

TOMASZ GRZEGORZ GROSSE
Warszawa

CZY „ZRÓŻNICOWANA INTEGRACJA” MOŻE PROWADZIĆ DO FEDERACJI W EUROPIE?

Integracja europejska łączy ze sobą elementy współpracy międzyrządowej i ponadnarodowej, czyli cechy konfederacji z oznakami federacji. Celem niniejszego artykułu jest próba odpowiedzi na pytanie, czy zjawisko „różnicowanej integracji” – a więc rozbieżności kompetencyjnej w procesie integrowania się poszczególnych państw – może przyspieszyć federalizację ustroju Unii Europejskiej (UE). Proces różnicowania zmierza do pogłębienia tempa integracji w wybranej grupie krajów, co w pewnym sensie przyczynia się do budowania federacji w zakresie kompetencyjnym, polega bowiem na przekazywaniu kolejnych uprawnień na szczebel europejski, także tych, które zwyczajowo są delegowane na poziom centralny w ustrojach federalnych. Niemniej problemem Unii są trudności przenoszenia demokracji wyborczej na szczebel europejski, co jest niekiedy nazywane deficytem demokratycznym. Tworzy to lukę ustrojową, polegającą na postępującej federalizacji w zakresie kompetencyjnym bez jednoczesnego wprowadzania odpowiednich instytucji federacji demokratycznej (czyli pełnej federacji w wymiarze politycznym).

Dodatkowo awangarda integracji, jaką miało być różnicowanie, niekoniecznie prowadzi do tymczasowego podziału na uczestników tego procesu i outsiderów, którzy z biegiem czasu powinni dążyć do pełnej unifikacji na głębszym poziomie zintegrowania. Niektóre formy podziału między członkami Unii mają charakter permanentny, czego przykładem może być Unia Gospodarcza i Walutowa (UGW). Sprzyja to raczej trwałej segmentacji w ramach procesów integracyjnych, a więc przestaje być jedynie metodą chwilowego różnicowania. Tymczasem w założeniach federalizm zmierza do harmonizacji i nie dopuszcza trwałej segmentacji, ani tym bardziej możliwości secesji (co w przypadku UE jest prawem traktatowym każdego państwa). Co więcej, okres kryzysu strefy euro może dowodzić, że zjawisko segmentacji przybiera na sile. W ostatnich latach nowe inicjatywy różnicowanej integracji są znacznie trwalsze niż dawniej, silniej zinstytucjonalizowane i mniej otwarte na zewnątrz (mniej inkluzyjne)¹. Służą też wzmacnianiu zarządzania międzyrządowego, zwłaszcza pod egidą najsilniejszych państw członkowskich. Prezentowany tekst podejmuje próbę

¹ F. Chatzistavrou, *Is Flexible Integration Harming the Prospect of a Common Acquis?*, “The International Spectator” nr 1, 2014, s. 98-112.

bliższej analizy tych procesów. Jeśli sformułowane przypuszczenia znajdą potwierdzenie, będzie to oznaczało, że zjawisko zróżnicowanej integracji zmierza bardziej w kierunku konfederacyjnym aniżeli federacyjnym, służąc w dodatku wzmocnieniu hierarchii władzy między państwami najsilniejszymi politycznie a słabszymi, pograżonymi w trudnościach ekonomicznych bądź usytuowanym peryferyjnie.

Punktem wyjścia metody zastosowanej w niniejszym artykule jest próba zdefiniowania federacji i konfederacji, a także rozróżnienia cech federalnych od konfederacyjnych w dotychczasowych procesach integracyjnych w Europie. Kolejno przeanalizowane zostaną trzy główne modele zróżnicowanej integracji proponowane w dyskursie politycznym dotyczącym przyszłości procesów integracyjnych na Starym Kontynencie. Posłuży to wskazaniu, czy sprzyjają one bardziej zbudowaniu pełnej federacji w Europie, czy też utrudniają tego typu zmianę ustrojową, m.in. wzmocniając cechy konfederacyjne ustroju politycznego UE. Następnie najważniejsze wnioski natury teoretycznej skonfrontowane zostaną z analizą zmian zachodzących w procesach integracyjnych w okresie kryzysu strefy euro, przede wszystkim z lat 2010-2014. Artykuł został oparty na literaturze przedmiotu oraz ocenie przebiegu kryzysu i podejmowanych w tym czasie najważniejszych inicjatyw politycznych oraz zmian instytucjonalnych. Wnioski dotyczą nie tylko ogólnych tendencji zmian o charakterze ustrojowym, ale przede wszystkim głównego pytania: czy pogłębienie zróżnicowanej integracji sprzyja wprowadzeniu dojrzałej federacji w Europie, a więc opierającej się na wspólnocie politycznej i na demokratycznych instytucjach wyborczych.

MIĘDZY KONFEDERACJĄ A FEDERACJĄ W EUROPIE

Próbę udzielenia odpowiedzi na zasadnicze pytanie artykułu musi poprzedzać sformułowanie definicji dwóch analizowanych form ustrojowych. **Federacja demokratyczna** jest określana jako system, w którym istnieje wspólnota polityczna oraz władze publiczne wybierane w drodze powszechnych wyborów zarówno na szczeblu krajowym (jednostek politycznych tworzących federację), jak i na poziomie samej federacji². Na obu płaszczyznach istnieją więc instytucje polityczne określane jako „większościowe”, tzn. wyłaniane w drodze demokratycznych wyborów i kierujące się większościowym trybem podejmowania decyzji. Na obu obowiązuje też system prawa konstytucyjnego, co oznacza istnienie konstytucji i sądów konstytucyjnych. Istnieje jednak hierarchia władzy między obu poziomami na korzyść federacji. Dotyczy ona przede wszystkim wymiaru regulacyjnego, czego wyrazem jest supremacja prawa federalnego nad krajowym, choć przy pozostawieniu pewnej autonomii legislacyjnej dla legislatur krajowych. Jednocześnie hierarchia prawa jest silnie przestrzegana w odniesieniu do interpretacji sądowniczej. Wyrazem hierarchii władzy jest też

² Por. A. Cuyvers, *The Confederal Comeback: Rediscovering the Confederal Form for a Transnational World*, „European Law Journal” nr 6, 2013, s. 711-738.

przekazanie federacji kompetencji uznawanych za istotne dla suwerenności, takich jak polityka zagraniczna i obronna, bezpieczeństwo wewnętrzne itp. Innym atrybutem władzy są rozwinięte instytucje polityczne i administracyjne na poziomie federacji oraz kompetencje fiskalne (budżetowo-podatkowe). Czynią one z federacji z reguły efektywnie zarządzaną strukturę państwową.

Nieco inną definicję federacji przedstawia Daniel Elazar³. Według niego federację konstruują zarówno obywatele, jak i państwa członkowskie. Autor uznaje również, że federacja – zwłaszcza w USA - przykłada większą wagę do praw obywateli aniżeli stanów federacji. Suwerenem jest więc wspólnota polityczna (*demos*) złożona z ogółu obywateli, a nie państwa członkowskie. Odwrotnie jest w konfederacjach. Przykładają one większą wagę do praw i obowiązków państw oraz ich wspólnot politycznych, a mniej do przestrzegania praw pojedynczych obywateli (lub praw człowieka).

Definicje **konfederacji** kładą najczęściej nacisk na to, że jest to stosunkowo luźna struktura suwerennych państw, która sama nie jest państwem⁴. Nie posiada ani wspólnoty politycznej, ani instytucji większościowych na szczeblu konfederacji. Państwa członkowskie pozostają dominującymi podmiotami politycznymi. Konfederacja jako związek (unia) państw może w ich imieniu realizować pewne funkcje i sprawuje kompetencje, ale zazwyczaj nie obejmują one takich obszarów, które są uznawane za kluczowe dla suwerenności, bądź nad którymi wyborcy krajowi sprawują demokratyczną kontrolę (zwłaszcza dotyczy to kwestii podatkowych i polityki budżetowej). W związku z tym potencjał fiskalny i administracyjny na szczeblu konfederacji jest niewielki.

Eksperti mają zróżnicowane opinie na temat ustroju panującego w integrującej się Europie. Elazar uznaje, że Wspólnota jest wysoko rozwiniętą konfederacją, w dodatku bez większych szans na pełną federację demokratyczną w przyszłości⁵. Podobnie Giandomenico Majone określa UE jako „udaną konfederację”, która jednak poniosła klęskę podczas prób przekształcenia w federację⁶. Tożsamość narodowa, blisko 400-letnia tradycja państw narodowych w Europie, jak również silne upolitycznienie krajowych systemów wyborczych powodują, że można wprawdzie stopniowo zwiększać transfer kompetencji sektorowych na szczebel europejski, ale nie można

³ D. J. Elazar, *The United States and the European Union: Models for Their Epochs*, w: K. Nicolaidis, R. Howse (red.), *The Federal Vision. Legitimacy and Levels of Governance in the United States and the European Union*, Oxford - New York 2001/2003, s. 31-53. Odmianą definicję federacji przedstawiają niektórzy polscy badacze. Uznają, że podstawową zasadą federalną jest rozdzielenie sfer działania (kompetencji) między szczeblem centralnym a członkami federacji przy pozostawieniu autonomii obu tych poziomów. Ponieważ w ramach tego ujęcia trudno o klarowne rozróżnienie między pojęciem federacji i konfederacji, a także z braku miejsca pominięto ten wątek. Warto zwrócić uwagę na pracę D. Kabat-Rudnickiej, *Zasada federalna a integracja ponadnarodowa. Unia Europejska między federalizmem dualistycznym a kooperatywnym*, Kraków 2010, s. 35-38.

⁴ Por. A. Cuyvers, *op. cit.*, s. 714.

⁵ D. J. Elazar, *op. cit.*, s. 49.

⁶ G. Majone, *Federation, Confederation, and Mixed Government: A EU-US Comparison*, w: A. Mc-nnon, M. Schain (red.), *Comparative Federalism: The European Union and the United States in Comparative Perspective*, Oxford - New York 2006, s. 121-148.

przenieść demokracji i głównych instytucji politycznych z poziomu narodowego na unijny. Zdaniem Elazara jednym ze źródeł ustroju konfederacyjnego funkcjonującego w Europie jest popularność na Starym Kontynencie myśli politycznej Jeana Bodina⁷. Wyklucza ona możliwość wyższej podmiotowości obywateli aniżeli suwerennych państw. Jest także silnie elitarna, to znaczy opiera integrację przede wszystkim na porozumieniu elit, a mniej na mechanizmach demokracji wyborczej. Rezultatem przywiązania do poglądów Bodina może być przewaga dyskrecyjnej „polityczności dyplomatycznej” na szczęblu unijnym nad „politycznością wyborczą” (a więc odwołującą się do dyskusji publicznej oraz werdyktu wyborców⁸).

W ocenie innych autorów Unia bazuje na fundamencie konfederacyjnym, ale z biegiem czasu wykształciła „super-strukturę” federacyjną⁹. Uznają oni, że następuje systematyczne wzmocnienie Wspólnoty przy pozostawieniu silnej władzy w gestii państw członkowskich¹⁰. Określają UE jako hybrydę ustrojową¹¹ lub federację suwerennych państw¹² (a więc *de facto* kompilację obu dyskutowanych systemów). Również w opinii znawcy prawa międzynarodowego Josepha Weilera – UE to kombinacja konfederacji i federacji. Cechą konfederacji jest m.in. wymiar instytucjonalny, a więc dominacja instytucji międzyrządowych oraz względna słabość władzy centralnej na szczęblu europejskim przy pozostawieniu silnej władzy politycznej na poziomie narodowym. Natomiast charakterystyczna dla federacji jest hierarchia systemu regulacyjnego, a więc supremacja prawa europejskiego nad narodowym i bezpośredni skutek egzekwowania unijnych regulacji na obszarze państw członkowskich. W ten sposób Europę cechuje „odgórną hierarchia” prawa (norm) i oddolny autorytet władzy politycznej (lub władzy realnej), a także konfederacyjny system instytucjonalny oraz federacyjny system regulacyjny¹³. To powoduje, że w Unii powstała luka między konfederacyjną bazą polityczną i federalną superstrukturą regulacyjną, która jednak nie ma

⁷ D. J. Elazar, *op. cit.*, s. 33. Por. J. Bodin, *Sześć ksiąg o Rzeczypospolitej*, Warszawa 1958.

⁸ Szerzej: T. G. Grosse, *O polityczności dwupoziomowego systemu politycznego w Europie*, w: J. Ruszkowski, L. Wojnicz (red.), *Multi-level governance w Unii Europejskiej*, Szczecin – Warszawa 2013.

⁹ A. Cuyvers, *op. cit.*, s. 712, 720.

¹⁰ P. Genschel, M. Jachtenfuchs, *Conclusion: The European Integration of Core State Powers*, w: P. Genschel, M. Jachtenfuchs (red.), *Beyond the Regulatory Polity? The European Integration of Core State Powers*, Oxford - New York 2014, s. 249-270.

¹¹ R. L. Watts, *Comparing Federal Systems*, Montreal – Kingston 1999, s. 69; N. Scicluna, *When Failure Isn't Failure: European Union Constitutionalism after the Lisbon Treaty*, „Journal of Common Market Studies” nr 3, 2012, s. 441-456; C. Joerges, *Taking the Law Seriously: On Political Science and the Role of Law in the Process of European Integration*, „European Law Journal” nr 2, 1996, s. 105-135; T. G. Grosse, *Hybrydowy ustrój Unii Europejskiej: dwie logiki zmian w projekcie traktatu konstytucyjnego*, „Analizy Natolińskie” nr 3, 2008.

¹² A. Dashwood, *The Relationship between the Member States and the European Union/ Community*, „Common Market Law Review” nr 2, 2004, s. 355-381; R. Schütze, *European Constitutional Law*, Cambridge – New York 2012, s. 49.

¹³ J. H. H. Weiler, *Federalism without Constitutionalism: Europe's Sonderweg*, w: K. Nicolaidis, R. Howse (red.), *The Federal Vision. Legitimacy and Levels of Governance in the United States and the European Union*, Oxford – New York, 2001/2003, s. 54-70.

odpowiedniej legitymacji demokratycznej, a tym samym realnej władzy politycznej¹⁴. Właśnie dlatego zmiany systemowe w Europie przebiegają tak wolno, a jednocześnie trudno dokonać reformy określanej jako przełom instytucjonalny w kierunku federacji demokratycznej¹⁵.

W podsumowaniu dyskusji eksperckiej można wskazać cechy ustroju konfederacyjnego w jednoczącej się Europie. Przede wszystkim nie ma wspólnoty politycznej (*demos*) na poziomie europejskim¹⁶, ani instytucji demokracji bezpośredniej (z wyjątkiem wyborów do Parlamentu Europejskiego, choć są one uznawane za bardziej narodowe aniżeli europejskie¹⁷). Nie ma też suwerena w postaci ogółu obywateli tworzących wspólnotę demokratyczną, która byłaby odniesieniem dla systemu regulacyjnego funkcjonującego w Europie i źródłem legitymacji politycznej dla prawa europejskiego (pretendującego do miana konstytucyjnego na Starym Kontynencie). Unia pozostaje przede wszystkim związkiem państw członkowskich, czego przejawem jest dominująca rola decyzyjna instytucji międzyrządowych. Superstrukturę unijną cechuje w rezultacie charakter uzupełniający, a nie nadrzędny względem państw członkowskich¹⁸, ma ona przede wszystkim ułatwiać realizację celów narodowych, a nie narzucać państwom cele europejskie.

Nie ma państwa europejskiego, a potencjał instytucjonalny, administracyjny i finansowy UE jest bardzo skromny¹⁹. Przykładem jest niewielka liczba urzędników unijnych w porównaniu z pracującymi w administracji narodowej, a także ograniczenie egzekucji do obszaru regulacyjnego oraz powierzenie jej administracji i sądom w państwach członkowskich²⁰. Budżet UE jest niezwykle skromny i wynosi ok. 1% PKB. Stanowi to jedynie 2% wszystkich środków publicznych w Europie (dla porównania budżet federalny w USA dysponuje ponad 51% środków publicznych, natomiast w Szwajcarii 33%²¹). Bruksela nie ma własnych dochodów podatkowych niezależnych od państw członkowskich²². Brak więc kompetencji, które można określić jako „pozytywny federalizm fiskalny” (a więc zdolność generowania własnego potencjału fiskalnego na szczeblu federalnym). Najważniejsze uprawnienia – zwłaszcza uznawane za istotne dla suwerenności – pozostają w gestii państw i w niewielkim stopniu

¹⁴ A. Cuyvers, *op. cit.*, s. 712, 727.

¹⁵ Szerzej: T. G. Grosse, *Europa na rozdrożu*, Warszawa 2008, rozdz. 10.

¹⁶ J. H. H. Weiler, *op. cit.*, s. 56.

¹⁷ S. Hix, M. Marsh, *Second-order effects plus pan-European political swings: an analysis of European Parliament elections across time*, „Electoral Studies” nr 30, 2011, s. 4-15.

¹⁸ A. Cuyvers, *op. cit.*, s. 711, 737.

¹⁹ P. Genschel, M. Jachtenfuchs, *Conclusion ...*, s. 254, 266.

²⁰ D. Keleman, *Building the New European State? Federalism, Core State Powers, and European Integration*, w: P. Genschel, M. Jachtenfuchs (red.), *Beyond the Regulatory Polity? ...*, s. 211-229.

²¹ *Ibidem*, s. 220.

²² M. Hallerberg, *Why is there Fiscal Capacity but Little Regulation in the US, but Regulation and Little Fiscal Capacity in Europe? The Global Financial Crisis as a Test Case*, w: P. Genschel, M. Jachtenfuchs (red.), *Beyond the Regulatory Polity? ...*, s. 87-104. Dochodami budżetu UE są m.in. cła na artykuły importowane z państw trzecich, cła na artykuły rolne importowane z krajów trzecich oraz dochody z tytułu podatku VAT. Wszystkie one są jednak gromadzone przez państwa członkowskie, a następnie (część tych wpływów) jest przekazywana do UE.

są przenoszone na szczebel europejski. Dotyczy to przede wszystkim polityki obronnej i zagranicznej²³, ale obejmuje również wiele uprawnień w zakresie redystrybucji, przynależących do polityki fiskalnej (budżetowej). Przykładem jest polityka socjalna, zdrowotna, edukacyjna itp. W zakresie bezpieczeństwa wewnętrznego zachodzi stopniowa europeizacja, a więc przenoszenie kompetencji na szczebel UE bądź ich koordynacja z poziomu europejskiego, niemniej jest to nadal domena przede wszystkim rządów narodowych²⁴. Zmiana traktatów (czyli prawa o charakterze konstytucyjnym) jest dokonywana jednomyślnie, co jest normą systemów konfederacyjnych. Możliwa jest również secesja, czyli wystąpienie z UE, co jest cechą konfederacji (przynajmniej formalną)²⁵. Warto zauważyć, że próba secesji w ramach federacji amerykańskiej zakończyła się wojną domową (1861-1865), co później dodatkowo wzmocniło władzę centralną federacji i zmniejszyło zakres autonomii stanów.

Natomiast o charakterze federalnym w Europie decyduje przede wszystkim system prawny, a zwłaszcza zasada supremacji i skutku bezpośredniego²⁶. Niektórzy specjaliści podkreślają²⁷, że obie zasady prawa UE są zaczerpnięte z doświadczeń państw federalnych, a nie innych organizacji międzynarodowych. W przypadku tych organizacji obowiązuje raczej znacznie słabsza norma wzajemności, która stwarza większe możliwości elastycznego stosowania przepisów lub wystąpienia z danego reżimu prawnego. Tymczasem zasada supremacji – przynajmniej w założeniach – powinna być stosowana bezwarunkowo, w sposób ostateczny i na całym terytorium federacji, co ma wymiar unifikacyjny. Także przekazanie Unii kompetencji w ramach wewnętrznej i zewnętrznej polityki handlowej oraz inne polityki wspierające funkcjonowanie wspólnego rynku są uznawane za cechy federacyjne²⁸. Stopniowo rosną kompetencje Wspólnoty w zakresie polityki fiskalnej. Dotyczą one przede wszystkim regulowania polityk budżetowych i próby harmonizacji polityki podatkowej w państwach członkowskich, co można określić mianem „negatywnego federalizmu fiskalnego”. Inną cechą zbliżającą ustrój Unii do federacji jest odejście od zasady równej liczby głosów dla każdego państwa w instytucjach międzyrządowych oraz rosnąca tendencja do stosowania większościowych procedur podejmowania decyzji. O tendencji federacyjnej świadczy też wzmacnianie roli politycznej Parlamentu Europejskiego, zwłaszcza od momentu wprowadzenia wyborów bezpośrednich (1979) i w wyniku stopniowego zwiększania udziału tej instytucji w procesie legislacyjnym.

Dyskusja na temat przedstawionego dalej zjawiska zróżnicowanej integracji w Europie od samego początku była wielowątkowa i złożona, towarzyszyły jej rozbieżne koncepcje polityczne rozwoju integracji, także w warstwie ustrojowej. W okresie kry-

²³ Szerzej: A. Menon, *Defence Policy and the Logic of High Politics*, w: P. Genschel, M. Jachtenfuchs (red.), *Beyond the Regulatory Polity? ...*, s. 66-84 (zwłaszcza s. 67).

²⁴ D. Keleman, *op. cit.*, s. 218.

²⁵ Por. G. Majone, *op. cit.*, s. 142.

²⁶ P. Genschel, M. Jachtenfuchs, *Conclusion ...*, s. 268.

²⁷ W. Phelan, *Why do the EU Member States Accept the Supremacy of European Law? Explaining Supremacy as an Alternative to Bilateral Reciprocity*, "Journal of European Public Policy" nr 5, 2011, s. 766-777.

²⁸ A. Cuyvers, *op. cit.*, s. 721.

zysu strefy euro dominujące zdawały się rozwiązania, które zmierzały w stronę trwałej segmentacji i sprzyjały kształtowaniu asymetrycznych stosunków władzy między państwami UE. Ma to swoje konsekwencje ustrojowe w postaci wzmocnienia tendencji konfederacyjnej względem federacyjnej.

SEGMENTACJA POLITYCZNA W EUROPIE

Zdaniem niektórych autorów²⁹ zróżnicowana integracja stała się sposobem zapewniającym rozwój integracji europejskiej – zarówno w odpowiedzi na kolejne rundy „poszerzania” Wspólnoty (tj. zwiększania liczby członków UE), jak i w związku z chęcią „pogłębiania” współpracy w Europie. Można ją więc traktować jako jedną z głównych metod zapewniających postępy integracji, a nawet uznać współczesny ład polityczny w Europie za „system zróżnicowanej integracji”³⁰. Omawiany termin jest definiowany jako odejście od harmonizującej (lub ujednolicającej) integracji wszystkich państw członkowskich we wszystkich obszarach współpracy politycznej (tj. politykach publicznych i poszczególnych obszarach prawa europejskiego)³¹. Tego typu ujednoczenie traktowane jest jako stan idealny, który z różnych względów nie jest realizowany w praktyce, a dążenie do pełnej harmonizacji może nawet utrudnić (choćby przejściowo) postępy integracji na Starym Kontynencie. Dlatego też zróżnicowana integracja jest traktowana jako sposób przewyciężenia tych trudności. Można spotkać opinie³², że zróżnicowanie obejmuje też odmienne metody zarządzania lub różny stopień centralizacji polityk europejskich. Niemniej istotą zróżnicowania jest odmienny udział poszczególnych państw UE w politykach europejskich.

Na początku procesów integracyjnych w Europie podstawowym założeniem było dążenie do jednolitości. Wszelkie odstępstwa od tej reguły były traktowane jako tymczasowe wyjątki (np. w formie okresów przejściowych). Proces różnicowania rozpoczął się w latach 90. ubiegłego wieku wraz z wprowadzeniem w traktacie z Maastricht unii walutowej tylko dla części członków Wspólnoty, jak również permanentnej derogacji (*opt-out*) dla niektórych państw z pewnych obszarów polityk europejskich (UGW, społecznej i obronnej). Kolejne zmiany traktatowe pogłębiały to zjawisko, a także wprowadzały jego nowe formy. Traktat amsterdamski wprowadził mechanizm „bliższej integracji” nazwany w traktacie z Nicei „wzmocnioną współpracą” (*enhanced cooperation*). W okresie kryzysu strefy euro po raz pierwszy zastosowano ten mechanizm w praktyce, m.in. w sprawie jednolitego patentu europejskiego (25 państw), międzynarodowych rozwodów (15), podatku od transakcji finansowych (wstępnie 11)³³.

²⁹ Por. D. Leuffen, B. Rittberger, F. Schimmelfennig, *Differentiated Integration. Explaining Variation in the European Union*, New York 2013, s. 1, 245.

³⁰ *Ibidem*.

³¹ Szerzej: J. Ziółkowska, *Systematyzacja procesów zróżnicowania i segmentacji politycznej w procesach integracyjnych*, (paper) 2014, s. 4.

³² D. Leuffen, B. Rittberger, F. Schimmelfennig, *op. cit.*, s. 8.

³³ N. von Ondarza, *Na drodze do unii w Unii. Instytucjonalne następstwa zróżnicowanej integracji w ramach strefy euro dla UE*, „Nowa Europa. Przegląd Natoliński” nr 3 (16), 2013, s. 132-162.

Kolejnym mechanizmem zróżnicowania jest „stała współpraca strukturalna” wprowadzona traktatem lizbońskim we Wspólnej Polityce Bezpieczeństwa i Obrony (WPBiO). Jeszcze innym przejawem zróżnicowania są traktaty zawierane przez część członków UE poza strukturami Wspólnoty (pomimo że dotyczą pogłębienia współpracy europejskiej). Przykładem był początkowo układ z Schengen (później włączony do prawa europejskiego), a później tzw. pakt fiskalny³⁴. Obecnie około 40% prawa UE jest objęte zróżnicowaną integracją³⁵. Dotyczy to przede wszystkim wspólnego rynku, przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości (PWBis) oraz UGW, w mniejszym zaś stopniu WPBiO i Karty Praw Podstawowych. Większość wyłączeń ma charakter okresowy, choć stopniowo zwiększa się też zakres permanentnych derogacji. Zróżnicowana integracja wykazuje wyraźną tendencję wzrostową³⁶ i charakteryzuje się przewagą zarządzania międzyrządowego nad rozwiązaniami wspólnotowymi (w tym nad delegacją uprawnień do instytucji technokratycznych). Jest też okazją do zwiększania wpływu politycznego przez największe państwa³⁷. Niemniej niektóre obszary zróżnicowania mają charakter dualny, tj. zarówno międzyrządowy, jak i wspólnotowy (UGW), a inne stopniowo ulegają uwspólnotowieniu (PWBis). Zróżnicowanie stało się więc metodą rozwoju integracji europejskiej. W dużym stopniu jest także sposobem kształtowania przyszłości polityczno-ustrojowej projektu europejskiego.

Zdefiniowania wymaga również pojęcie segmentacji politycznej. Jest ona takim sposobem zróżnicowania, który ma charakter trwały i niesie konsekwencje ustrojowe dla procesów integracyjnych³⁸. Wyodrębnia ona państwa mające istotne znaczenie dla dalszego rozwoju UE na tle mniej zaangażowanych lub wręcz wykluczonych z pewnych obszarów współpracy. Te pierwsze można określić jako państwa centralne w integrującej się Europie; drugie tworzą dalszy lub mniej wpływowy krąg integracyjny. Z tego względu, jak również z uwagi na usytuowanie geograficzne, państwa mniej zaangażowane można określić jako peryferyjne. Podział na centrum i peryferie w Europie dotyczy więc nie tylko udziału w poszczególnych politykach europejskich, ale i zakresu władzy w procesach integracyjnych. W ten sposób segmentacja polityczna stwarza warunki dla trwałej kategoryzacji członkostwa (lub hierarchii władzy między państwami centralnymi i peryferyjnymi). Umożliwia też zarządzanie polityczne całą Unią (w tym także drugim kręgiem integracyjnym) przez państwa tworzące rdzeń integracji.

Zastanawiając się nad różnicą terminologiczną między „zróżnicowaną integracją” a „segmentacją polityczną” w Europie można odwołać się do podziału zaproponowa-

³⁴ Pakt fiskalny, tj. *Traktat o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w Unii Gospodarczej i Walutowej* został uzgodniony w 2011 r. i podpisany w marcu 2012 r.

³⁵ F. Schimmelfennig, T. Winzen, *Instrumental and Constitutional Differentiation in the European Union*, „Journal of Common Market Studies” nr 2, 2014, s. 354-370.

³⁶ *Ibidem*, s. 359.

³⁷ D. Leuffen, B. Rittberger, F. Schimmelfennig, *op. cit.*, s. 19.

³⁸ J. Ziółkowska, *op. cit.*, s. 5.

nego przez Franka Schimmelfenniga i Thomasa Winzena³⁹. Zauważyli oni, że czym innym jest „zróżnicowanie instrumentalne”, które najczęściej jest przejściowe i dotyczy kwestii operacyjno-technicznych związanych z udziałem danego państwa w poszczególnych politykach europejskich, czym innym natomiast „zróżnicowanie konstytucyjne”, które jest permanentnym (lub długotrwałym) wyłączeniem tego państwa z danej polityki, wiążącym się najczęściej z poczuciem narodowej suwerenności, jak również niechęcią do dalszego udziału w „pogłębianiu” integracji europejskiej.

Jak wspomniano, zróżnicowana integracja jako instrument kształtowania dokonujących się procesów jest często wykorzystywana przez polityków dla przedstawienia własnej wizji przyszłości UE. Idąc tym tropem możemy wyszczególnić trzy modele zróżnicowanej integracji i jednocześnie odmienne podejścia trzech największych państw członkowskich w ramach debaty o przyszłości integracji europejskiej. Jako pierwszy pojawił się projekt „stopniowej integracji” Willy’ego Brandta (1974) i nawiązujące do tego podejście Leo Tindemansa (1975), które później nazwano koncepcją „Europy wielu prędkości”. Można ten model określić mianem awangardy rozwoju procesów integracyjnych wybranej grupy państw, ale przy założeniu późniejszego ich doganiania przez inne kraje i pełnej harmonizacji w ramach prawa wspólnotowego. Zróżnicowanie ma więc charakter przejściowy i powinno odbywać się w ramach porządku wspólnotowego. Model awangardy jest najbliższy niemieckiej koncepcji przyszłości integracji europejskiej, a więc bez wprowadzania trwałej segmentacji politycznej. Wyłączenia mają bardziej wymiar organizacyjno-techniczny, np. wynikający z potrzeby dostosowania gospodarki danego państwa do warunków unii walutowej⁴⁰. Wspomniany model mógłby potencjalnie prowadzić do federacji (przynajmniej w zakresie kompetencyjnym), gdyż proces zróżnicowania jest z założenia tymczasowy.

Odpowiedzią Brytyjczyków był model elastycznej integracji określany mianem „à la carte”, zaproponowany przez Ralfa Dahrendorfa (1979), a później ponownie przez Johna Majora (1994). Koncepcja zakłada minimum harmonizacji (głównie w odniesieniu do wspólnego rynku) i pełną dobrowolność uczestnictwa w pozostałych obszarach współpracy europejskiej, jednakże przede wszystkim opartego na relacjach międzyrządowych. Jest to więc model, który ma utrudnić postępy integracji rozumianej jako rozwój harmonizującego prawa europejskiego i metody wspólnotowej (osłabia rolę instytucji ponadnarodowych). Przeciwdziała także trwałej segmentacji politycznej w Europie, gdyż uniemożliwia określenie klarownych granic między różnymi kręgami integracyjnymi. Omawiana koncepcja bazuje na wizji konfederacyjnej, a nawet ma blokować tendencje federacyjne (przede wszystkim w zakresie dalszego transferu kompetencji i utrudniania harmonizacji prawa).

Trzecim nurtem w dyskusji były propozycje francuskie, które w największym stopniu zmierzały do segmentacji politycznej w Europie. Prekursorem była propozycja

³⁹ F. Schimmelfennig, T. Winzen, *op. cit.*, s. 361-363.

⁴⁰ Taki charakter miała – jak się wydaje – propozycja „twardego rdzenia” Wolfganga Schäublego i Karla Lamersa (1994) związana z dyskusją na temat unii walutowej w Europie, która traktowała wyodrębnienie państw rdzenia jako mechanizm tymczasowy. Por. J. Ziolkowska, *op. cit.*, s. 14.

„zmiennej geometrii” Gérarda Tardy’ego (1979), a następnie „koncentrycznych kręgów” Eduarda Balladura (1994). Istotą tych propozycji było wprowadzenie trwałego podziału między kręgami integracyjnymi lub między państwami centralnymi i peryferyjnymi. Koncepcje te służą koncentracji władzy w ramach rdzenia integracyjnego, co ułatwia zarządzanie całą Wspólnotą, w tym również jej zewnętrznym kręgiem. Ma to odbudować nie tylko skuteczność zarządzania europejskiego, ale przede wszystkim słabnącą dominację Francji w jednoczącej się Europie. Z tych względów propozycje francuskie z reguły nawiązują do międzyrządowych mechanizmów współpracy, które w pewnych obszarach podważają metodę wspólnotową i kompetencje instytucji ponadnarodowych. Projekty segmentacji politycznej niosą ryzyko dezintegracyjne, a przynajmniej zmierzają do zmiany dotychczasowego, wspólnotowego modelu integracyjnego⁴¹. Wspomniana koncepcja wydaje się w mniejszym stopniu służyć transferowi kompetencji na poziom europejski, a bardziej zapewnieniu hierarchii władzy państw centralnych nad peryferyjnymi. Zmierza więc w kierunku ustroju, który można określić mianem „asymetrycznej konfederacji”.

Okres kryzysu strefy euro wydaje się najbardziej korzystny dla rozwoju tej ostatniej metody integracyjnej. Ważnym celem dyplomacji francuskiej w tym czasie było wzmocnienie segmentacji politycznej w UE, niezbyt precyzyjnie określone jako dążenie do powstania „Europy dwóch prędkości”. Zamierzeniem Paryża było wykorzystanie kryzysu do wzmocnienia segmentacji, a więc trwałego podziału między dwoma kręgami integracyjnymi w Europie (tymczasem odwołanie do „prędkości” sugeruje przejściowe zróżnicowanie tempa integracji). Podstawą tych procesów miała być strefa euro i jej wzmocnienie instytucjonalne. Niemcy były niechętne pogłębianiu integracji europejskiej wyłącznie w ramach strefy euro, gdyż nadmiernie wzmocniłoby to pozycję geopolityczną Paryża i jego sojuszników w Europie. Dlatego Berlin podkreślał konieczność przyjęcia nowych rozwiązań dotyczących strefy euro także dla tych państw, które w przyszłości chcą przyjąć europejską walutę lub deklarują dobrowolne uczestnictwo w negocjowanych porozumieniach. Dotyczyło to m.in. Polski, która w tym okresie była bliskim sojusznikiem Niemiec na arenie europejskiej.

W czasie kryzysu doprowadzono do podwyższenia statusu eurogrupy i jej wsparcia poprzez rozbudowę aparatu urzędniczego. Powołano nową instytucję szczytu przywódców strefy euro. W ten sposób skompletowano osobną strukturę instytucji międzyrządowych wyłącznie dla strefy euro⁴². Wprowadzono specjalne instrumenty wsparcia przeznaczone dla UGW, np. Europejski Mechanizm Stabilności. Swoje oddziaływanie nasiliły nieformalne mechanizmy władzy, preferujące decydentów z UGW w instytucjach UE⁴³. Ważnym odstępstwem od tej reguły stał się wybór Donalda Tuska na przewodniczącego Rady Europejskiej (w 2014 r.), niemniej może to okazać się tylko jednostkowym przypadkiem, nie zmieniającym zasadniczego trendu. Szefem Komisji Europejskiej w tym czasie został polityk wywodzący się z państwa strefy euro (Jean-

⁴¹ Por. *ibidem*, s. 23.

⁴² N. von Ondarza, *op. cit.*, s. 141-142.

⁴³ *Ibidem*, s. 151.

-Claude Juncker), wcześniej długoletni przewodniczący eurogrupy. Z podobnych powodów polskiej prezydencji w 2011 r. nie udało się uzyskać zgody na uczestniczenie w spotkaniach eurogrupy, choć omawiano tam ważne dla walki z kryzysem rozwiązania prawne i organizacyjne⁴⁴. W okresie kryzysu rozpoczęto dyskusję nad wyłonieniem osobnej izby dla unii walutowej w ramach Parlamentu Europejskiego, powołania osobnego budżetu dla strefy euro, a także podziału w łonie Komisji Europejskiej na komisarzy reprezentujących UGW i resztę UE⁴⁵. W praktyce w wielu spośród wymienionych instytucji następują nieformalne procesy segmentacji politycznej na dwa kręgi integracyjne (np. urzędnicy z państw strefy euro obsługują sprawy dotyczące UGW)⁴⁶. Omawiano też koncepcję wyznaczenia ministra finansów w obrębie Komisji, który posiadałby daleko idące kompetencje dotyczące budżetów narodowych – przede wszystkim w strefie euro, ale także w odniesieniu do pozostałych państw UE⁴⁷. Powołanie unii bankowej oraz wzmocnienie nadzoru nad bankami dotyczyło przede wszystkim strefy euro. Zgodnie z komunikatem Komisji Europejskiej miał to być kamień milowy dla pogłębienia integracji politycznej w ramach unii walutowej⁴⁸. Pozostałe państwa mają prawo w niej uczestniczyć, ale na zasadach asymetrycznych – mogą przyjąć większość obowiązków i decyzji nadzorczych EBC (Europejskiego Banku Centralnego), ale przy ograniczonym wpływie decyzyjnym⁴⁹. Tego typu zasady zwiększają nierówność władzy politycznej między dwoma kręgami integracyjnymi w UE. Główne decyzje bowiem mogą być podejmowane przez państwa należące do unii walutowej z uwzględnieniem ich interesów politycznych oraz ekonomicznych.

Kooperacja w ramach unii bankowej i innych instytucji strefy euro będzie zapewne sprzyjała konsolidacji współpracy politycznej w obrębie UGW. Kryzys uwydatnił znaczenie strefy euro dla dalszej współpracy w UE, co może mieć dalekosiężny wpływ na inne polityki publiczne i obszary zróżnicowanej integracji⁵⁰. W ten sposób strefa euro w coraz większym stopniu wyznacza granicę między wewnętrznym i zewnętrznym kręgiem integracyjnym i uprawdopodobnia model polityczny opierający się na trwałej segmentacji politycznej⁵¹. Jednocześnie w obrębie tej strefy podstawowe znaczenie zachowuje sześć państw założycielskich Wspólnoty, które nie podlegają zróżnicowaniu integracyjnemu – zawsze należą do europejskiej awangardy. Kryzys

⁴⁴ *Ibidem*, s. 141.

⁴⁵ *Raport końcowy Grupy Refleksyjnej ds. Przyszłości Unii Europejskiej ministrów SZ Austrii, Belgii, Danii, Francji, Hiszpanii, Holandii, Luksemburga, Niemiec, Polski, Portugalii i Włoch*, 17 września 2012, www.msz.gov.pl (dostęp 29.09.2012).

⁴⁶ N. von Ondarza, *op. cit.*, s. 155.

⁴⁷ *Germany pushes eurozone fusion*, “Financial Times” 28.03.2014, s. 3.

⁴⁸ *Commission proposes new ECB powers for banking supervision as a part of a banking union*, European Commission, Press Release, Brussels, 12 September 2012, s. 2.

⁴⁹ D. Howarth, L. Quaglia, *Banking Union as Holy Grail: Rebuilding the Single Market in Financial Services, Stabilizing Europe's Banks and 'Completing' Economic and Monetary Union*, “Journal of Common Market Studies” 2013, vol. 51, Annual Review, s. 103-123.

⁵⁰ N. von Ondarza, *op. cit.*, s. 132-133, 137, 150; D. Leuffen, B. Rittberger, F. Schimmelfennig, *op. cit.*, s. 19; F. Schimmelfennig, T. Winzen, *op. cit.*, s. 366.

⁵¹ N. von Ondarza, *op. cit.*, s. 158.

wypuklił również rolę dwóch największych państw tej strefy, tj. Niemiec i Francji⁵². Decyzje polityczne wypracowane w obrębie tego rdzenia politycznego mogą być następnie przenoszone na zewnętrzny krąg integracyjny m.in. poprzez regulacje wspólnotowe. Będzie to zapewne dotyczyło nie tylko zagadnień związanych z rynkami finansowymi lub dotyczących wspólnego rynku, ale także wielu innych spraw publicznych⁵³. Wpływ ten będzie wzmacniać reforma głosowania w instytucjach międzyrządowych UE wprowadzona traktatem lizbońskim, obowiązująca od 2014 r.⁵⁴ W ramach nowego systemu państwa UGW będą miały zapewnioną tzw. większość kwalifikowaną w tych instytucjach europejskich⁵⁵. W ten sposób lizboński system głosowania oraz pogłębienie integracji wewnątrz strefy euro zwiększy decyzyjność instytucji europejskich i odbuduje wpływy polityczne dwóch największych państw członkowskich. Utrwali również na dłuższy czas podział na dwa kręgi integracyjne w Europie. Dodać należy, że unia bankowa prawdopodobnie pogłębi zależność ekonomiczną państw zewnętrznego kręgu integracyjnego od państw centralnych i ich podmiotów gospodarczych. EBC będzie kierował się przede wszystkim dobrem strefy euro przywiązując mniejszą wagę do sytuacji w państwach zewnętrznego kręgu integracyjnego⁵⁶. Według niektórych opinii⁵⁷ istnieje możliwość zbudowania w Radzie Nadzorczej EBC koalicji państw goszczących, broniących interesów rynków słabiej rozwijających się lub usytuowanych peryferyjnie. Należy jednak wątpić, aby tego typu współpraca była skuteczna w dłuższej perspektywie. Bardziej prawdopodobna jest dominacja największych państw UGW i interesów ich największych grup finansowych. Perspektywa nadzorów z państw macierzystych będzie w tej sytuacji bardziej uprzywilejowana aniżeli z krajów goszczących.

W podsumowaniu należy zauważyć, że okres kryzysu przyczynił się do wzmocnienia trwałej segmentacji politycznej między strefą euro a „zewnętrznym kręgiem” integracyjnym, choć zwiększył też podział wewnątrz samej UGW (między państwami centralnymi a uznawanymi za peryferyjne i korzystającymi ze wsparcia europejskiego). Proces ten przyczynił się też do zmiany charakteru integracji europejskiej. Wzmocnił zarządzanie międzyrządowe i hierarchię władzy między poszczególnymi państwami. Trudno uznać, że sprzyja to postępowi federalizacji, a bardziej zdaje się kształtować **asymetryczną konfederację** w Europie.

⁵² *Ibidem*, s. 147-149.

⁵³ Por. W. Münchau, *Banking union will not end Europe's crisis*, „Financial Times” 21 October 2012; P. Whyte, *What a banking union means for Europe?* Centre for European Reform, December 2012, s. 1, 6-7; *Safeguarding the Single Market: How to achieve a balanced European Banking Authority*, Open Europe, London October 2012, s. 4-6.

⁵⁴ S. Fabbrini, *Podejście międzyrządowe i jego granice: ocena odpowiedzi Unii Europejskiej na kryzys strefy euro*, „Nowa Europa. Przegląd Natoliński” nr 3, 2013, s. 46-63.

⁵⁵ W okresie przejściowym do 2017 r. na wniosek pojedynczego państwa można stosować dawny sposób głosowania.

⁵⁶ Por. J. Zettelmeyer, E. Berglőf, R. de Haas, *Banking union: The view from emerging Europe*, w: T. Beck (red.), *Banking Union for Europe. Risk and Challenges*, CEPR London 2012, s. 63-76.

⁵⁷ S. Kluza, *Bilans unii bankowej może być korzystny*, „Dziennik Gazeta Prawna” 18.12.2012, A11.

PODSUMOWANIE

UE jest hybrydą posiadającą cechy zarówno konfederacji, jak i federacji. Bazą tego systemu jest związek państw członkowskich, a więc struktura konfederacyjna. Jednak wraz z upływem czasu następowała zmiana w kierunku federalnym. Na razie nie prowadzi ona do pełnej federacji, czego wyrazem jest utrzymująca się luka między demokratyczną władzą sprawowaną na poziomie narodowym a superstrukturą administracyjną i sądowniczą na szczeblu unijnym. Elity narodowe są w większości niechętne idei wprowadzenia pełnej federacji politycznej w Europie, zaś zeuropeizowane elity wspomnianej superstruktury konsekwentnie dążą w kierunku federacji, choć bardziej na polu regulacyjnym aniżeli politycznym.

Kryzys strefy euro wymuszał zmiany w kierunku federacji, sprzyjając delegowaniu kompetencji na szczebel europejski, ale bez wprowadzania adekwatnych zmian ustroju politycznego. Ten pozostaje niezmiennie przede wszystkim konfederacyjny. Pojawiła się więc silna presja na transfer władzy administracyjnej na poziom europejski, ale przy jednoczesnej blokadzie zmian w kierunku federacji demokratycznej⁵⁸. Potwierdza to moją wcześniejszą tezę⁵⁹ o braku możliwości dokonania przełomu instytucjonalnego w Unii – jak się okazało – nawet w okresie egzystencjalnego kryzysu strefy euro. Utrzymywanie dysonansu między rozbudowaną sferą władzy instytucji technokratycznych a deficytem instytucji demokratycznych w UE wydaje się na dłuższą metę konfliktogenne i prowadzące do niestabilności, nawet jeśli w krótkim okresie możliwa jest poprawa efektywności zarządzania.

Pod pewnymi względami baza konfederacyjna Unii została już wzmocniona. Podczas kryzysu strefy euro rosło znaczenie instytucji międzyrządowych, a jednocześnie relatywnie słabły wpływy innych instytucji unijnych (przede wszystkim Komisji, ale także Parlamentu)⁶⁰. O istnieniu tych tendencji świadczy fakt, że zadanie wypracowania początkowego pakietu reform (później nazwanego „sześciopakiem”) powierzono zespołowi międzyrządowemu pod kierunkiem przewodniczącego Rady Europejskiej Hermana Van Rompuy’a (2010). Zostało to uznane za nieformalne osłabienie prawa Komisji do inicjatywy ustawodawczej⁶¹. Innym przykładem są kolejne umowy zawierane w czasie kryzysu, a więc traktat normujący funkcjonowanie Europejskiego Me-

⁵⁸ J. Pisani-Ferry, *The Euro Crisis and Its Aftermath*, Oxford – New York, s. 169.

⁵⁹ T. G. Grosse, *Europa na...*, rozdz. 10.

⁶⁰ R. Cisotta, *Jaką rolę ma odgrywać Komisja Europejska w nowym zarządzaniu Unią Gospodarczą i Walutową?* „Nowa Europa. Przegląd Natoliński” nr 3, 2013, s. 163-187; S. Fabbrini, *Podejście międzyrządowe ...*, s. 56; D. Hodson, *Governing the Euro Area in Good Times and Bad*, Oxford – New York 2011; U. Puetter, *Europe’s deliberative intergovernmentalism: the role of the Council and European Council in EU economic governance*, „Journal of European Public Policy” nr 19, 2012, s. 161-178; D. Dinan, *Governance and Institutions: Impact of the Escalating Crisis*, „Journal of Common Market Studies” nr 50, 2012, Annual Review, s. 85-98; M. Chang, *Understanding the rules of European economic governance: Economics, politics, and wishful thinking*, „Journal of European Integration” nr 34, 2012, s. 297-303.

⁶¹ Szerzej na ten temat zob. M. Chang, *Fiscal Policy Coordination and the Future of the Community Method*, „Journal of European Integration” nr 35, 2013, s. 255-269.

chanizmu Stabilności⁶² oraz pakt fiskalny. Powstały one poza prawem unijnym jako umowy *stricto* międzyrządowe państw sygnatariuszy, co ograniczyło rolę instytucji wspólnotowych⁶³. Oprócz tego w kryzysie wzmocniono organizacyjnie istniejące instytucje międzyrządowe w UE, w tym m.in. rozbudowano sekretariat przewodniczącego Rady Europejskiej Van Rompuy'a oraz obsługę administracyjną eurogrupy i szczytów strefy euro. Tę ostatnią instytucję powołano nieformalnie w 2008 r., ale zalegalizowano paktem fiskalnym w 2012 r.

W czasie kryzysu wystąpiła wprawdzie tendencja do wzmocnienia kompetencji instytucji europejskich (m.in. Komisji oraz Europejskiego Banku Centralnego), ale była ona powiązana ze znaczną presją polityczną wywieraną na te instytucje przez najsilniejsze rządy. Skutkowało to osłabieniem ich autonomii względem instytucji międzyrządowych i nieformalnych wpływów politycznych największych państw. Towarzyszyła temu pasywność Parlamentu Europejskiego i stosunkowo niewielka aktywność Trybunału Sprawiedliwości UE, zwłaszcza w walce z kryzysem. Swego rodzaju „wycofanie” tych instytucji dowodzi, że w sytuacji kryzysowej jedynie państwa mają odpowiedni mandat polityczny i środki finansowe, aby podejmować zdecydowane działania. Trudno znaleźć lepszy dowód na to, że ustrój funkcjonujący w Europie opiera się na podstawie konfederacyjnej. Oprócz tego kryzys uaktywnił środowiska eurosceptyczne i obniżył poparcie społeczne dla integracji. Ożywił też narodowe instytucje, zwłaszcza parlamenty i sądy konstytucyjne, które domagały się w polityce unijnej większego respektowania suwerennych praw ich macierzystych wspólnot politycznych. Osłabiło to gotowość elit (zarówno europejskich, jak i narodowych) do podejmowania reform w kierunku wprowadzenia federacji demokratycznej w Europie.

Kryzys służył zróżnicowanej integracji, określanej też mianem „Europy dwóch prędkości”, a więc pogłębił podział między strefą euro a resztą UE (choć także podzielił wewnątrz samą strefę)⁶⁴. Zróżnicowanie integracji budziło od samego początku kontrowersje. Było widoczne przynajmniej od czasu traktatu z Maastricht i w założeniach miało służyć rozwojowi integracji europejskiej. Celem miało być wzmocnienie centrum politycznego w Europie, m.in. poprzez transfer kolejnych kompetencji do instytucji unijnych, niejednokrotnie uznawanych za ważne dla narodowej suwerenności (m.in. w polityce monetarnej, fiskalnej, obronnej, bezpieczeństwie wewnętrznym itp.). Miało też przynajmniej trzy różne odniesienia do wizji politycznej dalszego rozwoju integracji. Tylko jedna z nich, niemiecka, mogła potencjalnie torować drogę rozwiązaniom w pełni federalnym. W założeniach tej koncepcji okres zróżnicowania terytorialnego miał być przejściowy, a więc po pewnym czasie outsiderzy mieli

⁶² Traktat o utworzeniu Europejskiego Mechanizmu Stabilności został podpisany w ostatecznej wersji 2 lutego 2012 r. w Brukseli. Wszedł w życie pod koniec września 2012 r. (wraz z ratyfikacją tej umowy przez Niemcy). Na temat paktu fiskalnego por. przypis 34.

⁶³ Traktat o utworzeniu Europejskiego Mechanizmu Stabilności został później włączony do prawa unijnego w wyniku wejścia w życie zmiany art. 136 TFUE.

⁶⁴ Szerzej: T. G. Grosse, *Zmiana modelu integracji w czasie kryzysu*, „Rocznik Europeistyczny” nr 1/2015 (w druku).

przyłączyć się do pogłębionej współpracy w danej dziedzinie. Podobnie było z rozwiązaniami międzyrządowymi (a więc konfederacyjnymi) stosowanymi najczęściej w ramach omawianej formy współpracy. Zakładano, że po pewnym czasie zarządzanie zostanie w pełni przekazane instytucjom UE oraz poddane w całości reżimowi prawa europejskiego.

Podczas kryzysu okazało się, że zróżnicowanie integracji zmierza bardziej w kierunku trwałej segmentacji na różne grupy państw aniżeli tymczasowego zróżnicowania. Trudno to uznać za proces zbliżenia do federacji. W ramach ustroju federalnego istnieje bowiem tendencja do harmonizacji i wprowadzania spójności stosowanych rozwiązań, a secesja części terytorium z danego reżimu federalnego jest wykluczona. Nawet przykłady stosowania w czasie kryzysu „wzmocnionej współpracy” (dotyczące m.in. jednolitego patentu europejskiego lub międzynarodowych rozwodów) odbywały się – zdaniem ekspertów – z pogwałceniem obowiązujących procedur i ze szkodą dla spójności systemu prawa europejskiego⁶⁵. Ponadto okazało się, że proces różnicowania integracji przynosi wyraźną asymetrię władzy w ramach UE między poszczególnymi państwami. W ten sposób pogłębienie zjawiska „Europy dwóch prędkości” (lub segmentacji politycznej) stało się okazją do kształtowania hierarchii władzy silniejszych państw nad słabszymi lub usytuowanymi peryferyjnie. Należy też zauważyć, że omawiane zjawisko nie ułatwiło wprowadzania demokracji w UE, co jest niezbędne dla ustanowienia pełnej federacji politycznej w Europie.

W kryzysie dysfunkcje zarządzania układu konfederacyjnego funkcjonującego w Europie nie były więc rozwiązywane poprzez konsekwentną federalizację, ale częściowo przez delegowanie uprawnień do instytucji europejskich, a częściowo przez segmentację i zwiększenie władzy silniejszych państw nad słabszymi. Wspomniana asymetria czyni proces integracyjny nie tylko dalekim od federacji, ale dodatkowo przyczynia się do powstania silnych napięć politycznych w ramach systemu politycznego. Może też potencjalnie być czynnikiem dezintegracyjnym w Europie.

Tekst powstał w ramach grantu Narodowego Centrum Nauki

prof. UW dr hab. Tomasz Grzegorz Grosse, Instytut Europeistyki Uniwersytetu Warszawskiego (tgrosse@uw.edu.pl)

Słowa kluczowe: zróżnicowana integracja, federacja, konfederacja, Unia Europejska

Keywords: differentiated integration, federation, confederation, the European Union

⁶⁵ F. Fabbrini, *The Enhanced cooperation Procedure: a Study in Multispeed Integration*, Research paper, Centro studi sul Federalismo, Torino, October 2012; F. Chatzistavrou, *op. cit.*, s. 100-102.

Abstract

The main purpose of this article is an attempt to answer the question whether the phenomenon of "differentiated integration" can accelerate a federal system in the European Union. The starting point of the method used in the article is an attempt to define the terms federation and confederation, as well as to distinguish the federal and confederal characteristics of the previous processes of integration in Europe. Then three main models of differentiated integration in the political discourse on the future of the integration in Europe are examined. Analysis of these models indicates whether they favor a more federal structure in Europe or hinder this systemic change, among others, enhancing confederal features of the political system in the European Union. The main conclusions of a theoretical nature are then confronted with the analysis of changes in the European integration during the eurozone crisis (2010-2014). Did it favor reforms towards a democratic federation in Europe? Could the trend towards differentiated integration (or forming the so-called Two-speed Europe) facilitate such federation? Or could it serve very different political and systemic tendencies in Europe?