

Zagrajmy w Stany Zjednoczone Europy po naszymu. Polska doktryna Hamiltona



KUBA GAŚSIOROWSKI

Doktor nauk prawnych, specjalista z zakresu historii amerykańskiej myśli prawno-politycznej. Autor książki „Projekt Ameryka” o tym jak rodziła się amerykańska unia

Zamiast powtarzać w kółko frazes o „Europie Narodów” zagrajmy w inną grę: Polski jako rzecznika autentycznych Stanów Zjednoczonych Europy

Pora porozmawiać o polskiej doktrynie polityki unijnej. Nie jestem specjalistą od Unii Europejskiej, ale wiem co nieco o tym, jak budowano inną unię – tę amerykańską. Dlatego koncepcyjnie stawiam trzy tezy do dyskusji.

Pierwsza teza: konstrukt, który jest budowany na naszym kontynencie, to wcale nie są Stany Zjednoczone Europy.

Proszę mieć ten punkt cały czas w głowie czytając poniższy tekst. Kiedy piszę o „Stanach Zjednoczonych Europy”, wcale nie chodziło mi o konstrukt europejskiego, scentralizowanego superpaństwa. Mam na myśli rzeczywiście federalną strukturę. Taka federalna Europa tam, gdzie ma to sens (a takich obszarów jest coraz więcej) działa ze wspólną siłą, mocniej zintegrowana. Ale w innych obszarach szanuje odrębność państw członkowskich.

Druga teza: gdyby faktycznie budowano Stany Zjednoczone Europy, to może wcale nie byłoby to dla Polski takie złe.

Trzecia teza: może zamiast powtarzać w kółko frazes o „Europie Narodów” (piękny, ale trudny do zrealizowania, a do tego niekonkretny) zagrajmy w inną grę: Polski

jako rzecznika autentycznych Stanów Zjednoczonych Europy.

To skomplikowane zadanie, wymagające sporej pracy w głowach polskich decydentów. Potrzebna byłaby też zmiana tego, jak postrzegana jest Warszawa w innych europejskich stolicach. Ale miny polityków z tych stolic byłby bezcenne, gdyby Polska z punktu widzenia swojego interesu narodowego stała się rzecznikiem ściślej-szej integracji. Z pewnością ograniczyłoby to możliwość traktowania jej jako „chłopca do bicia”.

Wspólny dług nie zbuduje nam Stanów Zjednoczonych Europy

Zacznijmy od początku – nie jesteśmy w żadnym hamiltonowskim momencie Europy. Popularne w kręgach publicystyczno-eksperckich hasło brzmi mniej więcej tak: w Ameryce udało się połączyć stany w jedno państwo federalne dzięki wspólnemu długowi. Nic bowiem nie wiąże tak mocno, jak wspólny kredyt. Autorem tego rozwiązania miał być pierwszy sekretarz skarbu w administracji Jerzego

Waszyngtona, czyli Alexander Hamilton. Stąd „moment hamiltonowski”. Tyle że nawet Ameryka nie miała hamiltonowskiego momentu.

Najnowsze badania historyczne w USA pokazują, że dla Hamiltona cel wspólnego długu był zupełnie inny. Chciał, żeby obligacje emitowane przez rząd świeżo powstałego państwa wykupili najzamożniejsi obywatele. W ten sposób mieli związać swoje interesy z bytem nowego kraju i dla własnej korzyści pieniędzmi oraz wpływami wspierać jego istnienie. Była to zresztą powtórka z manewru, jaki w Wielkiej Brytanii zastosował premier Robert Walpole. Sprawa jest współcześnie nie do powtórzenia, w sytuacji, gdy dług publiczny wykupują teraz przede wszystkim instytucjonalni, bezosobowi gracze, a nie obywatele.

Konstrukt, który jest budowany na naszym kontynencie, to wcale nie są Stany Zjednoczone Europy

Swoją koncepcję federalnego długu Hamilton wyłożył w 1790 r. w *Pierwszym Raporcie o Długu Publicznym*, jaki przygotował dla Kongresu. Budowa siatki przyjaciół rządu wymieniana jest tam na pierwszym miejscu wśród celów długu. Hamilton wskazał, że „najbardziej oświeconymi przyjaciółmi dobrego rządu są ci, których oczekiwania są największe”. I dalej pisze, że „uzasadnienie i zachowanie zaufania” tych ludzi w pierwszej kolejności stoi za powołaniem długu publicznego wspólnego dla wszystkich stanów. Z kolei

„ściślejsze scementowanie unii stanów” pojawia się dopiero na piątej pozycji.

Wspólny amerykański dług został zresztą spleciony przez prezydenta Andrew Jacksona jeszcze w pierwszej połowie XIX wieku. Tymczasem Jackson był jednym z najbardziej zagorzałych obrońców amerykańskiej unii. Gdyby uważał, że dług ma cokolwiek wspólnego z jej istnieniem, nie omieszkałby go utrzymać. Dla Jacksona każdą ideologiczną sprawę można było nagiąć, jeśli było to w interesie unii.

Jaki konstrukt moglibyśmy nazwać Stanami Zjednoczonymi Europy?

To co napisałem wcześniej, wcale nie znaczy, że Hamilton nie był jednym z mózgow powstania amerykańskiej federacji. James Madison dał Stanom konstytucję, a Alexander Hamilton wraz ze swoją partią federalistyczną dał im faktyczne, widoczne w praktyce podwaliny. Widział to Alexis de Tocqueville, który zwracał uwagę w *O demokracji w Ameryce*, że rządy partii federalistycznej pozwoliły młodej amerykańskiej unii okrzepnąć i przetrwać okres początkowych perturbacji. Popatrzmy więc przez pryzmat recept i pomysłów Hamiltona, w jakich warunkach moglibyśmy mówić, że w Europie powstaje odpowiednik Stanów Zjednoczonych Ameryki Północnej.

Po pierwsze – powinna zaistnieć jakaś forma wspólnej, energicznej władzy europejskiej, kierującej się wspólnymi interesami Unii (w sprawach objętych kompetencjami federalnymi, co podkreślam), a nie jej poszczególnych członków. Jeśli wspólne struktury nie będą realizować wspólnych interesów, to spowoduje to wyłącznie spory. Doskonale wiedział to Alexander Hamilton, który pisał: „sprzeczne z regułami sąsiedztwa regulacje nie-

których Stanów, niezgodne z prawdziwym duchem Unii, dały w różnych wypadkach przyczynę dla [...] skarg innych; i trzeba się obawiać, że przykłady tego rodzaju, jeśli nie zostaną poddane narodowej [tj. federalnej – wyjaśnienie Autora] kontroli, rozmnożą się i rozszerzą”. Czy zdanie to nie brzmi jak żywcem wyjęte z opisu sytuacji Unii Europejskiej?

Władza unijna powinna mieć bezpośrednią, silną legitymację, pochodzącą od obywateli Unii Europejskiej

Po drugie, wspólna unijna władza powinna mieć własne, bezpośrednie źródła dochodu, niezależne od jej członków. Hamilton wyjaśniał w amerykańskim kontekście, że władza bez własnych, niezależnych dochodów była i jest rządem „tylko z nazwy”, na łasce i niełasce poszczególnych stanów.

Po trzecie, ta władza unijna powinna mieć bezpośrednią, silną legitymację, pochodzącą od obywateli Unii Europejskiej. W *Listach Federalisty* Alexander Hamilton raz za razem wraca do wątku, że sprawczość władz na poziomie federalnym, związanie sentymentu obywateli z tą władzą, wymaga by była ona obecna w życiu obywateli bezpośrednio, a nie tylko w sposób zapośredniczony, przez stany.

W *Liście Federalisty nr 22* Hamilton wprost dodaje jeszcze: „gmach Amerykańskiego Imperium musi spoczywać na solidnej podstawie ZGODY LUDU. Strumienie siły narodowej powinny wypływać bezpośrednio z tej czystej oryginalnej fon-

tanny każdej prawowitej władzy”. Z kolei w *Notatkach o nowej konstytucji* Hamilton wyjaśnia, że „dobra administracja będzie sobie zjednywać ufność i afekt obywateli i być może pozwoli uzyskać rządowi więcej spójności niż oferuje (...) konstytucja (...)”.

Po co nam Stany Zjednoczone Europy

Polska to kraj z tradycjami unii, co wynikało z wielkiej mądrości i zmysłu strategicznego naszych przodków. Jak przekonująco pisze brytyjski historyk Robert Frost, w swojej oksfordzkiej historii unii polsko-litewskiej: to nie zagrożenie ze strony zakonu krzyżackiego popchnęło Polskę do związku z Litwą. W ten sposób Polska rozwiązała problem najazdów ze strony... Litwy. Jeśli nie możesz kogoś pokonać, spraw, żeby się do ciebie przyłączył. Ponadto, dzięki unii z Litwą Polska uzyskała wzmocnienie swojej pozycji międzynarodowej, urosła z pozycji relatywnie małego królestwa do poziomu sporego państwa. Z dnia na dzień doszło do powiększenia potencjału ludnościowego i gospodarczego Polski, nastąpiło – jak ujmował to Stanisław Cat-Mackiewicz – wybitcie Polski na wielkość.

Dokonajmy teraz podobnego namysłu i zastanówmy się, po co nam jest Unia Europejska. Ponownie warto zaprzęgnąć do pracy historię, jako naukę stosowaną (tzw. „historię stosowaną”, którą propaguje prof. Niall Ferguson na Stanfordzie i Harvardzie).

Reguła Bocheńskiego

Przed II wojną światową Adolf Bocheński, „wunderkind” polskiej myśli politycznej, sformułował następującą zasadę: siła narodu zależy od siły państwa, które dany

naród reprezentuje. Nazwijmy tę myśl „regułą Bocheńskiego”, do której jeszcze wróć dalej.

W takim ujęciu pytanie brzmi, czy siła narodu polskiego, jego znaczenie na arenie międzynarodowej i zdolność do obrony przed zagrożeniami zewnętrznymi będą większe, jeśli będzie nas reprezentowało wspólne federalne państwo europejskie? Odpowiedź na to pytanie wydaje się pozytywna.

We wspólnych sprawach (co podkreślałam – nie chodzi o sprawy, które w układzie federalnym powinny być pozostawione państwom członkowskim) oddziaływanie krajów europejskich pod jedną kierowniczą ręką byłoby dużo większe niż Polski działającej samodzielnie.

Przeciwdziałanie stosowaniu polityki „divide et impera”

Dalej, w trzecim numerze serii artykułów p.t. *Kontynentalista*, Hamilton wskazywał na niebezpieczeństwo rozgrywania państw niepołączonych ściślejszą unią przez zewnętrznych graczy. Widać to też w przypadku UE, które jest polem do gry dla Chin, Stanów Zjednoczonych, czy Rosji, gdzie jedno państwo członkowskie może być „napuszczane” na inne. Jeśli zaistnieje federalna władza unijna, pozwoli ona na ograniczenie tego ryzyka.

Instrument pokoju na kontynencie europejskim

Następnie, istnienie Unii Europejskiej pozwala na zachowanie pokoju na kontynencie. Nie stawiałbym wszystkich pieniędzy na to, że bez Unii co silniejsze państwa nie sięgałyby po siły zbrojne, żeby przeforsować swoje stanowisko. Później warto odwołać się do tego, jak

sprawę – w odniesieniu do USA – opisywał Alexander Hamilton: „Organizmy polityczne, w bliskim sąsiedztwie, muszą być albo zjednoczone (...) albo niezawodnie powstaną rywalizacje i kłótnie. To ludzka natura, a nie mamy powodów sądzić, że jesteśmy mądrzejsi lub lepsi od innych ludzi”.

Nic osobistego, tylko interesy

Wspólna federalna struktura to wreszcie większy rynek dla produkcji, handlu i zbytu. Alexander Hamilton, podobnie jak inni amerykańscy ojcowie założyciele, chętnie przywoływał przykład XVIII-wiecznej mozaiki państw, na które podzielone były ówczesne Niemcy, gdzie co chwila kupiec natykał się na inne cła, regulacje i przeszkody.

Ta korzyść z UE jest oczywista nawet dla co bardziej zagorzałych krytyków konstruktu europejskiego. Prawda, zdarzają się niezbyt rozsądne i wynikające z lobbingu regulacje w Parlamencie Europejskim. Ale czy przekreśla to łatwość, z jaką polskie firmy handlują swoimi towarami od Portugalii po Skandynawię? Czy naprawdę wierzymy, że gdyby nie Unia Europejska, to nie pojawiłoby się więcej protekcyjnych barier dla naszych firm?

Rzeczywiście federalna Europa a polska suwerenność

Ktoś może powiedzieć – no dobrze, Unia ma pewne korzyści, ale nie jest warta polskiej suwerenności. W tym ujęciu federalizacja równa się brakowi suwerenności. Takie postawienie sprawy wynika z tego, że tak naprawdę za mało się mówi o tym, czym rzeczywiście jest „federalizacja”. W efekcie federalizm jest błędnie utożsamiany z centralizacją, zbudowaniem

jednego, unitarnego superpaństwa, w którym poszczególne kraje są hierarchicznie podporządkowane „rządowi” w Brukseli. Tymczasem nie o to chodzi w federalizmie.

Zgodnie z zasadą federalną „lud” ma prawo do rozłożenia swojej suwerenności (i władzy) tak, jak sobie tego życzy. Jeśli zechce, to może część spraw powierzyć jednej władzy, a część – innej. I żadna z nich nie będzie ważniejsza od drugiej, po prostu będą działać na różnych polach. Wyjaśniał to James Madison w 44 numerze Listów Federalisty: „rząd federalny i rządy stanowe są niczym tylko różnymi agentami i depozytariuszami Ludu, wyposażonymi w różne kompetencje, przeznaczonymi dla różnych celów”.

Jedno państwo członkowskie może być „napuszczane” na inne. Jeśli zaistnieje federalna władza unijna, pozwoli ona na ograniczenie tego ryzyka.

Zasada federalna to jeden z wielkich wynalazków Rewolucji Amerykańskiej (co ciekawe: jest to wynalazek nieco przypadkowy). Kiedy toczyła się debata nad konstytucją USA, wielu jej uczestnikom nie mogło pomieścić się w głowie, jak to możliwe, że rząd federalny nie jest nadrzędny nad stanami. Myślano, że istnieje tylko podział dychotomiczny: albo na luźną konfederację, albo na zhierarchizowaną strukturę, w której na czele stoi rząd federalny, a poniżej podporządkowane mu stany. Zresztą początkowo nawet nie było osobnego słowa na określenie

„zasady federalnej”. Pod pojęciem federacji oryginalnie rozumiano to, co my dzisiaj określamy jako „konfederację”, czyli związek mniej lub bardziej niezależnych państw.

W tym samym duchu można powiedzieć, że jeśli naród polski, a także inne narody europejskie podejmą decyzję, że część władzy, w pewnych obszarach, składają w ręce Unii, a część – w ręce państw członkowskich, to w niczym nie ubywa tym narodom suwerenności. Musimy też przyzwyczaić się do tego, że wzajemne ścieranie się władzy unijnej i państw członkowskich to naturalny proces, świadczący o działaniu mechanizmów „checks and balances”, wzajemnego równoważenia się. Takie równoważenie, jak zauważał James Madison, nie zachodzi tylko w trójpodziale władzy, ale też pomiędzy elementami układu federalnego.

Ryzyko „europejskiej wojny secesyjnej”

Popularny historyczny mit głosi: wojna secesyjna w Stanach Zjednoczonych wybuchła, ponieważ rząd federalny chciał rozszerzać swoje uprawnienia kosztem poszczególnych stanów. Stany Południowe się zbuntowały i zostały podporządkowane siłą Waszyngtonowi. Stąd już krok do budowania analogii w Europie: jeśli Bruksela otrzyma więcej władzy, to państwa członkowskie mogą się zbuntować i dojść do konfliktu, nawet zbrojnego.

Ta obawa wynika z błędnego rozumienia przyczyn wojny secesyjnej. Konflikt ten stanowił typowy przykład tzw. pułapki Tukidydesa, o której pisałem parę lat temu w „Nowej Konfederacji”. Do pewnego czasu w USA dominowały (politycznie, kulturalnie, gospodarczo) stany Południa. Natomiast wzrost gospodarczy i ludno-

ściowy powodował, że coraz więcej do powiedzenia miały i chciały mieć stany północne. Zaczęła się nakręcać spirala wzajemnych oskarżeń i pretensji, której kulminacją była wojna. Dołożyły się tu jeszcze różnice cywilizacyjne i względny strategiczne (Lincoln nie mógł pozwolić na niepodległość stanów południowych, ponieważ wyrosłoby na kontynencie amerykańskim drugie państwo, którym mocarstwa europejskie mogłyby balansować USA). Historycy w USA od dekad zadają sobie pytanie, czy do wojny secesyjnej doszłoby, gdyby udało się od początku zrealizować bardziej ambitne procesy integracyjne.

Prędzej więc można sobie wyobrazić konflikt w sytuacji, w której np. jakieś państwo członkowskie będzie chciało zająć w Unii Europejskiej wyższe miejsce na drabinie politycznej i gospodarczej z braku mitygujących mechanizmów integracji. Obecnie widać np. w USA przepływ kapitału, ludzi i technologii z Kalifornii do Teksasu – ale trudno sobie wyobrazić, żeby takie przewartościowanie miało pociągnąć za sobą wojnę domową.

Ale to nie znaczy wcale, że nie ma ryzyka konfliktu w Unii, jeśli Bruksela będzie próbować „rozpychać się” kosztem państw członkowskich. Tym bardziej potrzebujemy jednak jasno postawienia na zasadę federalną (rozumianą tak, jak ją opisałem powyżej), jako na fundament Stanów Zjednoczonych Europy.

Polska doktryna Hamiltona

Polska doktryna Hamiltona może składać się z pięciu zasadniczych punktów. To pewien rys koncepcyjny, sprawa do dyskusji. W różnych okresach, w zależności od układu okoliczności, elementy tej doktryny mogą (i powinny) występować z róż-

nym natężeniem. I pewnie nie wszystkie „bitwy” w ramach UE będziemy wygrywać przy realizacji tej doktryny. Ale nie chodzi o grę krótkoterminową, a o podjęcie rozgrywki o długiej perspektywie. Zresztą unie nie powstają od razu, wymagają czasu.

#1: Warto walczyć o Unię – na razie

Pierwszy z punktów doktryny to przyjęcie do wiadomości, że członkostwo Polski w Unii Europejskiej niesie ze sobą dla nas ważne, opisane powyżej, korzyści (w części pt. „Po co nam Stany Zjednoczone Europy”). Te korzyści są istotne do tego stopnia, że nie można przejść obok nich obojętnie, nawet jeśli posiadamy status *junior partnera* w Unii. Oczywiście nie jest to reguła bezwzględna, mogą pojawić się okoliczności, które tę ocenę zdezaktualizują.

#2: Trzeba grać aktywnie

Zgodnie z drugim punktem, Polska powinna starać się wyjść z pozycji *junior partnera* (po co: o tym punkt trzeci). Realizacja punktu drugiego oznacza, że Polska musi „zagrać w Unię Europejską”. Nie ma miejsca na „obrażanie się” na Unię Europejską, ale wymagane jest proaktywne podejście i wejście w cały wachlarz unijnych instytucjonalnych gier.

W tym celu potrzebne są co najmniej trzy elementy:

(1) posiadanie kadr wykształconych w całym galimatiasie europejskich regulacji, sprawne wykorzystywanie tych przepisów i agend unijnych;

(2) zasilenie kadr Unii Europejskiej obywatelami Polski. W ten sposób Polska zdobędzie przede wszystkim kapitał ludzi rozumiejących jak od środka działa UE.

Zaraz pojawi się pytanie, czy ten drugi element nie spowoduje „zeuropeizowania” rodaków oddelegowanych do organów UE? Zależy jak do tego podejść. Czy Chińczycy lub Japończycy (w XIX wieku) wysłani na Zachód w celu zdobycia doświadczenia i wykształcenia przestawali myśleć o swoich krajach? Albo czy Teksańczyk służąc w US Army zapomina o swoim rodzinnym stanie?

Trzeba wykorzystywać struktury unijne jako dźwignię wzmagającą siłę realizacji polskich interesów

(3) konieczność wzmocnienia polskich czynników siły, gospodarki, technologii, kapitału ludzkiego, wojska, tak aby podnosić znaczenie Warszawy w UE – w najgorszym wypadku są to aktywa, która pozostaną w polskiej talii kart na wypadek upadku systemu europejskiego.

#3: Unia Europejska jako mnożnik siły w służbie naszego interesu

Trzeci punkt ściąga nas z powrotem do reguły sformułowanej przez Adolfa Bocheńskiego: naród jest tak silny jak państwo, które reprezentuje jego interesy. Trzeba zatem wykorzystywać struktury unijne jako dźwignię wzmagającą siłę realizacji polskich interesów. Nie chodzi o ułatwianie przez UE wszystkich naszych spraw, ale tych, które wymagają zastosowania „europejskiego mnożnika”. To wymaga przekonywania na poziomie unijnym, że rozwiązania, za którymi optuje

Polska, są zgodne z interesem wspólnotowym.

Przykładowo, dla zintegrowanej Unii Europejskiej Rosja staje się wspólnym wschodnim sąsiadem, a nie sąsiadem Polski, czy krajów bałtyckich, które jako „strefa buforowa” oddzielają unijny rdzeń od Moskwy. W takim samym stopniu np. skonfliktowana granica z Meksykiem była problemem w XIX wieku nie tylko dla stanów nadgranicznych, ale też dla stanu Nowy Jork, położonego na wschodnim wybrzeżu.

Tak samo, w bardziej zintegrowanej UE ograniczone zostaną możliwości rozgrywania państw europejskich przeciwko sobie przez zewnętrznych aktorów. Na tej samej zasadzie trudno sobie wyobrazić, żeby w zintegrowanej unii amerykańskiej (czyli w USA) Kolorado grało z Rosją lub Chinami przeciwko Kalifornii.

#4: Organy unijne jako nasi partnerzy wobec europejskich hegemonów

Po czwarte, oznacza to konieczność potraktowania organów unijnych jako sojusznika w zakresie tych kompetencji UE, które będzie nam się opłacać poszerzać: po to, aby oderwać te organy od bycia prostymi wykonawcami woli najsilniejszych krajów UE. Możliwe, że władze unijne same chętnie zerwałyby uzależnienie od wiodących państw członkowskich. Jak można to zrobić lepiej niż walcząc o wspólne interesy unijne?

Jeśli udawałoby się w ten sposób współpracować z organami unijnymi, to we wspólnych (mówiąc językiem amerykańskim: „federalnych”) tematach, Polska mogłaby oferować wspieranie ich kompetencji. Leżałoby to bowiem w interesie Polski zgodnie z regułą Bocheńskiego (polskie interesy, wspólne z innymi kra-

jami UE, byłyby reprezentowane przez silniejszą strukturę państwową niż tylko rząd w Warszawie). Polska mogłaby robić to na zasadzie wymiany: wspieramy wasze kompetencje tylko jeśli nie będzie nas traktować jako „chłopca do bicia”.

Opowiadanie się za wzmocnieniem kompetencji organów unijnych w takim układzie powinno pociągnąć za sobą odebranie ich legitymacji (i zakresu władzy) od dominujących państw członkowskich, a do tego może posłużyć wskazany wcześniej postulat powiązania źródła tej władzy bardziej bezpośrednio z obywatelami UE i zmniejszenie deficytu demokracji. Z czasem pozwoli to też na wykształcenie czegoś europejskiego *demosu*.

#5: Pilnujmy zasady federalnej

Po piąte, optując za rozszerzeniem kompetencji władz unijnych oraz wzmocnieniem ich legitymacji po to, aby wyrwać je z roli wykonawców woli silniejszych pań-

stw członkowskich, nie można wpaść w drugą zależność, tym razem od unijnego „rządu”.

Polska, proponując zasadę federalną, powinna również bronić jej wszystkich aspektów. Sam Alexander Hamilton, wzmacniając władze federalne, chciał im podporządkować w jak największym stopniu stany.

Przeciw takim próbom wystąpił James Madison (który początkowo prezentował takie stanowisko jak Hamilton) oraz Thomas Jefferson. Musimy więc naszą doktrynę Hamiltona doprawić myślą tych dwóch amerykańskich polityków.

Powinniśmy więc opowiadać się za silną wspólną władzą unijną we wspólnych dla kontynentu (w tym dla Polski) sprawach, z zachowaniem równie silnych kompetencji krajów członkowskich w innych tematach. To pozwalałoby stworzyć mechanizmy równowagi sił oraz wzajemnego równoważenia się Państw Członkowskich i unijnych władz federalnych.