

# Kazimierz Łastawski

---

## Specyficzny charakter systemu politycznego Unii Europejskiej

---

Polityka i Społeczeństwo nr 8, 185-192

---

2011

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.

**Kazimierz Łastawski**

## **SPECYFICZNY CHARAKTER SYSTEMU POLITYCZNEGO UNII EUROPEJSKIEJ**

### **1. Współczesny etap rozwoju Unii Europejskiej**

Unia Europejska tworzy szczególny rodzaj organizacji łączącej cechy systemu politycznego państwa oraz cechy rozbudowanej organizacji międzynarodowej. Jej istota jest różnorodnie ujmowana w literaturze przedmiotu (por. Burges 2000; Gasteiger 2002; Giddens 2009; Łastawski 2008a; Rosamond 2000; Sidjanski 2000). Udaną próbę ujęcia specyfiki unijnej prezentuje Jan Zielonka, pisząc, iż „Unia staje się czymś w rodzaju neośredniowiecznego cesarstwa z policentrycznym systemem rządów, podzieloną suwerennością, nieostrymi granicami, wieloma zazębiającymi się jurysdykcjami, wyrazistą różnorodnością kulturową i gospodarczą” (por. Zielonka 2007: 5).

Najbardziej charakterystyczne cechy Unii Europejskiej to (por. Łastawski 2004: 158):

- stopniowy rozwój od wspólnot sektorowych do rozbudowanej wspólnoty;
- rozwinięty system prawa wspólnotowego (europejskiego);
- tworzenie ponadnarodowych instytucji unijnych: Parlamentu Europejskiego, Komisji Europejskiej, Trybunału Sprawiedliwości, Trybunału Obrachunkowego, Europejskiego Banku Centralnego;
- rozwijanie wspólnych polityk unijnych (rolnej, handlowej, transportowej);
- zwiększenie płaszczyzn integracji od początkowej unii celnej aż do likwidacji wewnętrznych barier granicznych, wprowadzenie wspólnej waluty i coraz ściślejszego koordynowania polityki zagranicznej;
- utrwalanie się wewnętrznych więzi wspólnotowych oraz więzi między Unią Europejską i państwami członkowskimi;
- powolne kształtowanie wspólnej tożsamości.

Proces rozwoju Unii Europejskiej natrafia na zróżnicowane interesy państw i niechętnie stanowisko niektórych polityków. Nawet czołowy federacjonista europejski Denis de Rougemont pisał: „Zjednoczenie Europy nie nastąpi samo z siebie, na skutek jakiegoś mechanicznego procesu, albo dlatego, że taki jest kierunek wyznaczony „biegiem Historii”. Nie będzie także dziełem żadnego dyktatora: przedsięwzięcia w stylu Napoleona czy Hitlera na długo zostały przekreślone. Nie będzie to więc zjednoczenie ani spontaniczne, ani nieuchronne, ani narzucone, może być tylko wynikiem wyboru i woli – identycznie jak to jest w wypadku demokracji – pewnej większości mieszkańców, która natchnie i poprowadzi mniejszość, i to nie przemocą, ale siłą perswazji” (Rougemont de 1995: 68).

Współczesna Unia Europejska powstała w procesie stopniowanych działań, poprzez „rozlewanie się” procesów zjednoczeniowych, określanych jako „spill-over”. Zacieśnienie współpracy w jednej sferze powodowało z reguły – aczkolwiek nie automatycznie – nasilenie współdziałania w kolejnych sferach. Uprawnienia państw narodowych stopniowo przekazywano na cele wspólnotowe. Przygotowywane przez UE akty prawne różniły się od stanu więzi rozwijanych między różnymi narodami wspólnoty. Przenoszenie decyzji rządowych na struktury ponadnarodowe rozszerzało kompetencje organów wspólnotowych (Komisji, Parlamentu Europejskiego, różnych komisji itp.). Rozwinął się system regularnych spotkań szefów państw i rządów w ramach Rady Europejskiej, przybywało nowych członków Unii Europejskiej i tworzono nowe reguły traktatowe. Państwa uzyskały współudział w decyzjach unijnych, a zarazem cedowały suwerenne uprawnienia na poziom ponadnarodowy. Na suwerenność państw członkowskich – jak dowodzi Anna Zielińska-Głębocka – „nałożyła się” nowa tożsamość i tzw. łączona suwerenność (por. Zielińska-Głębocka 1999: 17).

Obejmowanie procesami integracyjnymi coraz nowych płaszczyzn zwiększyło rolę wspólnych instytucji i wspólnotowych funkcjonariuszy: parlamentarzystów, wysokich urzędników, sędziów, finansistów oraz grup wpływu o charakterze gospodarczym, branżowym czy związkowym. Stopniowo następuje też dostosowywanie narodowych podmiotów i instytucji do wymogów wspólnotowych. Starcie różnych interesów narodowych łagodzone jest przez ramy instytucjonalne i prawne procesu integracji. Unia łączy bowiem w niespotykany do tej pory sposób prawo państw członkowskich, prawo wspólnotowe oraz prawo międzynarodowe (por. Guérot 2001: 28–34).

W UE występują dalej działania międzypaństwowe, głównie w zakresie spraw wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa oraz rozwijania przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości. Kraje członkowskie rozwijają współpracę w zakresie zwalczania nielegalnej imigracji, przeciwdziałania terroryzmowi oraz w zwalczaniu rasizmu i ksenofobii. Współdziałają na forum wielu organizacji i konferencji międzynarodowych.

Unia Europejska coraz wyraźniej łączy uprawnienia ponadnarodowe z działaniami koordynacyjnymi o charakterze międzypaństwowym i wspólnie wypracowuje sposoby kompromisowego rozwiązywania sprzeczności rozwojowych. Najlepiej rozwiązuje różnorodne sprawy gospodarcze, gorzej sprawy wymiaru sprawiedliwości i bezpieczeństwa oraz problemy polityki zagranicznej i bezpieczeństwa. Państwa członkowskie niechętnie przekazują bowiem sprawy podatków, bezpieczeństwa i kultury do wspólnotowych regulacji. Ogromna ich większość jest członkami NATO, które koordynuje ich problemy polityczno-militarne.

Unię cechuje ukształtowany przez wieki system wspólnych wartości, wpływający na przyjmowane przekonania i postawy społeczeństw kontynentu, a zwłaszcza jego elit politycznych. Łączą je wspólne cele i zasady postępowania oraz wspólne normy prawne i coraz bardziej rozwinięte struktury organizacyjne. Powoli kształtują się więzi między ludźmi wspólnot. Nadal pozostają do rozwiązania problemy unijne w zakresie tworzenia wspólnych struktur obronnych, uregulowania spraw podatkowych i współdziałania służb specjalnych, a przede wszystkim w zakresie zmian świadomości wielu milionów obywateli skupionych w 27 państwach o różnej wielkości, wpływach i orientacjach ideowych.

## **2. Zastosowanie ujęcia systemowego w analizach działalności Unii Europejskiej**

Badanie systemu politycznego Unii Europejskiej w połączeniu z systemami politycznymi jej państw członkowskich może następować poprzez analizy systemowe, bo sprawy integracyjne mają charakter interdyscyplinarne. Unia jest złożonym systemem wielu elementów, połączonych różnorodnymi interakcjami, o różnej sile wzajemnych oddziaływań. Natomiast podejście systemowe osadza fakty i zjawiska w ramach większych całości, stanowiących zintegrowane układy

o swoistych właściwościach i relacjach. Systemy polityczne państw są podstawą unijnego systemu politycznego. Podejście systemowe eliminuje tradycyjny podział na całość i jej części, a wskazuje, że w ramach UE państwa wchodzą z sobą w różnorodne relacje. Podstawową właściwością każdego systemu politycznego jest zdolność przetrwania (utrzymania się wśród innych) i utrzymywania homeostazy (por. Sztompka 1975: 85–87), równowagi między jego stanem wewnętrznym a stanem otoczenia.

Struktury państwowe UE łączą dynamiczne związki ze strukturami wspólnotowymi. Społeczeństwa państw europejskich są zdeterminowane przez systemy społeczno-kulturowe, organizacje, ideologie i grupy nacisku, na wybór których szczególnie obywatele mają tylko niewielki wpływ. Systemowość europejska ma charakter złożony i wielostronny, przejawia się zarówno w założeniach teoretycznych, jak i w działaniach praktycznych. Występuje dyfuzja kultur wpływająca na złożoną wielosystemowość Unii Europejskiej i jej państw członkowskich. W wielu sprawach jest ona również połączona z wielosystemowością współczesnego świata.

Procedury wyjaśniania systemowego powinny łączyć ujęcie genetyczne, strukturalne i funkcjonalne (por. Łastawski 2008b: 182–184). Andrzej Antoszewski w podejściu tym zaleca stosowanie wielostronnej analizy, która łączyłaby: warstwę podłoża społeczno-kulturowego, warstwę układu instytucjonalnego oraz charakterystyczne analizy rywalizacji politycznej (por. Antoszewski 2004: 84–87).

### **3. Systemy polityczne państw członkowskich UE**

Poszczególne państwa członkowskie UE posiadają bardziej rozwinięte i utrwalone systemy polityczne aniżeli znajdujący się in statu nascendi unijny system polityczny, który w znacznym stopniu jest uzależniony od treści przekazywanych przez państwo członkowskie na wspólnotowe cele.

Specyficzne cechy systemu politycznego państw członkowskich to:

- silny wpływ na sprawowanie władzy politycznej w kraju;
- względna samodzielność określona przez jego rolę, funkcje i zadania;
- uzależnienie od społeczno-ekonomicznej i kulturowej struktury społeczeństwa;
- wyraźne regulacje poprzez system norm politycznych i prawnych;

– wpływ polityczny na całe społeczeństwo poprzez możliwość dysponowania decyzjami wobec wszystkich obywateli zamieszkałych na terenie kraju.

System polityczny państw różni się od innych systemów realnym uwikłaniem w konflikt sił, potrzeb, interesów i form świadomości społeczeństwa. Cechuje go możliwość rozwijania różnorodnych działań władczych, bo państwa dążą do maksymalnej realizacji założonych celów działania.

Na funkcjonowanie systemu politycznego państw w znaczący sposób mogą również wpływać środki masowej informacji, kierownictwa organizacji wyznaniowych, tajnych służb, korporacji transnarodowych, mafii itp. (por. Pietraś 1998: 80–91).

W miarę rozwoju procesu integracji następuje powolna „europeizacja” narodowych podmiotów i instytucji (por. Zielińska-Głębocka 1999: 20). W jej ramach zwiększa się udział instytucji narodowych w całokształcie decyzji unijnych, a systemy polityczne państw coraz wyraźniej „dostosowują się” do ogólnej działalności wspólnotowej. Dochodzi do coraz bardziej złożonej współpracy między instytucjami systemu politycznego państw a instytucjami systemu politycznego Unii Europejskiej.

#### **4. System polityczny Unii Europejskiej**

System polityczny Unii Europejskiej rozwijał się stopniowo. Po powstaniu Europejskiej Wspólnoty Węgla i Stali o charakterze sektorowym najważniejszym jej organem była utworzona Wysoka Władza EWWiS. Od lat siedemdziesiątych najważniejszą rolę odgrywa Rada Europejska, skupiająca szefów państw i rządów krajów członkowskich. Wraz z rozszerzaniem i zacieśnianiem więzów integracyjnych powstawały kolejne instytucje unijnego systemu politycznego.

Unia Europejska wykorzystuje uprawnienia cedowane na rzecz wspólnoty przez kraje członkowskie. Na ich podstawie wypracowywane są reguły działania unijnego, bo jak dowodzi Anthony Giddens – realizacja zadań wspólnotowych silnie zależy „od narodowej woli politycznej” (por. Giddens 2009: 202). Unia oddziałuje zarazem na instytucje polityczne, system prawny, administrację, wymiar sprawiedliwości oraz partie polityczne i grupy interesu w jej państwach członkowskich.

System polityczny UE określony został w podstawowych traktatach, umowach międzynarodowych oraz w różnorodnych aktach prawa

wtórnego. System ten współtworzą (por. Wojtaszczyk 2000: 12–16; Wessels 2008):

- wszystkie państwa członkowskie,
- wspólne akty prawa wspólnotowego,
- instytucje unijne o charakterze wspólnotowym, np. Komisja Europejska,
- instytucje unijne o charakterze międzyrządowym, np. Rada UE,
- wysocy urzędnicy unijni,
- załączki systemu partyjnego (grupy partyjne w Parlamencie Europejskim),
- różnorodne grupy interesów wewnętrznych i unijnych.

System polityczny Unii Europejskiej cechuje wyraźna specyfika działań. Wiele nazw jego instytucji jest zbliżonych do nazw instytucji państwowych, ale instytucje te pełnią różne funkcje. Funkcjonują również instytucje unijne o innych nazwach aniżeli instytucje państwowe (np. Rada UE). Unia nie dysponuje jednolitą władzą, odrębnym terytorium i obywatelstwem niezależnym od obywatelstwa państw (por. Szczerski 2003: 38). Władza w UE rozkłada się na odgórne decyzje wspólnotowe oraz na uzgodnienia i poszukiwania kompromisowych rozwiązań w skali międzyrządowej. Na ostateczne decyzje polityczne wpływają zarówno państwa (zwłaszcza najbardziej wpływowe), jak i instytucje unijne, przedstawicielstwa i grupy nacisku. Zasięg terytorialny ulega kolejnym rozszerzeniom, a obywatelstwo poszczególnych państw jest tylko uzupełniane przez obywatelstwo unijne.

W systemie politycznym Unii Europejskiej dominuje koncyliacyjny sposób sprawowania władzy. Zasady funkcjonowania instytucji są ukierunkowane zarówno przez narodowy, jak i wspólnotowy porządek prawny. W unijnym systemie politycznym spotykamy działania zmierzające do federalizacji UE oraz luźniejsze rozwiązania konfederacyjne (międzyrządowe). Stale występuje potrzeba wspólnych uzgodnień i przewyższania interesów narodowych.

W systemie politycznym Unii Europejskiej powstało wiele instytucji o różnorodnym charakterze. Najwyższą pozycję zajmują organy główne: Rada Europejska, Rada UE, Parlament Europejski, Komisja Europejska oraz dwa trybunały: Trybunał Sprawiedliwości i Trybunał Obrachunkowy. Od wprowadzenia wspólnej waluty bardzo ważną instytucją staje się również Europejski Bank Centralny. Traktat lizboński w 2009 r. wprowadził jeszcze dwie nowe instytucje unijne: Przewodniczącego Rady Europejskiej i Wysokiego Przedstawiciela ds. Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa (por. Barcz 2008: 75–79).

W systemie unijnym ważną rolę spełniają również komitety specjalistyczne: Komitet Społeczno-Ekonomiczny, Komitet Regionów, Komitet Ekonomiczno-Finansowy (ECOFIN), Komitet Koordynacyjny i Komitet Naukowo-Techniczny. Szczególny charakter posiadają: Europejski Bank Inwestycyjny oraz liczna grupa agencji specjalistycznych, takich jak: Europejska Agencja Kosmiczna, Europejska Agencja Obrony, Europejska Agencja Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich (FRONTEX), Europejski Urząd Policji (Europol) czy Europejska Agencja Środowiska.

Ważną rolę w strukturze decyzyjnej Rady Unii Europejskiej odgrywa rozbudowany Sekretariat Generalny jako „mózg koordynacyjny”. Z działaniami Rady UE ściśle połączone są zmienne prezydencje państw oraz tworzone z ambasad państw członkowskich przy UE komitety stałych przedstawicieli (COREPER I, COREPER II). Z Radą UE ściśle współdziałają: Komitet Polityczny i Bezpieczeństwa, Komitet Wojskowy i Sztab Wojskowy. Dla ściślejszego powiązania w systemie politycznym UE organu współstanowiącego (Parlamentu Europejskiego) i organu wykonawczego (Komisji Europejskiej) utworzone zostało stanowisko Wysokiego Przedstawiciela ds. Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa UE, który łączy funkcje wiceprzewodniczącego Komisji Europejskiej i przewodniczącego Rady ds. Zagranicznych, skupiającej ministrów spraw zagranicznych krajów członkowskich.

W ramach systemu politycznego Unii Europejskiej dochodzi do nakładania się na siebie działań różnych instytucji. W procesie decyzyjnym wytworzyła się praktyka „ucierania się” wspólnych stanowisk wysokich urzędników trzech głównych instytucji: Rady UE (organu stanowiącego), Parlamentu Europejskiego (organu współstanowiącego) i Komisji Europejskiej (organu inicjatywnego i wykonawczego). W strukturze „ucierania się” decyzji występuje współpraca wielu instytucji współtworzących wspólnotowy model UE.

\* \* \*

W sprawie przyszłości systemu politycznego Unii Europejskiej występują zróżnicowane stanowiska. W trakcie procesu integracyjnego rodzą się dalej różne koncepcje rozwoju wspólnoty: tworzenia zróżnicowanej szybkości integracji, „twardego rdzenia” oraz „wzmocnionej współpracy” (por. Zielińska-Głębocka 2001: 50–64). Najszerze poparcie zyskuje idea stopniowego („step by step”) rozwoju integracji z zaciebiającymi się problemami narodowymi i wspólnotowymi. Występują



również wyraźniejsze propozycje federacyjne, które prezentowali publicznie w 2000 r. minister spraw zagranicznych Niemiec Joschka Fischer (por. Fischer 2000: 100–108), a w 2007 r. były premier Belgii Guy Verhofstadt (por. Verhofstadt 2007: 53–82). W części państw członkowskich (zwłaszcza w Wielkiej Brytanii i krajach skandynawskich) występują dalej głosy o potrzebie denacjonalizacji polityki UE.

## Bibliografia

- Antoszewski A., 2004, *Metodologiczne aspekty badań nad współczesnymi systemami politycznymi*, „Studia Nauk Politycznych”, nr 1.
- Barcz J., 2008, *Przewodnik po traktacie z Lizbony*, Warszawa.
- Burges M., 2000, *Federalism and European Union. The building of Europe 1950–1970*, London.
- Fischer J., 2000, *Von Staatebund auf Federation – Gedanken über die Finalität der Europäischen Integration*. Rede in der Humbolt-Universität, Berlin am 12.05.2000, „Internationale Politik”, nr 8.
- Gasteiger C., 2002, *Europa am Scheideweg*, „Internationale Politik”, nr 1.
- Giddens A., 2009, *Europa w epoce globalnej*, Warszawa.
- Guérot U., 2001, *Eine Verfassung für Europa. Neue Regeln für alten Kontinent?*, „Internationale Politik”, nr 2.
- Łastawski K., 2004, *Kształtowanie systemu politycznego Unii Europejskiej*, „Studia Nauk Politycznych”, nr 1.
- Łastawski K., 2008a, *Historia integracji europejskiej*, Toruń.
- Łastawski K., 2008b, *Metoda systemowa w badaniach politologicznych*, „Athenaeum. Political Science”, nr 19.
- Pietraś Z.J., 1998, *Decydowanie polityczne*, Warszawa – Kraków.
- Rosamond B., 2000, *Theories of European Integration*, London.
- Rougemont D. de, 1995, *List otwarty do Europejczyków*, Warszawa.
- Sidjanski D., 2000, *The Federal Future of Europe. From the European Community to the European Union*, Michigan.
- Szczerski K., 2003, *Integracja europejska. Cywilizacja i polityka*, Kraków.
- Sztompka P., 1975, *Analiza systemowa w naukach politycznych [w:] Metodologiczne i teoretyczne problemy nauk politycznych*, red. K. Opałek, Warszawa.
- Verhofstadt G., 2007, *Stany Zjednoczone Europy. Manifest dla nowej Europy*, Warszawa.
- Wessels W., 2008, *Das politische System der Europäischen Union*, Wiesbaden.
- Wojtaszczyk A.K., 2000, *Unia Europejska – integralna wspólnota Europejczyków*, „Przegląd Europejski”, nr 1.
- Zielińska-Głębocka A., 1999, *Dynamika Unii Europejskiej w świetle teorii integracji*, „Studia Europejskie”, nr 3.
- Zielińska-Głębocka A., 2001, *Zasada ściślejszej współpracy w funkcjonowaniu Unii Europejskiej*, „Sprawy Międzynarodowe”, nr 3.
- Zielonka J., 2007, *Europa jako imperium. Nowe spojrzenie na Unię Europejską*, Warszawa.