

**Robert Schütze, *From Dual to Cooperative Federalism. The Changing Structure of European Law*, Oxford University Press, Oxford 2009, ss. xxxvi + 391.**

Autor przedstawianej pracy, Robert Schütze, jest prawnikiem, od 2005 roku wykładającym europejskie prawo konstytucyjne oraz europejskie prawo konkurencji w Szkole Prawa angielskiego Durham University. Recenzowana praca opublikowana została przez Oxford University Press w 2009 roku w serii *Oxford Studies in European Law*. Jej podstawę stanowi – w dużej mierze zmieniona – rozprawa doktorska Schützego, obroniona w 2005 roku we florenckim Europejskim Instytucie Uniwersyteckim. Jak zaznaczono, od ukazania się niniejszej pozycji upłynęło już nieco czasu. Mimo to jej recenzowanie wydaje się ze wszelkich miar uzasadnione. Można zaryzykować twierdzenie, iż przedstawiana praca pozostanie w intelektualnym obiegu przez długi czas. Stać się może nie tylko jedną z ważniejszych w ostatnich latach refleksji na temat prawa europejskiego, ale w znacznym stopniu może także wpłynąć na postrzeganie Unii Europejskiej, a nawet na kierunki dyskusji o jej przyszłym kształcie. Jednocześnie powinna także wzbudzić zainteresowanie badaczy zajmujących się ustrojami federalnymi.

Jak wskazuje pełny tytuł książki (będący zarazem wyraźnie sformułowaną tezą pracy), przedmiotem badań autora jest struktura prawa europejskiego. Analiza tego zagadnienia jest zarazem dla Schützego punktem wyjścia do zajęcia wyraźnego stanowiska w dyskusji próbującej udzielić odpowiedzi na pytanie, jakim rodzajem zrzeszenia jest Unia Europejska. Autor już we wstępie do swoich rozważań zdecydowanie odrzuca rozpowszechnione w nauce stanowisko opisujące UE jako byt szczególnego rodzaju (*sui generis*) oraz powiązaną z tymże stanowiskiem koncepcję supranacjonalizmu jako szczególnej formy ponadnarodowej współpracy państw członkowskich. W zdecydowany sposób przyjmuje bowiem stanowisko federalistyczne. Nie oznacza ono jednak w jego wypadku opowiedzenia się za federacją jako przyszłym kształtem UE. W jego opinii z federacją mamy do czynienia już teraz. W konsekwencji, jednym z podstawowych zadań badawczych, jakie postawił sobie autor, była próba dookreślenia tejże federacji. Zasadniczo więc w pracy udzielona zostaje odpowiedź na następujące pytania; po

pierwsze, czy UE jest federacją, i po drugie, jaką jest federacją (jakim typem federacji)?

By tego dokonać, Schütze posługuje się następującą metodą znajdującą odzwierciedlenie w strukturze tekstu: 1) Najpierw podejmuje próbę dowiedzenia, że UE jest zrzeszeniem państw, będącym w istocie federacją. Udziela więc odpowiedzi na pierwsze z powyższych pytań. 2) Następnie przechodzi do analizy federacji, którą stanowią Stany Zjednoczone Ameryki, ukazując, jak federacja ta ewoluowała od modelu dualistycznego ku modelowi kooperatywnemu. Ewolucja ta znajduje odbicie w zmieniającej się strukturze amerykańskiego prawa. 3) W ten sposób Schütze zyskuje narzędzie teoretyczne, dzięki któremu możliwe będzie wykonanie kolejnego kroku – interpretacja zmiany zaobserwowanej przez niego w strukturze prawa europejskiego i tym samym uzyskanie odpowiedzi na drugie ze wspomnianych pytań.

Punkt wyjścia pierwszej części tekstu stanowi rekonstrukcja trzech tradycji myślenia o zasadzie federalizmu (*federalist principle*). Pierwszą z nich nazywa Schütze tradycją klasyczną, a jej istotą jest spojrzenie na federację przez pryzmat stosunków międzynarodowych. W ten sposób federacja, czy konfederacja, byłaby międzynarodową unią państw (powołaną w drodze zawarcia przez strony traktatu federalnego, wiążącego strony w sposób bardziej trwały niż zwykła umowa międzynarodowa) w pełni suwerennych i w jej ramach decyzje podejmowane byłyby wyłącznie w drodze jednomyślności. Teoretykami i komentatorami tej interpretacji federalizmu byli Samuel Pufendorf, Emerich de Vattel, Monteskiusz czy Immanuel Kant.

Kolejno rekonstruowana jest tradycja amerykańska, która przyczyniła się do przełamania paradygmatu międzynarodowego w myśleniu o zasadzie federalizmu. Pewne symptomy nadchodzącego przewartościowania, zdaniem Schützego, dostrzec można już w Artykułach Konfederacji, jednak rzeczywisty przełom nastąpił wraz z uchwaleniem konstytucji w 1787 roku. Stanowi ona wyraz poglądów federalistów – zwolenników państwa federalnego ze znacznie wzmocnioną pozycją władzy federalnej. Amerykańskie spojrzenie na zasadę federalizmu byłoby więc jej rozumieniem pośrednim, gdyż model amerykański stanowi oryginalne połączenie silnej władzy federalnej, przy jednoczesnym pozostawieniu

znacznego pola autonomii stanom (zasadne byłoby więc mówienie w tym wypadku o suwerenności podzielonej). Najlepszym przykładem tej pośredniej równowagi jest struktura władzy ustawodawczej, na co zwracali uwagę między innymi James Madison oraz Alexis de Tocqueville. W Izbie Reprezentantów zasiadają przedstawiciele całego narodu (wszystkich obywateli), w czym Schütze za wspomnianymi komentatorami amerykańskiej konstytucji dostrzega element państwowy, z kolei w Senacie zasiadają w równej liczbie przedstawiciele poszczególnych stanów, co oddaje perspektywę międzynarodową (międzypaństwową).

Ostatnią z rekonstruowanych tradycji myślenia o zasadzie federalizmu jest tradycja europejska. Jej wyrazem jest koncepcja federalizmu państwowego, która przyjmuje zasadę niepodzielnej suwerenności i traktuje ją jako wyłączną cechę państw. Zdaniem Schützego, w Europie dokonano wyraźnego rozgraniczenia pojęć federacja i konfederacja, wcześniej w zasadzie stosowanych wymiennie. Konfederacja – mamy tutaj do czynienia z powrotem do tradycji międzynarodowej – to związek suwerennych państw, sam państwem niebędący. Federacja natomiast jest wewnątrznie zdecentralizowanym suwerennym państwem. Ujmowanie suwerenności w sposób absolutny powoduje, iż na gruncie tej tradycji niemożliwe jest przyjęcie jakichkolwiek federalnych modeli pośrednich dzielących ją między różne podmioty. Jako zwolennika i zarazem teoretyka takiego rozumienia zasady federalizmu wskazuje autor przede wszystkim Georga Jellinka. Krytykami stanowiska, które w zasadzie utożsamia federację ze zdecentralizowanym państwem unitarnym (w myśl zasady, że wszystkie kompetencje zdecentralizowanych podmiotów wywieść można z wyłącznie suwerennej władzy federalnej, a ta – jako że niczym nieograniczona – może jednostronnie zmienić federalny charakter konstytucji w oparciu o tak zwany *kompetenz-kompetenz*), byli przede wszystkim Hans Kelsen i Carl Schmitt.

Rekonstrukcja powyższych tradycji myślenia o zasadzie federalizmu służy Schützemu do udzielenia odpowiedzi na pytanie, która z nich najlepiej opisuje UE. Jego zdaniem, jest to tradycja amerykańska, gdyż to ona zdołała odnaleźć drogę pośrednią między stanowiskami międzynarodowym i państwowym, typowym także dla UE. Słowem, UE jest federacją państw (*federation of states*). By dowieść

swej tezy, autor analizuje między innymi podstawy prawne UE oraz jej cechy instytucjonalne. Unijne traktaty pełnią jego zdaniem rolę konstytucji, co uzasadnia określanie ich mianem Traktatów-Konstytucji. Istotna jest tutaj bowiem nie nomenklatura, lecz sposób postrzegania i funkcjonowania tego rodzaju aktów prawnych. Interpretację tę wzmacnia także pozycja prawa unijnego w stosunku do praw państw członkowskich oraz koncepcja obywatelstwa UE wyrażona w art. 17 Traktatu Ustanawiającego Wspólnotę Europejską (obecnie art. 20 Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej). Analiza cech instytucjonalnych UE także wyraźnie wskazuje na zajmowanie przez nią pozycji pośredniej między stanowiskami międzynarodowym i państwowym. Komisja pełni rolę organu o charakterze państwowym, bowiem działa „w ogólnym interesie Wspólnoty” (art. 213 pkt. 2 TWE, obecnie w tym duchu zredugowany został art. 17 pkt. 1 Traktatu o Unii Europejskiej, rozpoczynający się od słów: „Komisja wspiera ogólny interes Unii”). Z kolei Rada ma charakter organu międzynarodowego (w znaczeniu ustalonym powyżej), na co wyraźnie wskazuje jej skład – reprezentowane są w niej w sposób równy suwerenne państwa członkowskie. Cechy organu państwowego ma także Parlament Europejski, w którym obywatele Unii reprezentowani są bezpośrednio. W ten sposób cechy państwowe i międzynarodowe wyraźnie obecne są także w unijnej procedurze legislacyjnej. Autor jest w pełni świadomy, że powyższe wnioski uchodzić mogą za dość odważne. Jak sam bowiem podnosi, w Europie nadal dominuje tradycja oparta na stanowisku mówiącym o niepodzielnej suwerenności. Spowodowało to postrzeganie UE jako struktury *sui generis* oraz pojawienie się koncepcji supranacjonalizmu. Ta – jak pisze Schütze – charakterystyczna dla postwestfalskiej Europy obsesja niepodzielnej suwerenności zaowocowała swego rodzaju negacjonizmem. Proces integracji europejskiej doprowadził do stadium, które wymyka się rozpowszechnionym i ugruntowanym kanonom myślenia. Co więcej, kanony te są na tyle trwałe, że zjednoczona Europa nie potrafi w procesie samoidentyfikacji określić się jako federacja państw. Problem ten stał się również udziałem badaczy zajmujących się zagadnieniem integracji europejskiej, gdyż zdaniem autora skłonni są oni przypisywać wspólnocie co najwyżej pewne cechy federacji (np. Michael Burgess).

Kluczowymi dla tekstu kategoriami teoretycznymi są wspomniane pojęcia federalizmu dualistycznego i federalizmu kooperatywnego, opisujące zarówno relację zachodzącą między władzą federalną a członami federacji, jak i metodę podziału kompetencji (czy, jak chce autor, suwerenności) między tymi podmiotami. Istotą modelu dualistycznego jest wyraźne oddzielenie w konstytucji zakresów kompetencji obu poziomów federacji (poprzez odwołanie się do koncepcji podwójnej – i tym razem ujmowanej przez Schütze'go w cudzysłów – suwerenności). W ten sposób ustanowione zostają dwa wyłączne obszary kompetencji – w ramach jednego z nich wyłącznie właściwa jest władza federalna, w ramach drugiego członów federacji. Poziomy federacji pozostają więc względem siebie – przynajmniej teoretycznie – w stanie pełnej niezależności. Jak trafnie zauważa Schütze, samo ustanowienie państwa federalnego typu dualistycznego nie musi wcale oznaczać, że zakres niezależności członu federacji od władzy federalnej jest duży. Konkretny wariant tego modelu lokować może się w różnych miejscach skali, której punkty krańcowe stanowią wariant dualistyczny z bardzo szeroką sferą wyłącznych kompetencji władzy federalnej oraz wariant dualistyczny z bardzo szeroką sferą wyłącznych kompetencji członów federacji. Oczywiście, jeśli wziąć pod uwagę wariant federacji asymetrycznej, dopuszczalny będzie także model, w którym w ramach koncepcji dualistycznej zakres wyłącznych sfer kompetencji będzie zróżnicowany również horyzontalnie. Model kooperatywny stanowi przeciwieństwo powyższego rozwiązania. Suwerenność czy sfery kompetencji nie są tutaj wyłączne, lecz zachodzą na siebie. Te same obszary mogą być przedmiotem aktywności tak władzy federalnej, jak i członów federacji. W myśl tej koncepcji teoretycznej obie sfery władzy mają nie tylko być w stosunku do siebie komplementarne, ale także sprawniej działać, dysponując narzędziami umożliwiającymi bardziej elastyczne i skoordynowane reagowanie na wyzwania związane z rządzeniem.

Ustrój federalny Stanów Zjednoczonych początkowo pomyślany był jako model dualistyczny, w którym sfery kompetencji władzy federalnej i stanów były od siebie ściśle oddzielone. W rezultacie adresat danej regulacji prawnej zawsze podlegać miał tylko jednemu z dwóch poziomów władzy. Z czasem ograniczenia tej formuły stawały się coraz bardziej wyraźne, czego kulminacją były

wyzwania związane z Wielkim Kryzysem. Skala gospodarczej za-  
paści oraz środków, które miały spowodować jej powstrzymanie  
i przywrócenie gospodarki na ścieżkę trwałego wzrostu, wymaga-  
ły działań, które przekraczały możliwości poszczególnych stanów.  
Zdaniem Schützego (nie jest to pogląd oryginalny), koncepcja fe-  
deralizmu kooperatywnego znajduje więc swe źródła w latach 30.  
XX wieku i ściśle wiąże się z polityką tak zwanego *New Deal*. Jej  
treść znakomicie oddaje przytaczany przezeń fragment orzeczenia  
Sądu Najwyższego z 1937 roku w sprawie *Carmichael v Southern  
Coal & Coke Co.* Pada w nim zdanie mówiące o tym, iż konstytucja  
nie zabrania współpracy (ang. *cooperation*) między władzą federal-  
ną i stanową w celu osiągnięcia pewnego celu (w tym konkretnym  
orzeczeniu chodziło o przeciwdziałanie bezrobociu), jeśli niemoż-  
liwe jest jego zrealizowanie przez każdą z tych władz z osobna.  
Zarazem stanowi ona punkt zwrotny w procesie trwającym w za-  
sadzie od początku funkcjonowania amerykańskiego ustroju, pole-  
gającym na stopniowym poszerzaniu kompetencji władzy federal-  
nej kosztem stanów. Odbywało się to przede wszystkim w drodze  
rozszerzającej interpretacji określonych w konstytucji kompetencji  
federacji (przede wszystkim tzw. *Commerce Clause* oraz *Necessary  
and Proper Clause*). Sąd Najwyższy, o czym autor przypomina, przez  
dość długi czas raczej stał na straży modelu dualistycznego. Przeło-  
mowe orzeczenia pojawiły się dopiero na przełomie lat 30. i 40. XX  
wieku.

Wspomniane zjawisko poszerzania sfery kompetencji władzy  
federalnej określa Schütze mianem *New Nationalism* (od angielskie-  
go słowa *nation* w znaczeniu „państwo”). W ten sposób podkre-  
ślone zostaje pewne zachwianie równowagi, wynikające z przed-  
stawionej powyżej stopniowej zmiany w treści amerykańskiego  
modelu federalnego, będącej następstwem praktyki legislacyjnej  
oraz orzecznictwa Sądu Najwyższego. Rozszerzanie kompeten-  
cji władzy federalnej było tak daleko idące, że teoretycznie mogła  
stać się ona właściwą w każdej sferze. Rezultatem słabnięcia du-  
alistycznego modelu federacji było także zwiększenie liczby spo-  
rów kompetencyjnych, wszak kompetencje właściwe dla każdego  
z poziomów władzy traciły walor wyłączności. Dualistyczna ostra  
granica między nimi stała się granicą płynną. By dopełnić modelu  
kooperatywnego, potrzebny był więc element równoważący. W ten

sposób autor dociera do zagadnienia ewolucji doktryny pierwszeństwa uprawnień władzy federalnej, określając je mianem Nowego Federalizmu (*New Federalism*). Wykazuje, iż w pierwszej połowie XX wieku doktryna ta ewoluowała od stanowiska twardego, wykluczającego możliwość działania władzy federalnej i stanów „w tych samych sprawach i w tym samym czasie”, ku stanowisku miękkiemu, dopuszczającemu kooperację. Zdaniem Schütze, istota miękkiego stanowiska wyraża się w tym, iż stosowanie prawodawstwa stanowego wyłączone może być w zasadzie tylko wtedy, gdy w sposób „istotny koliduje” (*substantively conflicts*) ono z prawem federalnym. Jeśli taka sytuacja nie ma miejsca, wówczas oba typy regulacji prawnych – w myśl zasad federalizmu kooperatywnego – są w stosunku do siebie komplementarne i tworzą „legislacyjną pełnię” (*legislative „whole”*). W sumie więc oba szczegółowo przeanalizowane przez autora równoległe procesy stopniowego osłabienia „wyłączności konstytucyjnej” (*constitutional exclusivity*) oraz „wyłączności legislacyjnej” (*legislative exclusivity*) składają się na ewolucję amerykańskiego prawa i tym samym wariantu federalizmu w stronę modelu kooperatywnego. Model ten w jego opinii lepiej „(...) oddaje i wyjaśnia aktualną praktykę konstytucyjną amerykańskiego federalizmu”. Jediną sferą, która wciąż jeszcze zasadniczo wymyka się zarysowanej powyżej ewolucji, jest, zdaniem Schütze, sfera stosunków międzynarodowych. Tutaj rola władzy federalnej jest dominująca.

Odpowiedzi na pytanie, jakim typem federacji jest UE, udziela Schütze w drugiej części pracy, zatytułowanej *The Changing Structure of European Law*. Unia Europejska – podobnie jak ustrój federalny Stanów Zjednoczonych – zmierza od modelu federacji dualistycznej ku kooperatywnej.

Tak jak w ustrojowej ewolucji Stanów Zjednoczonych, dostrzeżalne jest w historii UE poszerzenie sfery kompetencji wspólnoty kosztem państw członkowskich, co prowadziło do naruszenia granic teoretycznie wyraźnie oddzielonych wyłącznych sfer kompetencji, typowych dla federalizmu dualistycznego. Odpowiedników przywoływanych wcześniej i charakterystycznych dla federalizmu amerykańskiego *Commerce Clause* oraz *Necessary and Proper Clause* upatruje Schütze w art. 94 i 95 oraz 308 TWE (obecnie są to, po wprowadzeniu pewnych zmian np. dotyczących roli Parlamentu

Europejskiego, art. 114, 115 i 352 TFUE). Podobnie jak w wypadku amerykańskim, interpretacja powyższych artykułów – zasadniczo stwarzająca podstawy do daleko idącego zwiększenia kompetencji Unii – podlega pewnym ograniczeniom. Mimo to, zdaniem autora, art. 308 jest sformułowany w sposób na tyle otwarty, iż możliwe jest uznanie go za rodzaj ograniczonego (*bounded* lub *partial*) kompetenz-kompetenz.

Symptomem zmiany zachodzącej w strukturze prawa europejskiego i zmierzającej ku modelowi kooperatywnemu jest także ewolucja mająca miejsce w sferze wyłącznych kompetencji Unii. Również tutaj dochodzi do osłabienia cech dualistycznych. Po pierwsze, wyrazem tego jest, w opinii Schützego, zawężające czy relatywizujące tę sferę orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości UE. Po drugie zaś, dopuszczenie możliwości delegowania na państwa członkowskie pewnych kompetencji prawodawczych (podstawą rozważań autora jest w tym zakresie orzecznictwo dotyczące wspólnej polityki handlowej oraz polityki w dziedzinie ochrony środowiska naturalnego).

Obszarami wyraźnie zaznaczającej się kooperatywności UE są również polityka harmonizacji w zakresie swobody przepływu towarów oraz Wspólna Polityka Rolna. W obu wypadkach Schütze dostrzega tendencję zmierzającą od sytuacji, w której objęcie określonej dziedziny regulacjami unijnymi wyłącza stosowanie praw państw członkowskich, ku sytuacji, w której określone dziedziny podlegać będą mogły równocześnie prawodawstwu tak unijnemu, jak i krajowemu. Przykładem przejścia od harmonizacji dualistycznej ku harmonizacji kooperatywnej jest tak zwana harmonizacja minimalna, kiedy to prawodawstwo unijne określa pewne minimalne wymagania, a państwa członkowskie mogą w tym zakresie wprowadzić normy bardziej restrykcyjne. Oba typy regulacji są więc w stosunku do siebie komplementarne, łącznie stanowiąc realizację modelu kooperacyjnego. Rozwiązanie takie pozwala także na zadośćuczynienie klasycznej zasadzie federalizmu formułowanej jako „jedność w różnorodności”. Z jednej strony ustalany jest wspólny standard minimalny, z drugiej zaś uwzględnione zostają różnice między członami federacji.

Swego rodzaju koronnym dowodem na rzecz tezy o UE jako przykładzie federacji kooperatywnej są nawiązania do tego modelu

w aktach prawnych o randze konstytucyjnej. W ten sposób model kooperatywny zyskuje konstytucyjne usankcjonowanie. Schütze wskazuje tutaj na zasadę subsydiarności/pomocniczości (obecnie art. 5 pkt. 3 TUE, w brzmieniu:

Zgodnie z zasadą pomocniczości, w dziedzinach, które nie należą do jej wyłącznej kompetencji, Unia podejmuje działania tylko wówczas i tylko w takim zakresie, w jakim cele zamierzonego działania nie mogą zostać osiągnięte w sposób wystarczający przez Państwa Członkowskie, zarówno na poziomie centralnym, jak i regionalnym oraz lokalnym, i jeśli ze względu na rozmiary lub skutki proponowanego działania możliwe jest lepsze ich osiągnięcie na poziomie Unii),

oraz na wyraźnie wymienione sprawy, w których kompetencje podzielone są między Unię i państwa członkowskie (np. w zakresie wspierania przez Unię działań polegających na zwalczaniu różnych form dyskryminacji podjętych przez państwa członkowskie – obecny art. 19 pkt. 2 TFUE, wcześniej był to art. 13 pkt. 2 TWE; w zakresie wspierania przez Unię działań państw członkowskich w dziedzinie zatrudnienia – obecny art. 149 TFUE, wcześniej art. 129 TWE; czy koordynowania działań Unii i państw członkowskich w zakresie badań i rozwoju technologicznego – obecny art. 181 TFUE, wcześniej art. 165 TWE).

Od symptomów świadczących o przechodzeniu od modelu dualistycznego ku kooperatywnemu nie jest wolna także sfera polityki zagranicznej UE. Schütze wskazuje tutaj na takie obszary jak: ochrona środowiska; współpraca na rzecz rozwoju; współpraca gospodarcza, finansowa i techniczna z państwami trzecimi; badania i rozwój technologiczny. W każdym z nich wyraźne jest położenie nacisku na uzupełnianie się oraz potrzebę koordynowania działań UE i państw członkowskich.

Autor przedstawianej pracy jest świetnym znawcą teorii i historii federalizmu (szczególnie amerykańskiego, ale także niemieckiego), prawa amerykańskiego oraz niełatwej materii, jaką stanowi proces integracji europejskiej i prawo europejskie. Znakomicie orientuje się w orzecznictwie i dorobku doktryny. Dzięki temu przedstawiona przezeń argumentacja jest bardzo wszechstronna i urozmaicona. Zwraca uwagę również język pracy. Czasami Schütze – czego ofiarą w żadnym wypadku nie pada akademicka

ściśłość jego wywodu! – wchodzi w rolę zręcznego i uszczypliwego polemisty, co czyni jego w sumie bardzo hermetyczny tekst ciekawszym i atrakcyjniejszym w odbiorze.

Koniecznym podkreślić trzeba także konstrukcyjną przejrzystość jego książki. Autor prowadzi wywód w sposób zdyscyplinowany – po każdym z rozdziałów wskazywane są zarówno płynące z niego wnioski, jak i zaakcentowana jest korelacja poczynionych ustaleń z główną tezą pracy zasygnalizowaną (oczywiście w sposób zawężony) już we wstępie. W konsekwencji łatwe dla czytelnika jest prześledzenie – pomimo poruszania nieraz bardzo skomplikowanej materii szczegółowej – zasadniczego toku rozumowania autora, który prowadzi do w pełni rozwiniętej tezy pracy, zaprezentowanej w rozdziale podsumowującym. Takie wyraźne sprofilowanie tezy, a nie rozproszenie jej w tekście, ułatwia także odniesienie się do poczynionych ustaleń, czy nawet podjęcie z nimi dyskusji.

Jak wskazano we wstępie do niniejszej recenzji, interpretację Schützego dotyczącą kształtu instytucjonalnego UE oraz prawa europejskiego uznać należy za jeden z najważniejszych głosów w toczonej od lat na ten temat dyskusji. Argumentacja autora wykazująca, iż UE już w tej chwili jest federacją, jest dobrze uzasadniona. Podobnie jak wywody podnoszące, że mamy w tym wypadku do czynienia z federacją, która przebyła drogę od modelu dualistycznego ku kooperatywnemu. Mimo to po lekturze tekstu trudno wyzbyć się wszystkich wątpliwości. Jeśli za Johnem McCormickiem przyjąć, iż

Państwa członkowskie UE nadal mogą robić wszystko, czego nie mogą [podkreślenie McCormicka – S.B.] robić stany amerykańskie: mogą zawierać traktaty, ciągle mają monopol na politykę podatkową, utrzymują odrębne siły zbrojne, a 12 z nich używa waluty narodowej [w tej chwili, po przyjęciu euro przez Słowację i Estonię, jest to 10 państw – dop. S.B.]. Instytucje unijne mają zaś niewiele kompetencji rządu federalnego USA: nie mogą ustalać wymiaru podatków, podejmują niewiele niezależnych decyzji w kwestiach prawnych i politycznych, nie cieszą się zaufaniem większości Europejczyków, nie mają też wyłącznych kompetencji do negocjowania w imieniu państw członkowskich jakichkolwiek umów z resztą świata,

wówczas uznanie UE za unię federalną wydaje się mimo siły i finezji argumentacji Schützego przedwczesne. Z drugiej jednak strony, niezmiernie ważnym i wymagającym poważnego potraktowania jest stawiane przezeń pytanie: czy koncepcja UE jako jedynej w swoim rodzaju formy zrzeszenia (*sui generis*) i związana z nią idea supranacjonalizmu nie stanowią inspirowanej europejską tradycją postrzegania suwerenności ucieczki przed faktami i pytaniem zasadniczym, dotyczącym rzeczywistego kształtu UE i pozycji w niej państw członkowskich? Za tym pytaniem podąża zapewne kolejne, dotyczące stale zresztą przez autora podkreślanego praktycznego wymiaru jego rozważań: czy wspomniane koncepcje nie wpływają (Schütze zapewne zgodziłby się ze stwierdzeniem, iż jest to wpływ negatywny) na tempo procesu integracji? W jakim stopniu owa „maska supranacjonalizmu” (parafrazując obecne w historiografii argentyńskiej określenie „maska federalizmu”, za którą w rzeczywistości skrywali się – publicznie hołdujący idei federalnej – zwolennicy centralizacji) stanowi dla UE krępujący intelektualny gorset?

O ile zaakceptowanie postulowanego przez Schützego przewrotu w myśleniu (dobry i aktualny przegląd historii zmagania integrującej się Europy z federalizmem stanowi tekst Francesco Vassallo *A „European” Federalism: From Altiero Spinelli to the EU Constitutional Treaty* zawarty w opublikowanym w 2009 roku *The Ashgate Research Companion to Federalism*) i wynikającego zeń uznania UE za federację wymaga zmierzenia się z niebagatelnymi wątpliwościami, tak uczynienie drugiego kroku polegającego na uznaniu poglądu o kooperatywności Unii wydaje się łatwiejsze. Rys kooperatywny jest w prawie unijnym bardzo wyraźny, co autor świetnie pokazuje. Europejskie problemy wymagają złożonych rozwiązań, a to pociąga za sobą konieczność harmonijnej oraz uzupełniającej się współpracy instytucji unijnych z państwami członkowskimi. Warto podkreślić, iż model ten uznaje Schütze za lepiej odpowiadający coraz bardziej skomplikowanym wyzwaniom, przed którymi stoi UE.

Tekst Schützego prowokuje do postawienia dalszych pytań badawczych, a także pogłębienia wątków jedynie przezeń zasygnalizowanych. Po pierwsze, dość interesujące może być badanie wpływu na federację kryzysów gospodarczych. Kapitalne znaczenie, jakie w ewolucji modelu amerykańskiego odegrał Wielki Kryzys, wskazane zostało powyżej. Pytaniem otwartym pozostaje wpływ

trwającego kryzysu gospodarczego na kształt UE. Czy konsekwencją będzie jedynie pogłębienie modelu kooperatywnego? Po drugie, zapewne należałoby zapytać także o to, (zwróciła na to uwagę Erin F. Delaney w recenzji pracy Schützego opublikowanej w „Publius. The Journal of Federalism”), czy powszechną cechą ustrojów federalnych jest ewolucja od modelu dualistycznego ku kooperatywnemu. Po trzecie, dość rozpowszechnione wśród badaczy ustrojów federalnych jest stwierdzenie mówiące, iż nie ma na świecie dwóch takich samych federacji. Skoro tak, to pomimo wykazanych przez Schützego analogii między modelami unijnym i amerykańskim nie można wykluczyć innego kierunku ewolucji UE, na przykład ku zupełnie nowej, oryginalnej koncepcji federacji, czy też odwrotu ku modelowi dualistycznemu, połączonemu ze stałym poszerzaniem zakresu kompetencji instytucji UE. Po czwarte, treść *From dual to cooperative...* dowodzi, jak wartościowe i płodne mogą być studia porównawcze nad ustrojami federalnymi. Cenną próbą byłoby, zakrojone na podobnie jak u Schützego szeroką skalę, porównanie Unii z innymi federacjami niż amerykańska, na przykład kanadyjską. Na znaczną potencjalną wartość poznawczą takiego zabiegu wskazywał ostatnio Fernando Mendez przy okazji recenzowania zredagowanej przez Finna Laursena pracy *The EU and Federalism: Politics and Policies Compared*, gdzie dokonano porównania unijnych i kanadyjskich polityk ochrony środowiska, zdrowia oraz zatrudnienia.

Pewien niedosyt związany z lekturą wynika z momentu opublikowania książki Schützego (według strony internetowej wydawcy miało to miejsce 15 października 2009 r.), od tego bowiem czasu nastąpiło wejście w życie Traktatu Lizbońskiego (1 grudnia 2009 r.). Z pewnością zmiany te nie spowodowałyby zrewidowania ustaleń poczynionych w tekście, a autor jak najbardziej słusznie odnosił się do stanu prawnego obowiązującego w trakcie swej pracy. Być może jednak warte przemyślenia byłoby opublikowanie za jakiś czas zaktualizowanego wznowienia?

Znakomita, nowatorska i prowokująca do polemik praca Schützego powinna być szeroko czytana i dyskutowana przez wszystkich zainteresowanych federalizmem, Unią Europejską czy prawem europejskim. Znaleźć powinna liczne grono odbiorców przede wszystkim w państwach członkowskich, tym bardziej w czasie, gdy nie brakuje głosów mówiących o kryzysie UE czy nieadekwatności

## Recenzje

---

aktualnych rozwiązań do wyzwań czasu. Tym smutniejszy jest więc wynik internetowej kwerendy przeprowadzonej w katalogach największych polskich bibliotek podczas pisania niniejszej recenzji (sierpień 2011 r.). Książki Schützego nie udało się znaleźć w zbiorach żadnej z nich. Oby ten stan jak najszybciej uległ zmianie.

Sergiusz Bober  
Akademia Ignatianum w Krakowie  
Instytut Politologii