

Tomasz Grzegorz Grosse

Dwupoziomowy system polityczny w Europie

Coraz częściej specjaliści analizują politykę europejską w kategoriach systemu politycznego podobnego do istniejących w państwach narodowych. Dotyczy to przede wszystkim poziomu europejskiego i polityki rozgrywanej w obrębie instytucji wspólnotowych. Przykładem jest słynna analiza Simona Hixa¹, w której autor stara się zidentyfikować funkcje trójpodziału władz w ramach działań prowadzonych w instytucjach Unii Europejskiej (UE). Tymczasem polityka europejska nie rozgrywa się wyłącznie na szczeblu unijnym. Dlatego nie sposób rozdzielać analizy politologicznej osobno na politykę europejską i tę prowadzoną w państwach narodowych. Jest to bowiem system dwupoziomowy i ściśle ze sobą wzajemnie powiązany. Dotyczy to legitymizacji władzy na obu szczeblach oraz relacji między politykami publicznymi – tymi europejskimi, jak również krajowymi. Obejmuje także, w coraz większym stopniu, powiązania między decydentami politycznymi na obu poziomach, zwłaszcza wynikające ze współpracy między partiami politycznymi funkcjonującymi w Europie lub w obrębie ugrupowań na szczeblu UE.

Przykładem dwupoziomowej specyfiki demokracji europejskiej jest kwestia legitymizacji dla ponadnarodowych instytucji w UE. Władza polityczna na szczeblu unijnym jest silnie zakorzeniona w państwach członkowskich. Głównym źródłem legitymizacji demokratycznej są narodowe systemy polityczne, a wiodącymi aktorami przedstawiciele państw członkowskich. W tym kontekście niektórzy eksperci zwracają uwagę na kryzys demokracji w Europie, który wynika bezpośrednio z rozwoju integracji na Starym Kontynencie². Dotyczy to przede wszystkim deficytu demokracji w UE, gdzie, przy słabym rozwoju instytucji politycznych (*politics*), wzrastają kompetencje publiczne (*public policy*). Tworzy to sytuację określaną sformułowaniem „*policy without politics*”, a więc rosnącego zakresu decyzji UE w sprawach polityk publicznych, które nie mają odpowiedniego mandatu

¹ S. Hix, B. Hoyland, *The Political System of the European Union*, Basingstoke 2011.

² Por. V.A. Schmidt, *Democracy in Europe. The EU and National Politics*, Oxford–New York 2006, Szerzej: T.G. Grosse, *Zmiany współczesnej demokracji: systemowy kryzys, czy szansa na jego przezwyciężenie?*, „Przegląd Europejski” 2011, nr 2 (23), s. 64–86.

demokratycznego. Na szczeblu narodowym mamy odwrotne zjawisko – zgodnie z hasłem „*politics without policy*”. Chodzi o malejący zakres decyzji w sprawach polityk publicznych przy dobrze rozwiniętych instytucjach politycznych. Politycy mający silny mandat wyborczy w coraz mniejszym stopniu wpływają na kształtowanie spraw publicznych we własnych krajach, gdyż szereg decyzji w tym względzie zostało przeniesionych na szczebel unijny. Wiąże się to również z poglądem o tzw. asymetrii legitymizacyjnej w Europie, czyli silniejszym autoryzowaniem polityk na szczeblu narodowym aniżeli unijnym³. Jeśli jednak władza przenosi się w coraz większym stopniu na poziom europejski (a więc ten słabiej legitymizowany) – tworzy to oczywisty problem dla ustroju demokratycznego. Przedłużanie tej sytuacji czyni demokrację w Europie coraz bardziej fasadową, funkcjonującą bardziej w sferze deklaracji ideowych, aniżeli realnej. Jest to szczególnie widoczne w sytuacji pogorszenia koniunktury gospodarczej lub w przypadku kiedy instytucje unijne nie są w stanie skutecznie rozwiązywać problemów społecznych.

O dwupoziomowym systemie politycznym w Europie możemy również mówić w kontekście zarządzania politykami publicznymi. Rządy narodowe intensywnie wpływają na kształt polityk unijnych oraz uwzględniają oddziaływanie tych polityk prowadząc własne działania publiczne na szczeblu narodowym. Polityki europejskie są implementowane w państwach członkowskich i w poważnym stopniu ukierunkowują polityki krajowe. Eksperci wskazują przy tym na dysfunkcjonalność zarządzania politykami publicznymi w Europie, co wiąże się z problemem asymetrii legitymizacyjnej pomiędzy silną autoryzacją władzy w państwach członkowskich i słabą na szczeblu unijnym. Mamy do czynienia z mechanizmem podwójnego ograniczania możliwości skutecznego realizowania polityk publicznych w Europie⁴. Z jednej strony poziom unijny ogranicza możliwości dowolnego kształtowania tych polityk przez władze narodowe. Na przykład w sytuacji kryzysowej rządy nie mogą swobodnie uruchamiać działań antykryzysowych, ale muszą ocenić ich zgodność z przepisami unijnymi lub oczekiwać na zgodę instytucji europejskich np. dla dodatkowej pomocy publicznej. Z drugiej strony instytucje unijne są ograniczane przez władze narodowe. Państwa członkowskie nie są gotowe do delegowania kompetencji do instytucji unijnych pozwalających na skuteczne realizowanie przez nie polityk publicznych. Dobrym przykładem tej sytuacji może być kryzys gospodarczy po roku 2008, kiedy jednym z głównych problemów UE był niewystarczający budżet i brak możliwości podejmowania działań ze szczebla unijnego stymulujących działania inwestycyjne oraz zmiany strukturalne w najmniej konkurencyjnych gospodarkach UE. W ten sposób wyżej opisane mechanizmy podwójnego ograniczenia w systemie zarządzania politykami europejskim powodują szereg trudności i obniżają efektywność działań publicznych. Uwidacznia się to szczególnie w sytuacji kryzysowej i prowadzi do destabilizacji politycznej w UE.

³ Por. T.G. Grosse, *W objęciach Europeizacji*, Warszawa 2012, cz. II.

⁴ Szerzej: T.G. Grosse, *Europa na rozdrożu*, Warszawa 2008, rozdz. 11.

Dobrze ilustruje to dwupoziomowy system polityczny w Europie, który w zakresie zarządzania politykami publicznymi nie jest najbardziej optymalny.

Badania politologiczne dotyczące legitymizacji lub zarządzania politykami publicznymi uwzględniają dwuszczeblowy wymiar systemu politycznego funkcjonującego w Europie. Nieco rzadziej tego typu analiza ma zastosowanie w przypadku polityki międzypartyjnej i oddziaływania na politykę wyborczą. Tymczasem tego typu relacje (zwykle nieformalne) obserwujemy coraz częściej w polityce europejskiej. Przykładem tego są wybory do Parlamentu Europejskiego, które odbywają się na poziomie narodowym i w oparciu o rywalizację krajowych partii politycznych. Jednocześnie w wyniku tych wyborów są wybierani członkowie jednej z najważniejszych instytucji UE, która ma znaczący wpływ na kształtowanie regulacji i polityk unijnych. Eurodeputowanych wyłania się z narodowych ugrupowań partyjnych, mających ściśle związki z elektoratem krajowym. Równolegle wchodzi do europejskich frakcji politycznych i w części poczuwają się do reprezentowania wszystkich obywateli UE.

Takie podejście do dwupoziomowego systemu politycznego w Europie wymaga nie tylko identyfikowania głównych aktorów i instytucji uczestniczących w procesach politycznych. Istotne znaczenie ma wskazywanie na kanały dwustronnych relacji między poziomem europejskim a narodowym. Analiza dwupoziomowych przepływów informacji i decyzji umożliwia również obserwowanie wzajemnych relacji władzy w systemie europejskim. Dotyczy to zwłaszcza nieformalnych wpływów i zakulisowych negocjacji, które wskazują na hierarchię znaczenia między poszczególnymi aktorami na scenie europejskiej.

Przykładowe kanały oddziaływania w systemie europejskim

Można wymienić przynajmniej trzy główne kanały komunikacyjne między poziomem narodowym i europejskim. Są one bezpośrednio związane z pracami wiodących instytucji unijnych. Pierwszy typ relacji dotyczy współpracy w ramach unijnych instytucji międzyrządowych, przede wszystkim Rady UE oraz Rady Europejskiej. Drugi wynika z funkcjonowania instytucji technokratycznych, przede wszystkim Komisji Europejskiej. Trzeci jest związany z Parlamentem Europejskim. Wszystkie mają zarówno wymiar relacji biurokratycznych, jak i *stricte* politycznych. Odbywają się w sposób dwustronny między poziomem europejskim i narodowym, ale również w formule horyzontalnej między poszczególnymi państwami członkowskimi.

Najbardziej oczywistą formą relacji między poziomem narodowym i europejskim jest funkcjonowanie instytucji Rady, gdzie współpracują przedstawiciele rządów narodowych. Warto zauważyć, że obok polityków narodowych duże znaczenie mają także przedstawiciele krajowej i europejskiej administracji. Wiele decyzji jest przygotowywanych i wypracowywanych w łonie administracji narodowych oraz w wyniku wzajemnych kontaktów tych administracji (bilateralnych

i w trakcie współpracy w instytucjach brukselskich). Ponadto wspomniane instytucje są w dużym stopniu areną negocjacji między politykami, w tym najwyższego szczebla – tak jak ma to miejsce w przypadku Rady Europejskiej. W ten sposób może tutaj uwidocznic się rola „polityczności” rozumianej jako negocjowanie strategicznych decyzji programowych, mających zarówno odniesienie do rywalizacji międzypartyjnej, jak i deklaracji wyborczych podejmowanych na arenie krajowej.

Istnieje przy tym różny zakres „polityczności” przedstawicieli narodowych w instytucjach międzyrządowych. W przypadku niektórych państw, w odniesieniu do spraw europejskich, widać silne przywództwo polityczne nad administracją. Innym rozwiązaniem jest pozostawienie dużego zakresu swobody dla urzędników. W tym modelu politycy są stosunkowo bierni i niedoinformowani. Jedynie od czasu do czasu mogą być włączani przez urzędników do gry europejskiej.

Instytucje międzyrządowe UE zostały zaprojektowane jako te, które będą areną krzyżowania się i negocjowania między odmiennymi niekiedy interesami narodowymi. W ustroju demokratycznym głównymi reprezentantami tych interesów nie jest administracja, ale politycy wyłonieni w wyborach. Znaczenie polityków rządowych i „polityczności” w pracach instytucji unijnych w dużym stopniu zależy więc od samych liderów rządowych, od ich umiejętności objęcia przywództwa w polityce danego kraju na arenie europejskiej. Wpływają na to również kwestie instytucjonalne. Dotyczy to zwłaszcza umiejętności stworzenia wokół lidera rządowego silnego ośrodka koordynacji i sterowania polityką europejską. Dlatego w wielu państwach członkowskich wzmacniane są struktury administracyjne obsługujące bezpośrednio szefa rządu. Wiąże się to z chęcią zapewnienia bardziej skutecznej polityki państwa na arenie unijnej. Wzmacnianie tych struktur wymaga silnego zaangażowania premiera oraz odpowiedniej koordynacji między poszczególnymi resortami⁵. W przypadku Polski dominuje tendencja do pozostawiania urzędnikom daleko idącej swobody działań na arenie europejskiej. Nie ma odpowiednio sprawnych instytucji koordynujących pracę poszczególnych resortów w tej mierze. Ilustracją tych tendencji było przeniesienie z dniem 1 stycznia 2010 roku struktur urzędniczych odpowiedzialnych za programowanie i koordynację polskiej polityki europejskiej z samodzielnego Urzędu Komitetu Integracji Europejskiej (który uległ likwidacji) do Ministerstwa Spraw Zagranicznych. Lepszym rozwiązaniem byłoby włączenie ich do Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, co mogłoby wzmocnić merytorycznie zaplecze premiera. Stworzyłoby to szansę wykreowania przywództwa w polityce europejskiej oraz lepszej koordynacji tej polityki w łonie rządu. Innym przykładem omawianej tendencji był sposób realizacji polskiej Prezydencji w Radzie UE w roku 2011⁶. Cechowało ją pozostawienie większości

⁵ S. James, *Adapting to Brussels: Europeanization of the core executive and the 'strategic projection' model*, „Journal of European Public Policy” 2010, vol. 17, No. 62, s. 818–835.

⁶ Szerzej: T.G. Grosse, *Stracona szansa wzmocnienia systemu? O czynnikach osłabiających polską Prezydencję w Radzie Unii Europejskiej*, [w:] *Prezydencja, jako wyzwanie dla Polski oraz szansa promocji jej interesów w Unii Europejskiej*, R. Bartłomiejskiego, D. Kowalewskiej, R. Podgórzeńskiej (red.), Szczecin 2011, s. 30–47.

spraw merytorycznych dyskrecjonalności urzędników i skupienie polityków przede wszystkim na celach wizerunkowych oraz na toczącej się w tym samym czasie krajowej kampanii parlamentarnej⁷.

Kolejnym kanałem komunikacji między poziomem narodowym i unijnym są kontakty z technokracją brukselską, przede wszystkim z Komisją Europejską. Komisja programuje polityki europejskie, inicjuje procedurę legislacyjną oraz monitoruje wdrażanie polityk i prawa UE w państwach członkowskich. Specyfika funkcjonowania gremium sprzyja wieloszczeblowym kontaktom między urzędnikami. Niemniej sposób oddziaływania danego państwa w relacjach z Komisją w dużym stopniu zależy od przywództwa politycznego nad administracją narodową. Wiele zależy od tego, czy dany kraj posiada spójną strategię polityki na arenie unijnej, czy ma odpowiednie instytucje koordynujące pracę poszczególnych resortów. Słabość narodowego systemu polityki europejskiej obniża sprawność biurokratów. Ogranicza ich możliwości reprezentowania stanowiska zgodnego z politykami krajowymi. Słabość przywództwa politycznego powoduje, że kontakty z administracją brukselską sprowadzają się do postawy reaktywnej wobec oczekiwań urzędników europejskich. Wprawdzie zgodnie z Konstytucją RP administracja państwowa powinna zapewniać bezstronne i politycznie neutralne wykonywanie zadań⁸. Nie oznacza to jednak, że urzędników należy odseparować od przywództwa politycznego i tym samym od „polityczności”, jaka powinna być obecna w polityce publicznej. Tak rozumiana „neutralność polityczna” może się bowiem przyczynić do trudności w identyfikowaniu interesów narodowych. Faktycznie osłabia to pozycję urzędników krajowych w negocjacjach prowadzonych z technokratami w Brukseli.

Na marginesie warto zwrócić uwagę, że Komisja nie jest organizacją uosabiającą – jak to się często mówi – interes europejski i dystansującą się od wpływów narodowych. Niejednokrotnie reprezentuje własny interes instytucjonalny, który zmierza do zwiększenia wpływów w polityce europejskiej. Trudno również określić dokładnie interes europejski. Jest to pojęcie mgliste, dotyczące dość ogólnego wymiaru spraw np. związanych z pokojem w Europie i stabilizacją Unii Europejskiej. Bardzo często powoływanie się na tzw. interes europejski pełni funkcję instrumentalną w dyskursie europejskim. Ma na celu ukrycie celów partykularnych (w tym narodowych) lub wywarcia presji na innych uczestników debaty w celu przeforsowania własnego stanowiska.

Dodatkowym zjawiskiem jest wykorzystywanie wpływów personalnych w Komisji przez państwa członkowskie⁹. Jest to nieformalny instrument realizowania polityki poszczególnych państw na arenie unijnej. W tym celu organizowane są m.in. systematyczne spotkania między dyplomatami określonego państwa a urzędnikami

⁷ K. Szczerski, „Prezydencja wyborcza” – stracona szansa?, <http://ik.org.pl>. (marzec 2011), 29.01.2012.

⁸ Art. 153, *Konstytucja RP*, tekst uchwalony w dniu 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. 1997 nr 78, poz. 483 z późn. zm.

⁹ Zob. A. Menon, *Member States and International Institution: Institutionalizing Intergovernmentalism in the European Union*, „Comparative European Politics” 2003, vol. 1, No. 2, s. 171–201.

tej samej narodowości zatrudnionymi w administracji brukselskiej¹⁰. Dlatego tak istotne znaczenie ma udział przedstawicieli danego kraju w puli stanowisk w Komisji i innych instytucjach UE, zwłaszcza tych najwyższego szczebla. Można jedynie dodać, że wszystkie nowe państwa członkowskie mają tutaj wyraźnie mniejszą reprezentację od pozostałych krajów, zwłaszcza tych największych i najbardziej wpływowych politycznie¹¹.

Ważnym segmentem dwupoziomowego systemu politycznego w Europie jest funkcjonowanie Parlamentu Europejskiego (PE). Parlament stwarza możliwości różnorodnych kanałów komunikacyjnych między poziomem europejskim i narodowym, jak również wprowadzenia dużej dawki „polityczności” do tych relacji. Eurodeputowani to głównymi agencjami w ramach tych powiązań. Są łącznikami między aktorami wspólnotowymi a środowiskami partyjnymi we własnych krajach. Pełnią również istotną rolę w horyzontalnych kontaktach międzypartyjnych pomiędzy poszczególnymi krajami, przede wszystkim w ramach partii (rodzin politycznych) funkcjonujących na poziomie europejskim. Uczestniczą w kontaktach z administracją narodową i mogą pełnić istotną rolę w polityce danego państwa na arenie unijnej. Współtworzą politykę europejską nie tylko w wymiarze legislacyjnym, ale również uczestnicząc w polityce międzyrządowej. Przykładem takiego wpływu są spotkania liderów grup politycznych PE z przywódcami rządowymi w przededniu szczytów UE (w łonie ich środowisk politycznych). W przypadku niektórych partii podobne spotkania na szczeblu ministrów z tych partii odbywają się przed posiedzeniami Rady UE¹². Na nieformalnych spotkaniach są podejmowane niejednokrotnie decyzje kluczowe dla funkcjonowania Unii, które mogą być potem przyjęte formalnie w trakcie obrad Rady. Wskazuje to nie tylko na silny ładunek „polityczności” pracy eurodeputowanych, ale także na ich zaangażowanie po stronie polityki własnego rządu.

Ważnym uwarunkowaniem funkcjonowania Parlamentu Europejskiego jest dominacja polityczna największych frakcji, zwłaszcza Europejskiej Partii Ludowej i Sojuszu Socjalistów i Demokratów. Koalicja obu ugrupowań występuje od chwili wyborów powszechnych do Parlamentu w roku 1989, z jedyną przerwą w piątym PE (1999–2004), kiedy rządziła Europejska Partia Ludowa i liberałów¹³. Według badań w około 65–70 proc. wszystkich głosowań w izbie większość chadeków i socjalistów głosuje wspólnie¹⁴. Niekiedy partia jest wspierana przez

¹⁰ O tym zjawisku wspomina w odniesieniu do urzędników Komisji Europejskiej: L. Hooghe, *The European Commission and the Integration of Europe. Images of Governance*, Cambridge: Cambridge University Press, 2002, rozdz. IV i VIII.

¹¹ Por. R. Formuszewicz, J. Kumoch, *Analiza obsady stanowisk szefów delegatur Unii Europejskiej w przededniu powołania Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych*, Warszawa 2010.

¹² Tak jest na przykład w ramach Europejskiej Partii Ludowej.

¹³ W obecnym parlamencie noszą nazwę: Porozumienie Liberalów i Demokratów na rzecz Europy.

¹⁴ J.H. Han, *Analysing Roll-Calls in the European Parliament: A Bayesian Approach*, „European Union Politics” 2007, nr 8(4), s. 479–507; S. Hix, A. Kreppel, A. Noury, *The Party System in the EP: Collusive or Competitive?*, „Journal of Common Market Studies” 2003, vol. 41, No. 2, s. 309–331.

mniejsze ugrupowania, m.in. liberałów i zielonych¹⁵. Powstanie i trwałość „wielkiej koalicji” jest konsekwencją specyfiki funkcjonowania Parlamentu. W ramach drugiego i trzeciego czytania legislacyjnej procedury współdecyzji¹⁶, a także w drugim czytaniu w procedurze współpracy¹⁷ oraz w decyzjach dotyczących budżetu UE niezbędna jest absolutna większość głosów. Wspomniana koalicja wiąże się z dystrybucją władzy w łonie samego Parlamentu między należącymi do niej partiami narodowymi (i eurodeputowanymi). Dotyczy to głównie podziału funkcji w Komisjach, Prezydium PE, rozdziału sprawozdań i innych stanowisk. Tym samym ma istotne przełożenie na procesy decyzyjne Parlamentu¹⁸. W ten sposób dominacja największych frakcji ma bezpośrednie przełożenie na realną władzę w polityce unijnej. Powoduje to, że szereg ugrupowań narodowych przyłącza się do dwóch największych grup politycznych, nie ze względów programowych lecz pragmatycznych: w celu większego wpływu na bieg spraw europejskich¹⁹.

Wśród poszczególnych frakcji w PE najbardziej wpływowe są najliczniejsze reprezentacje pochodzące z największych państw członkowskich²⁰. Jest to zgodne z wynikami badań²¹, które wskazują, że na decyzje podejmowane przez PE w największym stopniu oddziałują najsilniejsze partie narodowe uczestniczące w pracach „wielkiej koalicji”. Z tego punktu widzenia funkcjonowanie wielu polskich posłów poza głównym nurtem polityki parlamentarnej osłabiło wpływ całej delegacji na prace PE²². Duże znaczenie dla wypracowania decyzji mają niejednokrotnie deputowani „wielkiej koalicji”, którzy wywodzą się z partii rządowych i jednocześnie uczestniczą w wypracowywaniu kompromisów w instytucjach międzyrządowych. Eurodeputowani pochodzący z aktualnie rządzących partii narodowych są bardziej skłonni głosować zgodnie ze stanowiskiem frakcji w PE. Warto jednak pamiętać, że znacznie częściej uczestniczą w wypracowaniu kompromisu w głównych grupach PE, czyli mają większy wpływ na decyzje Parlamentu²³. Można założyć, że

¹⁵ W obecnym parlamencie noszą nazwę: Zieloni – Wolne Przymierze Europejskie.

¹⁶ Od czasu wprowadzenia traktatu z Lizbony procedura współdecydowania została nazwana zwykłą procedurą ustawodawczą. Szerzej: J. Barcz, M. Górka, A. Wyrozumski, *Instytucje i prawo Unii Europejskiej*, Warszawa 2011, s. 314.

¹⁷ Obecnie jest określana jako specjalna procedura ustawodawcza. Por. *ibidem*.

¹⁸ Por. Ch.J. Lord, *The aggregating function of political parties in EU decision-making*, „Living Reviews in European Governance” 2010, vol. 5, No. 3, [w:] <http://europeangovernance.livingreviews.org>.

¹⁹ Por. F. Attina, *Party Fragmentation and Discontinuity in the EU*, [w:] *Transnational Parties in the EU*, D. Bell and C. Lord (red.), Ashgate 1998, s. 15; T. Jansen, *The European People's Party: origins and development*, Basingstoke: Macmillan 1998, s. 110–120.

²⁰ B. Kosowska-Gąstoł, *Grupy polityczne w Parlamencie Europejskim VI kadencji (2004–2009) oraz udział w nich polskich delegacji narodowych*, [w:] *Polscy Eurodeputowani 2004–2009. Uwarunkowania działania i ocena skuteczności*, K. Szczerski (red.), Kraków 2010, s. 47–68.

²¹ Por. A.G. Noury, G. Roland, *More power to the European Parliament?*, „Economic Policy” 2002, vol. 17, No. 35, s. 280–319; E.E. Coman, *Reassessing the Influence of Party Groups on Individual Members of the European Parliament*, „West European Politics” 2009, vol. 32, No. 6, s. 1099–1117.

²² Por. *Polscy posłowie do Parlamentu Europejskiego*, J. Ćwiek-Karpowicz, P. Kaźmierkiewicz, M. Pucyk (red.), Warszawa 2007, s. 95–96.

²³ Ch.J. Lord, *The aggregating function...*, *op. cit.*, 3, s. 21.

parlamentarzyści mający niewielki wpływ na politykę rządów krajowych mogą być mniej skuteczni w polityce na forum PE. Dość dobrze ilustruje to zupełnie nową sytuację prowadzenia polityki w dwupoziomowym systemie europejskim.

Podobne zjawisko może występować w przypadku deputowanych wywodzących się z państw niedoświadczonych, albo mających słabą politykę europejską. Dla kontrastu warto posłużyć się przykładem ścisłej współpracy niemieckich eurodeputowanych z własnym rządem oraz Bundestagiem. Koordynacja polityki tego państwa w różnych instytucjach narodowych i europejskich znakomicie podwyższa efektywność Niemiec na arenie unijnej. Przykład ten pokazuje, że partie krajowe uczestniczące w głównym nurcie polityki PE niejednokrotnie kierują się interesami narodowymi (co odbywa się wbrew oficjalnie deklarowanej poprawności politycznej).

Europeizacja systemu politycznego

Europeizacja jest najczęściej definiowana jako wpływ integracji europejskiej na państwa członkowskie. Tymczasem jest to pojęcie znacznie szersze²⁴. Integracja europejska jest próbą budowy systemu politycznego oraz gospodarczego w Europie²⁵. Obejmuje tworzenie podmiotu władzy w stosunkach międzynarodowych (na zewnątrz UE), a więc służy realizacji celów geopolitycznych. Dotyczy również formowania się władzy wewnętrznej w Unii. To także ma odniesienie do kwestii geopolitycznych, wiąże się z rywalizacją o przywództwo i próbą ustanowienia wzajemnych relacji politycznych między poszczególnymi państwami członkami oraz między instytucjami wspólnotowymi. Europeizacja może być w tych warunkach definiowana jako służąca tworzeniu systemu politycznego w Europie. Obejmuje to budowanie ściślejszych powiązań między poziomem narodowym a europejskim. Wspomniane procesy czynią z europeizacji z jednej strony instrument realizacji określonego projektu politycznego, a z drugiej – mechanizm systemu rządzenia. Zarówno w kontekście „odgórnych” (hierarchicznych) sposobów implementacji decyzji politycznych, jak i „oddolnego” wpływania na politykę Unii Europejskiej.

Procesy europeizacji dystrybuują władzę polityczną w obrębie Unii Europejskiej, a co się z tym wiąże koszty i korzyści płynące z integracji. Od tego, kto będzie kontrolował procesy europeizacji, zależy w dużym stopniu to, kto będzie miał władzę nad systemem europejskim, jak również kto będzie czerpał z niej korzyści w największym stopniu. System władzy politycznej jest bezpośrednio powiązany z gospodarką. Rywalizacja polityczna na forum Unii Europejskiej dotyczy niejednokrotnie spraw ekonomicznych i ma ogromne znaczenie dla dystrybucji korzyści i kosztów gospodarczo-społecznych w obrębie UE.

²⁴ Por. T.G. Grosse, *W objęciach Europeizacji*, Warszawa 2012.

²⁵ J.P. Olsen, *The many faces of Europeanization*, „Journal of Common Market Studies” 2002, vol. 40, No. 5, s. 921–952.

W ramach dwupoziomowego systemu politycznego w Europie w dalszym ciągu największą rolę pełnią państwa członkowskie. Ich wpływ na jego funkcjonowanie, w tym na procesy europeizacji – nawet wzrasta. Dzieje się tak ze względu na trudności zarządzania ujawnione po wschodnim poszerzeniu Unii (2004–2007), jak również w wyniku kryzysu gospodarczego (rozpoczętego w roku 2008). Zakres politycznego wpływu poszczególnych państw na politykę europejską nie jest równomierny. Zależy przede wszystkim od siły politycznej w instytucjach unijnych, mierzonej m.in. poziomem głosów, doświadczeniem w polityce europejskiej, zdolnością mobilizowania sojuszników z innych państw lub instytucji wspólnotowych²⁶. Nie bez znaczenia jest także siła ekonomiczna danego państwa, jego udział w finansowaniu budżetu UE, a także liczba jego przedstawicieli w instytucjach europejskich²⁷. Dzięki temu bardziej wpływowe państwa członkowskie mogą odnosić więcej korzyści z integracji europejskiej. Mogą one aktywnie wpływać na procesy europeizacji zgodnie z własnymi interesami narodowymi. W przypadku innych państw możliwości wykorzystania polityk europejskich i samej europeizacji dla realizacji celów narodowych są znacznie mniejsze.

Tym samym w ramach dwupoziomowego systemu politycznego tworzy się hierarchia władzy między poszczególnymi państwami członkowskimi. Polega ona na tym, że jedne mogą silniej kształtować procesy europeizacji, w tym wypracowywać decyzje na szczeblu unijnym. Natomiast pozostałe państwa ograniczają swój udział w procesach europeizacji jedynie do implementacji decyzji wypracowanych w instytucjach UE. Jest to w coraz większym stopniu hierarchia władzy pozwalająca na wywieranie wpływu politycznego silniejszych państw na te słabsze – mające peryferyjne usytuowanie w europejskim systemie politycznych. W literaturze politologicznej²⁸ jest to określane jako *władza relacyjna* państw dominujących nad pozostałymi. W przypadku dwupoziomowego systemu politycznego w UE zasadnicze znacznie ma to, że władza relacyjna nie odbywa się w sposób bezpośredni, ale za pośrednictwem instrumentów europejskich. Państwa dominujące nie muszą więc wywierać bezpośredniej presji politycznej, ekonomicznej lub militarnej na te słabsze, jak to miało miejsce we wcześniejszych okresach historii politycznej na Starym Kontynencie. Wykorzystują natomiast wpływy polityczne w UE i oddziaływanie instrumentów europeizacji, takich jak prawo UE, idee pro-integracyjne, europejskie zasady poprawności politycznej, w tym również odwoływanie się do tzw. interesu europejskiego jako nadrzędnego dobra publicznego. W ten sposób wykorzystywanie narzędzi i procesów europeizacji podwyższa legitymizację

²⁶ Por. T.A. Börzel, D. Panke, *Introduction: what is Europeanization?*, [w:] *European Union Politics*, M. Cini, N. Pérez-Solórzano Borrágán (red.), Oxford–New York 2010, s. 406–417.

²⁷ Por. V. Rant, *The 2007-13 Financial Perspective: Domination of National Interests*, „Journal of Common Market Studies” 2010, vol. 48, No. 2, s. 347–372; A. Dür, G. Mateo, *Bargaining Power and Negotiation Tactics: The Negotiations on the EU's Financial Perspective 2007-13*, „Journal of Common Market Studies” 2010, vol. 48, No. 3, s. 557–578.

²⁸ Por. S. Strange, *The retreat of the State: The Diffusion of Power in the World Economy*, Cambridge 1996.

systemu władzy w Europie. Sankcjonuje hierarchię władzy pomiędzy państwami członkowskimi, co bez integracji europejskiej i wsparcia europeizacji byłoby mniej akceptowalne przez niektóre społeczeństwa państw peryferyjnych.

Dobłą ilustracją hierarchii władzy w dwupoziomowym systemie politycznym Unii Europejskiej mogą być niedawne doświadczenia Grecji. Mam na myśli intensywność oddziaływania aktorów europejskich na krajowy system polityczny w tym kraju. W trakcie kryzysu wspólnej waluty Grecy stanęli w obliczu trudnej sytuacji gospodarczej oraz szeregu bolesnych społecznie reform odgórnie narzuconych przez instytucje europejskie i największe państwa UE. Na jesieni 2011 roku władze greckie zdecydowały się na rozpozanie demokratycznego referendum dotyczącego planowanych zmian. Pod wpływem silnej presji politycznej ze strony europejskiej (w tym liderów politycznych Niemiec, Francji oraz przedstawicieli Komisji Europejskiej) premier Grecji podał się do dymisji i zrezygnował z pomysłu rozpozania referendum. Hierarchiczne oddziaływanie europeizacji na system polityczny w Grecji prowadzi więc do ograniczania demokracji w tym kraju. Dotyczy to zwłaszcza utrudniania realizacji takich decyzji greckiego społeczeństwa, które mogą być sprzeczne z celami europeizacji. Przedłużanie tego typu presji zewnętrznej na suwerenny kraj prowadzi albo do kryzysu ustroju demokratycznego w Grecji, albo do jej wyjścia ze strefy euro (a nawet opuszczenia Unii Europejskiej).

Doświadczenia greckie dość dobrze pokazują, że warunkiem niezbędnym do odnoszenia długotrwałych korzyści z procesów integracji europejskiej jest siła państwa narodowego. Siła państwa dotyczy m.in. jakości elit politycznych i dyskursu publicznego²⁹. Zależy zarówno od umiejętności identyfikowania interesów narodowych w polityce europejskiej i formułowania długofalowej strategii politycznej, jak i od kompetencji struktur administracyjnych w prowadzeniu aktywnych działań na arenie unijnej.

Doświadczenie greckie wskazuje na kluczowe znaczenie zachowania sterowności nad procesami gospodarczymi na własnym terytorium. Jest to jednocześnie ważny atrybut siły państwa. W warunkach integracji europejskiej oraz globalizacji i liberalizacji gospodarczej nie jest to zadanie łatwe. W niektórych państwach elity polityczne tracą w dużym stopniu kontrolę nad wiodącymi procesami ekonomicznymi. Ulegają neoliberalnemu mitowi samoregulujących rynków lub są w zbyt silnym stopniu uzależnione od decyzji wielkiego kapitału. Przykładem jest zachowanie rynków finansowych, które w coraz większym stopniu wymykają się nadzorowi nie tylko ze strony władz państwowych, ale również na szczeblu europejskim. Niemniej, jak pokazuje doświadczenie azjatyckich tygrysów, odpowiednie sterowanie krajową gospodarką ma decydujące znaczenie dla potencjału danego państwa i jego pozycji na arenie międzynarodowej³⁰. Dotyczy to m.in. możliwości

²⁹ Por. T.G. Grosse, *Koncepcja state capacity i jej odniesienie do współczesnej praktyki politycznej*, „Studia Polityczne” 2007, nr 20, s. 35–62.

³⁰ Por. R. Hsueh, *China's Regulatory State. A New Strategy for Globalization*, Ithaca 2011.

zapewnienia trwałego wzrostu i akumulacji kapitału oraz przeciwdziałania kryzysom ekonomicznym. W warunkach integracji europejskiej niezbędnym warunkiem dla osiągnięcia tych celów jest kontrola nad procesami europeizacji. Oznacza to, że „oddolny” wpływ na kierunki i treść europeizacji może mieć bardzo wymierne znaczenie dla zwiększenia korzyści lub zmniejszenia kosztów udziału danego państwa (i jego podmiotów gospodarczych) w integracji europejskiej.

Odmienne zakresy wpływu politycznego poszczególnych państw na europeizację może być bezpośrednim wynikiem ich wewnętrznej słabości lub siły. Ma to niebagatelne konsekwencje praktyczne. Po pierwsze, dotyczy problemu adekwatności regulacji i polityk unijnych do uwarunkowań rozwojowych i struktury instytucjonalnej w danym państwie członkowskim. Im większa zbieżność między regulacjami europejskimi a instytucjami krajowymi, tym większe są korzyści dla krajowych podmiotów gospodarczych oraz mniejsze koszty adaptacyjne do europejskich rozwiązań. Oznacza to, że państwa mające mniejszy wpływ na kształtowanie regulacji unijnych, mogą mieć problem braku adekwatności tych rozwiązań do uwarunkowań krajowych.

Po drugie, wpływ poszczególnych państw na europeizację ma znaczenie dla suwerenności narodowej i możliwości zachowania sterowności nad krajową przestrzenią publiczną (w tym w zakresie utrzymania kontroli nad procesami gospodarczymi). Zróżnicowany wpływ na politykę Unii powoduje bowiem, że niektóre podmioty mają w UE więcej władzy, niż inne. Oznacza to, że mogą wykorzystywać instrumenty europeizacji z większą korzyścią dla krajowych interesów, a także w celu zachowania sterowności nad procesami gospodarczymi we własnym kraju i w UE. Faktycznie wzmacnia to ich suwerenność zarówno w polityce wewnętrznej, jak i na zewnątrz.

Dobrym przykładem jest sytuacja Niemiec. Państwo to ma nie tylko ogromny potencjał polityczny i ekonomiczny, ale również sprawnie zorganizowany system narodowej polityki na arenie unijnej. Umożliwia to silny wpływ na kierunek działań podejmowanych w instytucjach wspólnotowych. Jednocześnie strażnikiem interesów narodowych oraz suwerenności Niemiec w dwupoziomowym systemie europejskim jest silna tożsamość konstytucyjna³¹. Jej wyrazicielem są kolejne wyroki Federalnego Trybunału Konstytucyjnego, który bacznie przygląda się procesom integracji europejskiej. Strzeże m.in. konstytucyjnych uprawnień władzy ustawodawczej. Uprawnienia parlamentu niemieckiego w odniesieniu do polityki europejskiej są ważnym źródłem legitymizacji tej polityki. Ponadto wprowadzają do niej ładunek „polityczności” wynikający wprost z demokratycznych wyborów. Takie „upolitycznienie” działań na arenie europejskiej może je tylko wzmocnić, przede wszystkim poprzez silniejszą legitymizację polityczną oraz w oparciu o suwerenne uprawnienia narodowej legislatury.

³¹ Por. G.J. Jacobsohn, *Constitutional Identity*, Cambridge 2010.

Linie podziałów politycznych

Jednym z przejawów funkcjonowania dwupoziomowego systemu politycznego w Europie jest upodabnianie się procesów politycznych na szczeblu narodowym do tych występujących na arenie unijnej. Dotyczy to zwłaszcza głównych linii podziałów powstających na scenie politycznej. Przykładem wspomnianych tendencji mogą być podziały występujące w Parlamencie Europejskim i obserwowanie podobnych zjawisk na poziomie narodowym.

Badacze polityki parlamentarnej wskazują, że w łonie PE widać dwa główne podziały polityczne³². Pierwszym jest tradycyjna różnica między ugrupowaniami lewicowymi i prawicowymi, choć jednocześnie długoletnie funkcjonowanie „wielkiej koalicji” przyczynia się do zbliżenia poglądów w tym obszarze. Zróżnicowania między partiami lewicowymi i prawicowymi są bardziej widoczne na scenie krajowej. Te same partie, które uczestniczą w koncyliacyjnym dyskursie w PE, potrafią znacznie różnić się w wyborach krajowych, w tym również bardziej krytyczniej odnosić do kwestii polityki europejskiej i skutków integracji³³.

Drugim wymiarem podziału politycznego w PE stanowi stosunek do integracji europejskiej. Widoczne jest proeuropejskie nastawienie głównego nurtu politycznego i bardziej eurorealistyczne lub nawet eurosceptyczne poglądy w mniejszych frakcjach. Wspomniany podział to niejednokrotnie wynik wyborów programowych dokonywanych w polityce narodowej. Powoduje, że socjalizacja deputowanych odbywająca się podczas pracy w PE przebiega dwutorowo. Z jednej strony w głównym nurcie politycznym skutkuje nastawieniem pragmatycznym, proeuropejskim i koncyliacyjnym. Z drugiej strony ugrupowania znajdujące się na marginesie prac Parlamentu Europejskiego są znacznie bardziej zdystansowane wobec idei europejskich, mniej skłonne zachowywać reguły poprawności językowej, a także bardziej otwarcie demonstrują swoje wybory ideowe, w tym na użytek polityki krajowej. Badania prowadzone nad partiami niszowymi w PE³⁴ pokazują, że procesy socjalizacji niekiedy prowadzą do utwierdzenia narodowego lub eurosceptycznego punktu widzenia. Kiedy indziej ich poglądy ulegają pewnej modyfikacji w kierunku proeuropejskim, choć nie zawsze zgodnej z przekonaniami funkcjonującymi w głównym nurcie polityki parlamentarnej. Na przykład partie regionalistyczne początkowo były krytyczne wobec integracji europejskiej. Później popierały skutki integracji w postaci zwiększenia autonomii regionalnej wobec

³² Ch. J. Lord, *op. cit.*, s. 14; H. Schmitt, J. Thomassen, *The EU Party System after Eastern Enlargement*, „Journal of European Integration” 2009, vol. 31, No. 5, s. 569–587; *European Integration and Political Conflict*, G. Marks, M.R. Steenbergen (red.), Cambridge 2004.

³³ M. Helbling, D. Hoeglenger, B. Wüest, *How political parties frame European integration*, „European Journal of Political Research” 2010, vol. 49, s. 496–521.

³⁴ Por. Ch.B. Jensen, J.-J. Spoon, *Thinking locally, acting supranationally: Niche party behaviour in the European Parliament*, „European Journal of Political Research” 2010, vol. 49, s. 174–201.

państw członkowskich, ale nadal sprzeciwiały się centralizacji władzy politycznej w Brukseli³⁵.

W ramach dwupoziomowego systemu politycznego i poprzez różnorodne kanały komunikacji między uczestnikami życia politycznego na szczeblu unijnym a narodowym, następuje stopniowe przenoszenie poglądów, wzorców i sposobów funkcjonowania aktorów politycznych. Coraz częstszą sytuacją jest upodabnianie się linii podziałów politycznych na scenie krajowej do tych kształtujących się w Parlamencie Europejskim. Przykładem są doświadczenia wszystkich nowych członków Unii z Europy Środkowej. Zdaniem ekspertów³⁶ wpływ integracji europejskiej sprzyja przesunięciu spektrum poglądów politycznych w kierunku liberalnym, zarówno dotyczącym sfery obyczajowej (akcentowanych głównie przez partie lewicowe), jak również w obszarze gospodarki (w kierunku swobód rynkowych). Obszar poglądów liberalnych staje się w coraz większym stopniu polem konwergencji programowej między ugrupowaniami centro-lewicowymi i centro-prawicowymi. Kolejny skutek europeizacji narodowych systemów politycznych to coraz silniej zaznaczający się podział między ugrupowaniami proeuropejskimi oraz tymi sceptycznie nastawionymi do integracji³⁷. Takie samo zjawisko występuje także w innych państwach członkowskich (nie tylko w Europie Środkowej)³⁸.

Podobna linia podziału jest widoczna w polskiej polityce. Istotną stała się cezura wejścia do UE w roku 2004. Wcześniej dominujące znaczenie miał podział postkomunistyczny na ugrupowania wywodzące się z Solidarności oraz spadkobierców dawnego reżimu komunistycznego³⁹. Po akcesji do UE coraz większe znaczenie w polskiej polityce ma stosunek wobec integracji europejskiej. Wydaje się on w dużym stopniu porządkować pozostałe poglądy na scenie politycznej. Ugrupowania liberalne (w wymiarze pro-rynkowym i obyczajowo-społecznym) znajdują się w obozie zwolenników integracji. Jest to zgodne ze specyfiką programową głównego nurtu w PE. Natomiast partie bardziej konserwatywne obyczajowo oraz niechętne liberalizmowi wolnorynkowemu mają swoje miejsce wśród europejskich sceptyków. Są także silniej związane z poglądami narodowymi. Badacze wskazują na fakt, że problematyka europejska nie jest zbyt widoczna w programach partyjnych i ich retoryce wyborczej⁴⁰. Nie ma także wiele zmian w wewnętrznej organizacji

³⁵ Por. S.K. Jolly, *The Europhile fringe? Regionalist party support for European integration*, „European Union Politics” 2007, vol. 8, No. 1, s. 109–130.

³⁶ Por. M.A. Vachudovam, *Tempered by the EU? Political parties and party systems before and after accession*, „Journal of European Public Policy” 2008, vol. 15, No. 6, s. 861–879.

³⁷ Podobna opinia dotycząca europeizacji w Europie Środkowej: R. Ladrech, *Europeanization and National Politics*, Basingstoke 2010, s. 140–141.

³⁸ E. Teperoglou, E. Tsatsanis, *A New Divide? The Impact of Globalisation on National Party System*, „West European Politics” 2011, vol. 34, No. 6, s. 1207–1228.

³⁹ Por. M. Grabowska, *Podział postkomunistyczny. Społeczne podstawy polityki w Polsce po 1989 roku*, Warszawa 2004.

⁴⁰ A. Szczerbiak, M. Bil, *When in Doubt, (Re-)Turn to Domestic Politics? The (Non-)Impact of the EU on Party Politics in Poland*, [w:] *Party Politics in Central and Eastern Europe. Does EU Membership Matter?*, T. Haughton (red.), London–New York 2011, s. 35–55.

działania partii pod wpływem europeizacji. Niemniej integracja europejska w coraz większym stopniu oddziałuje na system polityczny w Polsce, tworząc dwa główne bieguny programowe. Ten podział jest wzmacniany z jednej strony przez coraz silniejsze oddziaływanie europeizacji. Z drugiej strony jest zapewne konsekwencją specyfiki polskiego systemu wyborczego, który (zwłaszcza pod wpływem logiki wyborów prezydenckich) ma tendencję do dualnego podziału na scenie politycznej. Potwierdzają to niektóre badania⁴¹. Wskazują, że choć sprawy europejskie nadal nie należą do głównych tematów życia politycznego w Europie Środkowej, to jednak ich znaczenie dla krajowych systemów politycznych wyraźnie wzrosło.

Przykłady hierarchicznego oddziaływania politycznego

Oddziaływanie poziomu europejskiego na kształtowanie sceny politycznej na szczeblu narodowym widać szczególnie wyraźnie w okresie wyborczym. W dyskursie publicznym poglądy pro-europejskie są na ogół życzliwie przyjmowane przez większość wyborców. Dlatego odwoływanie się do nich oraz kształtowanie wizerunku ugrupowania przychylnego integracji jest korzystne dla wyniku wyborczego. Wspiera to retorykę zgodną z europejską poprawnością polityczną, jak również poglądy charakterystyczne dla głównego nurtu polityki na szczeblu unijnym, m.in. liberalne. Dodatkowy czynnik to wsparcie ze strony aktorów zewnętrznych dla pro-europejskich ugrupowań rywalizujących na scenie narodowej. Jest ono udzielane zarówno przez oficjeli reprezentujących instytucje wspólnotowe, jak również polityków z innych państw członkowskich, zwłaszcza funkcjonujących w tej samej europejskiej rodzinie politycznej. Do niedawna wybory krajowe traktowano jako wewnętrzną sprawę danego państwa i jego obywateli. Niemniej różnego typu wsparcie w formie nieoficjalnej było dość częstą praktyką. Z biegiem czasu tego typu ingerencje zewnętrzne nasilają się i są zazwyczaj życzliwie przyjmowane przez te partie krajowe, które wykorzystują je do celów wyborczych. Świadczy to o coraz silniejszej integracji dwupoziomowego systemu europejskiego.

Ilustracją wspomnianych procesów był pomysł polskiego rządu, aby wykorzystać okres Prezydencji w Radzie UE na użytek krajowej kampanii wyborczej do Parlamentu (na jesieni 2011 roku). Chodziło o wzmocnienie proeuropejskiego wizerunku ugrupowań rządowych, w tym wykorzystanie częstych spotkań z aktorami europejskimi (urzędnikami instytucji wspólnotowych oraz przywódców innych państw członkowskich). Za przykład tego typu działań może posłużyć spot reklamowy Platformy Obywatelskiej, w którym politycy tego ugrupowania, piastujący ważne funkcje w instytucjach unijnych, składali deklaracje dotyczące przyszłej pomocy finansowej Unii dla Polski. Na marginesie warto dodać, że jest

⁴¹ S. Whitefield, R. Rohrschneider, *The Europeanization of Political Parties in Central and Eastern Europe? The Impact of EU Entry on Issue Stances, Salience and Programmatic Coherence*, [w:] T. Haughton (red.), *op. cit.*, s. 152–171.

to przykład miękkiego wsparcia politycznego ze strony Komisji Europejskiej dla jednej z sił politycznych rywalizujących w krajowych wyborach. Wspomniął o tym występujący we wspomnianej reklamie Komisarz Janusz Lewandowski, mówiąc w wywiadzie, że „w Brukseli panował niepokój co do wyników wyborów w Polsce, dlatego moje zaangażowanie było odbierane raczej korzystnie. (...) Na moją korzyść działało to, że tak nam tu kibicowano”⁴².

Ten przykład pokazuje, że sukces polskiej Prezydencji – jak również aktualnie rządzącej koalicji (przynajmniej w wymiarze propagandowo-wizerunkowym) – stanowił interes decydentów europejskich. Było to związane z pro-europejskimi poglądami polskiego rządu i obawami dojścia do władzy ekipy bardziej eurosceptycznej. Ponadto jest to znakomita ilustracja wpływu polityki rozgrywanej w instytucjach europejskich na przebieg wyborów narodowych. Opozycja eurosceptyczna lub niechętna dominującym na scenie europejskiej propozycjom politycznym jest zmuszona nie tylko do rywalizacji z partią rządową. Faktycznie musi się przeciwstawić silnemu i nieformalnemu poparciu płynącemu dla euro-entuzjastycznych sił politycznych spoza kraju, w tym z instytucji unijnych oraz od zaprzyjaźnionych rządów lub partii z innych państw członkowskich. Tego typu presja jest trudna do udźwignięcia dla pojedynczych partii opozycyjnych. Jednocześnie zmaganie się z przeciwnikami w kraju i poza granicami powoduje, że partie eurosceptyczne (euro-realistyczne) stają się coraz bardziej krytyczne wobec integracji europejskiej. Jedyne bowiem silny sprzeciw społeczny wobec UE stwarza takim ugrupowaniom możliwości dojścia do władzy.

Ilustracją hierarchicznego oddziaływania aktorów europejskich na państwa peryferyjne mogą być naciski wywierane na Węgry (w 2011 i 2012 roku) i Rumunię (2012). W obu przypadkach do władzy doszły ugrupowania silnie akcentujące narodowe interesy oraz sceptycznie nastawione do procesów europeizacji. Pretekstem do zewnętrznej interwencji były wewnętrzne zmiany instytucjonalne przeprowadzane w tych państwach, które, w opinii instytucji europejskich, naruszały zasady demokracji. Duże znaczenie miało odejście elit rządowych w obu przypadkach od proeuropejskiej poprawności politycznej oraz naruszenie interesów europejskich. Przykładowo na Węgrzech dotyczyło ono reform podatkowych nakładających dodatkowe ciężary na największe instytucje finansowe, które w tym kraju są w większości własnością zachodnioeuropejskich grup kapitałowych⁴³. Wprowadzono również podatek od transakcji finansowych⁴⁴. Ponadto rząd umożliwił jednorazowe spłacenie kredytów w walutach zagranicznych po zaniżonym, a więc łatwiejszym do udźwignięcia przez kredytobiorców kursie forinta. Elementem presji politycznej była kara dla Węgier za nadmierny deficyt w postaci zawieszenia 495 mln euro z Funduszu Spójności na 2013 rok. Ta decyzja

⁴² J. Lewandowski: *Byłem na krawędzi*, www.euractiv.pl, opublikowano 21.10.2011, (12.12.2011).

⁴³ *Banki apelują do KE: Powstrzymajcie realizację pomysłów Węgier*, „Gazeta Wyborcza”, 15.11.2011, <http://wyborcza.pl/0,0.html>, (16.11.2011).

⁴⁴ *Węgry. Parlament zatwierdził podatek od transakcji finansowych*, „Gazeta Wyborcza”, 09.07.2012, <http://wyborcza.pl/0,0.html>, (10.07.2012).

wzbudziła poważne kontrowersje, nie tylko dlatego, że tego typu sankcje zostały podjęte po raz pierwszy. W tym samym czasie Komisja wydłużyła terminy spełnienia wymogów fiskalnych dla innych – znacznie bardziej zadłużonych niż Węgry – państw UE⁴⁵.

W przypadku Rumunii nowo wybrana większość parlamentarna zainicjowała procedurę impeachmentu wobec urzędującego prezydenta Traiana Basescu. Pomimo zaaprobowania przez rumuński Trybunał Konstytucyjny odpowiedniej ustawy i poparcia odwołania dotychczasowego prezydenta przez 2/3 Rumunów⁴⁶, sprzeciwiła się temu zarówno Komisja Europejska, jak i niektóre rządy europejskie (min. niemiecki⁴⁷). Nie bez znaczenia był fakt, że prezydent Rumuni miał znacznie bardziej pro-europejskie poglądy od nowego rządu, m.in. wspierał zalecaną przez instytucje unijne politykę oszczędności budżetowych. Od wielu lat należał do tej samej, co kanclerz Niemiec (i inni prominentni politycy europejscy) – Europejskiej Partii Ludowej.

Kolejnym przykładem zewnętrznego wpływu na krajową politykę jest zaangażowanie rządu niemieckiego we francuską kampanię prezydencką na wiosnę 2012 roku. Kanclerz Angela Merkel wspierała Prezydenta Nicolasa Sarkozy'ego – nie tylko jako partnera z Europejskiej Partii Ludowej. Broniła również własnych interesów, a zwłaszcza promowanej przez siebie linii działań antykrzysowych w strefie euro, wynegocjowanych wcześniej z Prezydentem Francji. Szefowa niemieckiego rządu składała rozliczne deklaracje poparcia i była gotowa do wzięcia udziału w szeregu spotkań z przywódcą francuskim w okresie jego kampanii wyborczej. Zmontowała również koalicję liderów europejskich, którzy postanowili wspierać Sarkozy'ego i osłabiać szanse jego największego konkurenta socjalisty Francois Hollande (m.in. poprzez odmowę jakichkolwiek spotkań z tym politykiem)⁴⁸. Warto zauważyć, że uczestniczący w tej nieformalnej koalicji premier Donald Tusk odmówił możliwości takiego spotkania. Jak się wkrótce okazało – odmówił przyszłemu prezydentowi Francji.

Warto zwrócić uwagę na inne ciekawe zjawisko z okresu francuskiej kampanii z roku 2012. Pod wpływem przedłużającego się kryzysu gospodarczego i nieskuteczności działań podejmowanych na szczeblu unijnym zmienił się klimat polityczny w Europie. Zwiększyła się rola sentymentów narodowych i niechęć społeczna do integracji europejskiej. W ramach pogłębiającego się klimatu eurosceptycznego Sarkozy zmienił kierunek własnej kampanii. Wyrazem tego były akcenty skierowane przeciwko nielegalnym emigrantom oraz propozycja czasowego zawieszenia

⁴⁵ Ekspert BCC: Kara dla Węgier przykładem podwójnych standardów w Unii, „Gazeta Prawna”, 15.03.2012, <http://www.gazetaprawna.pl/>, (16.03.2012).

⁴⁶ Por. Rumuni popierają impeachment. Basescu liczy na niską frekwencję, TVN24, <http://www.tvn24.pl/>, (18.07.2012).

⁴⁷ Por. *I Haven't Communicated Well Enough with Europe*, Spiegel Interview with Romanian Prime Minister Ponta, „Der Spiegel”, 23.07.2012, <http://www.spiegel.de/>, (24.07.2012).

⁴⁸ Por. V. Medick, *Merkel Forges Anti-Hollande Alliance in Europe*, „Der Spiegel”, 05.03.2012, <http://www.spiegel.de/>, (24.03.2012).

układu z Schengen i ponownego wprowadzenia kontroli na granicach narodowych. Zostało to odebrane jako próba akcentowania stanowiska eurosceptycznego przez tego kandydata. Zrezygnował on również z aktywnego udziału polityków europejskich w jego kampanii, co mogło w ówczesnej sytuacji utrudnić mu reelekcję. Niemniej politycy niemieccy nie przegrali wspierania preferowanego przez siebie kandydata w wyborach francuskich. W ostatniej chwili kampanii minister spraw wewnętrznych rządu federalnego udzielił wywiadu, w którym w pełni poparł propozycję Sarkozy'ego dotyczącą zawieszenia układu z Schengen⁴⁹.

Jest to interesujący przykład funkcjonowania dwupoziomowego systemu politycznego w Europie. Polityk wywodzący się z głównego i pro-europejskiego nurtu politycznego udziela wsparcia politykowi z innego kraju, ale z tego samego środowiska – używając argumentu faktycznie eurosceptycznego. Zawieszenie (nawet czasowe) funkcjonowania strefy Schengen zmierza bowiem do rozmontowania jednego z największych osiągnięć integracji europejskiej, do tej pory traktowanego wręcz jako przykład awangardy procesów integracyjnych. W ten sposób wzrost nastrojów eurosceptycznych w państwach członkowskich podmywa fundamenty integracji europejskiej i może prowadzić do erozji dwupoziomowego systemu polityki europejskiej. Wyrazem tej tendencji mogą być wypowiedzi niektórych politologów niemieckich, którzy w wyniku obecnego kryzysu dopuszczają możliwość opuszczenia Unii Europejskiej przez niektóre państwa członkowskie⁵⁰.

Wnioski dla Polski

Dwubiegunowy system polityczny w Unii Europejskiej podlega w ostatnim okresie rozlicznym turbulencjom i zmianom. Zwiększa się nieformalna dominacja tandemu niemiecko-francuskiego oraz hierarchiczna władza państw dominujących nad słabszymi. Wiąże się to ze wzrostem znaczenia mechanizmów międzyrządowych na arenie europejskiej oraz podporządkowaniem instytucji wspólnotowej logice politycznej, a mniej technokratycznej. Coraz bardziej istotna jest także sfera kontaktów międzypartyjnych. Dotyczy to zwłaszcza działań prowadzonych przez poszczególne państwa w instytucjach UE. Obok urzędników coraz bardziej widoczni są tutaj aktorzy polityczni, nie tylko reprezentujący rządy krajowe, ale również parlamentarzyści legislatur krajowych i eurodeputowani. Dlatego państwa, które nie mają silnego przywództwa politycznego ani strategii w polityce europejskiej, a które pozostawiają większość działań w tej sferze dyskrecjonalności urzędników, osłabiają swoją pozycję w UE.

⁴⁹ Por. C. Volkery, *A Vote of No Confidence in Europe*, „Der Spiegel”, 20.04.2012, <http://www.spiegel.de/>, (24.04.2012).

⁵⁰ Por. *Niemcy to hegemon mimo woli*, rozmowa z J.V. Vannahme, szefem projektu instytucji europejskich w Fundacji Bertelsmanna, „Rzeczpospolita” 11.05.2012, s. A15.

Przed Polską stoją istotne wyzwania wynikające z funkcjonowania dwupoziomowego systemu politycznego w Europie. Dotyczą one przede wszystkim przyjęcia odpowiedniej strategii polityki europejskiej. Najlepiej, jeśli ta polityka byłaby uzgodniona między głównymi ugrupowaniami oraz ośrodkami władzy w państwie. Wspomniana strategia powinna wykorzystywać instrumenty europejskie dla bardziej efektywnego prowadzenia polityk krajowych, w tym do realizacji celów rozwojowych państwa. Nadrzędnym wyzwaniem dla polityki polskiej powinno być wzmacnianie potencjału Polski w Europie, zarówno ekonomicznego, jak i politycznego, również przy wykorzystaniu dostępnych instrumentów europejskich i kanałów relacji w UE. Elementem strategii europejskiej powinna być polska wizja dalszego rozwoju integracji europejskiej, zwłaszcza w określeniu najbardziej odpowiadającego polskim interesom ustroju politycznego UE, a także modelu funkcjonowania instytucji europejskich.

Innym wyzwaniem jest odpowiedź na podstawowe dylematy geopolityczne we współczesnej Europie. Czy zgodnie z wyborem obecnego rządu⁵¹ polska polityka europejska powinna opierać się przede wszystkim na współpracy z Niemcami, czy też powinna być bardziej elastyczna w zależności od poszczególnych spraw merytorycznych? To drugie podejście było widoczne w polityce polskiej przed akcesją do UE, kiedy to sojusze na arenie unijnej były w dużym stopniu dyktowane przez bieżącą agendę w polityce europejskiej. Czy nie należy poszukiwać względnie trwałej równowagi dla ścisłych relacji z Niemcami w postaci bliskiej współpracy np. w Europie Środkowej lub z państwami regionu Morza Bałtyckiego? Innym wariantem geopolitycznego równoważenia relacji z Niemcami może być współpraca ze Stanami Zjednoczonymi Ameryki.

Wyzwaniem jest zbudowanie krajowego systemu instytucjonalnego niezbędnego dla prowadzenia polityki na arenie europejskiej. Ważne są nie tylko umiejętna koordynacja prac poszczególnych ministerstw i zapewnienie przywództwa politycznego w łonie rządu, również umiejętność wykorzystania wszystkich kanałów relacji politycznych w Europie oraz aktorów gry politycznej. Przykładowo wyzwaniem jest odpowiednie wykorzystanie polskich eurodeputowanych dla realizacji celów polityki europejskiej, także w miarę możliwości deputowanych reprezentujących opozycyjne wobec rządu ugrupowania na scenie krajowej. Dotyczy to również silniejszego włączenia polskiego parlamentu do polityki europejskiej, zwłaszcza w obszarze jej planowania i monitorowania, a także prowadzenia debaty między głównymi siłami politycznymi dotyczącej kierunków strategii europejskiej.

Osobnym wyzwaniem jest koordynacja prac rządu i głowy państwa w polityce europejskiej, w tym ściślejsze włączenie Prezydenta i jego administracji w przygotowanie i realizację tej polityki. Przykładem wskazującym na palącą potrzebę tego typu działań może być polska prezydencja w UE. Polski prezydent faktycznie nie uczestniczył w tym bardzo istotnym wydarzeniu dla polskiej polityki europejskiej,

⁵¹ Odnosi się do koalicji PO i PSL, rządzącej w Polsce od roku 2007.

choć konstytucyjnie reprezentuje państwo w stosunkach zewnętrznych i powinien współdziałać z rządem w zakresie polityki zagranicznej.

Praktyka funkcjonowania dwupoziomowego systemu politycznego w Europie dowodzi, że dla osiągnięcia celów na arenie unijnej duże znaczenie ma odpowiednia mobilizacja krajowej opinii publicznej. Może to być istotny zasób negocjacyjny dla danego państwa w dyskusji z partnerami europejskimi. Takie jest doświadczenie prowadzenia polityki europejskiej Niemiec⁵², i wszystkich innych krajów, które z respektem podchodzą do wewnętrznych procedur demokratycznych. W tym kontekście szczególnego znaczenia nabiera debata o kierunkach prowadzenia polityki europejskiej między głównymi siłami na scenie krajowej. Sygnalizuje ona potrzebę lepszego artykułowania celów tej polityki przez partie polityczne w trakcie kampanii wyborczych i budowania poparcia społecznego dla konkretnych inicjatyw dotyczących problematyki europejskiej.

Pod wpływem ostatniego kryzysu gospodarczego następuje zmiana systemu politycznego w UE w kierunku modelu *power politics*, który można porównać z XIX wiecznym koncertem mocarstw w Europie⁵³. Opiera się on na silnej hierarchii władzy między państwami członkowskimi. W takim modelu więcej suwerenności zachowują państwa najbardziej wpływowe w UE. To one również odbudowują znaczenie demokracji w swoich krajach. Natomiast w państwach słabszych (i peryferyjnych) zarówno znaczenie suwerenności, jak i demokracji – ulegają marginalizacji. Podporządkowują się one dyktatowi zewnętrznemu⁵⁴.

Streszczenie

Celem artykułu jest zarysowanie zjawiska dwupoziomowego systemu władzy w Europie, tj. występującego jednocześnie na poziomie europejskim i narodowym. Przykładem najczęściej podejmowanym w literaturze funkcjonowania tego systemu jest zarządzanie politykami publicznymi oraz systemu regulacyjnego w UE. W niniejszym artykule skupiam się na politycznych aspektach funkcjonowania omawianego systemu. Obejmuje to kwestię legitymizacji władzy w Europie, a także wzajemnych powiązań między decydentami politycznymi na obu poziomach. Analiza dwupoziomowego systemu politycznego w Europie wymaga nie tylko identyfikacji głównych aktorów i instytucji uczestniczących w procesach politycznych. Istotne znaczenie ma

⁵² N. Jabko, *Playing the Market. A Political Strategy for Uniting Europe, 1985–2005*, Ithaca – London 2006, s. 173.

⁵³ Szerzej napisałem o tym w: T.G. Grosse, *Kryzys wspólnej waluty: konsekwencje polityczne dla integracji europejskiej*, [w:] *Unia Europejska. Dylematy XXI wieku*, A. Kukliński, J. Woźniak (red.), „Biblioteka Małopolskiego Obserwatorium Polityki Rozwoju” 2011, t. IV, s. 71–94.

⁵⁴ Por. J. Staniszkis, *Kto rządzi światem? Kto rządzi Polską?*, „Rzeczy Wspólne” nr 9 (3/2012), s. 84–93.

wskazywanie na kanały dwustronnych relacji między poziomem europejskim a narodowym. Badania dwupoziomowych przepływów informacji i decyzji umożliwia również obserwowanie wzajemnych relacji władzy w systemie europejskim. Dotyczy to zwłaszcza nieformalnych wpływów i zakulisowych negocjacji, które wskazują na hierarchię znaczenia między poszczególnymi aktorami na scenie europejskiej.

Słowa kluczowe: *dwupoziomowy system władzy, Unia Europejska, legitymizacja, dwustronne kanały komunikacji, hierarchia władzy*

Two-tier Political System in Europe

Abstract

The main purpose of this article is to outline the phenomenon of two-tier system of governance in Europe, that is the one occurring simultaneously on European and national level. The most common examples of this system are the management of public policies and regulatory regime in the EU. In this article, I focus on the political aspects of the system. This includes the legitimacy of power in Europe, as well as the interaction between policy-makers at both levels. Two-tier analysis of the political system requires not only identification of the key actors and institutions involved in the political process, but it is also important to point to the channels of bilateral relations between the European and the national level. The analysis of the information and decisions flows can demonstrate power relations in the European system. This is especially true in relation to informal influences and „behind the scenes” negotiations which could indicate a hierarchy between the different actors in European politics.

Keywords: *Two-tier Governance System, UE, legitimization, two-sided communication channels, Power hierarchy*