

Michał Kuź: Europejskie Stany Podzielone

Czy UE ma jeszcze szansę przerodzić się w „Stany Zjednoczone Europy”, o których już w 1946 roku mówił Winston Churchill w przemówieniu wygłoszonym w Zurychu? – Przeczytaj inne teksty z „Teologii Politycznej Co Tydzień”: Superpaństwo UE?

Czy UE ma jeszcze szansę przerodzić się w „Stany Zjednoczone Europy”, o których już w 1946 roku mówił Winston Churchill w przemówieniu wygłoszonym w Zurychu? Cóż, najprostsza odpowiedź brzmi: „nie”. Nie, bo UE nigdy nie miała być „Stanami”. A ostatnie nadzieje, że się nimi stanie, upadły wraz z wejściem w życie traktatu z Lizbony. Dziś eurokraci parafrazując nieco premiera Wiktora Czernomyrdina mogą powiedzieć: „chcieliśmy tego co zawsze i wyszło też jak zwykle”. Chcieli bowiem uniwersalistycznego, biurokratycznego tworu podobnego do Europy Napoleona w chwili jej największej potęgi, a wyszło im niezborne, rozsypujące pod naporem nacjonalizmów imperium podobnego do Austro-Węgier w chwili upadku.

Prawda jest bowiem taka, że UE jest nieznośnie anachroniczna i wciąż ukradkiem nawiązuje do absolutystycznej wizji państwa – lewiatana, który wszystko co może ujednolica, homogenizuje i nieodmiennie karmi centrum kosztem peryferii. Unia Europejska i jej elity zupełnie nie zrozumiały fundamentalnego znaczenia doświadczenia amerykańskiego doświadczenia budowy republikańskiej federacji.

Dziś oczywiście taka federacja to zagadnienie czysto akademickie. Po Brexicie, po kryzysie, walutowym i uchodźczym oraz po przejściu roli hegemonia przez zagubione Niemcy nikt nikomu w Unii nie ufa na tyle, aby na poważnie myśleć o podobnych rozwiązaniach. Gdyby jednak popuścić nieco wodze fantazji, można sobie wyobrazić inną federalizację. Federalizację opartą o wzorce anglosaskie, w ramach której uniknąć można byłoby alienacji peryferii i bolesnego deficytu demokracji w centrum. Być może takie zjednoczenie chętniej poparłaby też Wielka Brytania oraz tak zwane Kraje Nowej Unii.

Oczywiście rzecz nie w tym, aby rozwiązania amerykańskie dosłownie replikować w innym przecież kontekście historycznym i geopolitycznym. Ze względu na większe niż w przypadku stanów USA różnice kulturowe i językowe, w przewidywalnej przyszłości nie powstałaby w Europie federacja tak spójna jak w Ameryce. Byłaby ona stanowczo bardziej „konfederacyjna”, mogłaby się jednak stać funkcjonującym bytem politycznym. Kiedy porównać próbę zjednoczenia krajów członkowskich UE i zjednoczenie wyłaniających się z wojny o niepodległość trzynastu Stanów Założycielskich, widać tymczasem wyraźnie, że w UE w sensie ustrojowym zrobiono wszystko dokładnie na odwrót niż w USA. Jak więc łatwo przewidzieć, i rezultaty są odwrotne, Zamiast Stanów Zjednoczonych Ameryki otrzymaliśmy „Stany Podzielone Europy”.

Kluczowe dla obecnego rozpadu UE wydają się tu trzy antynomie. Po pierwsze, deficyt demokracji i biurokratyzacja zamiast rządu reprezentatywnego. Po drugie, układ centrum-peryferie zamiast kompromisu pomiędzy słabszymi i silniejszymi bytami państwowymi. Po trzecie i najważniejsze wreszcie, brak wyraźnego podziału na

szczebel federalny/unijny i stanowy/krajowy zamiast przejrzystej i jasnej struktury federalnej. W rezultacie UE jest w polityce wewnętrznej bezzębnym, acz apodyktycznym, regulatorem, a w polityce zagranicznej słabym bytem, niezdolnym do obrony swoich interesów. Stany Zjednoczone tymczasem nawet dziś, po co najmniej dwóch okresach gwałtownej centralizacji (woja secesyjna i New Deal) są w polityce wewnętrznej zaskakująco niespójne i homogeniczne, zaś w polityce zagranicznej stanowią absolutną potęgę.

Co do pierwszego punktu, to należy zaznaczyć, że u samego zarania tym przeciwko czemu buntowały się Stany Założycielskie począwszy od 1773 (herbatka bostońska) był ni mniej, ni więcej tylko reżim biurokratyczno-regulacyjny pozostający poza kontrolą obywateli. Stąd istniejąca do dziś niechęć do biurokracji federalnej oraz jej nadmiernego rozrostu. Co jednak najważniejsze, stąd też i pewna niechęć samej biurokracji federalnej, by wchodzić w kompetencje stanów i regulować kwestie dotyczące życia codziennego ich mieszkańców.

Zjednoczenie polityczne, do którego doszło po konwencji filadelfijskiej w 1787, było wyraźnie podyktowane interesami geopolitycznymi całej grupy stanów i pierwotnie kompetencje rządu federalnego do obrony tych interesów się ograniczały. Konstytucja pozwalała więc rządowi na stworzenie armii oraz marynarki, obronę granic, regulacje celne i utworzenie wspólnej waluty. Równocześnie jednak wyraźnie zabraniała władzom centralnym przejmowanie kompetencji, których stany konstytucyjnie na szczebel federalny nie przekazały.

Stąd na przykład tak duże różnice dotyczące praw stanowych, powalające nawet na istnienie w niektórych stanach kary śmierci, a w innych nie. Stąd też odmienne regulacje dotyczące używek i alkoholu, obowiązku szkolnego czy prawa mieszkaniowego. W poszczególnych stanach funkcjonują też do pewnego stopnia różniące się systemy podatkowe, a także sposoby finansowania szkolnictwa, infrastruktury i wydatków socjalnych. Nawiasem mówiąc, pozwala to stanom konkurować w przyciąganiu inwestycji i zachęcania do osiedlania się akurat na ich terenie. I, co ciekawe, doświadczenia te nie zawsze wskazują, że ortodoksyjny neoliberalizm jest najlepszym rozwiązaniem. O ile bowiem szefowie korporacji cenią sobie niskie podatki i liberalne prawo, o tyle pracujący dla nich wykształceni mieszkańcy cenią sobie bezpieczeństwo i dobrą infrastrukturę. Władze stanowe muszą więc szukać tu pewnej równowagi.

Takie rozwiązania są jednak z gruntu obce europejskiemu umysłowi prawnemu. Oczywiście odmienności w niektórych wymienionych sferach istnieją również w UE. Trudno się jednak oprzeć wrażeniu, że są one nie tyle wpisane w system sprawowania władzy, ile przez ów system niechętnie tolerowane przy braku narzędzi przymusu koniecznych do wprowadzenia pełnej homogenizacji prawnej i gospodarczej. Najnowszym dowodem że tak jest w istocie jest chociażby propozycja utworzenia silnie ujednoliczonego europejskiego superpaństwa autorstwa Franka Waltera Steinmeiera (ministra spraw zagranicznych Niemiec) i Jeana Marca Ayraulta (jego francuskiego odpowiednika).

Co więcej, nie mogąc osiągnąć porozumienia co do swoich celów geopolitycznych, UE już od dawna idzie, a raczej pełźnie, ową fatalną drogą przed którą przestrzegał nowoczesne demokracje Alexis Tocqueville. Unia postanowiła mianowicie oplątać obywateli „siecią małych, zawiłych, drobiazgowych i jednolitych reguł...” dotyczących wszystkiego, od mocy żarówek, poprzez handel tytoniem, na krzywiznach bananów skończywszy. Dodać do tego należy, że są to regulacje, które obywatelom tym trudniej jest akceptować, że powstają w warunkach oczywistego deficytu demokracji. Parlament UE nie posiada inicjatywy ustawodawczej. Nieobieralna, a jedynie zakulisowo wyłaniana, Komisja otacza się zaś coraz to nowymi urzędniczymi ciałami i swobodnie zwiększa własne kompetencje ponad to, co zostało zapisane w traktatach.

Klasyczną odpowiedzią na tak postawiony zarzut jest jednak stwierdzenie, że przy braku kulturowej spójności, z której można byłoby wykuć „naród europejski” nie sposób napełnić ram administracji polityczną treścią i dać jej demokratyczną legitymizację. Jest to zarzut po części słuszny i prawdopodobnie dlatego, nawet przy najbardziej sprzyjających wiatrach, trudno byłoby uzyskać w Europie tak silny konsensus w kwestiach fundamentalnych interesów Unii, jak ma to miejsce w przypadku USA. Ciekawe jest jednak w tym kontekście to, że w Europie nawet nie próbowano zastosować tych łagodzących lokalne niespójności rozwiązań instytucjonalnych, jakie pomimo całej swojej homogeniczności postanowiły wprowadzić Stany Zjednoczone. Spór pomiędzy wielkimi a małymi stanami/krajami został w UE po prostu przecięty na korzyść tych pierwszych. Z kolei rozdzielenie władz federalnych/unijnych i krajowych/stanowych nigdy na dobrą sprawę nie nastąpiło. To zaś tylko dodatkowo wzmoгло obawy

mniejszych graczy, że mają do czynienia z agresywnym superpaństwem, które stroi się w szatki republikańskiej federacji jak wilk w owczą skórę.

W USA tymczasem spór pomiędzy małymi a dużymi stanami postanowiono w miarę przejrzysto rozwiązać już na etapie tworzenia konstytucji. Tak zwany Connecticut Compromise to właśnie źródło dwuizbowego parlamentu, w którym każda ustawa musi przejść zarówno przez Izbę Reprezentantów, jak i Senat. Z tym, że reprezentanci wybierani są proporcjonalnie do ludności danego stanu, zaś w senacie każdy stan, zarówno wielki Texas czy ludna Kalifornia jak i maciupkie Rhode Island, ma po dwa głosy. Z kolei prezydent wybierany jest głosami elektorskimi w taki sposób, że głosy małych stanów ważą nieco więcej (liczba głosów lektorskich z danego stanu jest równa liczbie jego reprezentantów plus dwa, a więc sumie głosów w Senacie i Izbie).

W porównaniu ze skomplikowanymi głosowaniami w Parlamencie Europejskim i Radzie Unii Europejskiej system amerykański jest więc zaskakująco przejrzysty i zrozumiały. Scala on do tego interesy stanów, dając silnym więcej do powiedzenia, ale jednocześnie umożliwiając słabszym i mniejszym tworzenie większych koalicji w senacie. Głosowania unijne według założeń traktatu z Lizbony zachęcają tymczasem raczej do manipulacji rozmaitymi większościami i wzmacniają i tak już silne regionalizmy.

W hipotetycznym senacie Europy stworzonym na wzór senatu amerykańskiego grupie mniejszych krajów z jednej części Unii (Wschód, Południe, Północ itp.) wcale nie będzie bowiem łatwiej

stworzyć blokującej koalicji niż obecnie. Z drugiej jednak strony podobne koalicje znacznie trudniej niż dziś będzie zbudować dużym graczom takim jak np. Francja. Przykładowo, zgodnie z Traktatem dziś większość blokującą ma grupa członków reprezentująca 35% populacji i licząca co najmniej 4 państwa. Taką większość osiąga, na przykład, grupa południoworomańska, czyli Francja, Włochy, Portugalia i Hiszpania (36,1%). Tymczasem gdyby stworzyć Senat Europejski każda koalicja musiałaby łączyć głosy senatorów z co najmniej 15 państw członkowskich. Nie jest to oczywiście łatwe, ale wymuszałoby znacznie szerszą współpracę, a to z czasem, w sposób naturalny, mogłoby prowadzić do większej jedności w sprawach fundamentalnych.

Można wręcz śmiało założyć, że gdyby na podobnej zasadzie co dziś w Radzie UE głosowano od początku w senacie USA, to do wojny secesyjnej doszłoby kilkadziesiąt lat wcześniej. Szybciej wyłoniłyby się bowiem wojujące ze sobą regionalne bloki. Wobec słabości młodego państwa wojna zakończyłaby się zaś zapewne trwałym rozłamem lub zupełnym upadkiem państwowości.

Trzecią wreszcie bolączką UE o której trzeba wspomnieć jest karygodne pomieszanie szczebla federalnego z lokalnym. Obecnie bowiem politycy z krajów członkowskich noszą „podwójne kapelusze”. U siebie są ministrami reprezentującymi interesy swoich państw i podlegającymi swoim premierom, w Brukseli są natomiast członkami Rady UE, którzy, teoretycznie przynajmniej, mają decydować o sprawach ważnych dla całej wspólnoty. Oczywiście są to wymagania sprzeczne, wymagające swoistej politycznej schizofrenii. Ponieważ jednak głos premierów, zwłaszcza premierów bogatych i silnych krajów, jest z punktu widzenia ministrów ważniejszy, to koniec końców w Radzie dochodzi do nadreprezentacji interesów takich właśnie państw.

Do tego system UE z Radą jako głównym organem tworzy też pokusę dla rządów krajowych, by trudne sprawy załatwiać kosztem Unii i napuszczać na nią własny elektorat. Politycy krajów członkowskich mogą bowiem przedstawiać niepopularne rozwiązania polityczne jako coś, co nie pochodzi od nich, tylko jest niejako narzucone przez wspólnotę. Niedawno ofiarą tej strategii padł były premier David Cameron. Za późno zrozumiał bowiem, że po pewnym czasie takie działanie prowadzi do sytuacji, w której, przy prounijnych elitach zarówno z prawa jak i z lewa, wytwarza się gremialnie antyunijny lud, z którego opinią elity muszą się coraz bardziej liczyć. W efekcie proces powoli podminowuje całą wspólnotę, a lont ładunku w pewnej chwili tylko czeka na iskierkę kolejnego referendum.

Obu tych kwestii unika się poprzez wprowadzenie izby, której reprezentanci obierani są bezpośrednio w skali stanu/państwa członkowskiego, ale jednocześnie nie są członkami rządu stanowego/kraju. Tacy senatorowie są oczywiście silnie związani z interesami swoich stanów i na ogół robią wszystko, by to do nich kierować strumień federalnych pieniędzy. Stąd by pozyskać poparcie danego senatora dla konkretnej ustawy często w USA dopisuje się do niej zupełnie niezwiązane z meritem zapowiedzi federalnych inwestycji. Z drugiej jednak strony w sytuacjach krytycznych, takich jak wojna, konieczność odwołania prezydenta lub globalny kryzys gospodarczy, senatorowie potrafią też myśleć niezależnie, w kategoriach interesów całej Unii.

Można oczywiście powiedzieć, że kontekst historyczny, w którym powstawały Stany Zjednoczone jest zbyt odległy od zjednoczenia UE, by pozwalać sobie na takie porównania. Z punktu widzenia czystej

teorii polityki nie ma to jednak aż tak dużego znaczenia. Jeśli w dość krótkiej, z geologicznego punktu widzenia, perspektywie znanej historii politycznej potraktujemy biologiczną naturę ludzką jako stałą, to fundamentalny wpływ na nasze dzieje będą miały głównie różne rozwiązania instytucjonalne. Co więcej, rozwiązań tych może być tylko ograniczona liczba i mogą się one w różnych okresach powtarzać i następnie być rozmaicie psute lub ulepszone. Porównanie instytucjonalne dziś pokazuje, na przykład, wyraźną przewagę federacyjnych rozwiązań anglosaskich sprzed lat ponad dwustu w stosunku do rozwiązań kontynentalnych sprzed lat dziewięciu. Wiara w ciągły „postęp” jest zaś dla poważnego teoretyka polityki tylko zbędnym zabobonem.

Tyle teorii. W praktyce natomiast, jak to już zostało wspomniane, obecny kryzys zaufania i przywództwa oraz różnice kulturowe wewnątrz UE zamknęły na razie okno szansy dla lepszego federalizmu. Nie należy jednak zakładać, że luźniejsza konfederacja jest z góry skazana na niepowodzenie.

Wręcz przeciwnie, powrót do punktu wyjścia, z którego startowały obecne Stany Zjednoczone, może mieć zbawienne skutki. Nie zapominajmy, że Senat USA jest w pewnym sensie starszą izbą, odzwierciedla bowiem układ sił jaki panował w Kongresie Kontynentalnym w 1774 i jaki trwał aż do 1789, kiedy to już ostatecznie weszła w życie nowa konstytucja. Warto pamiętać, że w wyniku wojny o niepodległość w USA de facto powstało trzynaście niepodległych państw, które zresztą tę wojnę z największym ówczesnym mocarstwem wygrały i aż do ratyfikacji konstytucji były luźną konfederacją bez niższej izby (z członkami obieranymi proporcjonalnie do liczby ludności).

W przypadku UE wydaje się, że Komisja Europejska władzy raz zdobytej dobrowolnie nie odda. Być może trzeba więc czekać na zupełne załamanie się jej autorytetu oraz rozwiązanie dysfunkcyjnego europarlamentu, a później zaproponować stworzenie zarządzającego luźniejszą konfederacją europejskiego senatu. Być może dopiero z tego punktu możliwe jest dalszego poszukiwanie nowych i lepszych rozwiązań.