

# Andrzej Dumala

---

## Perspektywy systemu politycznego Unii Europejskiej

---

Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska. Sectio K, Politologia 1, 119-137

---

1994

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej [bazhum.muzhp.pl](http://bazhum.muzhp.pl), gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

Andrzej DUMAŁA

### Perspektywy systemu politycznego Unii Europejskiej

The Perspectives of the Political System of the European Union

Postępy integracji europejskiej prowokują do rozważań nad ewolucją systemu politycznego Unii Europejskiej (UE). Na wstępie należy jednak zauważyć, że porównanie systemu politycznego Unii do systemów politycznych państw członkowskich ma ograniczoną moc wyjaśniającą z powodu unikalności integracji europejskiej jako formy polityki. Trzeba mieć także na uwadze fakt, że Unia nie jest jednolita ani pod względem politycznym, ani instytucjonalnym. Tworzy ją 12 państw mających własne rozwiązania systemowe. W chwili obecnej Unia jest „hybrydą” łączącą elementy systemu federalnego, w którym Komisja UE spełnia rolę rządu federalnego prowadzonego i kontrolowanego przez Parlament Europejski (PE), oraz elementy tradycyjnej organizacji międzynarodowej, gdzie rządy zgromadzone w Radzie Ministrów UE decydują na drodze jednomyślności.

Unia nie ewoluuje zgodnie z jakimś jednym modelem systemu politycznego. Komisja i PE opowiadają się raczej za systemem parlamentarno-gabinetowym, podczas gdy rządy państw członkowskich zachowują dużą rezerwę do przekształcenia Unii w federację.<sup>1</sup> Biorąc jednak pod uwagę wydarzenia ostatnich lat, a zwłaszcza wejście w życie 1 listopada 1993 roku traktatu o Unii Europejskiej z Maastricht oraz aktualny układ sił politycznych w Unii, dominującym kierunkiem ewolucji jest kierunek federalistyczny.

Przekształcenia systemu politycznego Unii są uwarunkowane przez co najmniej trzy ważne czynniki: 1) działania rządów państw członkowskich (czynnik międzynarodowy), 2) działania instytucji Unii, w tym zwłaszcza

<sup>1</sup> V. Bogdanor, *The Future of the European Community: Two Models of Democracy, „Government and Opposition”* 1986, vol. 21, nr 2, s. 174-175.

cza Komisji i PE (czynnik supranarodowy), i 3) działania transnarodowych uczestników politycznych na poziomie europejskim (czynnik transnarodowy).

W tym artykule zajmiemy się omówieniem pewnych aspektów, ważnego ale nie docenianego czynnika transnarodowego ewolucji systemu politycznego Unii. Wpływ tego czynnika jest szczególnie wyraźny w Parlamencie Europejskim, który skupia bezpośrednio wybranych przedstawicieli społeczeństw państw członkowskich. PE koncentruje wokół siebie transnarodową aktywność narodowych partii politycznych, europejskich federacji partyjnych, narodowych i europejskich grup interesu, jak również utrzymuje kontakty z parlamentami narodowymi państw członkowskich Unii.

W literaturze przedmiotu wskazuje się na trzy zasadnicze role polityczne PE: 1) funkcję decyzyjną (inicjowanie, wspieranie, kształtowanie i kontrolę bieżącej polityki Unii 2) funkcję budowania systemu politycznego Unii, 3) funkcję interakcji z elektoratem (reprezentowanie elektoratu, równoważenie różnych interesów, mobilizacja opinii publicznej). Wypełniając te funkcje PE polega głównie na partiach i grupach interesu. Według G. Kofler syntetyczna funkcja PE to kombinacja funkcji komunikacji, ekspresji, edukacji, informacji i publicznej partycypacji w decyzjach politycznych.<sup>2</sup>

Przeszkodą dla rozwoju politycznych procesów transnarodowych są przede wszystkim ramy instytucjonalne Unii. O. Schmuck zauważa, że system Unii charakteryzuje się tendencją do horyzontalnego splatania się administracji narodowych i wertykalnego między administracjami narodowymi i biurokracją wspólnotową, co skutecznie redukuje wpływ społeczeństw na rozwój integracji europejskiej.<sup>3</sup> Nie powinien zatem dziwić fakt, że problem transnarodowej integracji politycznej Unii stał się najważniejszym obszarem zainteresowania PE<sup>4</sup> Jednolity Akt Europejski (JAE), który wszedł w życie 1 lipca 1987 roku znacząco osłabił kontrolę parlamentów narodowych nad procesem integracyjnym, tym samym PE stał się instytucją, która może zapewnić, przynajmniej do pewnego stopnia, środki demokratycznej kontroli i wpływu społeczeństw na proces budowania Unii. JAE wzmocnił kontrolę PE nad procesem legislacyjnym Unii w taki sposób, że dalsze wydarzenia polityczne dotyczące integracji są mało prawdopodobne bez poparcia PE.

<sup>2</sup> G. Kofler, *Das Europäische Parlament und die Öffentliche Meinung*, Vienna-Cologne-Graz 1983.

<sup>3</sup> O. Schmuck, *The Complex Relationship Between the EC and the Member States: Consequences for the European Parliament*, referat na sympozjum TEPSA „Beyond Traditional Parliamentarism: the European Parliament in the Community System”, Strasbourg, November 1988, s. 8-9.

<sup>4</sup> *The New Treaties – 1993*, Brussels, Luxembourg 1991, s. 7-8.

Zdaniem PE demokratyczny system parlamentarny jest najlepszą drogą przełożenia woli społeczeństw na decyzje. W ocenie PE system instytucjonalny Unii jest wadliwy, ponieważ Rada Ministrów złożona z członków rządów państw nie jest obiektem zadowalającej demokratycznej kontroli parlamentarnej. Zasadniczy problem podnoszony przez PE sprowadza się do tego, że fakt utraty demokratycznych kompetencji przez parlamenty narodowe nie jest równoważony przez wzrost kontroli demokratycznej na poziomie Unii. Zdaniem PE tworzy to instytucjonalną nierównowagę odpowiedzialną za tzw. deficyt demokratyczny i niską efektywność Unii.<sup>5</sup> PE uważa, że sposobem rozwiązania tego problemu jest podział kompetencji, zwłaszcza legislacyjnych, między Radę i PE.<sup>6</sup>

Wskazane wyżej fakty tworzą ogólne uwarunkowania dla kształtowania się możliwości wpływu uczestników transnarodowych na system polityczny Unii.

Nasze rozważania o ewolucji systemu politycznego Unii, widzianego przez pryzmat czynnika transnarodowego, rozpoczniemy od krótkiej prezentacji transnarodowych uczestników integracji europejskiej (grup politycznych w PE, europejskich federacji partyjnych, europejskich grup interesu) i ich powiązań z PE.

#### GRUPY POLITYCZNE

Przejawem transnarodowej aktywności partii politycznych na poziomie europejskim są grupy polityczne w PE i europejskie federacje partyjne. Zawdzięczają one swoje istnienie, z jednej strony potrzebom praktycznym organizacji pracy w Parlamencie, z drugiej zaś świadomemu dążeniu państw członkowskich Unii do zerwania z zasadą podziału narodowego, poprzez kreowanie struktur partyjnych na poziomie europejskim opierając się na wspólnej orientacji politycznej.<sup>7</sup> Grupy polityczne w PE zorganizowane są, przede wszystkim, na podstawach ideologicznych, politycznych i pragmatycznych. Trzeba jednak podkreślić, że delegacje narodowe wewnątrz grup w dalszym ciągu mają duże znaczenie polityczne.

<sup>5</sup> V. Bogdanor, *The June 1989 European elections and the institutions of the community*, „Government and Opposition” Spring 1989, vol. 24, nr 2, s. 203–204.

<sup>6</sup> *Resolution on the Democratic Deficit in the European Community*, Doc. A2-276/87, PE 130.307.

<sup>7</sup> G. Pridham, *Transnational party groups in the European Parliament*, „Journal of Common Market Studies” 1975, vol. XIII, nr 3, s. 266.

Do czerwca 1994 roku 518 posłów<sup>8</sup> w PE zorganizowanych było w ośmiu grupach politycznych:

1. Grupa Partii Europejskich Socjalistów (Group of the Party of European Socialists – PES). PES była najsilniejszą frakcją w PE. W swoim składzie miała 198 deputowanych ze wszystkich krajów Unii. Socjalistyczni członkowie PE pochodzili z 16 partii.

2. Grupa Europejskiej Partii Ludowej (Group of the European People's Party – EPP). Reprezentowała nurt chadecki i konserwatywny. EPP była drugą najsilniejszą grupą polityczną w PE. Posiadała 162 członków ze wszystkich krajów Unii. Posłowie tworzący EPP wywodzili się aż z 20 partii politycznych.

3. Grupa Liberalno-Demokratyczno-Reformistyczna (Liberal, Democratic and Reformist Group – LDR). LDR, z 46 członkami, była trzecią największą grupą w PE, ale znacznie mniej liczną od poprzednich. Deputowani LDR byli z 10 krajów Unii, z wyjątkiem Grecji i W. Brytanii, a reprezentowali 15 partii narodowych.

4. Grupa Zielonych w PE (The Greens in the EP – GREENS). GREENS liczyła 28 posłów z 7 krajów Unii bez reprezentantów W. Brytanii, Irlandii, Grecji, Luksemburga i Portugalii. Posłowie ci reprezentowali 11 partii i ugrupowań narodowych.

5. Grupa Europejskiego Sojuszu Demokratycznego (Group of the European Democratic Alliance – EDA). Centroprawicowa EDA składała się z 20 deputowanych z 4 krajów (Francji, Grecji, Irlandii i Hiszpanii) i 4 partii.

6. Grupa Tęczowa (Rainbow Group – RBW). Grupę tworzyło 16 członków z 9 krajów Unii, bez Holandii, Luksemburga i Grecji. Posłowie wywodzili się aż z 11 partii, w większości regionalnych i autonomicznych.

7. Grupa Techniczna Prawicy Europejskiej (Technical Group of the European Right – ER). Grupa ta miała 14 członków z 3 krajów (Francji, Belgii i RFN) i 3 partii. Przymiotnik „techniczna” w nazwie podkreślał, że grupa powstała bardziej z powodów organizacyjnych i pragmatycznych – wykorzystania przywilejów statusu grupy politycznej w PE – niż powodów ideologicznych i programowych.

8. Grupa Jedności Lewicy (The Left Unity Group – LU) powstała w lipcu 1989 roku. Grupa ta składała się z 13 deputowanych, a więc znajdowała się na progu minimum członkowskiego przewidzianego dla frakcji w PE. Posłowie LU reprezentowali 3 partie komunistyczne z Francji, Grecji i

---

<sup>8</sup> W wyborach europejskich do PE w czerwcu 1994 roku wybranych zostanie 567 deputowanych, a po prawdopodobnym powiększeniu Unii o Austrię, Finlandię, Norwegię i Szwecję liczba ich jeszcze wzrośnie.

Portugalii. Tuż przed wyborami do PE w czerwcu 1994 roku było także 21 posłów nie zrzeszonych. Posłowie ci wywodzili się z 8 krajów i aż 11 partii.

Deputowani do PE reprezentowali 93 partie i koalicje wyborcze. Biorąc pod uwagę fakt, że w krajach członkowskich Unii działa niewiele ponad 100 liczących się partii politycznych, można stwierdzić, iż pod tym względem PE jest ciałem reprezentatywnym dla społeczeństw i systemów politycznych krajów Unii.

Formowanie się grup partyjnych w PE jest procesem trwającym od momentu powstania w 1952 roku Wspólnego Zgromadzenia Europejskiej Wspólnoty Węgla i Stali — pierwowzoru Parlamentu Europejskiego. Jedyne cztery grupy polityczne istnieją od początku: socjalistyczna — obecnie jako PES, chadecka — obecnie jako EPP), liberalna — obecnie jako LDR oraz prawicowa gaullistowska — EDA. Wybory europejskie do PE z czerwca 1989 roku znacząco zmodyfikowały liczbę grup. Zaznaczyły się dwa główne trendy. Po pierwsze, wzmocniły się dwie największe grupy PES i EPP, a po drugie, dalszej fragmentaryzacji uległy grupy mniejsze. Utworzona została zupełnie nowa Grupa Zielonych — GREENS, a Grupa Komunistyczna — COM podzieliła się na Grupę Zjednoczonej Lewicy Europejskiej — EUL zdominowaną przez komunistów włoskich i Grupę Jedności Lewicy — LU kierowaną przez komunistów francuskich. EUL istniała jednak dość krótko, gdyż w 1992 roku dołączyła się do PES. W tym samym roku Grupa Europejskich Demokratów — EDG (brytyjscy i duńscy konserwatyści) weszła w skład EPP i przestała istnieć jako samodzielna grupa parlamentarna. Przekształcenia grup świadczą o polaryzacji sił w PE. Widoczny jest bardzo głęboki kryzys komunistów i stagnacja wśród liberałów.

Transnarodowe grupy partyjne w PE powinny, przynajmniej w teorii, być wskazówką dla transnarodowego systemu partyjnego Unii, ale w praktyce ilustrują złożoność i bariery integracji. Po pierwsze, kompozycja grup politycznych w PE wskazuje na możliwość ukształtowania się systemu wielopartyjnego. Jest to zresztą konsekwencją zróżnicowania systemów państw członkowskich, w których istnieją różne siły polityczne i różne układy sił. Przykładowo, socjaliści mają swe reprezentacje we wszystkich krajach członkowskich, a chadecy i liberałowie są silni w mniejszej liczbie państw. Poza tym, żadna z sił politycznych w PE nie posiada tam bezwzględnej większości. Dotychczasowe Parlamente bezpośrednio wybrane w 1979, 1984 i 1989 roku posiadały większość centroprawicową.

Po drugie, doświadczenia takich grup, jak EDA, RBW czy ER pokazują, że na transnarodowym poziomie europejskim mogą się ukształtować grupy i partie wyłamujące się z tradycyjnych podziałów historycznych i

ideologicznych. Należy jednak podkreślić, że to właśnie tradycyjne nurty polityczne wykształciły trzy główne siły polityczne w PE i Unii. Socjaliści, chadecy i liberałowie różnią się metodami osiągnięcia zgody co do wspólnej polityki i programu. Mają również nieco odmienne koncepcje własnych europejskich federacji partyjnych. Socjaliści demonstrują najbardziej zasadnicze podejście do zagadnienia struktury stosunków wzajemnych. Bardzo poważnie traktują też kwestię formułowania wspólnego programu, są też najbardziej zaangażowani w dyskusje ideologiczne. Sceptycznie odnoszą się do możliwości sformowania partii europejskiej, chociaż tworząc Partię Europejskich Socjalistów zrobili duży krok w tym kierunku. Pozostała dwójka ma mniejsze wewnętrzne opory przed harmonizowaniem swojej działalności transnarodowej. Chadecy mają luźniejszą strukturę, łatwiej też uzgadniają wspólne programy, są też bardziej zaawansowani w tworzeniu transnarodowej partii europejskiej. Liberałowie mają najmniej sztywną strukturę i najmniej spójność ideologiczną. Koncentrują się raczej na praktycznej stronie aktywności transnarodowej. Demonstrują też najmniejsze z tej trójki zaangażowanie w tworzenie partii europejskiej.

Ścisły związek między postępem integracji europejskiej a współpracą partii w ramach europejskich federacji partyjnych jest bardzo wyraźny.<sup>9</sup> W traktacie z Maastricht zwraca uwagę nowy artykuł 138(A), w którym państwa członkowskie stwierdzają, że „partie polityczne na poziomie europejskim stanowią istotny czynnik integracyjny wewnątrz Unii. Przyczyniają się one do formowania europejskiej świadomości i wyrażania woli politycznej obywateli Unii”.<sup>10</sup>

#### EUROPEJSKIE FEDERACJE PARTYJNE

Utworzenie federacji partyjnych na poziomie Unii wiązane jest najczęściej z wprowadzeniem bezpośrednich wyborów do PE. Wydaje się jednak, że rola tego faktu jest przeceniana. Wystarczy wskazać dużo wcześniejsze decyzje konferencji na szczycie w Hadze (1969) i Paryżu (1972), które prowadziły do ważnych zmian we Wspólnocie Europejskiej (powiększenie o czterech nowych członków, plany stworzenia unii ekonomicznej i monetarnej, osiągnięcie w przyszłości Unii Europejskiej) oraz otworzyły nowe perspektywy przed współpracą partii politycznych na poziomie europejskim. Powstał wtedy swoisty imperatyw – partie, które były decydentami na poziomie narodowym powinny również na poziomie europejskim stworzyć sobie

<sup>9</sup> N. Gresch, *Transnationale Parteienzusammenarbeit in der EG*, Baden-Baden 1978.

<sup>10</sup> *The Treaty on European Union, Maastricht, 7 February 1992*, ECSC — EEC — EAEC, Brussels, Luxembourg 1992, s. 62.

możliwość politycznej kontroli procesu integracji poprzez tworzenie swoich struktur transnarodowych. Również partiom opozycyjnym transnarodowa współpraca w formie federacji partyjnych dostarczyła użytecznego forum politycznego.<sup>11</sup> Powstanie, w ramach Wspólnoty, transnarodowych federacji partyjnych było również związane z koncepcją nadania PE partyjnej bazy politycznej. Miało to wzmocnić go i stworzyć sytuację znaną z narodowych systemów politycznych – rodzaj reżimu parlamentarnego z partyjną organizacją wspierającą programowo i politycznie reprezentację parlamentarną w postaci frakcji w PE.

W chwili obecnej działają trzy duże transnarodowe federacje partyjne zorganizowane i zorientowane programowo na Unię Europejską i Parlament Europejski. Są to: socjalistyczna – Partia Europejskich Socjalistów (Party of European Socialists – PES), chadecka – Europejska Partia Ludowa (European People's Party – EPP) i liberalna – Europejscy Liberalowie, Demokraci i Reformiści (European Liberals, Democrats and Reformists – ELDR).

Partia Europejskich Socjalistów (Party of European Socialists – PES) została założona w końcu 1992 roku. PES tworzą przedstawiciele 16 partii socjalistycznych i socjaldemokratycznych reprezentowanych w PE. Utworzenie PES sprawiło, że socjaldemokraci stali się największą transnarodową partią Europy. Partia ta jest obecna na poziomie lokalnym, narodowym i europejskim. Powstanie PES oznacza również nowy jakościowo etap współpracy partii socjalistycznych z krajów Unii. Należy zaznaczyć, że PES jest bezpośrednią kontynuacją organizacyjną i programową Konfederacji Partii Socjalistycznych Wspólnoty Europejskiej, w ramach której socjaliści współpracowali wcześniej od 1974 roku.

Europejska Partia Ludowa powstała w 1976 roku w Brukseli.<sup>12</sup> EPP stanowi transnarodową federację chadeckich partii centrowych, chociaż niektóre są bardziej na prawo, a niektóre na lewo spektrum politycznego. Zależy to od tradycji i układu sił w systemach wewnętrznych państw członkowskich. Tworzy ją obecnie 13 partii z 10 krajów Unii. EPP, która postawiła sobie za cel stworzenie Stanów Zjednoczonych Europy, czuje się w szczególności sposobem zobowiązana do promowania integracji europejskiej. Z punktu widzenia

---

<sup>11</sup> B. Kohler, B. Myrzik, *Transnational Party Links*, [w:] R. Morgan, S. Silvestri (eds.), *Moderates and Conservatives in Western Europe*, London 1982, s. 194.

<sup>12</sup> *30 Années 1953-1983. Groupe du Parti Populaire Européen*, Groupe du Parti populaire européen du Parlement européen 1983, Brussels 1983, s. 26; *Handbook of the European People's Party of the European Parliament*, Luxembourg 1990, s. 277-280.



EPP Unia jest ciągle nie dokończoną federacją. Stąd też partie chadeckie odgrywają aktywną rolę w procesie integracji.<sup>13</sup>

Europejscy Liberalowie Demokraci i Reformiści — ugrupowanie, które powstało w 1976 roku, tworzy obecnie 15 partii z 11 krajów Unii. W przeciwieństwie do EPP i PES, ELDR nie uważa się jeszcze za partię europejską. Liberalowie podkreślają, że są bardziej zainteresowani rozwijaniem kontaktów intelektualnych i personalnych niż strukturami organizacyjnymi.<sup>14</sup>

Istnieją także inne ugrupowania partii europejskich związane z PE, o bardzo różnym stopniu zorganizowania. Partie ekologiczne koordynują swoje działania w ramach organizacji pod nazwą Europejscy Zieloni (European Greens). Partie konserwatywne tworzą Unię Europejskich Demokratów (European Democratic Union), a z kolei partie autonomiczne i regionalistyczne — Europejski Wolny Sojusz (European Free Alliance). Należy jednak zauważyć, że Europejscy Zieloni i Unia Demokratów mają w swoich szeregach partie spoza Unii.

Unia Europejskich Demokratów (EDU) jest organizacją współpracy ponad 30 europejskich partii konserwatywnych, chadeckich i liberalnych.<sup>15</sup> Służy wymianie poglądów i ustalaniu wspólnego stanowiska tych partii w ważnych kwestiach politycznych. EDU różni się od omówionych wyżej federacji partyjnych słabiej rozbudowanymi strukturami i luźniejszymi stosunkami z PE.

Federacja Europejskich Zielonych rozpoczęła swoją działalność w styczniu 1984 roku opierając się na wzorach wcześniejszego Biura Koordynacyjnego. W 1990 roku Federację tworzyło 20 partii członkowskich z krajów Unii, jak i spoza niej.<sup>16</sup>

Zwraca uwagę fakt, że największe europejskie federacje partyjne PES i EPP w swoich nazwach stosują termin „partia europejska”. Wydaje się to jeszcze nie w pełni uzasadnione, ale wyznacza wyraźny kierunek ich ewolucji. Rodzi się pytanie, w jakim stopniu przedstawione wyżej federacje i ugrupowania partyjne są prawdziwymi transnarodowymi partiami europejskimi. W celu dokonania oceny posłużymy się kryteriami zakresu stosunków partii politycznych w ramach federacji, zaproponowanymi przez G. Pridham i P. Pridham. Według tych autorów można wyróżnić pięć kryteriów, opisujących fazy rozwoju federacji partyjnych:

<sup>13</sup> *For a Federal Constitution of the European Union*, „EPP Bulletin”, December 1990, nr 5/6. Dokument przyjęty przez VIII Kongres EPP w Dublinie 15–16, November 1990.

<sup>14</sup> *Short History of Liberals and Democrats in the European Community*, 2nd edition, Bruxelles 1990.

<sup>15</sup> A. J. Day (ed.), *Political Parties of the World*, Harlow, Chicago 1988, s. 645.

<sup>16</sup> „Green Newsletter”, Extra number, June 1990.

- 1) formalne — działanie partii członkowskich federacji pod wspólną nazwą federacji,
- 2) programowe — porozumienie programowe ze zdefiniowaną orientacją ideologiczną federacji,
- 3) wyborcze — uzyskanie przez federacje kontroli nad selekcją kandydatów do wyborów europejskich i aktywne koordynowanie kampanii narodowych,
- 4) organizacyjne — stworzenie zintegrowanej hierarchicznej struktury od szczebla europejskiego do szczebla lokalnego,
- 5) władcze — pojawienie się uznanej struktury władzy politycznej na europejskim poziomie partyjnym.<sup>17</sup>

Stosując te kryteria można stwierdzić, że trzy główne federacje partyjne tj. PES, EPP i ELDR przeszły już pierwszą fazę rozwoju, mimo że pozostają drobne sprzeczności dotyczące zgodności członkostwa w federacji i grupach parlamentarnych. Federacje są w trakcie osiągnięcia drugiej fazy. Istnieją jednak różnice ideologiczne np. między chadekami na temat związków z konserwatystami. A jeżeli przyjąć za wystarczające kryterium istnienie wspólnych manifestów wyborczych, można uznać, że ta faza już się zakończyła. Osiągnięcie trzeciej fazy jest zależne od istotnego postępu w sprawie jednolitej dla wszystkich krajów Unii procedury wyborczej do PE. Dla dwóch ostatnich faz nie ma, jak na razie, realnej perspektywy, ponieważ oznaczałoby to duży przyrost władzy partii europejskich i oddanie przez partie członkowskie dużej części swojej autonomii na ich rzecz.

Reasumując, nie ukształtowały się jeszcze prawdziwe europejskie partie polityczne. Niewątpliwie najbliższe wybory do PE w czerwcu 1994 będą ważną próbą dla głównych europejskich federacji partyjnych. Z pewnością będą one bardziej widoczne, przypuszczalnie nie zdominują jednak problematyki narodowej w kampanii wyborczej. Tak więc, z punktu widzenia partii narodowych, relatywnie mniejsze znaczenie problemów europejskich i transnarodowych federacji partyjnych spowoduje utrzymanie większego zainteresowania grupami politycznymi w PE.

Stosunki między trzema wymiarami współpracy partyjnej (grupami w PE, federacjami partyjnymi i partiami narodowymi) są zróżnicowane. Grupy i federacje zrobiły postęp we własnym rozwoju, ale ich szersze stosunki i miejsce w systemie politycznym Unii pozostają niewyklarowane. Osiągnięcie wyższego poziomu transnarodowej współpracy politycznej jest możliwe pod warunkiem, że państwa członkowskie zgodzą się na oddanie

---

<sup>17</sup> G. Pridham, P. Pridham, *The new European party federations and direct elections*, „The World Today” 1979, vol. 35, nr 2, s. 65.

większej części swojej suwerenności instytucjom Unii, w tym Parlamentowi jako potencjalnej legislatywie Unii Europejskiej.

Stwierdziliśmy już wcześniej, że ważnymi elementami środowiska politycznego PE są transnarodowe grupy interesu i parlamenty narodowe. W kontekście zmian całego systemu politycznego Unii wzajemne relacje PE z tymi uczestnikami nabierają znaczenia.

#### TRANSNARODOWE GRUPY INTERESU

Z konieczności ograniczymy się do zwięzłej charakterystyki związków grup interesu z PE.<sup>18</sup> Europejskie grupy interesu to organizacje ogarniające swym zasięgiem całą Unię. Mają one strukturę konfederacyjną. Są odpowiednikami federacji partyjnych na poziomie Unii. S. J. Bulmer traktuje ich istnienie jako wyróżnik wspólnotowych procesów decyzyjnych.<sup>19</sup> Każda z nich reprezentuje pewną liczbę podobnych grup narodowych lub zarówno narodowych, jak i europejskich grup sektorowych.<sup>20</sup> Ocenia się, że istnieje około 500 transnarodowych grup interesu działających na poziomie wspólnotowym, mających ustalone, formalne kontakty z instytucjami Unii. Około 150 związanych jest z samym rolnictwem.<sup>21</sup> Najważniejsze europejskie grupy interesu to: rolnicza COPA (Committee of Professional Agricultural Organizations in the EC), przemysłowa UNICE (Union of Industries of the EC) i związkowa ETUC (European Trade Union Confederation).

Grupy interesu poszukują, przede wszystkim, możliwości wpływania na Komisję Europejską jako centrum władzy wykonawczej Unii.<sup>22</sup> Jednakże nie wszystkie grupy mogą tą drogą taki wpływ uzyskać. Ten przywilej jest zastrzeżony dla największych grup: konfederacji związków zawodowych, konfederacji biznesu, grup rolniczych. Mniejsze grupy interesu, chociaż nie tylko

<sup>18</sup> Szerzej patrz: R. Hrbek, *The Impact of EC Membership on Political Parties and Pressure Groups*, [w:] C-Ch. Schweitzer, D. Karsten (eds.), *The Federal Republic of Germany and EC Membership Evaluated*, London 1990, s. 174-176; E. J. Kirchner, *Die europäischen Interessenverbände*, [w:] W. Weidenfeld, W. Wessels (red.), *Jahrbuch der Europäischen Integration 1988/89*, Bonn 1989, s. 253-263.

<sup>19</sup> S. J. Bulmer, *The Domestic Structure of European Community Policy-Making in West Germany*, University of London 1982.

<sup>20</sup> E. J. Kirchner, *The European Parliament and Interest Groups*, [w:] R. Hrbek, J. Jamar, W. Wessels (eds.), *The European Parliament on the Eve of the Second Direct Election: Balance Sheet and Prospects*, Bruges 1984, s. 555.

<sup>21</sup> A. B. Philip, *Pressure Groups and Policy-Making in the European Community*, [w:] J. Lodge (ed), *Institutions and Policies of the European Community*, London 1983, s. 21; A. B. Philip, *Pressure group power in the European Community*, „*Intereconomics*”, November/December 1987, s. 282-289.

<sup>22</sup> Zob. szerzej: D. Prag, *Lobbying the European Community*, London 1983.

one, poszukują możliwości wpływania na decyzje Unii poprzez PE. Zainteresowanie Parlamentem ze strony grup interesu wzrasta proporcjonalnie do wzrostu jego kompetencji. Szczególną uwagę poświęcają mu: a) organizacje rolników, zarówno narodowe, jak i europejskie, np. COPA i COGECA, oraz europejskie organizacje konsumentów, np. BEUC i EUROCOOP; b) grupy zainteresowane sprawami: środowiska, rodziny, małego i średniego biznesu, związkowymi; c) grupy regionalne i władze lokalne.<sup>23</sup> PE potencjalnie może przyciągać znacznie więcej grup interesu niż Komisja, preferująca kontakty z grupami operującymi na poziomie Unii, lub Rada, która kładzie nacisk na kontakty między rządami i narodowymi grupami interesu.

Główne europejskie grupy interesu są w regularnych kontaktach z pojedynczymi grupami politycznymi w PE i dokładnie kontrolują bieg wydarzeń. Narodowe grupy interesu utrzymują stosunki z posłami PE z ich kraju, w mniejszym stopniu zaś z PE jako takim. Jeśli problem jest politycznie kontrowersyjny, grupy interesu przywiązują większą wagę do kontaktu z PE, natomiast w sprawach technicznych i nie prowokujących opinii publicznej odwołują się do Komisji i administracji krajowej.<sup>24</sup>

Stały rozwój sieci nieformalnych kontaktów pomiędzy członkami PE a organizacjami interesu wpływa na integrowanie się PE ze złożonym systemem decyzyjnym Unii i podnosi jego rangę jako partnera w rozwiązywaniu kwestii integracyjnych. Fakt, że same grupy interesu wychodzą z inicjatywą ustanowienia takich kontaktów z PE, posłami i członkami administracji PE, i mogą być uważane za wskaźnik roli oraz reputacji PE.

Zarówno narodowe, jak i transnarodowe grupy interesu są potrzebne Parlamentowi i jego członkom jako płaszczyzna powiązań z różnymi grupami społecznymi zainteresowanymi w polityce Unii. Powiązania te nie zawsze są widoczne, ale ich istnienie jest uważane przez obie strony za wartościowe. PE otrzymuje tą drogą informacje oraz ekspertyzy potrzebne do opracowania opinii i rozwiązywania kwestii budżetowych. Dowiaduje się ponadto, jak grupy interesu wpłynęły na Komisję i Komitet Społeczno-Ekonomiczny. Poprzez konsultację z grupami interesu zapewnia sobie ich poparcie w konfrontacji z Radą Ministrów. Szczególną wagę dla PE ma również możliwość rozwijania tą drogą kontaktów z opinią publiczną.

Reasumując, PE potrzebuje kontaktów z transnarodowymi i narodowymi grupami interesu z powodów praktycznych i politycznych. Z jednej strony, stanowią one źródła informacji, a z drugiej, zaś źródła legitymacji i poparcia

<sup>23</sup> Kirchner, *op. cit.*, s. 557.

<sup>24</sup> B. Kohler, *The Parliamentarians and Their Electorate*, [w:] R. Hrbek, J. Jamar, W. Wessels (eds.), *Le Parlement Européen a la veille de la deuxième election au suffrage universel direct: bilan et perspectives*, Bruges 1984, s. 456.

w stosunkach z Radą i Komisją. Mając na uwadze dalszy rozwój kontaktów PE z grupami interesu, ten pierwszy mógłby dostarczyć pewnych impulsów do formowania się i konsolidacji tych drugich. Z kolei, bardziej efektywne wzajemne stosunki mogą wesprzeć starania PE o zwiększenie kompetencji legislacyjnych i budżetowych.

PE utrzymuje także stosunki z parlamentami narodowymi państw członkowskich Unii. Rozwój stosunków między PE a parlamentami narodowymi przeszedł fazę stabilności (lata 1952–1976) i euforii (lata 1976–1981).<sup>25</sup>, a obecnie, jak nam się wydaje, jest w fazie rozwiewania złudzeń i normalizacji.

Przyjęcie Aktu z 20 września 1976 roku o bezpośrednich wyborach do PE spotkało się z entuzjastycznym przyjęciem parlamentów narodowych. PE został uznany za dojrzałego partnera. Jednakże przeszkody konstytucyjne lub proceduralne spowodowały, że wiele propozycji dotyczących statusu członków PE nie zostało zrealizowanych. Dla przykładu, nie uzyskali oni prawa do obecności i zabierania głosu w parlamentach narodowych. Podobnie stało się z propozycją ustanowienia specjalnego stałego komitetu PE, zajmującego się stosunkami z parlamentami narodowymi.

Przed pierwszymi wyborami do PE w 1979 roku powiązania między PE i parlamentami narodowymi były utrzymywane przez instytucję „podwójnego mandatu” deputowanego narodowego i europejskiego. Posłowie PE byli wybierani z grona deputowanych do parlamentów narodowych. Poza kilkoma przypadkami zjawisko to zanikło już po wyborach 1979 roku. Miało to zresztą negatywny wpływ na PE. Bliskie związki i wzajemna zależność polityki na poziomie Unii i narodowym była możliwa dzięki współpracy międzyparlamentarnej. Szczególnie korzystał na tym PE. Takie kontakty otwierały dostęp do dodatkowych informacji, a tego rodzaju transnarodowe interakcje czyniły polityków narodowych bardziej związanymi ze sprawami Unii.

PE jest zresztą bardziej zainteresowany wzmocnieniem współpracy niż parlamenty narodowe, gdyż dostrzega w tym sposób demokratyzacji procesu decyzyjnego Unii, jako warunek konieczny wzrostu swoich kompetencji. Z inicjatywy przewodniczącego PE od 1975 roku odbywają się regularne konferencje przewodniczących parlamentów narodowych państw należących do Rady Europy, tzw. duża konferencja. Zbiera się także mała konferencja, gromadząca przewodniczących parlamentów krajów członkowskich Unii.

---

<sup>25</sup> K. Pohle, *Relations Between the European Parliament and National Parliaments*, [w:] R. Hrbek, J. Jamar, W. Wessels (eds.), *The European Parliament on the Eve of the Second Direct Election: Balance Sheet and Prospects*, Bruges 1984, s. 509.

Pierwsza taka konferencja miała miejsce w lipcu 1981 roku z inicjatywy przewodniczącej PE Simone Veil, a ostatnia w maju 1993 roku w Dublinie.<sup>26</sup> Konferencje te poprzedzają dość liczne spotkania sekretarzy generalnych parlamentów.

Trzeba wspomnieć, że parlamenty narodowe, w różnym czasie, utworzyły specjalne ciała wewnętrzne zajmujące się wyłącznie sprawami integracji europejskiej.

Raport G. Ionesco i R. Morgana na temat stosunków PE i parlamentów narodowych zwraca uwagę na znaczący zakres kontaktów bilateralnych i wielostronnych między komitetami parlamentarnymi PE i parlamentów narodowych, przy dużym zróżnicowaniu w poszczególnych krajach.<sup>27</sup>

Współpraca pomiędzy PE i parlamentami narodowymi odbywa się na wielu poziomach i stopniowo poprawia się. Rośnie także świadomość różnych interesów, chociaż wspólne interesy są ciągle jeszcze niewystarczająco zrozumiane. Różnice między parlamentami narodowymi są tak duże, że głębsza wielostronna współpraca jest niezbyt efektywna. Znacznie lepiej układa się współpraca przy ograniczonej liczbie uczestników, czyli między przewodniczącymi, grupami politycznymi, komitetami i sprawozdawcami komitetów parlamentarnych. W związku z tym, spotkania wielostronne są raczej rzadkie, preferowane są kontakty dwustronne.

Dotychczasowe i przyszłe zmiany systemu politycznego Unii widziane z punktu widzenia Parlamentu i najważniejszych politycznych uczestników transnarodowej integracji europejskiej przedstawimy za pomocą prostego modelu. Kontakty PE z grupami interesu i parlamentami narodowymi pominie, traktując je jako uzupełniające. Trzeba jednak zaznaczyć, że model ten opisuje jeden z możliwych scenariuszy rozwoju systemu Unii, naszym zdaniem bardzo prawdopodobny. Opiera się on na generalnym założeniu, że integracja europejska będzie się dalej stopniowo pogłębiała w kierunku federalistycznym. Wejście w życie traktatu o Unii Europejskiej wzmocniło ten proces, jednak nie na tyle, by przełamać, podkreślaną już wcześniej, dominację rządów i istniejący w wyniku tego deficyt demokracji. Wprowadzenie wyborów bezpośrednich do PE i wejście w życie Jednolitego Aktu Europejskiego wpłynęło pozytywnie na PE, jego pozycję i kompetencje. Nie było to jednak równoznaczne z likwidacją politycznych i instytucjonalnych ograniczeń transnarodowej aktywności politycznej. Traktat z Maastricht także nie

<sup>26</sup> „EP News” UK Edition, May 24–28, 1993.

<sup>27</sup> G. Ionesco, R. Morgan, *Present State of Relations Between the Political Parties in the EP and in the National Parliaments* Paper presented on International Symposium: Beyond Traditional Parliamentarism: The European Parliament in the Community System, Strasbourg, November 1988, s. 13.

tworzy przełomu w tej sprawie. Dostrzega jednakże znaczenie partii europejskich w kształtowaniu świadomości obywateli Unii. Stanowi to wyraźną zachętę i przyzwolenie dla integracji transnarodowej partii politycznych i innych uczestników.

Sądzymy, że można wyróżnić cztery zasadnicze fazy kształtowania się systemu politycznego Unii. Skrajne bieguny stanowią, z jednej strony, sytuacja braku zinstytucjonalizowanej współpracy partii na poziomie europejskim, i z drugiej strony, sytuacja gdy rozwinięte supranarodowe partie europejskie monopolizują scenę polityczną łącznie z poziomem lokalnym i narodowym, tworząc tym samym jednolity europejski system partyjny. Proces ten przedstawiają cztery diagramy. Najważniejsze, decydujące warunki tego procesu to:

- 1) wprowadzenie bezpośrednich wyborów do PE w 1979 roku,
- 2) wprowadzenie wspólnego dla wszystkich krajów Unii jednolitego systemu wyborczego, co zmusi partie do ujednoczenia i standaryzacji procedur prowadzenia kampanii wyborczych oraz do powołania zespołów na szczeblu europejskim, odpowiedzialnych za kampanię,

3) kompletna europeizacja elektoratu, co sprawi, że partie narodowe będą mogły wycofać się ze sceny wyborów europejskich.

Stopień spełnienia tych trzech warunków jest różny. Wybory bezpośrednie do PE zostały już dawno wprowadzone, podczas gdy prace nad wspólną ordynacją wyborczą są prowadzone i zaawansowane, ale trudno określić termin ich zakończenia. Zbliżające się wybory w czerwcu 1994 roku przyspieszyły te wysiłki, ale nie podjęto ostatecznej decyzji. Nie można natomiast zasadnie mówić o pełnej europeizacji elektoratu, mimo że proces ten rozpoczął się już dawno, wraz z pierwszymi wyborami do PE.

Diagram 1. ilustruje pierwszą fazę ewolucji, tj. sytuację przed bezpośrednimi wyborami do PE. Transnarodowa współpraca partyjna była w tym czasie ograniczona, przede wszystkim do grup politycznych w PE.

Sytuację po wprowadzeniu bezpośrednich wyborów do PE i ich pierwszej turze w 1979 roku ilustruje diagram 2. Nowym elementem w tej, trwającej jeszcze, fazie jest pojawienie się europejskich federacji partyjnych jako szczebla pośredniczącego między elektoratem, partiami i grupami politycznymi w PE.

Przewidywaną sytuację po wprowadzeniu wspólnego systemu wyborczego ilustruje diagram 3. Istotą tej fazy będzie jakościowa przemiana federacji partyjnych z organizacji działających na poziomie centralnych elit partyjnych w organizację z szerokim udziałem działaczy lokalnych.

Czwartą fazę ewolucji, w dalszej przyszłości, opisuje diagram 4. W fazie tej, jak przewidujemy, nastąpi przejście funkcji wyborczych partii narodowych w wyborach do PE przez transnarodowe partie europejskie i ukształtowanie się jednolitego elektoratu europejskiego.

Diagram 1.

<i>Kraj A</i>	<i>Kraj B</i>
Grupa polityczna w PE	
Partia A	Partia B
Elektorat partii A	Elektorat partii B

Diagram 2

<i>Kraj A</i>	<i>Kraj B</i>
Grupa polityczna w PE	
Europejska federacja partyjna	
Partia A	Partia B
Elektorat partii A	Elektorat partii B

Diagram 3

<i>Kraj A</i>	<i>Kraj B</i>
Grupa polityczna w PE	
Europejska federacja partyjna z udziałem działaczy lokalnych	
Partia A	Partia B
Elektorat partii A	Elektorat partii B

Diagram 4

<i>Kraj A</i>	<i>Kraj B</i>
Grupa polityczna w PE	
Partia europejska	
Elektorat europejski	

Poza już omówionymi warunkami realizacji tak nakreślonego scenariusza ewolucji systemu politycznego Unii należy wskazać na przynajmniej kilka dalszych już bardziej ogólnych.

Kolejnym ważnym warunkiem jest rozwój instytucjonalny Unii, a zwłaszcza wzrost kompetencji PE w kierunku przekształcenia go w legislatywę Unii Europejskiej. Związane jest to z ułożeniem się właściwych wzajemnych stosunków Unii i jej instytucji ze środowiskiem politycznym, którego głównymi elementami, poza państwami i rządami, są: elektorat, partie polityczne, federacje partyjne, transnarodowe grupy interesu oraz parlamenty narodowe.<sup>28</sup> Pozycja i siła polityczna oraz formalne kompetencje PE są w dużym stop-

<sup>28</sup> R. Hrbek, *The European Parliament, the Citizens and the Political Environment*, referat na sympozjum TEPSA „Beyond Traditional Parliamentarism: The European Parliament in the Community System”, Strasbourg, November 1988, s. 1.



niu zależne od jakości jego powiązań ze środowiskiem politycznym. To samo odnosi się do możliwości spełnienia przez PE nakreślonej w naszym scenariuszu roli ośrodka krystalizacji transnarodowego systemu politycznego Unii. Ambicją PE jest rozwijanie i intensyfikowanie tych stosunków.

PE mimo stale demonstrowanej gotowości do przyjęcia większej instytucjonalnej roli w wymiarze horyzontalnym, w stosunkach z Komisją i Radą, nie osiągnął zbyt wielkich sukcesów w stosunkach wertykalnych ze swoim środowiskiem politycznym. W praktyce stosunki między Unią a społeczeństwami krajów członkowskich są pośrednie.<sup>29</sup> Wybory do PE tylko częściowo zbliżyły je do wspólnotowych procesów decyzyjnych. Partie narodowe i transnarodowe federacje partyjne działające na poziomie europejskim zawadzają jednak w wypełnianiu roli przekładania złożonych problemów różnych dziedzin polityki Unii na opcje zrozumiałe dla obywateli. Elity partyjne są głównie zainteresowane problemami narodowej sceny politycznej. Problemy europejskie spychane są na drugi plan. W związku z tym trudno oczekiwać, że elity te będą wywierać presję na rządy i instytucje Unii, aby rozszerzyć kompetencje PE. Ponadto komórki partyjne zajmujące się problemami europejskimi są z reguły małe i mają nieduży wpływ na politykę partii. Liderzy partyjni mają więc dużo swobody w odniesieniu do spraw partii transnarodowych i kwestii europejskich. Zakres ich zainteresowania różni się, zależnie od takich czynników, jak: postawa ich elektoratu w stosunku do procesu integracji europejskiej, pozycji partii w systemie politycznym, ich stosunku do współpracy transnarodowej, dostępność zasobów, partykularnych interesów w odniesieniu do działalności europejskiej. Generalnie należy stwierdzić, że partie przywiązują relatywnie małą wagę do europejskiej współpracy transnarodowej. Kwestie europejskie postrzegane są przez pryzmat implikacji narodowych. Tak więc, jak bardzo dana partia narodowa jest „europejska” decyduje się, biorąc pod uwagę użyteczność tego dla zwiększenia wpływów wewnętrznych.

Stosunki między PE a jego elektoratem są zdeterminowane przez rozmiary i jakość bezpośrednich interakcji jego członków z wyborcami. Członkowie PE skarżą się na niedostatek kontaktów, a z kolei wyborcy mają trudności z identyfikacją swoich reprezentantów w Parlamencie, zwłaszcza tam gdzie głosowali na listy narodowe lub regionalne. Istnieje kilka czynników, które mogą wyjaśnić tę sytuację. W wyborach europejskich okręgi wyborcze są zbyt duże, co nie pozwala posłom do PE na utrzymywanie regularnych i intensywnych kontaktów z wyborcami. Specyficzne warunki pracy

---

<sup>29</sup> G. Pridham, *European elections, political parties and trends of internalization in community affairs*, „Journal of Common Market Studies” 1986, vol. XXIV, nr 4, s. 284.

w PE czynią jego mandat znacznie bardziej czasochłonnym niż miejsce w parlamencie narodowym. Ponadto członek parlamentu potrzebuje forum i płaszczyzny dla komunikacji z elektoratem. Służą temu partie polityczne, stowarzyszenia oraz media. Jednakże partie polityczne, dominujący element życia politycznego państw członkowskich Unii, nie udzielają jeszcze pierwszeństwa sprawom integracji, co oznacza, że mają one marginalną wartość jako platforma dla członka PE. Inaczej ma się sprawa z transnarodowymi i narodowymi grupami interesu w Unii. Stowarzyszenia te przywiązują dużą wagę do spraw Wspólnoty i członkowie PE znajdują tam łatwo publiczność, a przynajmniej są one otwarte na wzajemne kontakty. Z kolei, mass media interesują się coraz bardziej sprawami Unii. Jednakże kwestie dyskutowane na forum PE mają w większości przypadków techniczny i wyspecjalizowany charakter, co nie przyciąga większego zainteresowania publiczności. Kolejną przyczyną trudności jest fakt, że PE i jego członkowie są mało znani i niezbyt wysoko oceniani, jeśli porówna się ich do członków rządów czy chociażby Komisji. Ludzie zwracają bowiem uwagę na te osobistości, od których oczekują istotnego udziału w rozwiązywaniu swoich problemów.

Relatywna słabość kompetencji PE wpływa na decyzje wyborców. Doświadczenia ostatnich wyborów do PE i innych akcji PE potwierdzają trudności z mobilizacją opinii publicznej. Swoiste cechy i złożoność tego systemu nie są w pełni zrozumiałe dla wyborców, co potwierdza spadająca frekwencja w wyborach do PE (w roku 1979 – 62%, 1984 – 59%, 1989 – 57%). Obraz PE u wyborców w dużej mierze kształtuje sytuacja znana z systemów parlamentarnych, gdy większość parlamentarna przejmuje polityczną egzekutywę. W PE decyzje podejmowane są przy stale zmieniających się większościach, a więc w warunkach innych niż w systemach państw członkowskich Unii. Ponadto, deputowani używają forum PE do prezentowania własnych poglądów i żądań, nie zawsze zgodnych z linią polityczną partii lub swojego elektoratu. Utrudnia to wyborcom orientację w podziałach między siłami politycznymi w PE.<sup>30</sup> Ma to swoje oczywiste konsekwencje — zmniejsza zainteresowanie wyborców Parlamentem i problematyką, którą się on zajmuje.

Reasumując, stosunki między PE i jego członkami, a wyborcami poprawiają się, ale ciągle jeszcze są zbyt słabe, aby deputowani do PE mogli czerpać z nich siłę i znaczące poparcie dla przekształceń systemu politycznego Unii. Warunkiem dalszych przekształceń systemu politycznego Unii w kierunku transnarodowego systemu politycznego jest wzrost kompetencji PE, o którym zdecydować mogą rządy państw członkowskich. Niewątpliwie rozwój transnarodowej współpracy partyjnej może na to wpłynąć. Integracyjna

<sup>30</sup> Kohler, *op. cit.*, s. 448.

rola transnarodowej współpracy partyjnej pozostaje jednak ciągle bardziej potencjalna niż faktyczna. Podstawowym zadaniem współpracy partii jest utrzymywanie interakcji między poziomem europejskim i narodowym.

Godnym podkreślenia warunkiem ewolucji systemu jest wzmocnienie się transnarodowych uczestników politycznych. Wewnątrz PE zaobserwować można wzrost siły i spójności największych grup politycznych oraz zmniejszenie się liczby grup. Ważne jest, że główne siły polityczne w PE, czyli socjaliści, chadecy i konserwatyści oraz liberałowie współpracują w kierunku pogłębiania integracji europejskiej.

Tym najważniejszym, naszym zdaniem, transnarodowym czynnikiem ewolucji systemu politycznego Unii towarzyszą oczywiście trudności wewnętrzne i zewnętrzne. Przeszkody te to, przede wszystkim, nie analizowane przez nas, wpływy środowiska zewnętrznego Unii. Największym zagrożeniem jest w naszej opinii presja nacjonalizmów i ekstremizmów politycznych, jakie pojawiły się i mogą się zrodzić w Europie po upadku ZSRR i bloku państw socjalistycznych. Aspiracje polityczne i ekonomiczne krajów postkomunistycznych, a zwłaszcza chęć wejścia do Unii, stworzyły krajom członkowskim trudny dylemat: czy rozszerzać czy pogłębiać integrację? Problem ten na razie rozstrzygany jest na korzyść pogłębiania integracji, chociaż spowodował pewne jej spowolnienie.

Zagrożeniem dla przekształceń systemu politycznego Unii są ewentualne kryzysy wewnątrz państw członkowskich i Unii spowodowane przez czynniki polityczne i gospodarcze. Skutki ich odwracają uwagę sił politycznych i społeczeństw od spraw integracji. Wspierają też istniejące w społeczeństwach krajów członkowskich Unii siły przeciwne już istniejącej i dalszej integracji. Odwoływanie się przez te siły do ideologii narodowych i poczucia suwerenności może w sprzyjających warunkach zatrzymać proces integracji europejskiej.

#### SUMMARY

Developments of the European integration provoke to thinking on evolution of the Community's political system and party system. Changes in these systems are inspired by at least three important factors:

- 1) activity of governments of member states;
- 2) activity of Community institutions;
- 3) activity of transnational factors on European level.

This article concentrates on transnational factor seen from the European Parliament point of view and focuses on activity of national and European political parties, national and European groups of interests and national parliaments. The article briefly presents these factors, their ties with the European Parliament and main obstacles in development of transnational political processes — institutional frame of the European Union.

---

The evolution of the Union's political system in the past and the future is characterised by two extreme situations. First, the lack of institutionalised cooperation of political parties on European level and the second when developed transnational European parties monopolise political scene on local and national level creating single party system. Crucial conditions of that process are:

1) introduction of direct election to the European Parliament but without single election procedure;

2) introduction of single election procedure in elections to the European Parliament;

3) full Europeanization of electorate that true European political parties will replace national parties in European elections.

The general condition of described process is further institutional development of the Union, especially extension of the European Parliaments' powers. It depends not only on governments' decision but also on the quality of mutual relations between the European Parliament and its political environment.