

*Stanisław Konopacki**

Dylematy federalizmu europejskiego

Ze wszystkich teorii integracji politycznej, federalizm posiada najstarszą tradycję sięgającą starożytnych Lig Greckich, Ligi Hanzeatyckiej, Szwajcarii (w okresie pięciu wieków kształtowania się jej państwowości) czy Federalnej Republiki Holandii z 1579 r. Dopiero wszakże projekt amerykańskiej konstytucji, powstały po długim okresie doświadczeń konfederacji, dał początek coraz liczniejszym rozważaniom i pracom poświęconym problematyce federalizmu. Redagowane przez Hamiltona, Madisona i Jaye'a pismo „*Federalist Papers*”¹ (tłumaczone na wiele języków) promowało klasyczne koncepcje federalizmu, rozumianego jako urzeczywistnienie unii politycznej, która zachowując różnorodność, jednocześnie zapewnia ochronę praw mniejszości przeciwko tyranii większości.²

Wprawdzie prace publikowane w „*Federalist Papers*” nigdy nie osiągnęły charakteru i poziomu merytorycznego prac politologicznych spełniających kryteria naukowe, ale wraz z mnożącymi się konstytucjami federalnymi, literaturą i ruchami federalistycznymi, dały po II wojnie światowej początek, jak głosił tytuł pewnej pracy, „*nieskończonej różnorodności praktyki i teorii federalizmu*”.³ Zdaniem J.Harrisona, myśl federalistyczna – przy całym swym bogactwie i różnorodności – sprowadza się w gruncie rzeczy do dwu głównych zagadnień. Z jednej strony, rozumiana jest jako metoda utworzenia unii politycznej między odrębnymi państwami; z drugiej – postrzegana jest jako

* Dr **Stanisław Konopacki** – Instytut Europejski w Łodzi.

¹ Na temat federalizmu amerykańskiego i „*Federalist Papers*” patrz: V.Ostrom, *Federalizm amerykański, Tworzenie społeczeństwa samorządnego*, Polskie Towarzystwo Psychologiczne, Warszawa 1994.

² Por. J.Harrison, *Europe in Question. Theories of Regional Integration*, George Allen & Unwin Ltd, London 1974, s.42.

³ *Federalism: Infinite variety in theory and practice*, ed. V.Earle, Peacock, Ithaca 1968. Por. także J.D.Duchacek, *Comparative Federalism*, Holt, Rinehart & Winston, New York 1970, s.196, 197. W pracy tej autor wymienia 21 istniejących systemów federalnych.

swoista struktura polityczna (rząd, władza), posiadająca określone zalety i wady w stosunku do jednolitego systemu państw narodowych.⁴

1. Przesłanki federalizmu

Zanim przejdziemy do prezentacji różnych stanowisk i poglądów na temat metody tworzenia unii politycznej oraz typu (rodzaju) jej struktury, skoncentrujemy się na podstawowych przesłankach leżących u podstaw myślenia federalistycznego. Tak oto podstawowym założeniem, stanowiącym zarazem *raison d'être* różnych odmian federalizmu, jest przeświadczenie o istnieniu nieuchronnego konfliktu w społeczeństwie.⁵ Heterogeniczność społeczeństwa złożonego z różnych grup etnicznych, językowych, gospodarczych, religijnych itd., może być tylko w pełni przezwyciężona za cenę ograniczenia wolności i praw obywatelskich. Z kolei niepohamowany rozwój tej „heterogeniczności” może być dla całości społeczeństwa równie szkodliwy.

Guy Heraud porządkuje założenia dotyczące społeczeństwa w szereg hipotez:

- Konflikt interesów w społeczeństwie jest rzeczywisty i złożony; nie można zatem zredukować go do jakiegoś jednego, bardziej ogólnego problemu na drodze redukcji filozoficznej (np. materializm dialektyczny).
- Nie ma żadnych racji i podstaw, aby przedkładać jeden interes nad inny – wszystkie w całości bowiem posiadają do spełnienia jakąś rolę w historii. Jedynym uzasadnionym celem i zadaniem jest zatem harmonijne godzenie interesów.
- Interesy, które nie są do pogodzenia na jednym poziomie porządku społecznego, dadzą się być może pogodzić na poziomie wyższym (np. ponadnarodowym).
- Zgodnie ze świadectwem historii i doświadczeniami stosunków międzynarodowych, nie istnieje żadna naturalna harmonia godząca różne interesy. Proces ich zharmonizowania zależy całkowicie od istnienia instytucji wyposażonych w odpowiednią władzę.⁶

Podobną myśl wyznaje Henri Brugmans, dla którego istnienie władzy jako fundamentu porządku społecznego jest podstawowym założeniem federalizmu.⁷ Kierunek ten, w swych różnych odmianach, wyrastał z jednej strony z postawy maksymalnego sceptycyzmu wobec natury ludzkiej, z drugiej natomiast – z poczucia konieczności znalezienia właściwej formy struktury politycznej, która

⁴ J.Harrison, op.cit., s.43.

⁵ Tamże, s.43.

⁶ G.Heraud, *Les principes du fédéralisme et la fédération européenne*, Presses d'Europe, Paris 1968, s.20-24.

⁷ H.Brugmans, *La pensée politique du fédéralisme*, A.W.Sijthoff, Leyde 1969, s.31-41.

byłaby

w stanie zaradzić niedoskonałościom kondycji ludzkiej. Remedium na tak czy inaczej ścierające się interesy i konflikty społeczne upatrywano w odpowiedniej formie „władzy”. Podkreślić wszak należy, iż pojęciom ściśle związanym z problematyką federalizmu, tj. władzy i suwerenności, nadawano różnorodne, niekiedy sprzeczne ze sobą znaczenia.

Podobna sytuacja wiąże się z samym terminem „federalizm”, dla którego nie sposób podać jednej, zadowalającej definicji. Jak zauważa Th.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’ (bottom-up)”.⁸ Główną chorobą, na którą federalizm miał stanowić remedium, była tendencja do koncentrowania się władzy w rękach tych, którzy dzięki niej najwięcej zyskiwali. W tym rozumieniu federalizm postrzegany był jako narzędzie mogące przewyciężyć wypaczenia władzy poprzez jej rozdzielenie (decentralizację) między rywalizującymi i konkurującymi ze sobą stronami.⁹

Rzecznikiem takiego poglądu był Pierre-Joseph Proudhon, który oskarżał system kapitalistyczny o utrwalanie fundamentalnej niesprawiedliwości w społeczeństwie.¹⁰ Podstawowe instytucje tego systemu – państwo i własność prywatna – przyczyniły się, jego zdaniem, do nierównej wymiany w społeczeństwie; chroniły mniejszość przeciwko większości. Sprawiedliwość dawała się zrealizować jedynie przeciw państwu, przeciw politycznej władzy w drodze zorganizowania mniejszych podmiotów politycznych na zasadzie kontraktu.¹¹

Debata nad federalizmem koncentrowała się również wokół problemu: czy jest on ideologią, czy jedynie praktyką politycznego działania. A.Marc uważał,

⁸ Th.Fleming, *The Federal Principle*, „*A Quarterly Journal of Critical Thought*”, no.100, summer 1994, s.17.

⁹ F.L.Neumann, *Federalism and Freedom: A Critique w: Federalism. Mature and Emergent*, ed. A.W.Macmahon, Russel & Russel Inc., New York 1962, s.45; Najbardziej znane poglądy na temat korupcyjnego charakteru władzy sformułował lord Acton: „a) władza może się rozprzestrzeniać w sposób nieskończony i przekraczać wszelkie granice dopóty, dopóki nie napotka większej siły; b) historia nie jest tkaniną utkaną niewinnymi rękoma. Z rzeczy najbardziej degradujących i demoralizujących człowieka władza jest najbardziej stała i aktywna; c) (...) władza korumpuje, a władza absolutna korumpuje w sposób absolutny. Wielcy ludzie są zazwyczaj złymi ludźmi” (G.Himmelfarb, *Lord Acton. A Study in Conscience and Politics*, University of Chicago Press, 1952, s.220, 139, 161). Por. także Lord Acton, *Historia wolności. Wybór esejów*, wybór P.Śpiwak, Znak, Kraków 1996, s.204-206.

¹⁰ Tamże, s.45. Proudhon był przedstawicielem anarchosyndykalizmu, zarazem najbardziej radykalnego odłamu federalizmu.

¹¹ Wedle niektórych badaczy, idea federalizmu sformułowana przez Proudhona jest czystą anarchią – patrz P.King, *Federalism and Federation*, Croom Helm, London 1982, s.20.

iz federalizm stał się w XIX w. doktryną poszukującą harmonii, „jedności w różnorodności” w celu zapewnienia „rewolucyjnej świadomości, będącej koniecznym warunkiem zbawienia”.¹² W kontekście tak ogólnego stwierdzenia trudno traktować federalizm jako samodzielną ideologię (jak np. liberalizm czy socjalizm). Nie jest on bowiem w stanie odpowiedzieć na podstawowe pytania dotyczące ludzkiej kondycji, jej pragnień, szczęścia, sprawiedliwości i hierarchii wartości.

W sensie ideologicznym federalizm stanowi jakby amalgamat doktryn, wierzeń i praktycznych rozważań odzwierciedlających paradoksy i sprzeczności nowożytnej polityki.¹³ Wedle innego rozumienia staje się on ideologią, kiedy jego rzecznicy przyjmują demokrację jako jedyną sprawiedliwą formę organizacji politycznej i gdy zakładają, że „federalizm jest koniecznym przedłużeniem demokracji”.¹⁴ W wersji ideologicznej wyodrębnić można trzy orientacje, będące propozycją – zależnie od warunków społeczno-terytorialnych – różnych odpowiedzi na problem decentralizacji, względnie koncentracji władzy. Wymienić należy orientacje: centralistyczną, decentralistyczną i równowagi.

1.1. Federalizm centralistyczny

Centralizm jako doktryna „absolutyzmu” czy „totalitaryzmu” (zawarty w myśli Bodina i Hobbesa) utrzymuje, że integracja niepełna jest niestabilna, zatem cała władza powinna należeć do centrum. Podobnie uważa Amitai Etzioni, dla którego celem integracji jest powstanie wspólnoty politycznej charakteryzującej się następującymi cechami:

- a) posiadaniem skutecznej kontroli nad stosowaniem środków przymusu,
- b) byciem centrum podejmowania decyzji,
- c) byciem centrum tożsamości dla większości politycznie świadomych obywateli.¹⁵

W tym sensie wspólnota polityczna jest zarazem państwem, podmiotem administracyjno-gospodarczym oraz centrum tożsamości. Co więcej, kontrola nad środkami przymusu wyróżnia wspólnotę polityczną spośród innych wspólnot: religijnych, etnicznych itd.¹⁶ Wersję centralistyczną reprezentuje federalizm amerykański, a jego charakter odzwierciedlało wspomniane pismo „*Federalist Papers*”. Według lansowanych przez nie koncepcji, w warunkach amerykańskich największe niebezpieczeństwo groziło ze strony silnej prowincji, a nie silnego rządu. Stąd słaba konstytucja musi niechybnie prowadzić do

¹² Tamże, s.20.

¹³ Patrz H.Brugmans, op.cit., s.39.

¹⁴ A.Etzioni, *Political Unification. A Comparative Study of Leaders and Forces*, Holt, Rinehart & Winston, New York 1965, s.4.

¹⁵ Tamże, s.4.

¹⁶ Szerzej por. *Federalism: The Multiethnic challenge*, ed. G.Smith, Longman, London 1995, s.4.

rozpadu państwa. Unia winna posiadać władzę egzekwowania posłuszeństwa zarówno obywateli, jak i poszczególnych stanów.¹⁷ Wolność obywateli może być tylko zagwarantowana istnieniem silnego rządu republikańskiego.¹⁸ Podobnie dla W.H.Rikera, federalizm stanowił główną alternatywę dla imperium jako metoda skoncentrowania wielu obszarów pod władzą jednego rządu.¹⁹

1.2. Federalizm decentralistyczny

Przedstawicielem decentralistycznej wersji federalizmu był Proudhon, przeświadczony, że ponieważ każde państwo posiada z natury rzeczy ekspansjonistyczny charakter, to światowy rząd federalny jest po prostu nie do pomyślenia jako najbardziej pożądane rozwiązanie problemu wojny i zagwarantowania ludzkiej wolności. Europa – zdaniem Proudhona – jest zbyt duża na zwykłą federację. Ewentualnym rozwiązaniem może być „federacja federacji”. Opowiadał się za decentralizacją wszystkich państw europejskich po to, aby osiągając tym samym ogólne rozbrojenie, sprowadzić „wszelką narodowość do wolności”. Federacja – stwierdzał – „jest wolnością i wyklucza jakąkolwiek koncepcję ograniczenia”.²⁰

Innym reprezentantem decentralistycznego rozumienia federacji był Piotr Kropotkin. Federalizm, jego zdaniem, był czymś całkowicie różnym od tego co prezentowało sobą państwo sowieckie po rewolucji październikowej, natomiast wiąże się z realnym istnieniem indywidualizmu, demokracji i autonomicznej władzy na szczeblu lokalnym. Władza i centralizacja są złem, któremu zaradzić można tylko przez zniesienie instytucji państwa i ustanowienie federacji.²¹ Społeczna kontrola – będąca w istocie zinstytucjonalizowaną przemocą – czyni ludzi gorszymi niż są w rzeczywistości. Jedyne ratunkiem jest zniszczenie całego systemu represywnego (państwa, prawa, siły) – nawet, jeżeli miałyby się to dokonać przy użyciu przemocy.

¹⁷ P.King, op.cit., s.26-28.

¹⁸ Tamże, s.30. Podobnie rozumował Saint Simon, który na gruncie europejskim był zwolennikiem centralistycznej federacji parlamentarnej. Twierdził, że tylko unia polityczna całego kontynentu (obejmująca Anglię i Francję) może powstrzymać groźbę wojny, położyć fundamenty pod trwałą pokój i tym samym przyczynić się do rozwoju ekonomicznego.

¹⁹ W.H.Riker, *Federalism. Origin, operation, significance*, Little Brown & Company, Toronto 1964, s.5.

²⁰ P.King, op.cit., s.40-41.

²¹ Tamże, s.32. Podobne stanowisko zajmował Michał Bakunin (1814-1876), dla którego wolność była zwieńczeniem socjalizmu, a sam socjalizm był środkiem do wolności. Głównym celem federalizmu Bakuninowskiego było takie rozproszenie władzy politycznej, które mogło doprowadzić do zniesienia państwa oraz wszelkiej władzy i dominacji politycznej. Każda jednostka, prowincja i państwo miały niezbywalne prawo do wystąpienia z większej całości, do której należały. Nie ma bowiem – zdaniem Bakunina – żadnej innej wartości poza wolnością. Patrz E.Pyziar, *The Doctrine of Anarchism of Michael A. Bakunin*, Milwaukee 1955, s.131.

1.3. Federalizm równowagi

Ideologiczny federalizm równowagi jest systemem, w którym władzę centralną w sferze bezpieczeństwa, porządku publicznego, administracji, konstytucji można pogodzić z decentralizacją, wolnością, autonomią lokalną, pluralizmem i różnorodnością.²² Wedle innego ujęcia tego terminu, konstytucja posiada charakter federalny, jeżeli spełnione są następujące warunki:

- a) dwa rządy sprawują władzę na tym samym terytorium,
- b) każdy rząd posiada co najmniej jeden obszar działania, w którym zachowuje autonomię,
- c) każdy rząd, w obrębie swych granic, posiada zagwarantowaną autonomię.²³

Federalizm równowagi rozumiany jest jako swoisty kontrakt, pakt czy *foedus* (od *fides* – ufność); wedle którego strony zrzekają się dobrowolnie i wzajemnie części swej autonomii w celu osiągnięcia określonych korzyści. Tylko wtedy, zdaniem Carla Friedricha, możemy sensownie mówić o federalizmie, kiedy ugrupowania polityczne współistnieją i współpracują jako autonomiczne podmioty, zjednoczone w porządku, który sam jest autonomiczny.²⁴ W takim rozumieniu jednakże kontrakt może być albo legitymizacją władzy centralnej instytucji, albo usprawiedliwieniem nieposłuszeństwa wobec centralnej władzy w przypadku, gdy wedle opinii władz lokalnych przekroczyła ona swoje uprawnienia i kompetencje. Innymi słowy, teoria kontraktu może prowadzić albo do posłuszeństwa i centralizacji władzy, albo do nieposłuszeństwa i wolności. Zatem – jak zauważa King – federalizm rozumiany jako kontrakt może prowadzić do centralizmu (jak w przypadku orientacji prezentowanej przez „*Federalist Papers*”) lub też do większego decentralizmu (jak to było w przypadku konstytucji bońskiej z 1949 r.).²⁵ Kontrakt może więc działać na rzecz równowagi między władzą centralną i władzą lokalną, ale może też tę równowagę zakłócać.

²² H.Brugmans, P.Duclos, *Le Fédéralisme Contemporain*, Leyden 1963, s.41. Dla Dicey federalizm polega na znalezieniu równowagi między siłami centralizacji i decentralizacji; jest to pragnienie związku, ale nie jedności (por. G.Smith, op.cit., s.5).

²³ W.H.Riker, op.cit., s.11; K.C.Wheare uważa, iż „federalizm to zasada takiego podziału władzy, w której rząd centralny i rządy lokalne w granicach swych kompetencji są niezależne”. (K.C.Wheare, *Federal Government*, 4th edition, Oxford University Press, 1963, s.10.) C.J.Friedrich stwierdza, że system federalny to „unia politycznych podmiotów zjednoczonych co najmniej w jednym celu, lecz zachowujących w swoich działaniach autonomię i niezależność” – cytowane za A.H.Birch, *Approaches to the Study of Federalism*, „*Political Studies*”, vol. 14, no.1 1966, s.181.

²⁴ Cytowane za P.King, op.cit., s.56.

²⁵ Tamże, s.57.

2. Federalizm w Europie po II wojnie światowej

Z dotychczasowych rozważań wynika, iż pojęcie federalizmu i nieodłącznie z nim związane problemy podziału władzy i suwerenności dopuszczały w praktyce wielość interpretacji, a tym samym różnorodność konstytucyjnych rozwiązań. W Europie wydarzenia związane z II wojną światową zapoczątkowały w okresie powojennym debatę mającą na celu rozwiązanie problemu utrzymania pokoju światowego. W tym okresie federalizm przybrał bardziej formę ruchu politycznego niż powszechnie akceptowanej teorii integracji politycznej. Dlatego też raczej strategia, a nie cel były głównym przedmiotem uwagi. Cel wydawał się bowiem względnie jasny – powstanie światowej unii federalnej albo, w bardziej umiarkowanej formie, regionalnej federacji w Europie. Powstały w 1946 r. Europejski Związek Federalistów (UEF) podzielił się na różne odłamy w związku z odmiennym stanowiskiem odnośnie strategii działania. Problem polegał na podjęciu decyzji, czy należy wchodzić w sojusz ze zwolennikami bezpośredniej współpracy między rządami czy też mobilizować opinię publiczną z pominięciem rządów. Zwolennicy pierwszej opcji oczekiwali, że doprowadzi ona szybko do federacji osiągniętej dzięki podpisaniu odpowiedniego traktatu. Ich porażką okazało się niepowodzenie stosownej rezolucji Rady Europy z 1950 r. oraz nieratyfikowanie Europejskiej Wspólnoty Obronnej (EWO) w 1954 r.

W wymiarze europejskim, spośród dwóch wyróżnionych przez Harrisona zagadnień, debata nad federalizmem dotyczyła przede wszystkim sposobu urzeczywistnienia unii politycznej między państwami. W tym sensie federalizm pozostawał w jawnej sprzeczności z podejściem funkcjonalistycznym, wykluczającym niejako sferę polityczną, zwłaszcza tworzenie konstytucji. Federalizm natomiast brał przede wszystkim pod uwagę obszar konstytucyjno-polityczny. W tym kontekście należy wyróżnić dwa podstawowe stanowiska dotyczące metody urzeczywistnienia unii federalnej:

- a) metoda paktu federalnego między rządami,
- b) metoda konstytuancy, polegająca na zwołaniu zgromadzenia konstytucyjnego.²⁶

3. Pakt federalny

Europejskie Centrum Działań na Rzecz Federalizmu (AEF) i jego rzecznik, wspomniany Henri Brugmans, byli zwolennikami paktu federalnego. Zdaniem Brugmansa proces integracji europejskiej musi mieć charakter ewolucyjny,

²⁶ R.J.Harrison, op.cit., s.43 i 48.

stopniowy, a nie rewolucyjny. Nie może być on też postrzegany tylko w kategoriach politycznych, choć – jak podkreślał – nie ma prawdziwej i pełnej integracji bez integracji politycznej. Unia polityczna może prowadzić do pluralistycznego, spójnego społeczeństwa, które nie będąc jeszcze jednym narodem może stać się tylko „społeczeństwem społeczeństw”, w którym dotychczasowe narody zachowują tożsamość polityczną. Po klęsce Europejskiej Wspólnoty Obronnej i Europejskiej Wspólnoty Politycznej – stanowiących egzemplifikację „metody paktu federalnego” – przewidywano szereg dalszych etapów procesu integracyjnego.²⁷

W pierwszej fazie – jak sądzono – funkcjonowanie Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej i Parlamentu Europejskiego przyczyni się do wzrostu zainteresowania oraz wsparcia programu zjednoczenia europejskiego ze strony sektorów przemysłu, handlu i rolnictwa. Kolejnym etapem miało być zorganizowanie wyborów bezpośrednich do Parlamentu Europejskiego, mającego stać się stałym zgromadzeniem konstytucyjnym, działającym na rzecz dalszej integracji.²⁸ Końcowy, wieńczący etap to kampania na rzecz ratyfikacji traktatu przygotowanego przez zgromadzenie parlamentarne i powołanie do życia instytucji przewidzianych w tym dokumencie.

Podsumowując można powiedzieć, iż przedstawiciele ewolucyjnego odłamu federalizmu kładli nacisk na powstanie odpowiednich instytucji, odrzucając zarazem mit „integracji spontanicznej”.²⁹ Brugmans i inni rzecznicy metody ewolucyjnej zdawali sobie sprawę, że proces integracji będzie długi i żmudny. Chodziło w nim bowiem o to, aby za pomocą różnych środków przekazu (prasy, radia, konferencji, kongresów) dotrzeć do jak największych rzesz społeczeństw europejskich i przyciągnąć je do idei utworzenia wspólnoty.

4. Ewolucyjne podejście Jean Monneta

Głównym przedstawicielem ewolucyjnego podejścia do procesu integracji europejskiej był Jean Monnet, którego poglądy wywodzą się z praktycznego doświadczenia i wymykają się przez to precyzyjnej kategoryzacji pojęciowej.³⁰ Jego największym zadaniem życiowym była działalność na rzecz osiągnięcia trwałego pokoju w Europie. W celu urzeczywistnienia tego zamierzenia należało, zdaniem Monneta, dążyć do zmiany stosunków międzynarodowych poprzez zmianę relacji między ludźmi w taki sposób, aby „ludzi zjednoczyć, rozwiązać

²⁷ Tamże, s.48-49.

²⁸ Tak postrzegano rolę Zgromadzenia Wspólnoty Węgla i Stali, którego zadaniem było przygotowanie traktatu o charakterze obronnym i politycznym.

²⁹ Por. „*Méthodes et mouvements pour unir l'Europe*”, Bulletin du Centre Européen, Geneva, Mai 1958, s.25.

³⁰ Szerzej patrz M.Burgess, *Federalism and European Union*, Routledge, London 1978, s.44.

problemy, które ich dzielą i przekonać ich co do wspólnego interesu".³¹ Monnet nie mając w gruncie rzeczy zaufania do ogólnych idei i teorii stawiał sobie bardzo praktyczny cel, jakim było „*kolektywne działanie, powstałe w rezultacie pojawiających się okoliczności i wykraczające poza indywidualne doświadczenia jednostki*".³² Chodziło o to, aby wytworzyć wśród uropejczyków poczucie szeroko rozumianego interesu wspólnego, czemu służyć miały instytucje demokratyczne obdarzone pewną autonomią: „*Zjednoczona Europa była ważna nie tylko dla samych Europejczyków; była ona cennym przykładem, wzorem dla innych; miała być przykładem dla całej cywilizacji, pokazując jak można rozwinąć ludzkie możliwości w swobodnie wybranej i tworzonej wspólnocie*".³³

Tego rodzaju poglądy opierały się na określonym rozumieniu koncepcji „*natury człowieka*”, której istotną cechą miała być racjonalność. Monnet wierzył, iż natura ludzka, słaba i nieprzewidywalna, w sytuacji braku określonych reguł i instytucji w naturalny sposób będzie współpracować i współdziałać z innymi, pod warunkiem, że rozpozna w tym swój interes. Pozostawał tylko problem przekonania ludzi, iż w gruncie rzeczy ich problemy i interesy są tożsame, pomimo indywidualnych różnic pomiędzy narodami. W związku z tym Monnet przywiązywał ogromną wagę do praktyki „*wspólnego działania*”, przyczyniającego się do lepszego wzajemnego poznania, co z kolei w dłuższym okresie i stopniowo może działać na rzecz polepszenia stosunków między narodami. Zawsze podkreślał też znaczenie długich, trwałych i osobistych związków między ludźmi, jak i potrzebę budowy atmosfery wzajemnego zaufania.³⁴

Innym wyróżnikiem myśli Monneta było zawierzenie nowym regułom (zasadom) i instytucjom, które z jednej strony stanowiły dopełnienie, zwieńczenie dotychczasowego doświadczenia zbiorowego, z drugiej zaś – były odpowiedzią na praktyczną potrzebę nowych pomysłów i sposobów działania w obliczu nowych problemów. Jak powiedział: „*nic nie jest możliwe bez ludzi; nic nie trwa bez instytucji. (...) Proces europejski nie może być tylko oparty na dobrej woli. Potrzebne są reguły. (...) Następnym pokoleniom, które przychodzą po nas, nie możemy przekazać naszego własnego doświadczenia. Jednak możemy im zostawić instytucje. Życie instytucji jest dłuższe niż życie ludzi*”.³⁵ Innymi słowy, instytucje i zasady stanowiły jak gdyby zakrzepłą formę ludzkiego doświadczenia i wiedzy, które pozostawiamy w spuściźnie następnym pokoleniom. Doświadczenie to w sposób szczególny odnosiło się do okresu wojny, będącego źródłem przekonania o kruchości i niewystarczalności instytucji

³¹ J.Monnet, *Memoirs*, Collins, London 1978, s.221.

³² Tamże, s.519.

³³ Tamże, s.356.

³⁴ M.Burgess, op.cit., s.46-47.

³⁵ J.Monnet, op.cit., s.304, 384.

państwa narodowego, jak i o niebezpieczeństwach nacjonalizmu. Państwo narodowe okazało się nie tylko bankrutem wobec tragedii nazizmu, ale i również w obliczu wzrastającej rozbieżności między wymogami nowych technologii a faktycznymi możliwościami państw.³⁶

Polityczna strategia Monneta – oparta na określonej wizji człowieka, państwa narodowego, nacjonalizmu, logiki historii, pojęcia zmiany itd. – zorientowana była na działanie na rzecz interesu wspólnego. Jego poglądy były rezultatem długiego doświadczenia i obserwacji „zwyczaju działania szeregu państw”, a nie dziełem teoretycznego namysłu.³⁷ Monnet był rzecznikiem federalizmu, chociaż sam nie należał do żadnego ugrupowania federalistycznego działającego na naszym kontynencie w latach powojennych. Europy, sądził, nie można zbudować w jednym skoku, w jednym zrywie. Poprzez konkretne osiągnięcia należy położyć podwaliny przyszłej federacji europejskiej, mogącej stać się załącznikiem solidarności, tak niezbędnej dla usunięcia barier fizycznych i psychologicznych między narodami.³⁸ Dlatego też w 1950 r. Monnet odrzucił złożoną przez Adenauera propozycję unii francusko-niemieckiej, która przewidywała bliską współpracę w dziedzinie ekonomii, wspólnego obywatelstwa i kontaktów między parlamentami.³⁹ Jego zdaniem, była to przedwczesna propozycja nie wywodząca się z żadnego doświadczenia wspólnego działania.

Wedle Monneta, cel federacji europejskiej mógł zostać osiągnięty „przez współpracę gospodarczą instytucji powołujących z konieczności do życia nowe struktury w skali europejskiej”. Podejście do problematyki federacji – nazywane przez Monneta „europejską metodą Wspólnoty Węgla i Stali”, ustanawiającą faktyczną solidarność między ludźmi – zakładało kolejne włączanie coraz to nowych państw i obszarów życia społeczno-gospodarczego do systemu wspólnych reguł i instytucji. Europa miała być zbudowana w wyniku takiego samego procesu jak powstawanie państw narodowych: „wierzymy w powstanie faktycznej solidarności, z której stopniowo wyłoni się federacja. Nigdy nie wierzyłem, że jakiegoś pięknego dnia Europa powstanie w rezultacie zmian politycznych; zawsze uważałem za niewłaściwe konsultowanie ze społecznością europejską kształtu przyszłej Wspólnoty, co do której nie posiadamy żadnego doświadczenia. (...) Metoda pragmatyczna, jaką przyjęliśmy, prowadzi do federacji mającej poparcie ludzi i będącej zwieńczeniem istniejącej rzeczywistości

³⁶ M.Burgess, op.cit., s.49.

³⁷ Tamże, s.51.

³⁸ Tak np. w 1944 r. Monnet wspierał inicjatywę kontroli zasobów węgla i stali jako funkcjonalnej podstawy rozwiązania konfliktu francusko-niemieckiego. Podobnie w 1949 r. miał nadzieję na powstanie (dzięki współpracy w sektorze rolnictwa, węgla i handlu) unii francusko-brytyjskiej, która mogłaby stać się zaczątkiem przyszłej federacji europejskiej.

³⁹ M.Burgess, op.cit., s.53.

gospodarczej, politycznej i społecznej".⁴⁰ Dopiero kumulacja faktycznych osiągnięć funkcjonalnych umożliwia powstanie europejskiej struktury politycznej, tj. federacji.

5. Metoda konstytuandy

Tzw. metoda konstytuandy, dominująca w Europie do lat 60. wyznawana była przez bardziej radykalne odłamy organizacji federalistycznych, jak np. Europejski Ruch Federalistyczny (MFE). Głównymi jego rzecznikami byli: Spinelli, Marc, Héraud, Nigoul.⁴¹

Celem tego ruchu było utworzenie unii między państwami na drodze powstania konstytucji federalnej, dającej rządowi federalnemu odpowiednie kompetencje prowadzenia polityki finansowej, zagranicznej i obronnej. Pierwszym etapem realizacji tak postanowionego celu była kampania na rzecz powołania zgromadzenia konstytucyjnego wybranego w wyborach powszechnych. W drugiej fazie, wybrane zgromadzenie miało przygotować traktat federacyjny zawierający gwarancje podstawowych swobód i ochrony praw mniejszości narodowych. W trzecim etapie, tak opracowany traktat miał być ratyfikowany przez parlamenty krajowe albo przyjęty w referendum.

Dla osiągnięcia tych celów radykalny ruch federalistyczny – chcąc być zarazem ruchem masowym – przywiązywał ogromną wagę do kampanii wyjaśniających, agitacji czy perswazji. W atmosferze maksymalnego rozgłosu zajmował się promowaniem studiów, konferencji czy seminariów, których celem było przekonanie opinii publicznej do idei konstytucji federalnej. Pierwszym krokiem w realizacji tego celu było utworzenie europejskiego ruchu demokratycznego. Jego zadanie polegało na ukazaniu anachroniczności państwa narodowego jako instytucji i pozyskaniu opinii publicznej na rzecz zgromadzenia konstytucyjnego. Kongres Europejski z 1956 r. (zwołany przez Spinellię, Marca i pozostałych członków MFE) był spektakularnym przykładem propagandy stosowanej przez ten odłam federalistów. Ponadto znamioną cechą radykalnego ruchu federalistycznego był swoisty stosunek wobec pojawiających się okresowo kryzysów społecznych w państwach zachodnich oraz koncepcja właściwego ich „zagospodarowania”. Przykładowo dla Marca i Nigoula wydarzenia z maja 1968 r. były symptomem kryzysu państwa narodowego, który powinno się odpowiednio spożytkować na rzecz powołania federacji europejskiej.⁴²

⁴⁰ J.Monnet, op.cit., s.392-93, 383, 367.

⁴¹ Szerzej por. R.J.Harrison, op.cit., s.50-52.

⁴² Tamże, s.52.

6. Federalizm Spinelliego

Głównym przedstawicielem radykalnego odłamu europejskiego federalizmu był wspomniany Altiero Spinelli. Zasadnicze wątki jego rozważań nad utworzeniem federalnej Europy dadzą się sprowadzić do trzech tez:⁴³

1. istnieje potrzeba niezależnego i autonomicznego ruchu na rzecz federacji europejskiej,
2. istnieje konieczność utworzenia Europejskiego Zgromadzenia Konstytucyjnego,
3. należy wykorzystać sprzeczności funkcjonalnego podejścia do integracji europejskiej.

Ad 1. Zdaniem Spinelliego, potrzeba niezależnego ruchu federalistycznego wynikała z faktu, iż rządy narodowe stanowią tradycyjną przeszkodę dla zbudowania federacji. Doświadczenia II wojny światowej – w wyniku której skompromitowana została idea europejskiego państwa narodowego – doprowadziły do sytuacji, w której rządy tych państw odrzuciły ideę federacji europejskiej, wiążącej się z przekazaniem części swojej suwerenności władzy ponadnarodowej. Szczególną rolę w obronie narodowych tradycji odgrywają pracownicy średniego szczebla aparatu władzy: dyplomaci, pracownicy wyższej administracji państwowej (*civil servants*) i wojsko. Posiadając ustabilizowaną pozycję zawodową – w odróżnieniu od szefów państw i ministrów, którzy tylko czasowo pełnią swój urząd – z natury rzeczy nie są oni zainteresowani przekazaniem choćby części władzy do innego centrum. Stąd też istnieje potrzeba stworzenia niezależnego, autonomicznego ruchu społecznego działającego na rzecz federacji europejskiej. Ruch taki winien spełniać szereg warunków:

- a) nie może to być żadna partia polityczna, tylko organizacja jednocząca wszystkich zwolenników federacji europejskiej bez względu na przekonania polityczne i społeczne;
- b) powinna to być ponadnarodowa organizacja mogąca stać się zaczynem krzewienia ponadnarodowej lojalności i działająca na szczeblu europejskim;
- c) organizacja ta powinna oddziaływać bezpośrednio na opinię publiczną w celu wywarcia skutecznego nacisku na proeuropejską politykę rządów.

Ad 2. W celu ustanowienia europejskich instytucji należy powołać zgromadzenie konstytucyjne, a nie działać na szczeblu międzyrządowo-dyplomatycznym. Zgromadzenie to, złożone z ludzi reprezentujących opinię publiczną, stanowiłoby siłę znacznie skuteczniejszą dla utworzenia instytucji

⁴³ Obszerną analizę zawiera praca *Altiero Spinelli and federalism in Europe and in the World*, ed. L. Levi, Franco Angeli, Milano 1990, zwłaszcza s.133-39.

europejskich niżeli organizacje skupiające dyplomatów i przedstawicieli rządów, którzy z zasady reprezentują interesy narodowe. Rola takiego ruchu polegałaby na tym, że w najbardziej dogodnych warunkach (wykorzystując również sytuacje kryzysowe) jego przedstawiciele staraliby się przekonywać rządy krajowe do inicjowania demokratycznej procedury konstytucyjnej w celu tworzenia instytucji europejskich i projektu konstytucji europejskiej. Taki projekt zostałby następnie przedłożony do ratyfikacji odpowiednim organom konstytucyjnym krajów członkowskich, z ominięciem negocjacji na szczeblu dyplomatycznym.

Koncepcję europejskiego zgromadzenia konstytucyjnego Spinelli wzorował na doświadczeniach pierwszej w historii konstytucji federalnej, jaką była przygotowana przez Konwencję Filadelfijską w 1787 r. konstytucja amerykańska. Jej przykład mógł być, zdaniem Spinelli, wzorem dla europejskiej procedury konstytucyjnej. Zawierałby on trzy podstawowe elementy:

- a) rządy poszczególnych państw przyznawałyby konwencji mandat konstytucyjny;
- b) przy przygotowaniu konstytucji konwencja stosowałaby większościowy system głosowania;
- c) ratyfikacja dokonywana byłaby przez właściwe organy konstytucyjne państw członkowskich i weszłaby w życie w wyniku przeprowadzenia procedury ratyfikacyjnej przez większość państw.

Istota koncepcji federacyjnej Spinelli polegała bowiem na tym, iż dążył on za wszelką cenę do tego, aby ostatnie słowo w kwestii projektu konstytucji należało do zgromadzenia parlamentarnego.⁴⁴

Ad 3. Spinelli odrzucając funkcjonalne podejście do integracji europejskiej nie wierzył w możliwość zintegrowania poszczególnych sektorów gospodarczych i społecznych bez uprzedniego utworzenia konstytucyjnych ram dla federacji. Zjednoczenie powinno rozpocząć się od utworzenia skutecznej władzy ponadnarodowej, ograniczonej w pierwszej fazie do sfery gospodarczej. Powstanie federalnych instytucji europejskich stworzy możliwość rozszerzenia owej władzy ze sfery gospodarczej do obszaru obronności i spraw międzynarodowych.

Jednocześnie Spinelli widział możliwości wykorzystania słabości czy sprzeczności podejścia funkcjonalnego w działaniach na rzecz federacji europejskiej. Przykładowo, instytucje funkcjonalne utworzone w wyniku jednomyślnych decyzji rządów narodowych okazały się słabe i niezdolne do sprawnego działania w sytuacjach krytycznych, co można by wykorzystać dla zdobycia poparcia na rzecz rozwiązań federacyjnych. Kolejna sprzeczność podejścia funkcjonalnego wiązała się z tzw. deficytem demokratycznym,

⁴⁴ Tamże, s.137-38.

powstającym

w sytuacji przekazania władzy organom ponadnarodowym, nad którymi nie sprawuje się jednocześnie żadnej kontroli. Spinelli wykorzystywał to w prowadzonej przez siebie kampanii na rzecz stanowienia demokratycznej konstytucji europejskiej.⁴⁵

Podsumowując należy stwierdzić, iż Spinelli zupełnie inaczej niżeli Monnet rozumiał rolę i znaczenie instytucji wspólnotowych. O ile dla tego drugiego były one rezultatem, zwieńczeniem wspólnego działania i współpracy, to dla Spinelliego stanowiły punkt wyjścia do wysiłków na rzecz federacji. Zgadzał się, iż wspólny cel można osiągnąć tylko stopniowo, ale pod warunkiem, że wspólnota posiada solidne podstawy: „*polityczne zaplecze instytucji musi być solidne – nie może być zrealizowane krok po kroku*”.⁴⁶ Według niego, Monnet nie doceniał roli instytucji w określaniu tempa i kierunku integracji, będąc skłonny „*patrzeć i czekać na właściwy moment*”. Spinelli natomiast uważał gruntowną reformę instytucjonalną za niezbędny krok polityczny dla dalszego rozwoju Wspólnoty.⁴⁷ Jego zdaniem, błąd Monneta polegał na funkcjonalnym podejściu do integracji, pomijającym konieczność „*zorganizowania ruchu politycznego na poziomie europejskim*” oraz postrzeganiu procesu budowania Europy na kształt stopniowego powstawania państwa narodowego. Monnet – twierdził Spinelli – „*miał wielkie zasługi dla konstrukcji Wspólnej Europy, ale miał jeszcze większy wkład w jej wadliwe funkcjonowanie*”.⁴⁸

Należy jednak stwierdzić, że Europa lat 50. była kompletnie nie przygotowana na radykalne, ambitne i konstytucyjne podejście Spinelliego. Natomiast mniej spektakularny, ale za to bardziej konkretny i realny program Monneta znacznie owocniej przyczynił się do postępu, *de facto* przybliżając perspektywę Europy federalnej.

7. Krytyka teorii federalistycznej

Krytycy federalizmu dzielą się na dwie kategorie: tych, którzy podważają z definicji samą koncepcję federalnej formy rządu oraz tych, którzy kwestionują rzekome zasługi politycznego podejścia federalistów do procesu budowania federacji.

1. Zdaniem Mitrany’ego, w myśli federalistycznej istnieje podstawowe i wątpliwe zarazem założenie, iż federalna forma rządu jest najbardziej adekwatną strukturą mogącą sprostać rzeczywistym potrzebom i wyzwaniom, przed jakimi stoi społeczeństwo. Mitrany kwestionuje zdolność federalnego

⁴⁵ Tamże, s.139.

⁴⁶ *Interview with Spinelli*, European Parliament, Strasbourg, September 1983.

⁴⁷ M.Burgess, *op.cit.*, s.56.

⁴⁸ *Interview with Spinelli*, *op.cit.*

państwa do powstrzymania wewnętrznego konfliktu zbrojnego.⁴⁹ Współczesne problemy byłej Jugosławii wydają się tego najdobitniejszym przykładem.

2. Wątpliwy jest również pogląd federalistów, iż wolność najlepiej może być zagwarantowana w ramach konstytucji federalnej. Sama kategoria wolności nie daje się zdefiniować na tyle jednoznacznie, aby projekt federalistyczny stał się dlań najlepszym rozwiązaniem. Ponadto mało oczywisty wydaje się związek federalizmu z „wolnością indywidualną”, posiadający, zdaniem Rikera, coś z mitu.⁵⁰ Przede wszystkim kategoria „jednostkowej wolności” nie występuje w pismach federalistów.

3. Federalizm zakładał określoną wizję „natury człowieka” jako podstawowego atomu struktury społecznej. Jednostka postrzegana jest jako określona komórka, niezwykły element społeczeństwa, funkcjonujący tylko jako część grupy, cząstka większej całości. Autonomia jednostki nie jest wartością samą w sobie; jednostka posiada znaczenie tylko jako część grupy społecznej, do której przynależy.

4. Odnośnie strategii utworzenia unii federalnej, radykalna metoda posiada wady wszystkich doktryn rewolucyjnych. Postulat oczekiwania, prowokacji, agitacji i wykorzystania sytuacji kryzysowych przywodzi na myśl sposób rozumowania niektórych rewolucjonistów (np. w pewnych odmianach marksizmu), którzy nie liczyli się ze stratami ludzkimi i materialnymi w dziele budowania „lepszego społeczeństwa”. Istnieje tutaj ponadto groźba niezdrowej konkurencji różnych ruchów rewolucyjnych, nadużyć popełnianych przez reżimy rewolucyjne itd.

5. Zdaniem Harrisona,⁵¹ wszelkie dążenie do utworzenia ponadnarodowego państwa stanowi potencjalne zagrożenie wynikające z koncentracji władzy, przeciwko czemu – patrząc na to z drugiej strony – federaliści usiłowali się zabezpieczyć poprzez system instytucji pośredniczących między jednostką a superpaństwem.

6. Federaliści przeceniali rolę i znaczenie opinii publicznej oraz jej potencjalny wpływ na poczynania rządów. Mylne okazało się oczekiwanie, iż rezolucja Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy – jako głos wybranych przedstawicieli narodów Europy – stanie się dla rządów wiążąca.

7. W myśleniu federalistycznym błędne również było pokładanie zbyt wielkich nadziei na korzystne spożytkowanie sytuacji kryzysowych. W latach 70. niezadowolenie społeczne wynikające z ogólnego załamania gospodarczego nie przybrało takich rozmiarów, aby można było mówić o sytuacji kryzysu

⁴⁹ *International Organisation. A Conceptual Approach*, ed. P.Taylor, A.J.R.Groom, Frances Pinter, London 1978, s.337.

⁵⁰ W.H.Riker, *op.cit.*, s.139.

⁵¹ Por. R.J.Harrison, *op.cit.*

rewolucyjnego mogącego prowadzić w efekcie do jakiejś formy federacji na szczeblu europejskim.