

Agnieszka Nitszke

PRZYWÓDZTWO POLITYCZNE W UNII EUROPEJSKIEJ – TRAKTATY I PRAKTYKA¹

POLITICAL LEADERSHIP IN THE EUROPEAN UNION. TREATY SOLUTIONS AND PRAXIS

Słowa kluczowe: przywództwo polityczne, Unia Europejska, integracja europejska, instytucje europejskie.

1. Wprowadzenie

Unia Europejska (UE) jest organizacją *sui generis*, co oznacza, że cechuje się przymiotami charakterystycznymi tylko dla niej i dla żadnej innej organizacji międzynarodowej. Tak było w zasadzie od samego początku integracji europejskiej – wspólnoty europejskie, które powstały w latach 50. XX w. cechowało niespotykane nigdzie

¹ W 2011 r. nakładem wydawnictwa Adam Marszałek ukazała się monografia zbiorowa *Studia nad przywództwem politycznym. Ustalenia metodologiczne i praktyka*, pod red. A. Kasińskiej-Metryki. W pracy znalazł się artykuł J. Jaskierni, *Problem przywództwa politycznego w Unii Europejskiej*. Autor dokonał w nim analizy przywództwa politycznego w UE w aspekcie praktycznym. Niniejsze opracowanie, mimo pozornej zbieżności tytułów, kładzie nacisk na inne aspekty i przedstawia odmienne wnioski.

indziej połączenie pierwiastka współpracy międzyrządowej i ponadnarodowej. Stworzone zostały wówczas ramy instytucjonalne, które w kolejnych dekadach były rozwijane. Podział kompetencji między instytucje, których zadaniem jest z jednej strony reprezentowanie interesów państw a z drugiej działania w imieniu całej organizacji, stanowi jedno z najbardziej spornych i kontrowersyjnych zagadnień w odniesieniu do całego procesu integracji. Już samo to powoduje, że kwestia przywództwa politycznego jest trudna do jednoznacznego zdefiniowania. Jeśli jednak nałożyć na to dodatkowo fakt, że UE obejmuje dziś dwadzieścia siedem państw², z których przynajmniej część ma aspiracje do odgrywania roli przywódcy całej organizacji, a inne do bycia liderem określonego regionu, to pytanie o przywództwo polityczne w Unii nabiera zupełnie nowego brzmienia. Na to nakłada się jeszcze wciąż aktualny i widoczny podział na tzw. państwa stare i nowe, co odzwierciedla ich staż w UE, a co za tym idzie pozycję i rolę jaką odgrywają w kreowaniu polityki Unii.

Co więcej, analizując zagadnienia przywództwa politycznego w Unii, należy odpowiedzieć na jeszcze jedno pytanie – czy chodzi tylko o przywództwo wewnętrzne, związane z wytyczaniem kierunków rozwoju organizacji, w tym przede wszystkim o określanie i realizację polityk unijnych, czy też może szerzej – także o przywództwo w wymiarze zewnętrznym, czyli reprezentowanie Unii w relacjach z państwami trzecimi i innymi podmiotami na arenie międzynarodowej i przedstawianie stanowiska w imieniu całej wspólnoty? Biorąc pod uwagę zmiany, jakie zachodziły w kolejnych dekadach we współpracy państw europejskich, należy przyjąć szersze pole analizy, ponieważ, zwłaszcza w dzisiejszych czasach, trudno

² W grudniu 2011 r. podpisany został traktat akcesyjny z Chorwacją. W styczniu 2012 r. odbyło się w tym państwie referendum w sprawie przystąpienia, w którym sami Chorwaci zdecydowaną większością opowiedzieli się za członkostwem w UE. Chorwacja prawdopodobnie zostanie dwudziestym ósmym państwem członkowskim Unii w lipcu 2013 r., po zakończeniu procesu ratyfikacji traktatu akcesyjnego przez wszystkie państwa członkowskie UE.

jest przeprowadzić prostą linię demarkacyjną między tym co „wewnętrzne” a „zewnątrzne” w Unii.

Celem niniejszego artykułu jest próba znalezienia odpowiedzi na pytanie, czy w Unii Europejskiej jest podmiot, który sprawuje realne przywództwo polityczne, a jeśli tak, to jaki jest charakter tego przywództwa. Analizie poddane zostały przede wszystkim aktualnie obowiązujące rozwiązania prawne, a zatem przepisy traktatu o Unii Europejskiej (TUE) oraz traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE). W części drugiej ustalenia dokonane na podstawie traktatów skonfrontowane zostały z aktualną praktyką polityczną Unii. Trzecia część poświęcona została rozważaniom teoretycznym, a konkretnie próbie stworzenia na podstawie dwóch wcześniejszych części modelu przywództwa politycznego UE.

2. Przywództwo polityczne w UE w świetle rozwiązań traktatowych

Traktat lizboński (TL), składający się w zasadzie z dwóch traktatów – traktatu o Unii Europejskiej i traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, podpisany został 13 grudnia 2007 r. i po dość trudnym procesie ratyfikacji³ wszedł w życie 1 grudnia 2009 r. Głównie

³ Traktat lizboński został przyjęty po nieudanej próbie wprowadzenia traktatu konstytucyjnego, który, zwłaszcza ze względu na stosowaną w nim terminologię, budził duże kontrowersje i w efekcie nie został ratyfikowany (proces ratyfikacji został przerwany po tym, jak w referendum obywatele Francji i Holandii go odrzucili). Zob. S. Parzymies, *Francuskie i holenderskie „Nie” dla traktatu konstytucyjnego spóźnionym protestem przeciwko rozszerzeniu Unii Europejskiej*, „Stosunki Międzynarodowe – International Relations” 2005, nr 3–4, s. 77. W związku z tymi wydarzeniami rozgorzała debata nad przyszłością Unii Europejskiej, w wyniku której przyjęty został TL. Jednak także w jego przypadku pojawiły się problemy z ratyfikacją. W czerwcu 2008 r. odbyło się referendum w Irlandii, w którym obywatele wypowiedzieli się przeciwko przyjęciu tego dokumentu. Dopiero obietnice ze strony pozostałych państw członkowskich, że interesy Irlandii będą chronione, sprawiły, że w drugim referendum w październiku 2009 r. Irlandczycy wyrazili zgodę na ratyfikację. Zob. [online],

nym celem przyjęcia nowego traktatu było uporządkowanie kwestii instytucjonalnych oraz dokonanie jasnego i czytelnego podziału kompetencji w UE, co stało się nieodzowne po rozszerzeniach z 2004 i 2007 r. Intencją twórców traktatu było także uproszczenie struktury samej organizacji. Na podstawie wcześniej obowiązujących przepisów UE nie posiadała osobowości prawnomiędzynarodowej, w związku z czym nie mogła zaciągać zobowiązań prawnomiędzynarodowych. Przymiot ten posiadały Wspólnoty Europejskie (WE). Podobnie rzecz się przedstawiała z systemem instytucjonalnym. W zasadzie jedyną instytucją samej UE była Rada Europejska (RE), natomiast wszystkie pozostałe tworzyły system instytucjonalny Wspólnot Europejskich. Traktat lizboński czyni UE jednolitą organizacją międzynarodową o charakterze ponadnarodowym. Wspólnota Europejska została „wchłonięta” przez Unię Europejską. Ujednocilenie organizacyjne nie jest jednak pełne – poza Unią pozostała Europejska Wspólnota Energii Atomowej⁴. Wszystkie te zabiegi miały na celu wzmocnienie Unii i dostosowanie jej do zmieniających się realiów w czasach postępującej globalizacji. Jednym z zadań TL było zapewnienie wewnętrznej spójności Unii i choć nie zostało to nigdzie wyrażone *expressis verbis*, to można odnieść wrażenie, że dodatkowym celem było dokonanie reformy przywództwa politycznego w Unii.

Na najogólniejszym poziomie analizy rozwiązań traktatowych, przywództwo polityczne w UE leży po stronie państw członkowskich *in corpore*. Związane to jest z ogólną zasadą przyjętą w Unii, która odnosi się do podziału kompetencji i która mówi, że kompetencja kompetencji w Unii jest realizowana przez państwa członkowskie,

<<http://www.euractiv.pl/eurowybory/artukul/powtorne-referendum-ratyfikacyjne-w-irlandii-w-padzierniku-001079>>, [dostęp: 12.11.2012]; [onilne], <http://www.stosunkimiedzynarodowe.info/artukul,495,Sukces_referendum_ws_Traktatu_Lizbonskiego_w_Irlandii_-_q_and_a>, [dostęp: 12.11.2012].

⁴ Więcej na temat innych zmian wprowadzonych traktatem lizbońskim zob. J.J. Węc, *Traktat lizboński. Polityczne aspekty reformy ustrojowej Unii Europejskiej w latach 2007–2009*, Kraków 2011, *passim* oraz J. Barcz, *Przewodnik po Traktacie z Lizbony*, Warszawa 2008, s. 23–94.

a zatem to one pozostają „właścicielami traktatów”, czyli decydują o dalszym kształcie integracji. Oznacza to, że UE realizuje tylko te kompetencje, które są jej traktatowo przyznane, natomiast pozostałe kompetencje, zgodnie z zasadą domniemania, leżą po stronie państw członkowskich. Zwykła procedura rewizji traktatów zakłada, że propozycje w tym zakresie mogą być zgłaszane przez państwa członkowskie, Komisję Europejską (KE) lub Parlament Europejski (PE). Następnie powinny one być notyfikowane parlamentom narodowym. W przypadku, gdy zmiany dotyczą istotnych kwestii ustrojowych, mogących w znaczącym stopniu wpływać na relacje między Unią a państwami, konieczne jest zwołanie Konwentu, w skład którego wchodzi przedstawiciele państw członkowskich oraz instytucji unijnych. Zmiany przyjęte przez Konferencję Międzyrządową wymagają następnie ratyfikacji przez państwa członkowskie. TL ustanawia także uproszczone procedury rewizji traktatów, które nie wymagają uruchamiania procedury ich rewizji, a państwa zatwierdzają te zmiany zgodnie ze swoimi wymogami konstytucyjnymi. W uproszczonej procedurze ratyfikacji, zwanej procedurą kładki (fr. *passerelle*, ang. *footbridge*)⁵, w zakresie zmian części III TFUE, decyzje podejmuje RE, stanowiąc jednogłośnie po konsultacjach z PE, KE, a w sprawach dotyczących polityki pieniężnej z Europejskim Bankiem Centralnym (EBC). RE, stanowiąc jednogłośnie, może także zmienić zasadę podejmowania decyzji z jednogłośnie na kwalifikowaną większość głosów (KWG) w Radzie oraz specjalną procedurę prawodawczą na zwykłą⁶.

Na podstawie procedur zmian traktatów wyraźnie zaznacza się przewaga państw członkowskich, reprezentowanych na poziomie Unii przez RE, nad instytucjami ponadnarodowymi Unii (KE i PE), które wprawdzie mogą występować z inicjatywą, jednak w samym proce-

⁵ Tamże, s. 69.

⁶ Pełna procedura zmiany traktatów opisana jest w art. 48 TUE. Zob.: *Traktaty. Wersja skonsolidowana*, s. 41–43, [online], <http://europa.eu/pol/pdf/qc3209190plc_002.pdf>, [dostęp: 5.11.2012].

nie decyzyjnym ich pozycja jest bardzo ograniczona i sprowadzona w zasadzie do opiniowania. Dodatkowym elementem zabezpieczającym interesy państw członkowskich jest obowiązek notyfikowania proponowanych zmian w zwykłej procedurze zmiany traktatów parlamentom narodowym.

Art. 13 TUE określa system instytucjonalny UE *sensu stricto*. Art. 13 ust. 1 mówi, że „Unia dysponuje ramami instytucjonalnymi, które mają na celu propagowanie jej wartości, realizację jej celów, służenie jej interesom, interesom jej obywateli oraz interesom Państw Członkowskich, jak również zapewnienie spójności, skuteczności i ciągłości jej polityk oraz działań”⁷. Dalej art. 13 wymienia instytucje w następującej kolejności: Parlament Europejski, Rada Europejska, Rada, Komisja Europejska, Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej, Europejski Bank Centralny, Trybunał Obrachunkowy⁸. Gdyby w tym przypadku zastosować analizę systematyki aktów prawnych, okazałoby się, że najważniejszą instytucją Unii jest PE, tymczasem jego rola, mimo iż z traktatu na traktat większa, jest ograniczona, gdyż nie posiada on samodzielnych kompetencji prawodawczych, a to one w głównej mierze decydują o pozycji danej instytucji.

Bez wątplenia czołową rolę w Unii pełni RE. Jej szczególna pozycja wiąże się przede wszystkim z jej składem. TL mówi, że RE składa się z szefów państw lub rządów, stałego przewodniczącego RE oraz przewodniczącego KE. W jej posiedzeniach bierze udział wysoki przedstawiciel Unii do spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa (wysoki przedstawiciel). A jeśli RE uzna, że porządek obrad tego wymaga, to szefom państw lub rządów mogą towarzyszyć ministrowie, a przewodniczącemu KE jeden z komisarzy⁹. TUE bardzo lakonicznie określa rolę RE mówiąc, że „nadaje Unii impulsy nie-

⁷ Art. 13 ust. 1 traktatu o Unii Europejskiej, *Traktaty. Wersja...*, s. 22.

⁸ Tamże. System instytucjonalny Unii uzupełniają dwa organy o charakterze doradczym – Komitet Ekonomiczno-Społeczny oraz Komitet Regionów.

⁹ Art. 15 ust. 2 i 3 traktatu o Unii Europejskiej, tamże, s. 23.

zbędne do jej rozwoju i określa ogólne kierunki i priorytety polityczne¹⁰. Wynika z tego, że pozostałe instytucje, szczególnie Rada, są zobligowane do wypełniania zadań powierzonych przez RE. Pozycja RE wiąże się także z wcześniej wspomnianą kompetencją w zakresie dokonywania zmian w traktatach, czy kompetencją wyrażania zgody na przyjęcie do Unii nowych państw członkowskich.

TL ustanowił nową funkcję – przewodniczącego RE. I choć jest ona w dużej mierze czysto administracyjna, to jej ustanowienie miało wpływ na zakres kompetencji prezydencji, którą można uznać za instytucję *sensu largo* Unii. Przewodniczący RE jest wybierany na dwuipółletnią kadencję z możliwością jednej reelekcji przez RE, która w tej sprawie stanowi KWG. Zgodnie z TL oraz regulaminem wewnętrznym RE¹¹ pozycja przewodniczącego RE nie jest szczególnie silna i ogranicza się do spraw organizacyjnych. Co więcej, przewodniczący RE nie bierze bezpośrednio udziału w podejmowaniu decyzji. Rola tego organu wewnętrznego RE w dużej mierze może zależeć od cech osobowościowych polityka piastującego tę funkcję, jednak o tym aspekcie więcej w drugiej części artykułu.

Przeważająca większość decyzji zapadających w UE i mających wpływ na realizację zadań Unii, zapada na poziomie Rady. Warto zatem poświęcić tej instytucji więcej uwagi i zastanowić się, na czym polega jej fenomen oraz jak jest przez tę instytucję realizowane przywództwo polityczne. Rada jest kolejną instytucją o charakterze międzyrządowym. Na podstawie traktatów widoczne są związki między Radą a RE. Należy jednak wziąć pod uwagę jeszcze jeden element funkcjonowania Rady w ujęciu wertykalnym, mianowicie Komitet Stałych Przedstawicieli – COREPER. W skład COREPER wchodzi stali przedstawiciele państw członkowskich przy UE (COREPER II) oraz ich zastępcy (COREPER I). Głównym zadaniem COREPER jest łączenie elementu merytorycznego, czyli propozycji

¹⁰ Art. 15 ust. 1 traktatu o Unii Europejskiej, tamże. Zaznaczono także wyraźnie, że RE nie pełni funkcji prawodawczej.

pewnych rozwiązań, które są przedstawiane na poziomie jeszcze niższym – grup i komitetów roboczych, z interesem politycznym poszczególnych państw. To właśnie na tym poziomie jest uzgadniana duża część decyzji, które następnie formalnie są zatwierdzane przez Radę na jej posiedzeniach¹². Wskazuje to po raz kolejny na istotną rolę państw członkowskich w procesie podejmowania decyzji w Unii. Samą Radę należy dodatkowo analizować w ujęciu horyzontalnym. Nie ma w zasadzie jednej Rady, lecz dziesięć aktualnie istniejących formacji Rady¹³, z czego dwie mają szczególny charakter określony samymi traktatami. Są to Rada ds. Ogólnych oraz Rada ds. Zagranicznych¹⁴. W poszukiwaniu odpowiedzi dotyczącej przywództwa politycznego w UE, bez wątpienia należy rozważyć właśnie te dwie formacje Rady. Jeśli chodzi o ich skład, to różnica pozornie jest niewielka, jednak w praktyce zasadnicza. W obu formacjach zasiadają ministrowie spraw zagranicznych¹⁵, przy czym posiedzeniom Rady ds. Ogólnych przewodniczy minister państwa sprawującego aktualnie przewodnictwo w Radzie, a spotkaniom Rady ds. Zagranicznych na stałe przewodzi wysoki przedstawiciel. Rada ds. Ogólnych odpowiada za spójność prac pozostałych formacji Rady, a za-

¹¹ *Regulamin wewnętrzny Rady Europejskiej z 1 grudnia 2009 r.*, Dz.U. L 315 z 2.12.2009, [online], <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:315:0051:0055:PL:PDF>>, [dostęp: 13.11.2012].

¹² J. Lewis, *Rada Unii Europejskiej, w: Unia Europejska – organizacja i funkcjonowanie*, pod red. M. Cini, Warszawa 2007, s. 213–235. W artykule autor wskazuje na powiązania formalne i nieformalne pomiędzy poszczególnymi poziomami decyzyjnymi w Unii w obrębie instytucji o charakterze międzyrządowym.

¹³ Liczba formacji Rady może zostać zmieniona decyzją RE stanowiącej w tej sprawie KWG (art. 236 TFUE oraz art. 2 ust 1 regulaminu wewnętrznego Rady). Pełna lista aktualnie istniejących formacji Rady zob. *Załącznik I do Regulaminu wewnętrznego Rady z 1 grudnia 2009 r.*, Dz.U. L 325 z 11.12.2009, s. 51. [online], <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:325:0035:0061:PL:PDF>>, [dostęp: 13.11.2012].

¹⁴ Ich funkcjonowanie przewiduje art. 16 ust. 6 traktatu o Unii Europejskiej, *Traktaty. Wersja...*, s. 24.

¹⁵ W Radzie ds. Ogólnych z reguły uczestniczą ministrowie spraw zagranicznych, jednak zdarza się, że państwa są reprezentowane przez ministrów ds. europejskich – wówczas składy formacji mogą się nieco różnić.

tem pełni funkcję koordynującą i administrującą w stosunku do innych formacji. We współpracy z sekretariatem generalnym Rady czuwa, by agendy spotkań poszczególnych formacji były kompatybilne i by nie zachodziły między nimi sprzeczności programowe. Zgodnie z art. 2 ust. 2 regulaminu wewnętrznego Rady, formacja ta odpowiada również za „koordynację zagadnień instytucjonalnych i administracyjnych, spraw horyzontalnych, które wywierają wpływ na różne kierunki działania Unii Europejskiej, takich jak wieloletnie ramy finansowe i rozszerzenie, oraz wszelkich spraw powierzonych Radzie przez Radę Europejską, z uwzględnieniem zasad działania unii gospodarczej i walutowej”¹⁶. Jedną z najpoważniejszych kompetencji Rady ds. Ogólnych jest przygotowywanie agendy posiedzeń RE. Zważywszy zaś na fakt, że RE jest najważniejszą instytucją Unii, widać jak doniosłą rolę wypełnia Rada i jej prace.

Z kolei znaczenie Rady ds. Zagranicznych polega na jej kompetencjach w dziedzinie polityki zagranicznej i bezpieczeństwa UE, która nadal jest traktowana jako domena państw członkowskich, a nie Unii jako organizacji międzynarodowej. Art. 2 ust. 5 regulaminu wewnętrznego Rady precyzuje: Rada ds. Zagranicznych „Jest odpowiedzialna za prowadzenie całości zewnętrznych działań Unii Europejskiej, mianowicie wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony, wspólnej polityki handlowej oraz współpracy w zakresie rozwoju i pomocy humanitarnej. (...)”¹⁷. Wypełniając swoje kompetencje w tym zakresie, Rada ds. Zagranicznych kieruje się wytycznymi RE.

Szczególne znaczenie Rady polega także na jej funkcji prawodawczej, którą pełni wspólnie z Parlamentem Europejskim. Obie te instytucje wspólnie odpowiadają także za uchwalanie budżetu rocznego, choć zauważyć należy niewielką przewagę PE w tym zakre-

¹⁶ *Regulamin wewnętrzny Rady z 1 grudnia 2009 r.*, s. 37, Dz.U. L 325 z 11.12.2009 r., [online], <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUrierv.do?uri=OJ:L:2009:325:0035:0061:PL:PDF>>, [dostęp: 13.11.2012].

¹⁷ Tamże.

sie¹⁸. *Novum* wprowadzonym przez TL są regulacje dotyczące wieloletnich ram finansowych. Zgodnie z art. 312 TFUE rozporządzenie w tej sprawie przyjmuje Rada, stanowiąc jednomyślnie po uzyskaniu zgody PE¹⁹.

Z funkcjonowaniem Rady ściśle wiąże się instytucja prezydencji. Jest ona często poddawana analizie w kontekście przywództwa politycznego w Unii. Dzieje się tak po części dlatego, że jest ona szczególnie medialna i chętnie komentowana w środkach masowego przekazu, a po części dlatego, że wielu autorów uważa ją za ważny element kształtowania polityki Unii²⁰. TL dokonał istotnych zmian w zakresie sprawowania prezydencji w UE. Próbując dokonać typologii prezydencji, można wyróżnić jej trzy rodzaje: prezydencję grupową – sprawowaną przez okres osiemnastu miesięcy przez trzy państwa; w ramach prezydencji grupowej – prezydencję rotacyjną sprawowaną przez każde z państw trójki kolejno przez sześć miesięcy; i na końcu – prezydencję indywidualną – realizowaną przez wysokiego przedstawiciela oraz przewodniczącego RE. Rozproszenie prezydencji oznacza równocześnie rozproszenie kompetencji i zmniejszenie roli państw w tym obszarze. Największy uszczerbek w kompetencjach państw w zakresie prezydencji wprowadziło ustanowienie prezydencji indywidualnej. Zarówno wysoki przedstawiciel jak i przewodniczący RE realizują funkcje, które przed wejściem w życie TL leżały w gestii państw sprawujących prezydencję. Można zaznaczyć, że wyłączenie państw z przewodniczenia posiedzeniom RE oraz Rady ds. Zagranicznych dotknęło dwóch najbardziej prestiżowych

¹⁸ Zob. art. 314 traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, *Traktaty. Wersja...*, s. 183–185.

¹⁹ Tamże, s. 182–183.

²⁰ Zob. L. Jesień, *Dynamika zmian modelu prezydencji a spór o przywództwo w reformach prezydencji Unii Europejskiej*, w: *Prezydencja w Unii Europejskiej. Analizy i doświadczenia*, pod red. K. Szczerskiego, Kraków 2009, s. 28. Autor pisze, że przynajmniej cztery instytucje UE aspirują do przywództwa UE. Oprócz Komisji Europejskiej, Rady Europejskiej i Parlamentu Europejskiego wymienia w tym gronie także prezydencję.

obszarów prezydencji. Dzisiaj prezydencja rotacyjna w Radzie ogranicza się do przewodniczenia przedstawiciela danego państwa wszystkim formacjom Rady z wyjątkiem Rady ds. Zagranicznych. Janusz J. Węc wyróżnia następujące funkcje prezydencji: mediacyjną, administracyjną, planistyczną, koordynacyjną i reprezentacyjną²¹. Z czego za najważniejszą uważana jest funkcja mediacyjna, gdyż to tam państwo ma okazję wykazać się zdolnością budowania szerokich porozumień i doprowadzania do kompromisowych rozwiązań. Funkcja reprezentacyjna została mocno ograniczona na rzecz prezydencji indywidualnej, jednak nie można zapominać o tym, że media często skupiają się na rotacyjnej prezydencji i dzięki temu przedstawiają kwestie istotne dla całej Unii. W okresie prezydencji państwa korzystają ze swego rodzaju darmowej promocji. Jednak dobrze przeprowadzona prezydencja, to taka, która nie jest nachalna, lecz skuteczna. Dlatego każde państwo starannie przygotowuje agendę swojego przewodnictwa, starając się pogodzić interes narodowy z interesem całej wspólnoty. Mimo iż prezydencja rotacyjna jest traktowana jako instytucja *sensu largo* Unii Europejskiej, to biorąc pod uwagę jej aktualny charakter, widać wyraźnie, że jest związana z poszczególnymi państwami. Fenomen tej instytucji polega na jej egalitarnym charakterze – każde państwo, bez względu na swój potencjał demograficzny, gospodarczy, a nawet polityczny, może przez okres sześciu miesięcy wpływać na porządek prac różnych formacji Rady. W ten sposób każde państwo uzyskuje potencjalną możliwość pełnienia roli przywódcy politycznego całej organizacji. Nie zawsze jest to w pełni wykorzystywane, gdyż zależy nie tylko od dobrego przygotowania agendy przez samo państwo, ale także od innych okoliczności, na które dane państwo niekoniecznie ma wpływ.

Prezydencja indywidualna, sprawowana przez wysokiego przedstawiciela, pokazuje inne oblicze przywództwa politycznego w UE.

²¹ J.J. Węc, *Formalne i nieformalne możliwości oddziaływania prezydencji na funkcjonowanie Unii Europejskiej po zmianach przewidywanych w traktacie lizbońskim*, w: *Prezydencja w Unii Europejskiej...*, s. 31.

Wysoki przedstawiciel jest bardzo nietypowym organem UE, gdyż stanowi formalny łącznik między dwiema instytucjami – Radą, gdzie jest stałym przewodniczącym formacji ds. zagranicznych oraz KE, w której sprawuje funkcję jednego z wiceprzewodniczących. Dodatkowo bierze udział w posiedzeniach RE oraz stoi na czele Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych (ESDZ)²², która jest uważana za załączek wspólnej unijnej dyplomacji. Art. 27 ust. 2 TUE tak określa jego rolę: „Wysoki przedstawiciel reprezentuje Unię w zakresie spraw odnoszących się do wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa. Prowadzi w imieniu Unii dialog polityczny ze stronami trzecimi oraz wyraża stanowisko Unii w organizacjach międzynarodowych i na konferencjach międzynarodowych”²³. Z tego zestawienia wyłania się opis podmiotu, który ma wszelkie przymioty, by stać się jednym z elementów systemu przywództwa politycznego w UE. Jednak, podobnie jak w przypadku wcześniej omawianego przewodniczącego RE, wiele zależy od cech personalnych osoby piastującej ten urząd.

Na zakończenie analizy instytucji prezydencji warto kilka słów poświęcić ostatniej kategorii w tym zakresie, czyli prezydencji grupowej. Współpraca prezydencji minionej, aktualnej i przyszłej była już swego rodzaju tradycją w UE, mającą na celu zapewnienie ciągłości prac Rady i lepsze reprezentowanie interesów Unii na arenie międzynarodowej, jednak dopiero TL wprowadza tę kategorię formalnie. Państwa są dobierane do trójek pod względem położenia geograficznego, wielkości oraz stażu w Unii. Dzięki temu w sposób zinstytucjonalizowany dąży się do szerokiego reprezentowania interesów państw członkowskich. Trudno jednak doszukiwać się w tym rodzaju prezydencji cech przywództwa politycznego.

Podsumowując tę część analizy rozwiązań traktatowych w zakresie przywództwa politycznego w Unii, widać, że dotychczas przedstawione instytucje tworzą rdzeń współpracy międzyrządowej. Zauwa-

²² Art. 27 traktatu o Unii Europejskiej, *Traktaty. Wersja...*, s. 32.

²³ Tamże.

żyć można rozwiązania systemowe, które wiążą ze sobą poszczególne instytucje, wymagając od nich współpracy i współdziałania na różnych obszarach funkcjonowania Unii.

System instytucjonalny Unii opiera się na zasadzie równowagi instytucjonalnej²⁴, także w zakresie podziału instytucji na te o charakterze międzyrządowym i ponadnarodowym. Waler ponadnarodowy posiadają KE, PE, Trybunał Sprawiedliwości UE (TS UE), Trybunał Obrachunkowy (TO) oraz EBC. Pod względem liczebności mają one przewagę nad instytucjami międzyrządowymi. Pytanie brzmi, czy także pod względem jakościowym w odniesieniu do przywództwa politycznego? Analizie poddane zostaną jedynie dwie z wyżej wymienionych instytucji – KE i PE, gdyż ani trybunały, ani EBC nie mają cech predestynujących je do wypełniania przywództwa politycznego²⁵.

²⁴ Zasadę tę można wyprowadzić z art. 13 traktatu o Unii Europejskiej. Odnosi się ona nie tylko do obowiązku przestrzegania przez poszczególne instytucje granic kompetencji im przyznanych, lecz także gwarantuje, że żadna z nich nie uzyska przewagi nad pozostałymi. Stworzono w ten sposób system wzajemnych hamulców i równowagi (ang. *check and balance*). Szerzej można tę zasadę rozumieć jako równowagę między instytucjami o charakterze międzyrządowym i ponadnarodowym. Więcej na temat zasad systemu instytucjonalnego UE zob. M. Witkowska, *Zasady funkcjonowania Unii Europejskiej*, Warszawa 2008, s. 120–133.

²⁵ Trybunał Sprawiedliwości UE jest jedną z najważniejszych instytucji UE. Jego kompetencja w zakresie interpretacji prawa UE, zwłaszcza w ramach procedury pytań prejudycjalnych, jest nie do przecenienia. To orzecznictwo TS UE przyczyniło się do wykształcenia jednej z naczelnych zasad w relacjach między państwami a WE/UE, czyli zasady pierwszeństwa prawa UE nad prawem państw członkowskich. Z kolei działalność Trybunału Obrachunkowego ma znaczenie dla przejrzystości finansów UE, co rzutuje na postrzeganie Unii i jej wiarygodność w oczach obywateli. W przypadku Europejskiego Banku Centralnego, jego kompetencje są zasadniczo ograniczone do funkcjonowania unii gospodarczej i walutowej. W obliczu kryzysu gospodarczego, który rozpoczął się w 2008 r. i problemów ekonomicznych części państw strefy euro, szczególnie Grecji, Hiszpanii i Portugalii, pozycja EBC znacznie wzrosła. Propozycje wyjścia z kryzysu i ratowania państw borykających się z problemami gospodarczymi zgłaszane przez EBC są na poważnie brane pod uwagę przez KE czy RE. Więcej na temat kompetencji wyżej wymienionych instytucji zob. M. Górka, *System instytucjonalny Unii Europejskiej*, Warszawa 2010, s. 51–97 oraz J. Maliszewska-Nienartowicz, *System instytucjonalny i prawny Unii Europejskiej*, Toruń 2010, s. 157–189.

Szczególna rola KE polega na tym, że posiada ona niemal wyłączne prawo inicjatywy prawodawczej²⁶, co oznacza, że akty prawa unijnego przyjmowane przez Radę i PE są jej autorstwa²⁷. TUE wyznacza KE rolę „strażniczki traktatów”, gdyż ma ona czuwać nad stosowaniem traktatów i środków stosowanych przez instytucje na ich podstawie oraz nadzorować stosowanie prawa UE pod kontrolą TS UE²⁸. Ponadto Komisji przypisane zostały funkcje koordynacyjne, wykonawcze, zarządzające oraz, z pewnymi ograniczeniami, reprezentacyjne. KE koordynuje prace pozostałych instytucji UE oraz działania państw członkowskich i odpowiada za przepływ informacji między różnymi podmiotami. Jednym z najważniejszych obszarów kompetencyjnych KE są jej funkcje wykonawcze i zarządzające, w ramach których odpowiada przede wszystkim za realizację budżetu UE, a także prowadzenie polityk wspólnotowych oraz zarządzanie programami i funduszami unijnymi. To właśnie z tą kompetencją KE jest najczęściej utożsamiana, co sprawia, że niekiedy pojawia się porównanie jej do rządu europejskiego, co jest określeniem przerażającym faktyczną pozycję tej instytucji, ale wskazuje jednocześnie, jaka jest jej społeczna percepcja. W ramach kompetencji wykonawczych KE może także wydawać akty wykonawcze, jednak jest w tym zakresie ograniczona przez procedurę komitologii²⁹.

KE jest instytucją działającą kolegialnie, co oznacza, że jest nie tylko powoływana w szczególnej procedurze, która wyklucza możliwość selektywnego powołania części składu KE i podobnie – może być odwołana tylko w całości, bez możliwości udzielenia wotum nie-

²⁶ Prawo KE do występowania z propozycjami aktów prawnych nie dotyczy wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, a także ogólnoeuropejskiej ordynacji wyborczej do PE.

²⁷ Art. 17 ust. 2 traktatu o Unii Europejskiej stanowi: „O ile Traktaty nie stanowią inaczej, akty ustawodawcze Unii mogą zostać przyjęte wyłącznie na wniosek Komisji. Pozostałe akty są przyjmowane na wniosek Komisji, jeżeli Traktaty tak stanowią”. *Traktaty. Wersja...*, s. 25.

²⁸ Art. 17. ust. 1 traktatu o Unii Europejskiej, tamże.

²⁹ Szerzej na temat komitologii zob. P. Tosiek, *Komitologia. Szczególny rodzaj decydowania politycznego w Unii Europejskiej*, Lublin 2007, *passim*.

ufności wybranemu komisarzowi, ale zasada kolegialności przede wszystkim odnosi się do faktu, że KE wspólnie podejmuje decyzje i wspólnie za nie odpowiada. Zadaniem KE jest wspieranie ogólnego interesu Unii, a zatem komisarze nie powinni reprezentować interesów państw, z których pochodzą, lecz działać w imieniu i na rzecz całej organizacji. Wzmocnieniu zasady ponadnarodowości KE miało służyć ograniczenie liczby komisarzy do dwóch trzecich ogólnej liczby państw członkowskich. Wiązałoby się to z tym, że w każdej kadencji pewna liczba państw byłaby pozbawiona prawa wskazywania kandydatów na komisarzy. Zasada ta miała zacząć obowiązywać od 2014 r., jednak w związku z problemami z ratyfikacją TL w Irlandii, obiecano temu państwu, że tak się nie stanie i nadal będzie obowiązywać zasada „jedno państwo – jeden komisarz”. To po raz kolejny wskazuje, że w Unii, nawet na poziomie instytucji ponadnarodowych, największe znaczenie mają partykularyzmy narodowe. W praktyce okazuje się jednak, że Komisja, a zwłaszcza jej przewodniczący, jest w stanie obronić swoją niezależność i występować jako poważny podmiot na arenie wewnątrz europejskiej oraz w relacjach zewnętrznych.

W przypadku PE zaskakująca jest ewolucja tej instytucji. W początkowym okresie swojego istnienia była zaledwie instytucją o charakterze doradczym, podczas gdy dziś jest zaliczana wraz z KE i Radą do tzw. trójkąta decyzyjnego UE. Przełomowym momentem dla rozwoju PE były lata 70. XX w. To wówczas na mocy traktatu brukselskiego z 22 lipca 1975 r. PE uzyskał większy wpływ na uchwalanie budżetu rocznego, łącznie z możliwością odrzucenia całego projektu w drugim czytaniu „z ważnych powodów”. Traktat ten nadał PE prawo udzielania KE absolutorium z wykonania budżetu. Jednak największe znaczenie dla rozwoju PE miała decyzja o zmianie sposobu powoływania deputowanych – od 1979 r. są oni wybierani w wyborach powszechnych i bezpośrednich. PE, jako jedyna instytucja w Unii, posiada bezpośrednią legitymację demokratyczną. To między innymi z tego powodu kolejne traktaty poszerzały zakres kompetencji PE. Ponadnarodowość PE ma nieco inny charakter

anizeli KE. Deputowani do PE mają za zadanie reprezentować społeczeństwo UE, a nie państwa, z których pochodzą. Znajduje to swoje odzwierciedlenie w zasadach tworzenia grup politycznych w PE, gdzie zgodnie z regulaminem wewnętrznym PE, do stworzenia frakcji potrzebnych jest minimum dwudziestu pięciu posłów wybranych w przynajmniej jednej czwartej państw członkowskich; ponadto musi ich łączyć podobieństwo podglądów politycznych³⁰. To właśnie frakcje są najbardziej rozpoznawalnym elementem struktury wewnętrznej PE i stanowią realne centrum decyzyjne tej instytucji. Funkcje PE zostały określone w art. 14 ust. 1 TUE, gdzie zapisano, że „Parlament Europejski pełni, wspólnie z Radą, funkcje prawodawczą i budżetową. Pełni funkcje kontroli politycznej i konsultacyjne zgodnie z warunkami przewidzianymi w Traktatach. Wybiera przewodniczącego Komisji”³¹. Ostatnia z funkcji ma szczególne znaczenie, gdyż przy wskazywaniu kandydata na przewodniczącego Komisji RE musi wziąć pod uwagę wyniki ostatnich wyborów do PE. Ten element, wprowadzony dopiero na podstawie TL, wskazuje na zwiększenie znaczenia wyborów do PE – kandydat na przewodniczącego KE powinien wywodzić się ze środowiska politycznego, które tworzy największą frakcję polityczną. Jest to cecha, która upodabnia rozwiązania systemowe Unii do systemów politycznych państw członkowskich, gdzie władza wykonawcza powinna mieć większość w parlamencie. Nie oznacza to jeszcze pełnej zasady odpowiedzialności politycznej KE przed PE, lecz stanowi istotny element toczącej się od lat debaty nad kształtem systemu ustrojowego Unii. Jest to z pewnością znak wzrostu znaczenia politycznego tej instytucji i może być jako takie uznawane za wzmocnienie pozycji PE, także w aspekcie przywództwa politycznego.

³⁰ Art. 30 regulaminu wewnętrznego Parlamentu Europejskiego siódmej kadencji, Dz.U. L 116 z 5.5.2011 r., s. 21, [online], <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:116:0001:0151:PL:PDF>>, [dostęp: 5.11.2012].

³¹ Traktat o Unii Europejskiej, *Traktaty. Wersja...*, s. 22.

Przedstawione powyżej rozwiązania traktatowe w odniesieniu do kompetencji i pozycji poszczególnych instytucji nie dają jednoznacznej odpowiedzi na pytanie, która z instytucji Unii pełni rolę przywódcy politycznego. Poszczególne instytucje wypełniają względem siebie funkcje kontrolne, stymulujące oraz wykonawcze³². W ten sposób żadna z nich nie jest w stanie bezpośrednio kształtować całej polityki Unii i jest uzależniona od decyzji bądź działań pozostałych. Ten system wzajemnych hamulców zapewnia zachowanie równowagi instytucjonalnej, przynajmniej w sferze rozwiązań prawnych. Jak wygląda zatem praktyka?

3. Przywództwo polityczne w UE w praktyce

Pierwszym testem nowych rozwiązań traktatowych było obsadzenie stanowiska przewodniczącego RE oraz urzędu wysokiego przedstawiciela. Bez wątplenia rozwiązania traktatowe dotyczące tych funkcji zawierają w sobie potencjał, by mogły one stać się istotnym elementem przywództwa politycznego w UE. Jeszcze w trakcie prac nad traktatem konstytucyjnym pojawiać się zaczęły pierwsze propozycje personalne dotyczące obsady tych stanowisk. Wśród najczęściej wymienianych nazwisk do objęcia stanowiska przewodniczącego RE, nazywanego także prezydentem Unii, wymieniano ówczesnego premiera Wielkiej Brytanii Tony'ego Blaira oraz byłego premiera Hiszpanii Felipe Gonzáleza. Obaj politycy cieszyli się dużą popularnością i byli rozpoznawani nie tylko na arenie europejskiej, ale też międzynarodowej. Jednak żaden z nich nie został ostatecznie wybrany. W przypadku T. Blaira zaważyły kontrowersje związane z udziałem Wielkiej Brytanii w inwazji na Irak w 2003 r., gdy ostatecznie okazało się, że część informacji dotyczących posiada-

³² Więcej na temat przenikania się kompetencji poszczególnych instytucji zob. S. Hix, *System polityczny Unii Europejskiej*, Warszawa 2010, s. 55–145 oraz J. Lewis, *Rada Unii Europejskiej...*, s. 213–235.

nia przez reżim Saddama Husajna broni masowego rażenia, była nieprawdziwa. Te wydarzenia zakończyły karierę polityczną tego polityka. Inaczej rzecz przedstawiała się w przypadku F. Gonzáleza, który krajową karierę polityczną zakończył w 1996 r. po czternastu latach stania na czele rządu. Mimo iż ostatnie lata rządów F. Gonzáleza upłynęły w atmosferze skandali korupcyjnych i wzrostu bezrobocia³³, to nadal wielu Hiszpanów darzy tego polityka dużym szacunkiem. Podobnie pozytywnie F. González zapisał się w pamięci wielu przywódców europejskich – to on i jego rząd wprowadzili Hiszpanię do Wspólnot Europejskich. Co więcej, okres jego rządów przypadł na niełatwy czas dla Hiszpanii, gdy kraj przechodził transformację od autorytarnego systemu gen. Francisco Franco do pełnej demokracji – pojawiały się wtedy głosy o konieczności rozliczenia dawnej elity, tymczasem premier stał na stanowisku, że należy patrzeć w przyszłość i nie tracić czasu i energii na zajmowanie się historią. Te cechy decydowały, że były hiszpański premier był, głównie przez media, typowany do objęcia stanowiska przewodniczącego RE. Jednocześnie te same cechy sprawiły, że nim nie został.

W ostatnich dniach przed posiedzeniem RE, na którym miały zapaść decyzje w sprawie obsady stanowiska przewodniczącego RE, na nieoficjalnej liście zabrakło F. Gonzáleza, pojawiły się za to nazwiska premiera Holandii – Jana Petera Balkenende oraz premiera Belgii – Hermana Van Rompuy³⁴. Podobnie rzecz się przedstawiała z obsadą stanowiska wysokiego przedstawiciela – nieoficjalnie jako kandydatów wymieniano ministrów spraw zagranicznych Wielkiej Brytanii – Davida Milibanda oraz Szwecji – Carla Bildta. Listę tę uzupełniali były premier Włoch – Massimo d'Alema, piastująca funk-

³³ A. Nitszke, *System partyjny Hiszpanii*, w: *Systemy partyjne państw Unii Europejskiej*, pod red. B. Kosowskiej-Gąstoł, Kraków 2010, s. 155–156.

³⁴ Premier Wielkiej Brytanii Gordon Brown nadal lobbował za swoim poprzednikiem i partyjnym kolegą T. Blairem, jednak z wcześniej przedstawionych powodów, kandydatura ta skazana była na niepowodzenie. *Szczyt UE 19 listopada. Do obsadzenia trzy stanowiska*, „Wprost” z dn. 11.11.2009 r., [online], <<http://www.wprost.pl/ar/177780/Szczyt-UE-19-listopada-Do-obsadzenia-trzy-stanowiska/>>, [dostęp: 14.11.2012].

cję komisarza ds. handlu Brytyjka Catherine Ashton oraz minister edukacji Grecji Anna Diamantopulu³⁵.

Polska aktywnie włączyła się w debatę nad obsadą kluczowych stanowisk w Unii. W przesłanym do przywódców państw UE liście Polska zaapelowała, by procedura wyboru przewodniczącego RE i wysokiego przedstawiciela była transparentna i by państwa członkowskie miały realny wybór. Dlatego strona polska chciała, by kandydaci na te stanowiska zaprezentowali swoje programy i aby dopiero na tej podstawie dokonać wyboru³⁶. Jednak prezydencja szwedzka odrzuciła polskie propozycje, argumentując, że są one trudne do spełnienia, ponieważ wymagają oficjalnej deklaracji ze strony polityków, którzy aktualnie zajmują wysokie stanowiska w swoich państwach, co mogłoby narazić ich na nieprzychylnie komentarze³⁷.

19 listopada 2009 r. odbyło się nadzwyczajne posiedzenie RE, podczas którego dokonano wyboru przewodniczącego RE, którym został H. Van Rompuy oraz obsadzono stanowisko wysokiego przedstawiciela – wybór padł na C. Ashton. W ten sposób szefowie państw lub rządów spełnili wymogi traktatowe i jednocześnie zabezpieczyli swoje interesy. Wybór polityków pozbawionych charyzmy i bezpośredniego politycznego zaplecza dawał gwarancję, że nie będą oni aspirować do odgrywania samodzielnej roli, ani że nie będą próbować wykorzystywać wszystkich możliwości, które stwarza tym stanowiskom TL. Wprawdzie decyzja w sprawie obsady obu stanowisk zapadła jednomyślnie, jednak pojawiły się głosy, że w rzeczywistości decyzję podjęli przywódcy Francji, Niemiec i Wielkiej Brytanii, którzy uzgodnili te kwestie podczas nieoficjalnego spotkania przed szczytem³⁸.

³⁵ Tamże.

³⁶ *Polska propozycja nierealistyczna. To się nie uda*, „Informacyjna Agencja Radiowa” z dn. 11.11.2009 r., [online], <<http://www.polskieradio.pl/5/3/Artykul/181024,Polska-propozycja-nierealistyczna-To-sie-nie-uda>>, [dostęp: 14.11.2012].

³⁷ *Szczyt UE 19 listopada...*

³⁸ *Van Rompuy i Ashton wybrani na prezydenta i szefa dyplomacji UE*, „Gazeta Prawna” z dn. 19.11.2009 r., [online], <http://www.gazetaprawna.pl/wiadomosci/artykuly/372357,van_rompuy_i_ashton_wybrani_na_prezydenta_i_szefa_dyplomacji_ue.html>, [dostęp: 14.11.2012].

Znamienna jest sytuacja, która miała miejsce podczas konferencji prasowej po posiedzeniu RE 19 listopada 2009 r., w której uczestniczyli H. Van Rompuy, C. Ashton, przewodniczący KE José Manuel Barroso oraz premier, pełniący wówczas prezydencję w UE Szwecji, Fredrik Reinfeldt. Na pytanie dziennikarzy, „czy to do nich teraz będzie dzwonić prezydent Barack Obama, gdy będzie chciał porozmawiać z Europą?”³⁹, żaden z obecnych nie poczuwał się do udzielenia odpowiedzi. W końcu H. Van Rompuy odrzekł, że „z obawą czeka na pierwszy telefon”⁴⁰, na co nieco zirytowany J. Barroso powiedział, że osobą odpowiedzialną za relacje zewnętrzne Unii będzie C. Ashton, współpracująca z nim w KE, jako jedna z jego zastępców. Ta sytuacja bardzo wyraźnie pokazała, że ani H. Van Rompuy ani C. Ashton nie mają cech, które predestynowałyby ich do sprawowania przywództwa politycznego w Unii. Dopełnieniem tego obrazu może być debata w PE, w trakcie której deputowany Nigel Farage, reprezentujący eurosceptyczną frakcję Europa Wolności i Demokracji, pytał „Kim Pan jest, Panie Przewodniczący?” i porównywał charyzmę H. Van Romuyą do charyzmy „mokrej szmaty” (*charisma of a wet wrack*)⁴¹.

³⁹ Pytanie „Czy Unia Europejska ma jeden numer telefonu?” powszechnie przypisuje się Henry’emu Kissingerowi. Powstało również wiele wersji tego pytania, jak choćby najczęściej spotykane w rozmaitych tekstach poświęconych polityce zagranicznej UE: „Do kogo dzwonić w UE, gdy chce się porozmawiać na tematy polityki międzynarodowej?”. Tymczasem sam H. Kissinger dystansuje się nieco od autorstwa tego stwierdzenia, mówiąc, że padło ono w czasie jego rozmowy z ministrem spraw zagranicznych Irlandii i to zapewne ten polityk go wypowiedział, choć H. Kissinger zaznacza, że nie ma nic przeciwko przypisywaniu mu tego zdania. Były sekretarz stanu USA stwierdza, że być może dzisiaj jest już „jeden numer telefonu do Europy”, ale nowe pytanie brzmi – „kto podniesie słuchawkę?” Zob. *Transcript of the Kissinger – Sikorski Debate on Europe* (by Philip Cody), Warsaw, [online], <http://www.pism.pl/files/?id_plik=11024>, s. 2 [dostęp: 12.09.2012].

⁴⁰ Na podstawie zapisu wideokonferencji prasowej z dn. 19.11.2009 r.: *European Council, Informal meeting of Heads of State or Government – Presidency press conference*, [online], <<http://video.consilium.europa.eu/webcast.aspx?ticket=775-980-10963>>, [dostęp: 14.11.2012].

⁴¹ Na podstawie zapisu wideo debaty w PE z dn. 24.02.2010 r., [online], <<http://www.youtube.com/watch?v=zBGKoB6TjBM>> [dostęp: 12.11.2012 r.].

W dalszej części wystąpienia krytykował także C. Ashton, mówiąc, że karierę polityczną zawdzięcza mężowi i że nigdy nie podjęła prawdziwej pracy⁴².

Po trzech latach sprawowania funkcji przez H. Van Rompuy⁴³ i C. Ashton można potwierdzić początkową ocenę ich wyboru – oboje sprawdzają się jako administratorzy prac – Rady Europejskiej oraz Rady ds. Zagranicznych, jednak nie są w stanie konkurować na polu politycznym z przywódcami czy ministrami państw członkowskich.

Z przytoczonej wcześniej sytuacji podczas konferencji prasowej z 19 listopada 2009 r. wynika jednak pewna pozytywna informacja. Okazało się, że gdy trzeba podjąć decyzję, przewodniczący KE jest zdecydowany wziąć na siebie odpowiedzialność. Pozycja przewodniczącego Komisji jest szczególna – jest on jednym z członków kolegium, którego pozycję można określić jako *primus inter pares*. W zakresie organizacji pracy KE ma on niemal pełną swobodę, może przydzielać swoim współpracownikom zadania i organizować ich pracę, z wyjątkiem wysokiego przedstawiciela, pełniącego zgodnie z TL funkcję wiceprzewodniczącego. Przewodniczący KE angażuje się w negocjacje między państwami członkowskimi oraz między instytucjami. W ten sposób wypełnia funkcje nie tylko organizacyjne, lecz także przywódcze.

Instytucja, przed którą politycznie odpowiada Komisja jest PE. W praktyce zdarzyło się tylko raz, że PE brał na poważnie możliwość udzielenia wotum nieufności KE. Wiązało się to ze skandalem korupcyjnym w Komisji pod przewodnictwem Jacquesa Santera, jednak cała sytuacja została rozwiązana inaczej – przewodniczący KE, uprzedzając działania Parlamentu, sam podał Komisję do dymisji⁴⁴.

⁴² Tamże.

⁴³ H. Van Rompuy został wybrany drugą kadencję, [online], <<http://www.european-council.europa.eu/home-page/highlights/president-van-rompuy-re-elected-for-a-second-term?lang=pl>>, [dostęp: 14.11.2012].

⁴⁴ M. Górka, *System instytucjonalny Unii Europejskiej*, w: *Prawo Unii Europejskiej. Zagadnienia systemowe*, pod red. J. Barcza, Warszawa 2006, s. 165.

A zatem istnieją realne, a nie tylko teoretyczne mechanizmy kontrolne Komisji i jej działań. To uprawnienie PE może być poczytywane jako istotny element władzy politycznej tej instytucji. Trudno jednak na tej podstawie doszukiwać się przesłanek wskazujących na przywództwo polityczne PE. Także wspomniany w pierwszej części tekstu obowiązek, by przy wskazywaniu kandydata na przewodniczącego KE brać pod uwagę wyniki ostatnich wyborów do PE, na razie nie daje podstaw do stwierdzenia faktycznego wzrostu znaczenia PE, gdyż po wyborach w 2009 r. największą frakcją w PE utworzyli chadecy, a tak akurat się złożyło, że także w RE wówczas ta opcja polityczna miała zdecydowaną przewagę.

Przywództwo polityczne prezydencji, niegdyś niemal niekwestionowane, pod rygiem TL straciło na znaczeniu. Ograniczenia wprowadzone traktatem sprawiły, że państwa sprawujące prezydencję mają dużo trudniejsze zadanie, by wykazać się na arenie europejskiej. Za przykład może posłużyć polskie przewodnictwo w Radzie, sprawowane w okresie od 1 lipca do 31 grudnia 2011 r. Polska wiązała z tym wydarzeniem duże nadzieje, szczególnie w zakresie możliwości promocji naszego kraju. Okazało się jednak, że dobra agenda przygotowana przez Polskę musiała ustąpić miejsca ważniejszym sprawom, które wówczas zaprzętały Unię i poszczególne państwa. Priorytetem Polski była promocja i dalszy rozwój Partnerstwa Wschodniego. Tymczasem Europa walczyła z pogłębiającym się kryzysem gospodarczym i głównym wyzwaniem były próby zaradzenia pogarszającej się sytuacji ekonomicznej, zwłaszcza w strefie euro. Spowodowało to konieczność zmian w planie prezydencji i skupienie się na wypracowaniu planu ratunkowego, którego finałem było przyjęcie w grudniu 2011 r. tzw. sześciopaku, czyli pakietu aktów prawnych, których celem było uporządkowanie finansów w państwach członkowskich i wprowadzenie większej dyscypliny w zakresie finansów publicznych. Tymczasem szczyt Partnerstwa Wschodniego, który był planowany jako jedno z najważniejszych wydarzeń, został potraktowany przez przywódców państw członkowskich UE jako

wydarzenie drugorzędne. Polska wypełniła funkcje prezydencji stawiane przez TL, jednak mimo starań polskiego rządu i premiera Donalda Tuska nie stała się centrum polityki europejskiej. Główny ciężar walki z kryzysem wzięły na siebie Niemcy i Francja przy wsparciu KE⁴⁵.

Rada, jako instytucja skupiająca w sobie funkcje decyzyjne i prawodawcze, stanowi ciekawy przypadek grupowego przywództwa politycznego. Jednak wewnętrzna struktura – zarówno w ujęciu wertykalnym jak i horyzontalnym, sprawia, że przywództwo to jest rozproszone między poszczególne poziomy i formacje Rady. Co więcej, nie każda z formacji jest jednakowo ważna z punktu widzenia funkcjonowania Unii, lub jej postrzegania przez opinię publiczną. Skupiając się na najważniejszych formacjach – Radzie ds. Ogólnych i Radzie ds. Zagranicznych widać, że nawet one nie mają potencjału do samodzielnego sprawowania przywództwa politycznego. Wydarzenia związane z tzw. arabską wiosną pokazały, że Rada ds. Zagranicznych nie była w stanie podjąć jednoznacznych decyzji w tej materii. Podział na państwa, które opowiadały się za interwencją w Libii i te, które taką ewentualność odrzucały, unaoczniał po raz kolejny słabość Unii na arenie międzynarodowej. W tym kontekście najlepiej prezentowała się formacja Rady ds. Gospodarczych i Finansowych (Ecofin), która skupiła się na wypracowaniu porozumienia w zakresie walki z kryzysem gospodarczym i jego skutkami. Trudno jednak nazwać te działania przywództwem politycznym, gdyż miały one charakter czysto pragmatyczny i praktyczny.

Na zakończenie omawiania instytucji Unii pozostaje już tylko analiza RE i jej zdolności w zakresie pełnienia przywództwa politycznego w Unii. W przypadku tej instytucji zadanie to akurat nie jest skomplikowane. Biorąc pod uwagę szczególny skład oraz sposób podejmowania decyzji przez RE i nakładając na to kompetencje

⁴⁵ Szerzej na temat polskiej prezydencji zob. *Podsumowanie polskiej prezydencji w Radzie UE*, pod red. A. Kirpszy, G. Stachowiaka, Kraków 2012, *passim*.

przyznane jej przez TL, widoczne staje się, że to właśnie ta instytucja stanowi centrum przywództwa politycznego. Można jednak pokusić się o głębszą analizę fenomenu tej instytucji. Na ogólnym poziomie definiowania RE składa się z szefów państw lub rządów oraz przewodniczącego KE i przewodniczącego RE. Oznacza to, że skład osobowy RE podlega ciągłej rotacji (co roku przynajmniej w jednym z państw członkowskich Unii odbywają się wybory – parlamentarne lub prezydenckie, które rzutują na skład RE). To powoduje, że za każdym razem, gdy dochodzi do zmiany władzy w państwie członkowskim, pojawia się ryzyko zmiany podejścia do spraw europejskich i konieczność ułożenia na nowo relacji wewnątrz RE. Doskonałym przykładem dla zobrazowania tego zjawiska mogą być ostatnie wybory prezydenckie we Francji z 2012 r. i zastąpienie na stanowisku prezydenta Nicolasa Sarkozy’ego, wiązane z opcją chadecką⁴⁶, przez socjalistę François Hollande’a, czy wybory parlamentarne w Wielkiej Brytanii z 2010 r., które wygrała Partia Konserwatywna z Davidem Cameronem na czele, który zastąpił na stanowisku premiera Gordona Browna reprezentującego Partię Pracy.

Jednak nie zawsze RE jest w stanie dojść do porozumienia i w rozsądnym czasie podjąć decyzję. Tego typu sytuacje kryzysowe zdarzają się wprawdzie rzadko, lecz mimo to rzutują często na ogólny odbiór funkcjonowania Unii. Zwykle w takich wypadkach pojawiają się komentarze o kryzysie Unii. Jednym z ostatnich przykładów takiej sytuacji mogą być negocjacje dotyczące wieloletnich ram finansowych na lata 2014–2020. Podczas nadzwyczajnego posiedzenia RE w listopadzie 2012 r. miały zapaść decyzje w sprawie kształtu przyszłego wieloletniego budżetu, jednak nie udało się osiągnąć kompromisu. Stanowiska poszczególnych państw były w zasadzie

⁴⁶ N. Sarkozy związany był politycznie z Unią na rzecz Ruchu Ludowego (UMP) – partią neogaullistowską, którą można określić jako partię konserwatywną, jednak biorąc pod uwagę jej afiliację międzynarodową, w tym na forum PE, jest ona uznawana za ugrupowanie chadeckie.

znane od kilku miesięcy, a mimo to liczono, że w ostatnim momencie każda z delegacji będzie skłonna pójść na ustępstwa⁴⁷. Linia podziału dotyczyła wielkości budżetu oraz podziału środków na poszczególne polityki, w tym przede wszystkim na wspólną politykę rolną i politykę spójności. Najbardziej nieugięte było stanowisko Wielkiej Brytanii, która oczekiwała, że wydatki UE w kolejnej perspektywie zostaną ograniczone. Premier D. Cameron odbył szereg spotkań z pozostałymi przywódcami państw europejskich oraz przedstawicielami instytucji UE, lecz nikomu nie udało się go przekonać do zmiany stanowiska. W zażegnanie kryzysu włączył się aktywnie przewodniczący RE, przedstawiając kolejne kompromisowe propozycje, jednak nie spotkały się one z pozytywnym odbiorem. W związku z tym podjęcie ostatecznej decyzji odłożono na kolejne posiedzenia⁴⁸.

Rozpatrując funkcje przywódcze RE, należy mieć na względzie jeszcze jeden fakt, mianowicie różną pozycję poszczególnych państw. Mimo iż, jak to zostało już zaznaczone, RE podejmuje co do zasady decyzje jednomyślnie, to w praktyce okazuje się, że największe i najbogatsze państwa mogą zawierać nieformalne sojusze, tak by przekonać pozostałych do swoich racji, wykorzystując przy tym często nieformalne naciski polityczne czy gospodarcze. Przykładem takiej koalicji może być współpraca Niemiec i Francji w ostatnich latach, gdzie nawet w związku z tym pojawiło się w publicystyce określenie „Merkozy”, będące połączeniem nazwisk kanclerz Niemiec Angeli Merkel i prezydenta Francji N. Sarkozy’ego. Po zmianie na stanowisku prezydenta Francji, współpraca ta stanęła pod znakiem zapytania, ponieważ socjalista F. Hollande, jeszcze w trakcie kampanii

⁴⁷ Rada Europejska – Ramy budżetowe na lata 2014–2020: końcowe przygotowania do szczytu, [online], <<http://www.european-council.europa.eu/home-page/highlights/final-preparations-for-summit-on-2014-2020-budget-framework?lang=pl>>, [dostęp: 7.12.2012].

⁴⁸ Unijne siedmioletnie ramy budżetowe: prace trwają, [online], <<http://www.european-council.europa.eu/home-page/highlights/eu-seven-year-budgetary-framework-work-will-continue?lang=pl>>, [dostęp: 7.12.2012].

wyborczej, prezentował zgoła odmienne stanowisko w zakresie walki z kryzysem gospodarczym niż to forsowane przez jego poprzednika. Ostatecznie, już po objęciu urzędu, F. Hollande włączył się aktywnie w debatę nad przyszłością Unii i nawiązał współpracę z kanclerz Niemiec. Można nawet pokusić się o stwierdzenie, że elementem łączącym F. Hollande'a z A. Merkel jest niechęć wobec brytyjskiego premiera D. Camerona i jego propozycji.

Współpraca Niemiec i Francji legła u podstaw integracji europejskiej w latach 50. XX w. i w kolejnych dekadach była rozwijana. Te dwa państwa są uważane za „motor napędowy” integracji europejskiej. W zasadzie bez ich zgody trudno wyobrazić sobie możliwość jakichkolwiek nowych działań na poziomie UE. Nie dziwi zatem fakt, że dziś politycy z różnych opcji politycznych – A. Merkel reprezentująca chadecję i socjalista F. Hollande, działają wspólnie na rzecz pogłębienia integracji.

Podsumowując praktyczny wymiar przywództwa politycznego w UE, zaznaczyć trzeba, że praktyka w dużej mierze pokrywa się z rozwiązaniami zawartymi w traktatach, przy czym uwidacznia się dodatkowa cecha, której bezpośrednio w przepisach TL nie odnajdziemy, a wiąże się z polityką krajową, co ma swoje odzwierciedlenie na poziomie Unii. Aktualnie w większości państw członkowskich UE rządzą, bądź współrządzą, partie chadeckie⁴⁹, które także w PE tworzą największą frakcję – grupę Europejskiej Partii Ludowej. Dodatkowo przewodniczący KE J. Barroso również wywodzi się z tego środowiska politycznego. Zatem, mając na uwadze, że to państwa i instytucje o charakterze międzyrządowym stanowią w Unii centrum decyzyjne, można zaryzykować stwierdzenie, że przywództwo polityczne leży dziś po stronie nurtu chadeckiego.

⁴⁹ Na podstawie danych zamieszczonych na stronie internetowej poświęconej wyborom i systemom wyborczym: [online], <<http://www.wahlrecht.de/ausland/index.html>>, [dostęp: 1.12.2012] oraz na stronach internetowych parlamentów poszczególnych państw.

4. Podsumowanie

UE tworzy swoisty wielopoziomowy system policentryczny. Polityka unijna toczy się dziś na wielu poziomach – ponadnarodowym, gdzie jest określana częściowo przez PE i realizowana przez KE, następnie na poziomie narodowym – państwa poprzez instytucje międzyrządowe wpływają na kształt integracji oraz mają obowiązek stosowania prawa UE. Coraz częściej polityka unijna schodzi na poziom regionalny, gdzie już konkretne decyzje są wdrażane w życie.

Historia integracji europejskiej pokazuje, że w różnych okresach rozwoju WE, a potem UE, dominowały odmienne koncepcje współpracy. W pierwszym okresie, tuż po zakończeniu drugiej wojny światowej, dominował nurt federalistyczny, który kładł nacisk na rozwój instytucji ponadnarodowych⁵⁰. Dojście do władzy we Francji gen. Charlesa de Gaulle'a spowodowało odwrócenie trendu i skierowanie się ku modelowi współpracy międzyrządowej⁵¹. W kolejnych dekadach podział nie był już tak oczywisty – zaczęły pojawiać się nowe koncepcje, których ambicją było połączenie obu tych pierwiastków⁵². To w dużej mierze przesądziło o aktualnym kształcie rozwiązań instytucjonalnych w UE, gdzie doszło do przemieszania elementów współpracy ponadnarodowej i międzyrządowej.

Analizując rozwiązania traktatowe, widać wielość podmiotów, między które podzielone są kompetencje w zakresie ustalania i realizacji polityki Unii, tak w wymiarze wewnętrznym, jak i zewnętrznym. W praktyce dochodzą do tego podmioty nieujęte w ramy traktatów, jak choćby wspomniana wcześniej chadecja.

W teorii badań nad przywództwem politycznym rozróżnia się przywództwo polityczne *sensu stricte* oraz przywództwo organizacyj-

⁵⁰ Szerzej na ten temat zob. M. Burgess, *Federalizm i federacja*, w: *Unia Europejska. Organizacja i funkcjonowanie...*, s. 101–119.

⁵¹ Szerzej na ten temat zob. M. Cini, *Podejście międzyrządowe*, w: *Unia Europejska. Organizacja i funkcjonowanie...*, s. 139–160.

⁵² Szerzej na ten temat zob. J. Ruskowski, *Wstęp do studiów europejskich*, Warszawa 2007, s. 147–166.

ne. Jednak ta prosta typologia nie znajduje pełnego zastosowania w badaniach nad przywództwem politycznym w UE. Można by przyjąć, że państwa i ich emanacja na poziomie Unii – RE i Rada oraz prezydencja rotacyjna odpowiadają kategorii przywództwa politycznego, a KE, wysoki przedstawiciel i przewodniczący RE wypełniają funkcje przywództwa organizacyjnego. Lecz co w tej sytuacji z PE? Poza tym można znaleźć argumenty, które pozwolą na inną kategoryzację i przyporządkowanie instytucji do określonego przywództwa. W przypadku UE należy mieć na uwadze obie te kategorie łącznie. Przeprowadzenie prostego rozróżnienia między nimi, zwłaszcza w kontekście dynamicznie zmieniającego się systemu europejskiego, wydaje się być niemożliwe, a nawet więcej, jest zbędne. Przywództwo polityczne i przywództwo organizacyjne – to w przypadku organizacji takiej jak Unia, dwa oblicza tego samego fenomenu.

Podstawowym błędem popełnianym w badaniach nad UE są próby przeniesienia stosowania pojęć i ich definiowania z badań nad systemami politycznymi państw na poziom UE. Należy przyjąć, że UE jest jedyną w swoim rodzaju organizacją międzynarodową typu ponadnarodowego i jako taka wymaga stworzenia nowego typu instrumentarium badawczego, a może także terminologicznego. Kategoria przywództwa politycznego w UE wymyka się tradycyjnemu rozumieniu tego fenomenu. Należy zatem uznać, że tak jak Unia jest wielopoziomowym systemem policentrycznym, tak też w przypadku przywództwa mamy do czynienia z wieloma rozproszonymi i wzajemnie przenikającymi się ośrodkami działającymi na różnych poziomach i dopiero ich łączna suma, jako wynik efektu synergetycznego, stanowi realne przywództwo polityczne.

BIBLIOGRAFIA

- Barcz J., *Przewodnik po Traktacie z Lizbony*, Warszawa 2008.
- Burgess M., *Federalizm i federacja*, w: *Unia Europejska. Organizacja i funkcjonowanie*, pod red. M. Cini, Warszawa 2007.
- Cini M., *Podejście międzyrządowe*, w: *Unia Europejska. Organizacja i funkcjonowanie*, pod red. M. Cini, Warszawa 2007.
- European Council, Informal meeting of Heads of State or Government – Presidency press conference*, [online], <<http://video.consilium.europa.eu/webcast.aspx?ticket=775-980-10963>>, [dostęp: 14.11.2012].
- Górka M., *System instytucjonalny Unii Europejskiej*, Warszawa 2010.
- Górka M., *System instytucjonalny Unii Europejskiej*, w: *Prawo Unii Europejskiej. Zagadnienia systemowe*, pod red. J. Barcza, Warszawa 2006.
- Hix S., *System polityczny Unii Europejskiej*, Warszawa 2010.
- Jesień L., *Dynamika zmian modelu prezydencji a spór o przywództwo w reformach prezydencji Unii Europejskiej*, w: *Prezydencja w Unii Europejskiej. Analizy i doświadczenia*, pod red. K. Szczerskiego, Kraków 2009.
- Lewis J., *Rada Unii Europejskiej*, w: *Unia Europejska – organizacja i funkcjonowanie*, pod red. M. Cini, Warszawa 2007.
- Maliszewska-Nienartowicz J., *System instytucjonalny i prawny Unii Europejskiej*, Toruń 2010.
- Nitszke A., *System partyjny Hiszpanii*, w: *Systemy partyjne państw Unii Europejskiej*, pod red. B. Kosowskiej-Gąstoł, Kraków 2010.
- Parzymies S., *Francuskie i holenderskie „Nie” dla traktatu konstytucyjnego spóźnionym protestem przeciwko rozszerzeniu Unii Europejskiej*, „Stosunki Międzynarodowe – International Relations” 2005, nr 3–4.
- Podsumowanie polskiej prezydencji w Radzie UE*, pod red. A. Kirpszy, G. Stachowiaka, Kraków 2012.
- Polska propozycja nierealistyczna. To się nie uda*, „Informacyjna Agencja Radiowa” z dn. 11.11.2009 r., [online], <<http://www.polskieradio.pl/5/3/Artykul/181024,Polska-propozycja-nierealistyczna-To-sie-nie-uda>>, [dostęp: 14.11.2012].
- Powtórne referendum ratyfikacyjne w Irlandii*, [online], <<http://www.euractiv.pl/eurowybory/artykul/powtorne-referendum-ratyfikacyjne-w-irlandii-w-padzierniku-001079>>, [dostęp: 12.11.2012].
- President van Rompuy reelected for a second term*, [online], <<http://www.european-council.europa.eu/home-page/highlights/president-van-rompuy-re-elected-for-a-second-term?lang=pl>>, [dostęp: 14.11.2012].
- Rada Europejska – Ramy budżetowe na lata 2014–2020: końcowe przygotowania do szczytu*, [online], <<http://www.european-council.europa.eu/>>

- home-page/highlights/final-preparations-for-summit-on-2014-2020-budget-framework?lang=pl>, [dostęp: 7.12.2012].
- Regulamin wewnętrzny Parlamentu Europejskiego siódmej kadencji*, Dz.U. L 116 z 5.5.2011 r., [online], <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:116:0001:0151:PL:PDF>>, [dostęp: 13.11.2012].
- Regulamin wewnętrzny Rady Europejskiej z 1 grudnia 2009 r.*, Dz.U. L 315 z 2.12.2009, [online], <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:315:0051:0055:PL:PDF>>, [dostęp: 13.11.2012].
- Regulamin wewnętrzny Rady z 1 grudnia 2009 r.*, Dz.U. L 325 z 11.12.2009 r., [online], <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:325:0035:0061:PL:PDF>>, [dostęp: 13.11.2012].
- Ruszkowski J., *Wstęp do studiów europejskich*, Warszawa 2007.
- Sukces referendum ws. Traktatu Lizbońskiego w Irlandii*, [online], <http://www.sto-sunkimiedzynarodowe.info/artukul,495,Sukces_referendum_ws_Traktatu_Lizbonskiego_w_Irlandii?q_and_a>, [dostęp: 12.11.2012].
- Strona internetowa poświęcona wynikom wyborów samorządowych, parlamentarnych i do PE*, [online], <<http://www.wahlrecht.de/ausland/index.html>>, [dostęp: 1.12.2012].
- Szczyt UE 19 listopada. Do obsadzenia trzy stanowiska*, „Wprost” z dn. 11.11.2009 r., [online], <<http://www.wprost.pl/ar/177780/Szczyt-UE-19-listopada-Do-obsadzenia-trzy-stanowiska>>, [dostęp: 14.11.2012].
- Tosiek P., *Komitologia. Szczególny rodzaj decydowania politycznego w Unii Europejskiej*, Lublin 2007.
- Traktaty. Wersja skonsolidowana*, [online], <http://europa.eu/pol/pdf/qc3209190plc_002.pdf>, [dostęp: 5.11.2012].
- Transcript of the Kissinger – Sikorski Debate on Europe* (by Philip Cody), Warsaw, [online], <http://www.pism.pl/files/?id_plik=11024>, s. 2 [dostęp: 12.09.2012].
- Unijne siedmioletnie ramy budżetowe: prace trwają*, [online], <<http://www.european-council.europa.eu/home-page/highlights/eu-seven-year-budgetary-framework-work-will-continue?lang=pl>>, [dostęp: 7.12.2012].
- Węc J.J., *Formalne i nieformalne możliwości oddziaływania prezydencji na funkcjonowanie Unii Europejskiej po zmianach przewidywanych w traktacie lizbońskim*, w: *Prezydencja w Unii Europejskiej. Analizy i doświadczenia*, pod red. K. Szczerskiego, Kraków 2009.
- Węc J.J., *Traktat lizboński. Polityczne aspekty reformy ustrojowej Unii Europejskiej w latach 2007–2009*, Kraków 2011.
- Witkowska M., *Zasady funkcjonowania Unii Europejskiej*, Warszawa 2008.
- Van Rompuy i Ashton wybrani na prezydenta i szefa dyplomacji UE*, „Gazeta Prawna” z dn. 19.11.2009 r., [online], <http://www.gazetaprawna.pl/wiadomosci/artykuly/372357,van_rompuy_i_ashton_wybrani_na_prezydenta_i_szefa_dyplomacji_ue.html>, [dostęp: 14.11.2012].

Zapis wideodebaty w PE z dn. 24.02.2010 r., [online], <<http://www.youtube.com/watch?v=zBGKoB6TjBM>>, [dostęp: 12.11.2012].

Załącznik I do Regulaminu wewnętrznego Rady z 1 grudnia 2009 r., Dz.U. L 325 z 11.12.2009, [online], <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:325:0035:0061:PL:PDF>>, [dostęp: 13.11.2012].

POLITICAL LEADERSHIP IN THE EUROPEAN UNION. TREATY SOLUTIONS AND PRAXIS

SUMMARY

Keywords: political leadership, European Union, European integration, European institutions.

When studying the phenomenon of political leadership in the European Union, one must take into account both the treaty solutions and political praxis. The subsequent analysis may lead to some interesting conclusions. One such conclusion illuminates the fact that the category of political leadership in the EU differs from the understanding of this phenomenon at the state level. In the EU, there are several operators exercising political leadership. Both at the intergovernmental level and the supranational cooperative level. The EU is an example of an organization that employs a distributed model of political leadership as a result of treaty solutions which in turn confirms the praxis.