

Niepaństwowy system polityczny Unii Europejskiej

Unia Europejska (UE) jest stosunkowo młodym i dynamicznym systemem politycznym. Jej kształt instytucjonalny jest efektem przyjęcia określonych założeń politycznych w chwili tworzenia pierwszych Wspólnot Europejskich, jednak uprawnienia poszczególnych instytucji, przypisywane im funkcje, relacje i powiązania podlegają zmianom. Rządy państw członkowskich co pewien czas porozumiewają się w sprawie nowego traktatu, w którym przebudowują maszynериę polityczną UE. Do tej pory sprowadzało się to przeważnie do przyznawania unijnym instytucjom coraz więcej formalnych uprawnień i zwiększania liczby kwestii podlegających regulacjom wspólnotowym, choć symptomy działań odwrotnych były widoczne już w traktacie z Maastricht, który wprowadził do systemu Unii zasadę pomocniczości, czy też w ostatnim traktacie podpisanym w Lizbonie, który wzmocnił rolę parlamentów narodowych. Trudno byłoby zatem bronić tezy, że zmiany ustroju UE zmierzają konsekwentnie w jednym kierunku (np. federacyjnym czy konfederacyjnym).

Unia Europejska tworzy szczególny rodzaj organizacji łączącej cechy państwowego systemu politycznego oraz rozbudowanej organizacji międzynarodowej. Funkcjonują w niej równolegle instytucje o charakterze ponadnarodowym i międzyrządowym, które wraz z pozostałymi aktorami (rządami państw członkowskich, europejskimi partiami politycznymi, licznymi grupami interesu, europejskimi wyborcami, regionami), tworzą wielopoziomowy i wielopłaszczyznowy system polityczny. Siła i znaczenie poszczególnych aktorów nie są jednakowe, ale dzięki wzajemnym zależnościom, oddziaływaniom, wywieraniem wpływu, system polityczny UE utrzymuje równowagę, której – jak dotąd – nie rozchwiały ani kolejne rozszerzenia, ani kryzysy polityczne czy ekonomiczne.

Analizy UE wielokrotnie nasuwają wniosek dotyczący jej specyfiki, niepowtarzalności i wyjątkowości. Tym co odróżnia system polityczny Unii od systemów państwowych krajów członkowskich i innych znanych systemów politycznych na świecie, jest jego jednoczesne funkcjonowanie na poziomie narodowym i europejskim oraz układ zależności, relacji i oddziaływań między tymi poziomami. Ten niepaństwowy system polityczny wymyka się tradycyjnym analizom systemowym stworzonym po to, by badać byty o charakterze państwowym. Cechy reżimu politycznego, funkcjonowanie partii politycznych na poziomie europejskim, zachowania wyborcze podczas europejskich elekcji, procesy decyzyjne w UE są specyficzne, dlatego wymagają nieco innego instrumentarium badawczego niż analizy tych samych elementów systemowych w państwach narodowych. Celem tego rozdziału jest znalezienie odpowiedzi na fascynujące skądinąd pytania, jakim prawem UE w ogóle działa i jak udaje się jej zachować wewnętrzną stabilność.

1. Wielopoziomowość systemu politycznego Unii Europejskiej

Określanie UE mianem systemu politycznego zostało zaakceptowane przez badaczy integracji europejskiej zarówno ze względu na zaawansowane procesy integracyjne upodabniające ją w wielu aspektach do państwa, jak i z racji przewyciężenia w politologii tendencji do tradycyjnego definiowania systemu politycznego, polegającego na rezerwowaniu tej kategorii jedynie do bytów państwowych, którym – mimo wielu podobieństw – UE jednak nie jest. Efektem integracji europejskiej było powstanie nietypowego systemu politycznego charakteryzującego się dużą fragmentaryzacją i rozproszeniem procesu decyzyjnego, co zmusiło badaczy do poszukiwań nowych koncepcji analitycznych, które pozwoliłyby ująć go w spójne ramy interpretacyjne (Herbut 2014: 17). Badanie UE wyłącznie w kategoriach analizy systemowej stawało się coraz trudniejsze, dlatego wielu politologów wskazuje na przydatność podejścia *governance*, a zwłaszcza jej sieciowej odmiany (*network governance*), czemu zresztą poświęcony jest kolejny rozdział podręcznika.

Zakładając, że charakter demokratycznego systemu politycznego odpowiada takim cechom, jak:

- stabilny i zdefiniowany zespół instytucji oraz podział ról między nimi;
- dążenie poszczególnych obywateli i grup społecznych do urzeczywistnienia swoich interesów przez system polityczny albo bezpośrednio, albo za pośrednictwem partii politycznych i grup nacisku;

- wpływ kolektywnych decyzji na dystrybucję zasobów;
- interakcja między otoczeniem systemu politycznego a podejmowanymi w procesach decyzyjnych rozstrzygnięciami,

to można uznać, że UE bez wątplenia spełnia powyższe warunki (zob. Hix 2010: 29). Stanowi ona sformalizowany i kompleksowy system podejmowania decyzji, jej instytucje są otwarte na pluralistyczną grę interesów, w której uczestniczą rządy państw członkowskich, partie polityczne i grupy interesu, a podejmowane decyzje dotyczą wszystkich istotnych obszarów publicznej polityki. To, co na pewno różni Unię od państwa, to brak monopolu na prawomocne użycie siły, prawo to bowiem pozostaje w gestii rządów państw członkowskich¹.

System polityczny Unii Europejskiej – system obejmujący instytucje UE, europejskie organizacje partii politycznych i grup interesu, państwa członkowskie, unijne normy prawne, mechanizmy i relacje między nimi, składający się z czterech podsystemów: 1) podsystem instytucjonalny (organy UE oraz organy krajów członkowskich w zakresie wykonywanych funkcji powierzonych przez UE); 2) podsystem normatywny (normy proceduralne i materialne europejskiego prawa wspólnotowego oraz regulacje krajowe będące instrumentami implementacji prawa wspólnotowego); 3) podsystem relacyjny (relacje między organami UE oraz między nimi a organami krajów członkowskich); 4) podsystem funkcjonalny (funkcje wypełniane przez podsystem instytucjonalny do wewnątrz i na zewnątrz).

Zręby systemu politycznego UE tworzą instytucje, które z pozoru wpisują się w monteskiuszowski trójpodział władz (władza ustawodawcza – władza wykonawcza – władza sądownicza), jednak to wzajemne relacje tych instytucji, a nie sam podział władzy określają zasadę równowagi, czy – jak uważają niektórzy – „nieładu instytucjonalnego” (Schmidt 2003: 338–340) „podziału pracy” i „ukierunkowanej specjalizacji” (Herbut 2014: 16) w Unii Europejskiej. Wspólnotowe prawo pierwotne przyporządkowuje bowiem kompetencje instytucjonalne nie według tradycyjnej zasady trójpodziału władzy, a z przemieszaniem uprawnień poszczególnych instytucji wspólnotowych, tworząc w efekcie najbardziej sformalizowany i skomplikowany system zasad dotyczących podejmowania decyzji spośród wszystkich systemów politycznych na świecie (Hix 2010: 29). Ma to dawać szansę sprostania wyzwaniom, przed jakimi stoi

¹ O pozostałych różnicach między państwem a Unią Europejską zob. rozdz. *Porządek prawny Unii Europejskiej* niniejszej książki.

wielopoziomowy system UE, który łączy w sobie cechy złożoności i rozproszenia, składając się z elementów pozostających ze sobą we wzajemnym horyzontalnym i wertykalnym oddziaływaniu (Czachór 2013: 372). W tak zdefiniowanym układzie interakcji podejmowane są wiążące decyzje, angażujące wiele politycznie niezależnych, ale współzależnych podmiotów publicznych i prywatnych funkcjonujących na różnych poziomach (lokalnym, regionalnym, państwowym, ponadnarodowym) i permanentnie partycypujących w negocjacjach, deliberacjach i wdrażaniu decyzji (Schmitter 2004). Taki typ rządzenia umożliwia, a przynajmniej czyni prawdopodobnym, przełożenie rozbieżnych preferencji obywateli na efektywne wybory polityczne, a także przekształcanie wielości interesów społecznych różnych szczebli na jednolite działania (Kohler-Koch 1998: 1). Często wskazuje się na istnienie w UE nie jednego procesu decyzyjnego, ale wielu sektorowych procesów decyzyjnych (Herbut 2014: 17–18). Sposób uprawiania polityki opiera się tu na sieciach powiązań między komisjami, agencjami, grupami ekspertów, grupami interesu. To wymaga przyjęcia nowego stylu rządzenia opierającego się na negocjacjach, wszechstronnych konsultacjach i poszukiwaniach konsensusu, albowiem tradycyjny styl, znany z europejskich państw narodowych, nie sprawdziłby się w kontekście funkcjonowania wielu podmiotów determinujących treść polityk UE oraz dysponujących możliwością zablokowania ostatecznych decyzji.

Tomasz G. Grosse (2012) wskazuje, że Unię Europejską należy traktować przede wszystkim jako system dwupoziomowy, ponieważ największą wagę mają w nim poziomy narodowy i unijny. Autor wymienia trzy główne kanały komunikacyjne w relacjach między nimi: współpracę przedstawicieli rządów narodowych i polityków najwyższego szczebla w ramach unijnych instytucji międzyrządowych (zwłaszcza Rady UE oraz Rady Europejskiej), funkcjonowanie instytucji technokratycznych (przede wszystkim Komisji Europejskiej), których specyfika sprzyja wieloszczeblowym kontaktom między urzędnikami oraz działanie Parlamentu Europejskiego, który stwarza możliwości różnorodnych interakcji zwłaszcza za pośrednictwem eurodeputowanych będących łącznikami między aktorami wspólnotowymi a środowiskami partyjnymi we własnych krajach.

Simon Hix, który jako pierwszy w kompleksowy sposób przeanalizował Unię Europejską, stosując kategorię systemu politycznego, uważa, że jest ona szczególnym wariantem systemu wielopoziomowego i nazywa go „systemem ząbwiąjących się rządów kolegialnych” (Hix 1998: 28). Władza wykonawcza jest tu dzielona między władzę ponadnarodową (Komisję Europejską) oraz

rządy narodowe, reprezentowane w Radzie Unii Europejskiej (RUE) i Radzie Europejskiej. Mamy więc do czynienia z systemem podwójnej egzekutywy, co z jednej strony sprzyja wypracowywaniu kompromisów w uchwalaniu i wykonywaniu polityk UE, lecz z drugiej utrudnia tworzenie silnego przywództwa i powoduje inercję polityczną oraz ogranicza możliwości rozliczania polityków i sprawowania demokratycznej kontroli przez obywateli. Władzę ustawodawczą (prawodawczą) w Unii ma RUE, czyli reprezentant państw członkowskich, oraz Parlament Europejski (PE), który teoretycznie reprezentuje interesy obywateli Unii Europejskiej. Od wejścia w życie traktatu lizbońskiego pewną rolę w tworzeniu unijnej legislacji odgrywają także parlamenty państw członkowskich, choć za sprawą tzw. mechanizmu wczesnego ostrzegania, „żółtej” i „pomarańczowej kartki” jest to raczej funkcja „hamulcowego” unijnego procesu legislacyjnego (Grosse 2014: 46–50). Zdaniem Hixa władza legislacyjna w Unii przypomina dwuizbowe parlamenty istniejące w demokratycznych systemach politycznych. Tutaj każda z „izb” (czyli RUE i PE) oparta jest na kulturze dochodzenia do konsensusu, a kultura konfliktu i kwestionowania ujawnia się częściej w relacjach bikameralnych między nimi (Hix 2010: 144–145). Trzecia władza – sędziowska sprawowana jest przez Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE), który współpracuje z sądami narodowymi nad wdrożeniem prawa wspólnotowego. Widoczne jest zatem, że każdy rodzaj władzy podzielony jest między poziomem ponadnarodowym i poziomem narodowym, co dodatkowo (poza tradycyjnym trójpodziałem władzy) wzmacnia mechanizm kontroli i równowagi wbudowany w system polityczny Unii Europejskiej.

Jeśli chodzi o mechanizm działania systemu politycznego UE, to na pierwszy rzut oka podobieństw do mechanizmów charakterystycznych dla państwowych systemów politycznych nie brakuje. U podstaw systemu UE znajdują się obywatele państw członkowskich, którzy oddziałują na jego rozwój partycypując w krajowych referendach rozstrzygających o kluczowych kwestiach integracji, kształtując skład narodowych parlamentów przez udział w krajowych wyborach parlamentarnych, decydując pośrednio o charakterze swoich rządów, które ich reprezentują w RUE, uczestnicząc w wyborach do PE, wpływając na rozwój i egzekwowanie prawa unijnego przez angażowanie w swoje sprawy sądów krajowych i TSUE. Organizacjami pośredniczącymi między opinią publiczną a procesem politycznym są, tak jak we wszystkich współczesnych systemach demokratycznych, partie polityczne oraz grupy interesu.

To, że partie polityczne (krajowe i europartie) w sposób bezpośredni lub pośredni oddziałują na każdą instytucję unijną, nie oznacza jednak, że są one

głównymi aktorami w systemie politycznym Unii. Partie krajowe rywalizują w państwach członkowskich o stanowiska rządowe, a zwycięzcy reprezentują je w RUE. Komisarze europejscy są najczęściej politykami ze stażem krajowym, zawdzięczają stanowisko partyjnej nominacji, często też powracają ze stanowisk unijnych do kariery politycznej w macierzystej partii. W wyborach europejskich obywatele wybierają spośród narodowych list te partie polityczne, których reprezentanci zasiadają w PE. Podstawą struktury politycznej PE jest platforma partyjna, a zwycięskie partie narodowe skupiają się w ponadnarodowe grupy polityczne. Poszczególne partie z krajów członkowskich łączą się ponadto w transnarodowe federacje partii politycznych (europartie). Często jednak bezpośredni dostęp do centrów decyzyjnych w ramach UE odbywa się z pominięciem partii politycznych. Dzieje się tak, ponieważ na poziomie UE rozmaitym grupom interesu udało się zdominować reprezentację poszczególnych grup społecznych i podmiotów zainteresowanych wpływem na proces decyzyjny. Podmiotami, które uczestniczą w procesie przenoszenia żądań z wejść do wnętrza systemu są ponadto, oprócz partii politycznych i zorganizowanych grup interesu, różne agencje z państw członkowskich i grupy eksperckie.

Dyskutuje się też na temat realnej pozycji obywatela w systemie UE. U genezy Wspólnot Europejskich leży projekt zdominowany przez technokratyczne przetargi administracyjne, wobec którego obywatele państw członkowskich przez lata pozostawali obojętni. Co prawda Marta Witkowska uważa, że „Unia długo była postrzegana przez społeczeństwa państw członkowskich jako zagrożenie, ponadnarodowa machina biurokratyczna, a nawet superpaństwo zagrażające demokracji w państwach członkowskich” (Witkowska 2012: 146), to bliższa rzeczywistości jest obserwacja, iż obywatele najpierw (w latach 50. i 60. XX w.) przyjęli postawę „konsensu permissywnego” popierając wysiłki elit politycznych w zakresie budowania integracji gospodarczej (Lindberg, Scheingold 1971), a przez kolejne dwie dekady traktowali ją jako proces dziejący się obok nich i niewymagający większego zainteresowania czy konieczności posiadania własnej opinii na ten temat. Politycy nie mieli zatem motywacji, by w centrum procesu integrowania Europy stawiać obywateli, co oczywiście nie znaczy, że integracja europejska godziła w ich interesy. Przy konstruowaniu Wspólnot Europejskich nie chodziło o stworzenie czegoś na podobieństwo demokratycznego państwa, ale o „instytucjonalizację określonego modelu systemu politycznego, który będzie działał na rzecz społeczeństwa (europejskiego), tyle że bez jego bezpośredniego udziału” (Herbut 2014: 13).

Pierwsza silna opozycja wobec UE pojawiła się w toku procesu ratyfikacji traktatu z Maastricht w latach 1992–1993, a jej manifestacją były przede wszystkim wyniki referendum przeprowadzonych we Francji, Danii i Irlandii oraz w mniejszym stopniu wyniki głosowań w brytyjskiej Izbie Gmin i orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego w Niemczech. Ta fala sprzeciwu przyniosła następnie głosowanie na partie antyeuropejskie podczas wyborów do PE w 1994 r., widoczna była także w dużym odsetku osób głosujących przeciwko akcesji w referendach dotyczących rozszerzenia Unii przeprowadzonych w 1994 r. w Austrii, Finlandii, Szwecji i Norwegii (ta ostatnia w wyniku negatywnego rezultatu referendum ostatecznie do Unii nie przystąpiła), znajdowała odzwierciedlenie w badaniach opinii publicznej w czasie tworzenia i uruchamiania unii gospodarczo-walutowej w 1999 r. oraz w pierwszych wyborach do PE w powiększonej już Unii w 2004 r.

O tym, że rola obywateli w systemie politycznym UE przez lata sprowadzała się w praktyce li tylko do uczestnictwa w wyborach europejskich (i to nawet nie od początku istnienia Wspólnot Europejskich, ponieważ pierwsze bezpośrednie wybory do PE odbyły się w 1979 r.) oraz w referendach, i że elity polityczne nie były zainteresowane zwiększaniem ich aktywnego uczestnictwa w procesie decyzyjnym przez wprowadzanie do systemu mechanizmów partycypacyjnych, świadczą perypetie z europejską inicjatywą obywatelską. Pomysł nadania obywatelom UE prawa inicjowania procesu legislacyjnego po raz pierwszy pojawił się pod koniec lat 80. ubiegłego wieku. Początkowo (w 1988 i 1993 r.) z taką propozycją wychodził PE. Kilka lat później sprawa była poruszana na międzyrządowej konferencji w Amsterdamie, podczas której ministrowie spraw zagranicznych z Austrii i Włoch bez powodzenia optowali za wpisaniem prawa do inicjatywy obywatelskiej do traktatu amsterdamskiego. Kolejny raz sprawą zajął się PE w 2002 r., ale zwolennicy inicjatywy obywatelskiej znów nie odnieśli sukcesu. Realna szansa na jej wprowadzenie pojawiła się podczas Konwentu Europejskiego (2002–2003), kiedy przedstawiciele wielu organizacji społecznych lobbowali za przyjęciem takiego rozwiązania. Mimo rozbudzonych nadziei tydzień przed zakończeniem Konwentu większość prezydium odrzuciła projekt wprowadzenia inicjatywy obywatelskiej do Konstytucji dla Europy. Spowodowało to zdwojenie wysiłków członków organizacji obywatelskich, którzy za pomocą poczty elektronicznej, faksów, listów i osobistych kontaktów naciskali decydentów na zmianę decyzji. Ostatecznie prawo do inicjatywy obywatelskiej zostało umieszczone w Traktacie ustanawiającym Konstytucję dla Europy (TKE) (art. I-47.4), w którym znalazł się zapis o tym, że „obywa-

tele Unii, w liczbie nie mniejszej niż milion, mający przynależność państwową znacznej liczby państw członkowskich, mogą podjąć inicjatywę zwrócenia się do Komisji o przedłożenie, w ramach jej uprawnień, odpowiedniego wniosku w sprawach, w odniesieniu do których, zdaniem obywateli, wykonanie Konstytucji wymaga aktu prawnego Unii”. Jako że traktat został odrzucony we francuskim i holenderskim referendum w 2005 r., formalnie obywatele uzyskali prawo do takiej inicjatywy dopiero po wejściu w życie traktatu z Lizbony (grudzień 2009).

Przykład roli partii politycznych i samych obywateli w systemie politycznym UE pokazuje, że podobieństwa między państwowymi systemami politycznymi a niepaństwowym systemem UE nie powinny „usypiać” czujności badacza. Niepaństwowy system UE ma wiele cech, których współwystępowanie sprawia, że Unia jest systemem wyjątkowym w skali światowej.

Do charakterystycznych cech systemu politycznego UE należą:

- wielopłaszczyznowość, związana z międzyrządowym charakterem Wspólnoty oraz włączeniem regionów państw członkowskich jako istotnych aktorów systemu, co powoduje mnożenie i komplikacje interakcji między instytucjami;
- sektorowa specjalizacja procesu decyzyjnego, wynikająca z zawikłaności ścieżki decyzyjnej, która powoduje, że trudno wskazać jedno źródło pochodzenia określonych polityk i decyzji;
- zazębiające się kompetencje instytucji w systemie pozbawionym wyrazistego centrum decyzyjnego;
- funkcjonalna i terytorialna asymetria struktur i procesów zachodzących w UE;
- brak jednolitej wspólnoty politycznej UE (europejskiego *demos*);
- brak odpowiedzialnego rządu partyjnego.

Podsumowując tę część rozważań, warto dodać, że UE nie jest wyjątkiem w swojej złożoności, istnieją bowiem podobne systemy polityczne (głównie typu federacyjnego, jak: Stany Zjednoczone, Kanada, Szwajcaria, Austria, Niemcy, Belgia), jednak dwie ostatnie zmienne, czyli brak własnej wspólnoty politycznej i partyjnej egzekutywy, sprawiają, że system polityczny UE stanowi polityczny fenomen.

2. Hybrydalny charakter reżimu Unii Europejskiej

Reżim polityczny w literaturze politologicznej jest najczęściej rozumiany jako normatywny podsystem polityczny. Tworzą go wszystkie wartości

i zasady ustrojowe, struktura autorytetów, formalne i nieformalne reguły gry politycznej oraz wynikające z nich zależności między podmiotami polityki. Elementem składowym reżimu politycznego nie są wyłącznie normy, czyli reguły postępowania w sferze polityki, ale także realne działania polityczne zmierzające do ustanowienia tych reguł bądź do kontroli ich przestrzegania. Wśród norm politycznych można wyróżnić normy, wartości i oceny odnoszące się do sposobów uzyskiwania władzy politycznej, organizowania rywalizacji politycznej, struktury naczelnych władz, podziału władzy, egzekwowania odpowiedzialności politycznej. Duże znaczenie mają, oprócz norm formalnych, nieformalne zwyczaje polityczne. Funkcjonowanie Parlamentu Europejskiego na przykład w dużej mierze opiera się na zwyczajach politycznych, nieznajdujących swojego potwierdzenia w Regulaminie PE, czego egzemplifikacją może być chociażby wypracowanie przez deputowanych wszystkich największych frakcji PE praktyki niedopuszczania przedstawicieli partii faszystowskich i nacjonalistycznych do jakichkolwiek wybieralnych stanowisk.

Biorąc pod uwagę podział reżimów politycznych na demokratyczne i autokratyczne, bez wątpienia reżim polityczny UE, za sprawą regularnych rywalizacyjnych wyborów, wybieralnego parlamentu, powszechnego prawa wyborczego, nieograniczonego pluralizmu i podejmowania decyzji przez sformalizowane procedury, zalicza się do reżimów demokratycznych. Nie zmienia to jednak faktu, że zbitka słowna „deficyt demokracji w Unii Europejskiej” stał się już związkiem frazeologicznym, a wpisanie tej frazy do wyszukiwarki internetowej daje wynik ponad 75 tysięcy trafień. Po pierwsze, jest to efekt odmienności systemu UE od dobrze znanych demokratycznych systemów państwowych, która interpretowana jest często w kategoriach niedostatku procedur demokratycznych w kreowaniu polityk unijnych i znacznego ograniczenia praktyk i procesów typowych dla polityki reprezentacji. Po drugie, krytykowanie Unii za jej „niedemokratyczność” wynika z poczuciu braku dostatecznej jawności i przejrzystości procedur decyzyjnych, które przy całym swoim skomplikowaniu są niezrozumiałe dla większości obywateli, blokując im tym samym możliwość sprawowania demokratycznej kontroli. Po trzecie, faktycznie jest tak, że unijny proces decyzyjny w nikłym stopniu reaguje na impulsy wynikające z rywalizacji wyborczej czy aktywności partii politycznych (Herbut 2014: 12). Polityka w UE została skonstruowana w taki sposób, by nie musiała się ona borykać z „konwencjonalnymi procedurami społecznej demokracji” (Curtin, Mair, Papadopoulos 2010: 937), a ręce elit politycznych nie były „skrzępowane ograniczeniami społecznej demokracji” (Mair 2007: 8). Świadczy to raczej, po

raz kolejny, o nietypowości unijnego reżimu politycznego, który wymyka się narzędziom analitycznym skonstruowanym na potrzeby państw narodowych, niż jest argumentem na rzecz tezy, że Unia Europejska jest reżimem niedemokratycznym czy wręcz autokratycznym.

Lepsze zastosowanie do analizy UE może mieć typologia Arenda Lijpharta (1984), który dzieli reżimy demokratyczne na konsensualne i większościowe. Reżim jest dla tego politologa zespołem norm, które dotyczą przede wszystkim organizacji procesu rywalizacji politycznej i procedury decyzyjnej oraz wyznaczają poziom koncentracji władzy. Demokracja konsensualna charakteryzuje się znacznym stopniem dekoncentracji władzy, zarówno w poziomie (podział władzy między legislatywą a egzekutywą), jak i w pionie (autonomia regionów). Jeśli chodzi o przypadek UE, to dekoncentracja władzy w pionie jest oczywista, zważywszy, że Unia skupia 28 suwerennych państw, których władze mają autonomię podejmowania decyzji w większości dziedzin. Dekoncentracja pozioma też jest faktem, choć ma inne podłoże niż w reżimach politycznych pojedynczych państw. W UE trudno jest zdefiniować funkcje poszczególnych instytucji, ponieważ zasada separacji władz nie została jasno i konsekwentnie przeprowadzona. Funkcje egzekutywne, o czym była już mowa, mają RUE i KE, legislacyjne – RUE i PE. Relacje między instytucjami nie są stabilne, czego dowodzą kolejne zmiany traktatowe. W Unii, w przeciwieństwie do większości krajów członkowskich, nie doszło do zjawiska koncentracji władzy na poziomie legislatywy, PE nie stał się jądrem władzy politycznej, a parlamentarna większość nie jest w stanie wykonywać i egzekwować kompetencji władczych. Co prawda traktat z Lizbony zmodyfikował wybór przewodniczącego KE i wzmocnił rolę PE, z którym najpierw przewodniczący Rady Europejskiej konsultuje się w sprawie kandydatury na szefa KE, potem przedstawia kandydata szefom państw i rządów UE, by ostateczny wybór przewodniczącego nastąpił w PE, jednak po Lizbonie nie zmieniło się to, że raz sformowana Komisja Europejska nie potrzebuje wygodnej większości w PE, gwarantującej jej przetrwanie i możliwość rządzenia.

Różnorodność polityczna, narodowościowa, etniczna, językowa, która nakłada się na typową dla polityki rozbieżność interesów grup społecznych, regionów, podmiotów państwowych, dodatkowo sprawia, że procedury decyzyjne w UE polegają w głównej mierze na negocjacjach i przetargach prowadzących do wypracowania kompromisu. Można zatem uznać, że UE jest modelowym przykładem reżimu konsensualnego w rozumieniu Lijpharta.

Inną rozpowszechnioną typologią reżimów demokratycznych, stosowaną w analizie reżimów państwowych, jest podział na reżimy parlamentarne i prezydenckie. Ta typologia przyjmuje węższą definicję reżimu politycznego, który oznacza jedynie zespół norm regulujących stosunki między władzą ustawodawczą i wykonawczą. Kompetencje poszczególnych organów władzy wspólnotowej mają swoisty charakter w porównaniu z systemami rozpowszechnionymi w konstytucjonalizmie państw współczesnych. Radę Europejską tylko w wielkiej przenośni można określić jako głowę państwa, Komisję Europejską jako rząd UE, a Parlament Europejski jako organ władzy ustawodawczej. Najbliżej tego klasycznego wzoru usytuowany jest właśnie PE, choć operowanie schematami w wypadku UE niewiele wyjaśnia. RUE, nazywana też czasem Radą Ministrów, jest najwyższym organem UE i podejmuje decyzje na podstawie propozycji przedkładanych jej przez KE i po konsultacji z PE. Jako instytucja europejska działa na gruncie swoistej samodzielności, ponieważ reprezentanci państw członkowskich na poziomie ministerialnym są upoważnieni do podejmowania decyzji wiążących swe rządy. KE jako oryginalny organ kolegialny, ponoszący solidarną odpowiedzialność przed PE (jak rządy narodowe przed swoimi parlamentami), jest głównym organem inicjatywy legislacyjnej i decyzyjnej oraz organem egzekutywy w zakresie stanowienia aktów wykonawczych, przestrzegania i wykonywania prawa europejskiego. PE natomiast ma kompetencje w trzech zasadniczych dziedzinach: ustawodawstwie (prawodawstwie wspólnotowym), uchwalaniu budżetu oraz kontroli nad administracją, w tej pierwszej dziedzinie nie jest to jednak uprawnienie zwierzchnie jak w wypadku parlamentów narodowych. Przemieszanie kompetencyjne unijnych instytucji sprawia, że typologia dzieląca reżimy demokratyczne na prezydenckie i parlamentarne wydaje się mało przydatnym instrumentem analizy Unii Europejskiej.

Problem z zakwalifikowaniem reżimu politycznego Unii Europejskiej do jednej „przegródki” wynika z tego, że jest on swego rodzaju hybrydą łączącą komponent międzyrządowy (konfederacyjny), technokratyczny i *quasi*-federacyjny (Grosse 2008). Najważniejszą instytucją budującą federacyjny charakter Unii jest Parlament Europejski wyłaniany w wyborach powszechnych, którego władza prawodawcza wzmacniana jest z każdą kolejną zmianą traktatową. Komponent technokratyczny opiera się głównie na Komisji Europejskiej, a konfederacyjny na Radzie Europejskiej i Radzie Unii Europejskiej.

3. Relacje między państwami członkowskimi a instytucjami ponadnarodowymi – rywalizacja czy kooperacja?

W rozważaniach na temat systemu politycznego Unii nie można pominąć kwestii zależności między państwami członkowskimi a stworzonymi przez nie instytucjami wspólnotowymi, których istota w dużej mierze sprowadza się do balansowania pomiędzy interesami narodowymi a scentralizowanymi kompetencjami unijnymi. Przydatnym narzędziem analitycznym jest w tym wypadku teoria mocodawca-agent (*Principal-Agent Theory* – PAT), w której państwa członkowskie traktowane są jako „mocodawcy”, a instytucje wspólnotowe jako ich „agenci”. Państwa członkowskie w myśl teorii PAT starają się ograniczać instytucje ponadnarodowe w ich samodzielności, a owe prointegracyjne instytucje zabiegają o maksymalizowanie swoich kompetencji i tym samym wzmocnienie poziomu ponadnarodowego w UE (Ruszkowski 2010: 165–216). Mechanizm budowania poziomu ponadnarodowego Unii Europejskiej rozpoczął się od ustanowienia instytucji ponadnarodowych, na które państwa członkowskie delegowały część swoich kompetencji, podejmując próby (nie zawsze udane) rozciągnięcia nad nimi kontroli. Instytucje ponadnarodowe dość szybko zaczęły się nie tylko wymykać spod kontroli mocodawców, ale w niektórych wypadkach przejmować kompetencje kontrolno-nadzorcze nad państwami członkowskim i występować w roli superwisora.

W wyjaśnieniu relacji między podmiotem delegującym kompetencje a podmiotem je otrzymującym, przyczyn, okoliczności, etapów tego procesu oraz jego skutków, pomocna jest teoria delegowania. Z wielu powodów ustanowienie instytucji ponadnarodowych leży w interesie państw narodowych tworzących ugrupowanie integracyjne. W związku z tym, że relacje międzypaństwowe charakteryzuje immanentny brak zaufania, a decyzja o rozpoczęciu procesu integracyjnego nie redukuje automatycznie wzajemnej nieufności, powołanie instytucji ponadnarodowych jest swoistym antidotum na problemy wynikające z kolektywnego działania i zabezpieczeniem przed egoizmami narodowymi, partykularyzmami, różnicami preferencji, forsowaniem woli silniejszych państw (Kassim, Menon 2003). Instytucje ponadnarodowe powołuje się też po to, by przekazać im zadania i uprawnienia z obszarów najtrudniejszych do regulacji i zarządzania przez pojedyncze państwo lub z obszarów o dużej dozie niepewności i nieprzewidywalności. Mają one wyręczać rządy państw w prowadzeniu negocjacji lub w wykonywaniu zleconych działań. Delegowanie na ich poziom kompetencji państwowych spowo-

dowane jest przede wszystkim niższymi kosztami podejmowania decyzji oraz możliwością korzystania ze specjalistycznych ekspertyz o dużej wadze politycznej. Jak zauważa Piotr Tosiek (2007: 42), „delegowanie znacznej części uprawnień decyzyjnych do organów eksperckich jest zgodne z występującą ogólnoswiatową tendencją do izolowania skomplikowanych zagadnień merytorycznych od walki politycznej”. Państwa liczą też na to, że ponadnarodowe instytucje będą w sposób niezależny monitorować zawierane umowy i zabezpieczać przed odstępowaniem państw od uprzednio zawartych kolektywnych porozumień.

W powojennej historii europejskiej integracji pierwszą ponadnarodową instytucją była Wysoka Władza w Europejskiej Wspólnocie Węgla i Stali, która była odpowiedniczką dzisiejszej Komisji Europejskiej. Współcześnie w UE do instytucji ponadnarodowych należą: Komisja Europejska – od 1967 r., Parlament Europejski – od 1957 r., Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej – od 1957 r., Europejski Trybunał Obrachunkowy – od 1977 r., Europejski Bank Centralny – od 1998 r.² Wszystkie wymienione instytucje mają właściwą sobie niezależność w systemie politycznym UE, reprezentują przede wszystkim (przynajmniej teoretycznie) interes wspólnotowy, jednocześnie mają instytucjonalny cel polegający na wzmacnianiu własnych prerogatyw kosztem redukcji kompetencji struktur unijnych reprezentujących rządy państw członkowskich (czyli RUE i RE).

Delegowanie kompetencji przez państwa członkowskie instytucjom wspólnotowym rządzi się pewnymi prawidłowościami, które dokładnie analizuje Janusz Ruskowski (2010). Państwa delegują więcej kompetencji w takich politykach sektorowych, które nakładają koszty o silnym stopniu koncentracji, a generują korzyści o charakterze rozproszonym (np. polityka konkurencji, polityka handlowa, polityka ochrony konsumenta). Zakres delegowania kompetencji jest mniejszy w tych politykach, które generują skoncentrowane korzyści i nakładają koszty o dużym stopniu rozproszenia (np. polityka podatkowa, polityka edukacyjna). Kolejną prawidłowością jest przekazywanie na poziom ponadnarodowy kompetencji w tych dziedzinach, w których wiarygodność i ciągłość prowadzonych działań jest szczególnie ważna (np. polityka monetarna). Przy delegowaniu kompetencji pojawia się po raz kolejny wątek legitymizacji demokratycznej. W instytucjach ponadnarodowych władza

² Unia Europejska została powołana 1 listopada 1993 r. na mocy podpisanego 7 lutego 1992 r. traktatu z Maastricht, stąd wszystkie wymienione instytucje powstawały jako instytucje Wspólnot Europejskich, a nie Unii Europejskiej.

powierzana jest nie politykom partyjnym pochodzącym z wyborów, a technokratom i ekspertom. Państwa członkowie uznały bowiem, że ważniejsza jest skuteczność, a nie prawomocność czy legitymizacja. Doszły do wniosku, że skoro przy pogłębiającej się integracji nie są w stanie samodzielnie wykonać wielu zadań, wymagających często bardzo wyspecjalizowanej wiedzy i informacji pochodzących jednocześnie z wielu państw, wyręczą je w tym instytucje ponadnarodowe ze względu na ich poziom usytuowania w systemie oraz zasób wiedzy eksperckiej. Teoretycznie uczynią to skuteczniej i taniej niż gorzej do tego przygotowani lub ograniczeni elektoratem albo też kadencyjnością swoich funkcji politycy krajowi, a przy okazji zdejmą z nich odpowiedzialność za „niewygodne” działania i decyzje.

Czy można zatem uznać, że relacja „mocodawca–agent” działa w Unii Europejskiej bez zarzutu, a państwa członkowskie są wyręczane przez instytucje ponadnarodowe bez ponoszenia dodatkowych kosztów? Nie ma jednej odpowiedzi na to pytanie. Konsekwencją delegowania kompetencji jest – co wydaje się oczywiste – utrata przez państwa członkowskie możliwości wykonywania kompetencji w zakresie delegowanym na instytucję ponadnarodową. Mówi się w tym kontekście o utracie suwerenności i decyzyjności państw narodowych, co nie przez wszystkich oceniane jest pozytywnie. Wskazuje się też na ograniczenie legitymizacji państw członkowskich, zależy ona bowiem od zdolności do podejmowania decyzji i działania w ważnych obszarach polityki, których państwa konsekwentnie się wyzbywają. Wreszcie problemem jest nieodwracalność, a przynajmniej ograniczona możliwość cofnięcia przez państwa raz wydelegowanych kompetencji. Jest to praktycznie nie do zrobienia jednostronnie i indywidualnie, staje się możliwe tylko za sprawą zmian traktatowych lub przez zmiany prawa wtórnego, co wymaga współdziałania między mocodawcami (państwami UE).

Współdziałanie państw członkowskich nie zawsze jest łatwe, bo, jak zostało wcześniej napisane, mimo funkcjonowania we wspólnym ugrupowaniu integracyjnym poszczególne państwa mają swoje partykularne interesy, które mogą godzić w interesy innych państw, a przynajmniej nie być ze sobą zbieżne. Właśnie brak zgody między państwami członkowskimi w zakresie postępowania wobec instytucji wspólnotowych jest jednym z powodów erozji kontroli nad instytucjami ponadnarodowymi, które zyskują coraz większą samodzielność i autonomię. Jak pisze Ruszkowski (2010: 210), zbiorowy charakter „mocodawcy” (czyli wielość państw członkowskich) oznacza, że pojedyncze państwo nie ma możliwości kontroli „agenta”, gdyż w praktyce kontrola jest

tylko kolegialna. Radzie Unii Europejskiej reprezentującej kraje członkowskie często brakuje informacji, ekspertyz i koordynacji, by działać spójnie i efektywnie. Wymykaniu się instytucji ponadnarodowych spod kontroli sprzyjają także, oprócz ich przewagi informacyjnej, działania grup interesu i podejmowane przez nie próby wpływania na rezultaty osiągane na poziomie ponadnarodowym z pominięciem państw narodowych, spójność wewnętrzna instytucji (zwłaszcza KE) czy przyznane im kompetencje o charakterze nadzorczym wobec „mocodawców”, które ma KE, TSUE, Europejski Bank Centralny. Ruszkowski (2010: 213) podaje przykład skrajnego przypadku wymykania się KE spod kontroli państw członkowskich, która jest możliwa dzięki nadaniu jej funkcji „superwisora” polegającej na nadzorowaniu implementacji prawa wspólnotowego oraz kontrolowaniu, czy traktaty są przestrzegane we wszystkich krajach członkowskich. KE ma prawo zainicjować procedury przeciwko państwom członkowskim za brak podporządkowania się obowiązującemu prawu, łącznie z pozwaniem do TSUE³. Realne zagrożenie niepodporządkowania się nadzorowi państw członkowskich istnieje także w przypadku TSUE, czemu sprzyja jego niezależność i niezawisłość jako instytucji sądowniczej.

Mimo trudności w sprawowaniu kontroli nad instytucjami ponadnarodowymi, procedury nadzorcze są wbudowane w mechanizm pierwotnego delegowania im kompetencji. Instrumentów kontroli i nacisku jest sporo: od budżetowych (łącznie z groźbą ograniczenia finansowania), poprzez kadrowe (wpływ państw członkowskich na obsadzanie stanowisk w instytucjach ponadnarodowych), udzielanie kompetencji kontrolnych innym instytucjom ponadnarodowym (jak np. udzielenie mandatu do kontroli nad KE Europejskiemu Trybunałowi Konstytucyjnemu czy Europejskiemu Rzecznikowi Praw Obywatelskich). Jak pisze Ruszkowski (2010: 207), „wybór mechanizmu kontrolnego zależy często od problematyczności danego obszaru politycznego. Im bardziej obszar (polityka sektorowa) jest problemowy w relacjach między państwami członkowskimi a instytucjami ponadnarodowymi (np. podatki, prawo karne, stosunki zagraniczne), tym częściej państwa korzystają ze swoich mechanizmów kontrolnych”.

Istnieją także nieformalne sposoby wpływania na instytucje wspólnotowe. Państwa członkowskie, a przynajmniej większość z nich, stara się wykorzystywać kontakty z nominowanymi przez siebie komisarzami, traktując ich –

³ Latem 2014 r. Polska oczekiwała na decyzję KE w sprawie pomocy publicznej udzielonej Polskim Liniom Lotniczym LOT, która była badana pod kątem jej zgodności z prawem unijnym. Gdyby KE uznała ją za nielegalną, to polski przewoźnik musiałby zwrócić całą pomoc, co mogłoby w konsekwencji oznaczać bankructwo. Ostatecznie pomoc udzieloną przez Polskę uznano za zgodną z unijnym prawem.

wbrew traktatowym zapisom – jak *quasi*-przedstawicieli narodowych w KE. W tym kontekście zrozumiałe są naciski państw członkowskich, by utrzymać zasadę, że w KE każde państwo ma „swojego” komisarza, mimo że już zgodnie z traktatem nicejskim jej skład miał ulec zmniejszeniu. Zmian w tym względzie nie przyniósł na razie także traktat lizboński, który przewiduje wprowadzenie tzw. trybu rotacji w obsadzaniu komisarzy (ich liczba ma odpowiadać liczbie dwóch trzecich państw członkowskich), jednak dopiero po 31 października 2014 r. Niemniej nie jest wykluczone, że decyzją Rady Europejskiej obowiązująca procedura – po jednym obywatelu z każdego kraju – zostanie zachowana także w przyszłości.

Mimo skomplikowanych zależności we wzajemnych relacjach państw członkowskich i instytucji ponadnarodowych wielu badaczy twierdzi, że centralną rolę w systemie UE nadal odgrywają rządy państw członkowskich. Dominują one zarówno w Radzie Europejskiej, w której szefowie państw i rządów ustanawiają szerokie strategiczne kierunki rozwoju UE, jak i Radzie Unii Europejskiej, która historycznie była i pozostaje głównym ciałem legislacyjnym. Jednak nawet jeśli przychylilibyśmy się do takiej interpretacji, to owa centralna rola państw członkowskich nie oznacza, że są one usytuowane hierarchicznie ponad instytucjami wspólnotowymi. Jak tłumaczy Herbut (2014: 16), w wyjaśnieniu tej kwestii można odwołać się do poziomu polityzacji w procesie decyzyjnym i związanych z nim typów negocjacji oraz charakterystyki rodzajów polityk (*policies*), z którymi mamy do czynienia na poziomie systemu politycznego UE. W procesie tworzenia polityki należy wyraźnie rozgraniczyć „decyzje tworzące historię” (*history-making decisions*) od „decyzji kształtujących polityki na poziomie mezo” (*policy-shaping decisions at a meso-level*) (Peterson 1995: 72–74). W systemie UE „decyzje tworzące historię” zapadają w instytucjach międzyrządowych (RE i RUE), które są zasadniczą areną przetargów interesów narodowych. Politycy pełniący funkcje egzekutywne w państwach członkowskich próbują wypracować tam wspólne polityki dystrybucyjne i redystrybucyjne UE, ale przede wszystkim zajmują się politykami tzw. wysokiego szczebla (*high politics*), kształtującymi konstytutywne zasady systemu politycznego i mającymi wpływ na interesy narodowe. W sytuacji, gdy każde z państw ma możliwość użycia weta blokującego, podejmowanie decyzji charakteryzuje się stosowaniem strategii przetargowych, a rozstrzygnięcia zapadają według zasady „najniższego wspólnego mianownika”. „Decyzje kształtujące polityki na poziomie mezo” dotyczące bieżących kwestii związanych z kształtowaniem i regulowaniem rynków europejskich zapadają w Komisji Europejskiej.

Dominuje w niej racjonalność administracyjna i technokratyczna, kładzie się z silny nacisk na stosowanie strategii kooperacyjnych, a celem nadrzędnym jest rozwiązanie konkretnych kwestii problemowych (*problem-solving*) przez przyjęcie optymalnych dla wszystkich zainteresowanych decyzji (Herbut 2014: 17).

Inne stanowisko zajmuje T.G. Grosse (2014: 36–37). Jego zdaniem, siła i uprawnienia instytucji ponadnarodowych, takich jak Komisja Europejska, Parlament Europejski, Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej, daleko wykraczają poza praktykę stosowaną w innych organizacjach międzynarodowych. Zakres delegacji kompetencji i władzy do instytucji technokratycznych i sędziowskich, które nie mają mandatu demokratycznego, powoduje, że integracja europejska może odbywać się poza wolą polityczną państw i ich obywateli.

Podsumowanie

Unię Europejską można postrzegać jako pewnego rodzaju eksperyment w „rządzeniu sieciowym”, żywe laboratorium współpracujących ze sobą instytucji wspólnotowych, krajowych ośrodków władzy politycznej i innych aktorów, takich jak partie polityczne, grupy interesu, regiony czy wreszcie zorganizowane grupy obywateli. Pogmatwana złożoność tego niepaństwowego systemu politycznego pozwala na elastyczną ewolucję i adaptację, tworząc zarazem swoistą symbiozę różnych organizmów politycznych, systemów rynkowych i systemów prawnych. Problemem bywa to, że niejednokrotnie podejmowane próby reform UE zmierzają jednocześnie w wielu kierunkach ustrojowych, tak jakby przysłowiowy już unijny konsensus miał równocześnie zadowolić zarówno zwolenników pogłębionej integracji i budowy państwa federalnego, jak i tych, którzy chętnie wróciliby do etapu unii celnej. To pogodzenie ognia z wodą, czyli tych, którzy obawiają się utraty suwerenności państw członkowskich z tymi, którzy ubolewają nad nieskutecznością Unii, np. w prowadzeniu jednolitej polityki zagranicznej, co jest przecież m.in. wynikiem pozostawienia tych kompetencji władczych na poziomie państw narodowych. W traktacie z Lizbony wzmocnione zostały zarówno rozwiązania federalne, jak i konfederalne. Z jednej strony umocnił się np. Parlament Europejski (czyli instytucja ponadnarodowa), a z drugiej nowe kompetencje europejskie otrzymały parlamenty narodowe. Wydaje się jednak, że przy tak niejednorodnych interesach i oczekiwaniach wobec UE, jej reformowanie w różnych kierunkach ustrojowych jest wbrew pozorom strategią optymalną. Każde inne postępowanie mogłoby zdestabilizować chwiejną równowagę, naruszyć unijną konstrukcję,

a nawet doprowadzić do rezygnacji niektórych państw z udziału w tym wyjątkowym na skalę świata projekcie gospodarczo-politycznym.

Literatura rekomendowana

Hix S., *System polityczny Unii Europejskiej*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2010.

Ruszkowski J., *Ponadnarodowość w systemie politycznym Unii Europejskiej*, Oficyna a Wolters Kluwer business, Warszawa 2010.

Schmidt V.A., *La démocratie en Europe. L'Union européenne et les politiques nationales*, Paris 2010.

Bibliografia

Curtin D., Mair P., Papadopoulos Y., *Positioning accountability in European governance: an introduction*, „West European Politics”, vol. 33 (5), 2010.

Czachór Z., *Kryzys i zaburzona dynamika Unii Europejskiej*, Dom Wydawniczy Elipsa, Warszawa 2013.

Gross Stein J., *Canada by Mondrain: Networked Federalism in an Era of Globalization*, [w:] R. Gibbins, A. Maioni, J. Gross Stein, *Canada by Picasso: The Faces of federalism*, The 2006 CIBC Scholar-In-Residence Lecture, Ottawa 2006.

Grosse T.G., *Europa na rozdrożu*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2008.

Grosse T.G. *Dwupoziomowy system polityczny w Europie*, „Przegląd Europejski”, nr 2, 2012.

Grosse T.G., *Wyzwania legitymizacji demokratycznej w Unii Europejskiej. Przykład wzmocnienia roli parlamentów narodowych*, [w:] A. Pacześniak, R. Wiszniowski (red.), *Europejska scena partyjna i jej aktorzy*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2014.

Hix S., *Elections, Parties and Institutional Design: A Comparative Perspective on European Union Democracy*, WEP, vol. 21, 1998.

Hix S., *System polityczny Unii Europejskiej*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2010.

Herbut R., *Procesy decyzyjne w Unii Europejskiej – kontekst polityczny i strukturalny*, [w:] A. Pacześniak, R. Wiszniowski (red.), *Europejska scena partyjna i jej aktorzy*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2014.

Kassim H., Menon A., *The principal-agent approach and the study of the European Union: promise unfulfilled?*, „Journal of European Public Policy”, 10:1, February 2003.

Kohler-Koch B., *The Evolution and Transformation of European Governance*, „Reihe Politikwissenschaft/Political Science”, nr 58, 1998.

Lijphart A., *Democracies. Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty One Countries*, Yale University Press, New Haven 1984.

Lindberg L.N., Scheingold S.A. (red.), *Regional Integration: Theory and Research*, Harvard University Press, Massachusetts–Cambridge 1971.

Mair P., *Political opposition and the European Union*, „Government and Opposition”, vol. 42 (1), 2007.

Peterson J., *Decision-making in the European Union: towards a framework for analysis*, „Journal of European Public Policy”, vol. 2 (1), 1995.

Ruszkowski J., *Ponadnarodowość w systemie politycznym Unii Europejskiej*, Oficyna a Wolters Kluwers business, Warszawa 2010.

Schmitter Ph., *Neo-functionalisme*, [w:] A. Wiener, Th. Diez (red.), *European Integration Theory*, Oxford–New York 2004.

Schmidt V., *Federalism and State Governance in the European Union and the United States: An Institutional Perspective*, [w:] K. Nicolaidis, R. Howse (red.), *The federal Vision Legitimacy and levels of Governance in the European Union*, Oxford–New York 2003.

Tosiek P., *Demokratyczna perspektywa systemu Unii Europejskiej*, [w:] M. Musiał-Karg (red.), *Europa XXI wieku. Perspektywy i uwarunkowania integracji europejskiej*, Poznań 2007.

Witkowska M., *Obywatel UE i jego prawa a deficyt demokracji*, [w:] K.A. Wojtaszczyk, J. Szymańska (red.), *Deficyt demokracji w Unii Europejskiej*, Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR, Warszawa 2012.

