie potrzebuje. Wielu analityków uważa, że proces integracji europejskiej stanie się nieodwracalny dopiero wówczas, jeśli państwa członkowskie w większości poprą ideę unii politycznej o charakterze federacyjnym.

Wszystko to nie wyklucza wcześniejszych zmian w procesie integracji europejskiej, których możemy się spodziewać i które nie dla wszystkich jego uczestników muszą być korzystne. Przy okazji obecnego kryzysu bardzo poważnie rozważana jest przez państwa należące do strefy euro koncepcja Eurolandu, jako pierwszego kręgu integracji, rządzącego się odrębnymi prawami niż cała Unia Europejska. Możliwe jest również wdrożenie koncepcji wzmocnionej współpracy. Po raz pierwszy koncepcja ta znalazła się w Traktacie Amsterdamskim o UE w 1997 r., a następnie w kolejnych traktatach o UE, w nicejskim i obowiązującym obecnie Traktacie Lizbońskim, w artykule 20 w części Traktatu o UE i w artykułach 326–334 w części Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Wystarczy, że dziewięć państw zdecyduje się na wzmocnioną współpracę w dziedzinach nie należących do kompetencji wyłącznych Unii (do wyłącznych kompetencji należą: unia celna, rynek wewnętrzny, polityka pieniężna państw euro, wspólna polityka rybołówstwa, wspólna

polityka handlowa) a może to dotyczyć różnych dziedzin, łącznie z WPZiB. Wprawdzie podkreśla się w art. 20 TUE, że celem wzmocnionej współpracy jest konsolidacja procesu integracji Unii, to powstaje pytanie, co w takiej sytuacji stanie się z zasadą solidarności w Unii. Decyzja o wzmocnionej współpracy podejmowana jest przez Radę jednomyślnie, a więc formalnie może być zablokowana przez każde państwo członkowskie Unii. Czy jednak jakiegokolwiek państwo zdecyduje się to uczynić? Oczywiście do wzmocnionej współpracy ma prawo dołączyć w każdym czasie każde państwo członkowskie UE, ale warunki tego dołączenia są bez mała takie same, jak warunki akcesji do UE w ogóle, gdyż wniosek rozpatruje Komisja i Rada¹⁴.

W kontekście rozważań na temat federalizacji Unii Europejskiej ciekawym, godnym uwagi może być projekt, jakiego zarys przedstawiła w styczniu 2012 r. kanclerz Niemiec Angela Merkel w wywiadzie dla prasy europejskiej:

Moją wizją jest unia polityczna [...] Więcej kompetencji oddamy Komisji Europejskiej, która będzie jak europejski rząd. Do tego silny Parlament Europejski. Niejako drugą izbę tworzyć będzie Rada UE z szefami rządów. I w końcu mamy Europejski Trybunał Sprawiedliwości jako Sąd Najwyższy¹⁵.

Ciągle pojawiają się koncepcje federalizacji Unii Europejskiej, formułowane przez ekspertów, zajmujących się integracją europejską. Jednym z bardziej znanych jest Jean-Luc Sauron, francuski profesor z ekonomicznego Uniwersytetu Paris Dauphine¹⁶. Uważa on, że w sytuacji, gdy Unia Europejska przeżywa kryzys, gdy pojawiają się żądania renacjonalizacji przestrzeni gospodarczej, tylko budowa Europy federalnej, potrafiącej sprostać wyzwaniom czasów współczesnych, czasów globalizacji, może stanowić właściwe ramy dla solidarności i patriotyzmu europejskiego oraz zapewnić jej centralne miejsce w XXI wieku na politycznej, gospodarczej i cywilizacyjnej mapie świata. W takiej federacji europejskiej odstąpiono by od głosowania na zasadzie jednomyślności, będącego dowodem przywiązania do absolutnej suwerenności, a decyzje podejmowane byłyby na zasadzie większości kwalifikowanej. Federacja europejska mogłaby powstać, gdyby dwie trzecie państw członkowskich Unii Europejskiej wyraziło na to zgodę. Pozostałe państwa pozostałyby w Unii poza federacją lub wystąpiłyby z niej.

Kryzys, w jakim znalazła się Unia Europejska, generuje i generował będzie kolejne projekty tego typu. Trudno przesądzać, czy i kiedy któryś z tych projektów reformowania Unii Europejskiej w kierunku struktury federacyjnej czy struktury *sui generis* uzyska aprobatę przynajmniej większości państw członkowskich. Jedno jest pewne, Unię Europejską czekają zmiany, które prawdopodobnie koncentrować się będą wokół obecnej unii walutowej, mającej szansę stać się podstawą nowej formuły integracji europejskiej. Przynależność do unii walutowej będzie więc dla obecnych członków Unii Europejskiej warunkiem koniecznym dalszego, korzystnego dla nich, uczestnictwa w procesie integracji europejskiej.

¹⁴ Traktat z Lizbony zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską z dnia 13 grudnia 2007 r. – wersja skonsolidowana, [w:] *Prawo Unii Europejskiej...*, dz. cyt., s. 27–28, 235–239.

¹⁵ „Gazeta Wyborcza” z 30.01.2012 r.

¹⁶ J.-L. Sauron, *L'Europe est-elle toujours une bonne idée?*, Paris: Lextenso éditions, 2012.

Bibliografia

Flisek A. (red.), *Prawo Unii Europejskiej z wprowadzeniem*, Warszawa: Wydawnictwo C.H. Beck, 2010.

Parzymies S. (red.), *Integracja europejska w dokumentach*, Warszawa: Polski Instytut Spraw Międzynarodowych, 2008.

Rinaldi-Larribe M.-J., *Peut-on encore rêver d'Europe?*, Paris: Wydawnictwo L'Harmattan, 2012.

Sauron J.-L., *L'Europe est-elle toujours une bonne idée?*, Paris: Lextenso éditions, 2012.

Wywiad z Angelą Merkel, „Duży Format” – dodatek „Europa”, 26.01.2012, s. 5