

RAFAŁ RIEDEL

Instytut Politologii Uniwersytetu Opolskiego

UNIA EUROPEJSKA – HYBRYDOWY SYSTEM POLITYCZNY

***MULTILEVEL GOVERNANCE* JAKO KOMPROMIS POMIĘDZY INTERGOVERNMENTALIZMEM A SUPRANACJONALIZMEM**

Streszczenie

Autor niniejszego tekstu próbuje odpowiedzieć na pytanie, czy współczesna Unia Europejska jest już systemem politycznym, czy też pozostaje jeszcze cały czas w domenie międzyrządowej, stanowiąc jedynie nadbudowę nad tradycyjnie rozumianymi państwowymi systemami politycznymi.

W odpowiedzi na to pytanie posługuje się argumentacją, którą wypracowała dotychczasowa refleksja naukowa – głównie w nurcie intergovernmentalizmu oraz supranacjonalizmu. Również poszczególne teorie integracji europejskiej stanowią tu istotny punkt odniesienia (przede wszystkim federalizm i (neo)funkcjonalizm), ponieważ były one dotychczas tworzone i stosowane w dużym stopniu w ‘zaangażowany’ sposób. A więc nie były wolne – szczególnie w swojej warstwie normatywnej, poprzez formułowanie sądów postulatywnych – od bieżącej polityki.

Szczególne uwaga poświęcona jest w niniejszym opracowaniu koncepcji *multi-level governance* (MLG) – wielopoziomowego rządzenia, która wydaje się stanowić rozsądny kompromis pomiędzy, często, przeciwstawną argumentacją ‘międzyrządowców i ‘liberałów’.

Słowa klucze: integracja europejska, *multi-level governance*, system polityczny, europeizacja

Spór o naturę Unii Europejskiej (UE) – czy mamy do czynienia z organizacją międzynarodową, ponadnarodową, czy być może już z wyemancypowanym ponadpaństwowym systemem politycznym – skłania wielu badaczy problemu do określania jej mianem organizacji hybrydowej. Takie określenie to nie tyle ucieczka od odpowiedzi, ile ucieczka z pułapki dychotomicznego myślenia: ‘super-państwo Europa’ versus ‘Europa ojczyzn’¹. Niewątpliwie UE jest organizacją sui generis czyli organizmem nietypowym, o wyjątkowym charakterze, niespotykanym dotąd w historii. Jest swego rodzaju eksperymentem, który lokalizuje się w przestrzeni pomiędzy klasyczną organizacją międzynarodową a organizmem państwowym. Jednocześnie od samego początku swego istnienia, najpierw wspólnoty a następnie unia, wędrowały w tej przestrzeni w stronę struktury sfederalizowanej, mimo iż nigdy nie znalazło się to wśród oficjalnych celów integracji. Sam proces integracyjny po dzień dzisiejszy jest procesem otwartym – oznacza to, że nie jesteśmy w stanie precyzyjnie określić dokąd on prowadzi. Od czasów traktatów założycielskich z lat 50. XX wieku, po traktat reformujący z Lizbony z 2007 roku autorzy traktatów nie odważyli się (w dużym stopniu z przyczyn politycznych) skonkretyzować docelowego punktu integracji.

Oczywiście poszczególne teorie implementowane do studiów europejskich formułowały takie sądy prognostyczne w sposób mniej lub bardziej konkretny. Z natury rzeczy najbardziej precyzyjne, jak również najdalej idące, cele formułowały przed procesem integracyjnym teorie federalistyczne.

Za Wiesławem Bokajło (2002: 140), można zdefiniować federalizm jako wielowariantową i pojemną polityczną zasadę organizacyjną, uwzględniającą efektywne funkcjonowanie podzielonej i poddanej społecznej kontroli ponadnarodowej władzy federalnej (rządu), która w ścisłym związku z zasadą subsydiarności wymaga kontroli zasad demokracji pluralistycznej przez rozwinięte społeczeństwo obywatelskie, a więc system związków politycznych, pojmowane jako ogólny, oparty na zasadzie wolności i partnerstwa system różnych, począwszy od gmin, a skończywszy na poziomie ogólnoeuropejskim, struktur społecznych, wzajemnie respektujących swoje właściwości.

Federaliści zakładali, iż uda się znaleźć grupę niekonformistycznych liderów państw europejskich, którzy skłonni byliby przyznać, że we współczesnych warunkach państwa narodowe nie są już w stanie zagwarantować bezpieczeństwa

¹ Pierwotnie dychotomia ta dotyczyła koncepcji ‘Europa – ojczyzna’ vs. ‘Europa ojczyzn’, czyli ogniskowała się wokół sporu o głębokość integracji, zakres suwerenności państwa narodowego i wypierającej państwo pozycji Unii Europejskiej w wielu obszarach życia społeczno-ekonomicznego.

politycznego i ekonomicznego swoim obywatelom w pojedynkę (szerzej patrz: Bokajło 2002).

Jednym z istotnych założeń tej grupy federalistów, którzy podejmowali swoją refleksję w odniesieniu do integracji europejskiej, było również przekonanie, iż federalna unia powinna zostać utworzona przez samych Europejczyków (obywatele Europy), nie zaś przez dyplomatów, przez bezpośrednio-wybraną konstytuującą oraz ostatecznie poprzez metodę referendalną – zatwierdzającą konstytucję, która owa konstytuanta by wypracowała (Spinelli 1972; 68).

Ferdinand Kinsky, w swojej (opublikowanej również w Polsce) pracy: „Federalizm. Model europejski” (1999: 44) proponuje z kolei wyodrębnienie systemów przed-federalnych, co jest bardzo użyteczne z punktu widzenia analizy integracji europejskiej²:

– **Organizacje międzynarodowe, formalnie nie naruszające suwerenności państw narodowych** mimo sporadycznego dostosowywania ich polityk do wspólnych zasad i norm.

– Konfederacje lub związki państw tym różnią się od organizacji międzynarodowych, że ich kompetencje są zazwyczaj większe i obejmują zwyczajowo: politykę zagraniczną i obronną

– Państwa federalne – tu pryncypium suwerenności przeniesione zostaje na poziom federalny, pozostawiają jednostkom konstytuującym federację instrumenty do samo-rządzenia

– Państwo zdecentralizowane lub zregionalizowane³ – w odróżnieniu od federacji państw członkowskich, władze peryferyjne nie mogą brać udziału w sprawowaniu władzy centralnej (Kinsky 1999; 45–46).

Z kolei najbardziej popularna teoria integracyjna – neofunkcjonalizm – mimo, iż zakładała determinizm integracyjny, nie wskazywała punktu docelowego integracji. Co więcej, sektorowa metoda integracji Jeana Monneta, która była właściwie empiryczną egzemplifikacją rozwijającej się równoległe teorii integracyjnej, również nie wskazywała kierunku i punktu docelowego integracji.

Fundamenty teorii funkcjonalistycznej zostały wyłożone w pracy Davida Mitrany’ego pt. *A working Peace System. An Argument for the Functional Development of International Organization*, (London 1943). **Sposób działania organizacji międzynarodowych** – zgodnie z logiką tego podejścia teoretycznego – miałyby

² Należy jednak pamiętać, że nawet jeśli celem integracji europejskiej jest federacja, to najprawdopodobniej będzie to inna forma federacji niż te które znamy.

³ Droga do federacji może prowadzić przez integrację lub decentralizację

być całkowicie zgodny z charakterem problemu (funkcji)⁴. Funkcjoniści, oskarżani często o budowę modelu ekspansyjnego na podstawie nieracjonalnych przesłanek, uznali, że zadaniem i celem integracji jest zapewnienie najlepszej i najefektywniejszej metody zaspokajania potrzeb (realnych, materialnych) obywateli wspólnoty. Często, a współcześnie coraz częściej, ludzki dobrostan może być najlepiej zabezpieczony na poziomie ponadpaństwowym (*post-national, post-territorial basis*) (Rosamond 2000; 2). Czyli punktem wyjścia Davida Mitranyego nie było pytanie o docelowy „idealny” stan społeczności międzynarodowej jakiej by sobie życzył, ale pytanie o to jakie powinny być jej funkcje⁵.

Odwrotnie niż w przypadku federalistów, u źródeł idei funkcjonalistycznej leży pozytywne założenie w kwestii ludzkiej natury (jak i ludzkich możliwości). Racjonalny, pokojowy postęp jest możliwy; konflikt i dysharmonia są natomiast obce ludzkiemu upodobaniu do rozwoju. Jednocześnie – jak pisze Klaus Bachmann – „[...] Oryginalność koncepcji Mitranyego polegała na tym, że nie zajmował on się kwestią, czy w skutek integracji państwo narodowe miało zniknąć lub dalej istnieć. Jego koncepcja integracji była bowiem interinstytucjonalna: integrować miały się nie państwa lecz instytucje. Właśnie w miarę rozwoju potrzeb przekraczających rozmiary jednego państwa.” (Bachmann 2004; 38).

Ugrupowania regionalne – tak rozumieli ten proces funkcjoniści – reprodukowałyby pochodne państwu funkcje, ale również pozostawiłyby nietkniętymi struktury decyzyjne państw członkowskich. To prowadziłoby, zdaniem Davida Mitranyego do dominacji najsilniejszych państw. Unie regionalne są konstruowane – zdaniem Mitranyego – w sposób analogiczny do procesu konstrukcji państwa, z tą istotną różnicą, iż nie występuje w nich naturalny element spajający – jednolity naród.

Neofunkcjonalizm nie był alternatywą wobec funkcjonalizmu, ale właściwie jego rozwinięciem wyrosłym na krytyce niektórych fragmentów koncepcji funkcjonalnej.

Wg Leona Lindberga – jednego z klasyków (obok Ernsta Haasa, czy Philippe’a Schmittera) neofunkcjonalizmu – istotą integracji politycznej jest powstanie mieszanego systemu, w którym instytucje ponadnarodowe i narodowe współdziałają ze sobą i wzajemnie się uzupełniają. Neofunkcjonalizm przewidywał również efekt *spill over*: każdy sukces integracyjny powoduje konieczność dochodzenia do integracji w pokrewnej dziedzinie i tak integracja kroczy z sektora do sektora.

⁴ Koncentracja na konkretnym działaniu i wykluczenie ideologii („cnota technicznego samookreślenia”).

⁵ Mantra funkcjonalistów – forma jest pochodną funkcji.

Późniejsza refleksja naukowa wypracowała wiele innych koncepcji teoretycznych integracji (takich jak podejście międzyrządowe, ponadnarodowe, (nowy) instytucjonalizm, *multi-level governance* – MLG, koncepcja wielopoziomowego systemu rządów i inne odwołujące się do realizmu bądź liberalizmu w teorii stosunków międzynarodowych), pomiędzy którymi dochodziło do interesującego dialogu. Najbardziej bogata debata toczyła się i w pewnych wymiarach cały czas toczy pomiędzy intergovernmentalizmem, relacjonowanym w polskiej literaturze jako liberalne podejście międzyrządowe a (deliberatywnym) suranacjonalizmem.

Zdaniem Rafała Trzaskowskiego: „[...] Według teorii liberalnej stanowiska, jakie zajmują państwa są determinowane w kontekście wewnątrz-krajowym i zależą od konkretnego obszaru politycznego. Te same dwa państwa mogą zajmować to samo stanowisko w jednym obszarze i zupełnie inne w drugim (grupy interesu mają najczęściej charakter sektorowy). Realisci natomiast twierdzą, że to ideologiczne przesłanki oraz czynniki zewnętrzne (związane z zapewnieniem bezpieczeństwa) decydują o stanowisku, jakie zajmuje dane państwo, tak więc rządy państw wyznające identyczną ideologię i będące w jednakowej pozycji geopolitycznej powinny mieć te same preferencje” (Trzaskowski 2005; 34).

Fakt, że UE skutecznie ‘pokonuje dystans’ od międzyrządowości do ponadnarodowych form przed-federalnych, napawa optymizmem. Jednocześnie nikogo nie powinny dziwić spory, tarcia i napięcia, które ten proces wywołuje. Przeciwnie – można by się spodziewać, że wzajemne obwinianie się, kryzysy, impasy negocjacyjne to naturalny element budowania nowego ustroju międzynarodowego, w którym stary system artykulacji potrzeb i interesów społecznych zastępowany jest nowym.

W pewnym stopniu argumenty jednej i drugiej strony (w dyskursie między realistami a liberałami, jak również pomiędzy federalistami a (neo)funkcjonalistami oraz zwolennikami innych modeli i teorii integracyjnych) udało się pogodzić i wykorzystać w koncepcji *multilevel governance* (MLG) – wielopoziomowego rządzenia⁶. Podobnie zresztą wspomniany we wstępie terror dychotomii może być w ramach koncepcji MLG skutecznie zneutralizowany, jeżeli uzupełnimy

⁶ W niektórych polskich tłumaczeniach koncepcja MLG występuje jako „wielopoziomowe zarządzanie”, (co przywołuje na myśl ‘zarządzanie’ – kategorię mikroekonomii (np. zarządzanie przedsiębiorstwem) Takie podejście może byłoby uzasadnione, jeśli dopracujemy się w przyszłości ekspercko – menedżerskiej formy demokracji, jednak póki co mimo wszystko mówimy o klasycznym rządzeniu – procesie politycznym. Ponadto takie definiowanie podważa całą powiązaną siatkę terminologiczną, jak *governability*, *EU governance*, *governance without government*, etc. – patrz „White Paper on EU Governance” Brussels 2001.

go o elementy hybrydowości – czyli uznamy koegzystencję na poszczególnych poziomach tego systemu elementów klasycznej międzyrządowości z rozwijającym się supranacjonalizmem.

Punktem wyjścia tej koncepcji jest uświadomienie sobie istnienia nachodzących na siebie kompetencji aktorów zajmujących różne poziomy polityczne (od lokalnego, samorządowego, poprzez regionalny, państwowy, na ponad-narodowym kończąc) jak również zachodzących pomiędzy nimi interakcjami.

MLG jako model analizy politologicznej czerpał w pewnym stopniu z koncepcji gry dwupoziomowej Roberta Putnama (*two-level game*), który opiera się na metaforze pozwalającej wyraźnie dostrzec związki pomiędzy krajową polityką a stosunkami międzynarodowymi. Decydenci, przedstawiciele elity władzy, prowadzą właściwie swoją grę na dwóch arenach mniej więcej jednocześnie (czasami dominuje istotność, przesłanki jednej, potem drugiej). Na poziomie krajowym istotą prowadzonych działań jest chęć zdobycia i utrzymania władzy, głównie poprzez reagowanie na potrzeby i interesy grup interesów. Na arenie międzynarodowej ci sami aktorzy negocjują tak aby utrzymać swoją pozycję w kraju (poprzez zaspokajanie ambicji i interesów swoich głównych popleczników – czyli dominacja interesów wewnętrznych. Konsekwencją takiego sposobu myślenia jest zacieranie różnicy pomiędzy tym co krajowe – wewnętrzne, a międzynarodowe – zagraniczne. Tym samym dla skutecznej analizy procesów integracyjnych nie wystarczają już instrumenty stosowane przez naukę o stosunkach międzynarodowych, lecz muszą być uzupełnione przez inne narzędzia pochodzące z analizy politologicznej, takie jak: teoria demokracji, transformacji, i wiele innych szczegółowych konceptualizacji.

Analizy oparte na modelu MLG nie próbują podważyć istotności państw narodowych jako głównych podmiotów stosunków międzynarodowych. Wskazują one jednak jednoznacznie, że są one częścią wielopoziomowego systemu rządzenia, w którym współuczestniczą różnorodni aktorzy państwowi, ponad-państwowi i wewnątrz państwowi. MLG próbują więc dostrzec proces integracyjny jako hybrydowy (ponadnarodowy-międzyrządowy) model partnerski (Bache 2004).

Lata 90. XX wieku były świadkiem odrodzenia się (nowego otwarcia) studiów europejskich⁷ wraz z rozwojem nowego strumienia teorii, które dotyczyły

Mając na względzie kompatybilność polskiej nauki z innymi systemami, powinno się bądź – śladem nauki niemieckiej – stosować terminologię angielską, bądź dokonywać tłumaczeń precyzyjnych – nawet kosztem językowej estetyki.

⁷ Między innymi w związku z dynamizacją procesu integracyjnego, właściwie już do Jednolitego Aktu Europejskiego z 1986 roku przez Traktat z Maastricht z 1992, Traktat Amsterdamski z 1997, aż po Traktat Nicejski z 2000 roku.

sprawowania władzy na wielu poziomach. Inspirowana przez komparatystyczną analizę politologiczną koncepcja MLG starała się zachować ‘bezpieczny dystans’ od międzyrządowości oraz neofunkcjonalizmu czy też supranacjonalizmu. Współcześnie owa hybrydowość koncepcji MLG zdaje się być jej zaletą pozwalającą w kompleksowy sposób zanalizować skomplikowany układ zależności w europejskim systemie politycznym. Hasło ‘wielopoziomowości’ próbuje objąć – w jednym modelu eksplanacyjnym - relacje pomiędzy polityką rodzimą i międzynarodową. Dodatkowo wskazuje na potrzebę objęcia analizą (wydawać by się mogło paradoksalnie) jednoczesnego procesu centralizacji i regionalizacji. Podsumowując, władza sprawowana na wielu poziomach pociąga za sobą koncepcję Unii Europejskiej, jako składającej się z nakładających się wielu poziomów władzy oraz z interakcji pomiędzy politycznymi aktorami tychże poziomów. Ponadto, władza sprawowana na wielu poziomach przyciąga prywatną sferę do sfery publiczno - politycznej. Razem prowadzi to do utraty kontrolującej roli państwa i wykorzystania tradycyjne rozróżnienie pomiędzy rodzimą i międzynarodową polityką.

Jednocześnie warto zauważyć, że teoretycy MLG *de facto* nie deprecjonują państwowości, wprost przeciwnie wskazują, że państwa nie tylko pozostaną graczami, ale również głównymi aktorami europejskiej polityki⁸. Idea MLG dostrzega rozproszenie władzy, jednocześnie w pewnym sensie doskwiera jej koncepcja państwowej suwerenności. Zdecydowanie największa część literatury dotyczącej MLG rozważa suwerenność poprzez pryzmat pozytywistyczny, postrzegając istnienie niezależnej państwowości jako faktycznie istniejącej. Takie rozumienie suwerenności pozostaje w relacji z westfaliańskim systemem, w którym władza – w swym wymiarze wewnętrznym i zewnętrznym – oparta jest na niezależności terytorialnej. Taką interpretację trudno jednak pogodzić z faktem, iż domniemane główne elementy suwerenności, stosowane przez rząd, nakładają się z władzą i dzielą kompetencjami z innymi aktorami na zróżnicowanych poziomach systemu europejskiego.

MLG usiłuje przezwyciężyć problemy centralizmu państwowego, poprzez stawianie czoła dynamice polityki europejskiej niejako poza suwerennością. Zdecydowanie jednak nie widzi jej jako „przestarzałego” lub „martwego” konceptu – aby spełnić ten postulat MLG w naturalny sposób skłania się w stronę

⁸ W tym momencie pojawiają się dodatkowe pytania, np. jak struktury MLG wpływają na suwerenność członków krajów UE? Czy kraje członkowskie ciągle mogą być uważane za niezależne, jeśli centrum politycznej kontroli zmienia się i nie jest już dłużej wykonywane eksklusywnie na poziomie państwa. Jeśli tak właśnie jest, co w takim razie tworzy zasadę suwerenności? Jeśli nie, czy ta koncepcja wpływa na status państwowości w UE?

ideologii konstruktywizmu w relacjach międzynarodowych. Taka orientacja oferuje alternatywną i potencjalnie bardziej efektywną drogę w wyjaśnianiu statusu suwerenności państw członkowskich w ramach procesów integracyjnych. To podejście teoretyczne poczytuje suwerenność i państwowość jako instytucjonalny fakt, który wzmacnia swoją legitymację poprzez międzypodmiotowe i między-poziomowe interakcje. Z pewnością takie rozumienie suwerenności państwa nie jest wyjątkowym dla koncepcji MLG, ale w tym wypadku istotne jest to, iż nie służy ideom anty-integracyjnym, czy euro-sceptycznym. Odważa się jednak MLG podważyć westfalską zasadę hierarchii (władzy) wewnętrznej, połączonej z zewnętrzną anarchią. System międzynarodowy – w swoim fragmencie europejskim – systematycznie odchodzi od anarchii stopniowo budując nowy układ zależności, w którym suwerenna władza ulega dyfuzji w duchu subsydiarnego funkcjonalizmu. Jej znaczna część koncentruje się ciągle na poziomie państwowego systemu politycznego, który jednak utracił monopol na jej dysponowanie i dzieli się nią z aktorami sub- i ponad- narodowymi poprzez proces integracyjny lub decentralizacyjny.

W ten sposób MLG wypracował konstatację, że – w przeciwieństwie do twierdzeń intergovernmentalistycznych – integracja europejska, jako konsekwencja procesu europeizacji, coraz bardziej posiada niezależny wpływ (tzw. europeizacja) na sposoby tworzenia i przejawiania się polityki w granicach państw członkowskich (przede wszystkim na egzekutywę, ale również legislaturę, jurysdykcję, system partyjny i inne elementy systemu politycznego). Ponadnarodowe i lokalne rządy zyskały na znaczeniu, czego rezultatem jest coraz bardziej wadliwa rola kontrolująca rządów narodowych pomiędzy tym, co zwykło być oddzielone areną polityki rodzimej i europejskiej. Tradycyjny podział komunikacji i reprezentacji przez państwo (władzę państwową i jej mechanizmy) zostają odcięte gdyż MLG otwiera wiele możliwości wyrażania interesów, tym samym podważając wyraźny podział pomiędzy rodzimą a międzynarodową polityką. Obydwie areny okazują się być zespolone w kontekście postępującej integracji europejskiej, co stanowczo odróżnia MLG od konceptualizacji supranacjonalnych. MLG nie traktuje UE jako państwa.

Na podkreślenie zasługuje fakt, że dwóch głównych teoretyków MLG – Marks i Hooghe – dystansuje się w sposób zdecydowany od intergovernmentalizmu – liberalnego podejścia międzyrządowego, kontrastując MLG z ideą państwa w centrum. Państwo jest nie tylko uważane za jednego z znaczących aktorów, ale jest głównym aktorem w tworzeniu polityki europejskiej, siła jego oddziaływania nie jest jednak widziana poprzez pryzmat pozycji negocjacyjnej rządu państwa członkowskiego, ponieważ metoda międzyrządowa przestaje być jedyną

i nieodzowną metodą tworzenia i realizowania polityki w Europie⁹. Jednocześnie ten teoretyczny punkt odniesienia wskazuje, iż państwo nie jest już uważane za jedyne (wyłącznego) znaczącego aktora, co oznacza że właściwie jest ono osłabiane przez europejską integrację. Taki stan rzeczy związany jest również z faktem, że państwo nie jest unitarnym aktorem. To zjawisko silniej widoczne jest w przypadku państw członkowskich o strukturze federalnej, gdzie ich części składowe przygotowane są do znacznej samodzielności i autonomii i w związku z tym lepiej odnajdują się w wielopoziomowym systemie politycznym.

MLG wydaje się łączyć komponenty intergovernmentalizmu i supranacjonalizmu. Ale skoro ma stanowić kompromis pomiędzy nimi (odrzucając dychotomiczne myślenie „albo albo”), musi przede wszystkim stawić czoła tym argumentom, które w przytoczonych koncepcjach mają przeciwstawny charakter.

Z zasady intergovernmentalizm i supranacjonalizm reprezentują raczej rozbieżne rozumienie samego procesu integracyjnego. Intergovernmentalizm sugeruje, że integracja jest jedynie instytucjonalizacją zamkniętej kooperacji pomiędzy członkami, współpracy wygenerowanej w celu ulepszenia strategii promocji i realizacji ich narodowych (czytaj: rządowych) interesów i korzyści. Z drugiej strony supranacjonalizm ukazuje integrację jako zachodzący proces, który postępuje poza kontrolą państw członkowskich i suwerenności i „wydraża” państwo, wraz z rozwojem ponadpaństwowych struktur, albo prościej – nowego państwa.

Odpowiedzią MLG na tę rozbieżność, jest traktowanie Unii Europejskiej, jako prawdziwie ponowoczesnego bytu politycznego. Zdecydowanie nie państwa, ale być może systemu politycznego. Określenie UE mianem systemu politycznego uzależnione jest niewątpliwie od sposobu rozumienia samego systemu politycznego. W tradycyjnym ujęciu system polityczny definiowany jest w skali państwa narodowego i obejmuje ogół organów państwowych, partii politycznych oraz organizacji i grup społecznych (formalnych i nieformalnych) uczestniczących w działaniach politycznych w ramach danego państwa oraz ogół zasad i norm regulujących wzajemne stosunki między nimi. Zarówno jego koncepcja funkcjonalna, strukturalno – instytucjonalna jak i normatywna uznaje, iż składają się na niego stosunki społeczne i instytucje, poprzez które społeczeństwo podejmuje decyzje przez większość członków społeczeństwa uważane za wiążące przez znaczny czas.

⁹ W przypadku MLG istotne jest rozróżnianie pomiędzy państwem jako instytucją, a państwem jako władzą wykonawczą, która dąży do swoich własnych interesów, co z definicji nie jest zbieżne z tzw. narodowym interesem.

Istotnymi (konstytutywnymi) elementami systemu politycznego są więc takie kategorie jak: społeczeństwo (suweren), „podejmowanie decyzji” (instytucje i procedury działania), „większość członków” i „znaczący czas” (okresowa stabilność) (Jesień 2000; 45).

Wydaje się więc, że UE wyczerpuje już wystarczające przesłanki, aby nazwać ją systemem politycznym – posiada swój (w dużym stopniu) wyemancypowany system instytucji, norm i reguł działania, swoje własne wypracowane procedury, sposoby artykułowania potrzeb i interesów formalnych i nieformalnych grup. Oczywiście brak jej jeszcze wielu elementów klasycznego modelu systemu politycznego, jak np. europejskiego systemu partii politycznych, czy europejskiej platformy medialnej, która stanowiłaby forum komunikacyjno – społecznych interakcji pomiędzy europejskimi podmiotami politycznymi. Jednak, jak słusznie zastrzega Klaus Bachmann w pracy „Konwent o przyszłości Europy. Demokracja deliberatywna jako metoda legitymizacji władzy w wielopłaszczyznowym systemie politycznym”, iż konstytucyjnego porządku wspólnotowego, np. propozycji konstytucji dla Europy, czy traktatu reformującego nie należy porównywać do konstytucji państw członkowskich (co wielu autorów chętnie czyni, usprawiedliwiając to np. federacyjnym charakterem ustrojów niektórych państw członkowskich). A czasami nawet do jakiejś wyobrażonej, niemal idealnej demokracji, która nigdzie na świecie nie istnieje, ani nawet nie istniała.” (Bachmann 2004; 11).

Unia Europejska często określana jest jako *regulatory state*, czyli państwo o charakterze regulacyjnym. Giandomenico Majone był tym autorem, który analizując współczesne przemiany zachodnich systemów politycznych i gospodarczych konkludował, iż państwo ewoluują aktualnie z formy państwa „pozytywnego” (*positive state*) w stronę państwa regulacyjnego, czyli odchodzi od swych funkcji re-dystrybucyjnych na rzecz funkcji regulujących, od scentralizowanej biurokracji do autonomicznych agend quasi rządowych, od polityki partyjno-parlamentarnej do profesjonalizującej się legislatury, od korporatywizmu do pluralistycznej kultury politycznej, od bezpośredniej do pośrednich form politycznej odpowiedzialności (Majone, 1997). Taki trend w przemianach politycznych znajduje swoje uzasadnienie w przypadku budowania unii, która już dziś stanowi specyficzny system polityczny (*polity without politics*), i dla której poszukuje się różnych form demokratycznej legitymizacji, często poza dotychczasowymi doświadczeniami demokracji bezpośredniej czy pośredniej, które znamy z państwa narodowego.

Unia nie jest już niewątpliwie organizacją międzynarodową, która najczęściej rozumiana jest jako organizacja zrzeszająca przynajmniej trzy podmioty,

utworzona dla realizacji wspólnego celu, który ma charakter międzynarodowy lub realizowany jest przez działalność międzynarodową. Organizacje międzynarodowe rozumiane są tradycyjnie jako ciała międzyrządowe, które służą konwersji preferencji państwa albo realizacji wspólnego interesu. Oczywiście w zależności od przyjętego kryterium można wymienić szereg typologii organizacji międzynarodowych, co nie jest jednak istotne z punktu widzenia prowadzonych tu rozważań. Ważne jest natomiast aby wskazać sobie cechy organizacji ponadnarodowych. Wg A. Wyrozumskiej i W. Czaplińskiego (1999) organizacja ponadnarodowa posiada prawo do stanowienia aktów prawnych wiążących dla państw członkowskich oraz znajdujących się na ich terytorium osób fizycznych i prawnych (które są bezpośrednim adresatem generowanego prawa). Posiada również autonomię sądową – wszelkie spory dotyczące wykładni owych aktów prawnych są rozpatrywane przez wspólny (wspólnotowy) organ sądowy. Wreszcie trzecią ważną cechą jest autonomia finansowa – dochody takiej organizacji nie pochodzą tylko i wyłącznie ze składek państw członkowskich, ale również z innych źródeł, np. pobieranych na granicach zewnętrznych ceł (Wyrozumska, Czapliński 1999; 256–266). Tak więc te trzy rodzaje autonomii – prawna, sądowa i budżetowa – pozwalają widzieć w UE byt ponadnarodowy.

Wspólnoty europejskie niewątpliwie tworzą więc swoisty reżim ponadnarodowy – obszar, na którym funkcjonują reguły gry ustalone zarówno przez podmioty rządowe (intergovernmentalizm) jak i ponadnarodowe (supranacjonalizm) i gwarantowane supranarodowymi mechanizmami zabezpieczającymi.

Samo istnienie (bądź nieistnienie) konstytucji nie wydaje się tutaj być istotną cechą. Co najmniej od kilkunastu lat można określić Unię jako reżim konstytucyjny, ponieważ system prawa europejskiego posiada wszelkie cechy konstytucji. Fakt, że nie ma ona postaci jednego dokumentu, na kształt np. Konstytucji RP z 1997 roku nie zmienia istoty rzeczy i przypomina raczej sytuację brytyjską, gdzie mamy do czynienia z tzw. konstytucją niepisaną.

W podsumowaniu należy stwierdzić, że pytanie o to czy Unia Europejska jest i powinna być systemem politycznym jest pytaniem bardzo istotnym i potrzebnym. Odpowiedź na to pytanie powinna jednak być udzielona w trybie wolnym od ideologicznych uprzedzeń wynikających z obaw przed europejskim super-państwem, bądź z chęci budowy europejskiej federacji.

Niewątpliwie na naszych oczach kształtuje się system polityczny, którego dotychczas nie znaliśmy, a który jest odpowiedzią na wyzwania XXI wieku. System polityczny mający charakter hybrydowy, ponieważ zawierający w sobie zarówno logikę międzyrządową, jak i logikę ponadnarodową – w zależności od poziomu podmiotu analizy.

Koncepcją teoretyczną, która pozwala ten system opisać, wyjaśnić, zrozumieć i zinterpretować może być *multi-level governance* – czyli koncepcja wielopoziomowego rządzenia. Wydaje się ona być rozsądnym kompromisem wyrosłym na bogatym dialogu ‘międzyrządowców’ z ‘liberałami’, jednocześnie wydaje się mądrze czerpać z bogatego dorobku stosowanych dotychczas ujęć teoretycznych, m.in. federalizmu, (neo)funkcjonalizmu, czy instytucjonalizmu.

W związku ze specyfiką tego podejścia naukowego, na każdym z poziomów analizy adekwatny będzie inny zestaw narzędzi badawczych (w tym pochodzących z różnych dyscyplin: stosunków międzynarodowych, demokracji, transformacji, etc.¹⁰). Warto również zauważyć, że ten fragment dyskursu europejskiego podlega silnej polityzacji ze względu na emocjonalny potencjał jaki niosą ze sobą jego podstawowe kategorie, takie jak: suwerenność, lojalność, państwo, europeizacja.

Wydaje się jednak, że – przynajmniej na gruncie naukowym – metafora ‘*multi-level governance*’ pozwala oddalić się od (wspomnianego we wstępie) terroru dychotomicznego wyboru ‘Europa ojczyzn’ vs. Stany Zjednoczone Europy i spojrzeć na proces integracyjny w Europie jako na ewolucyjny proces budowy częściowo alternatywnego, a częściowo komplementarnego (względem systemów politycznych państw członkowskich) systemu politycznego, w którym instytucjonalizują się nowe mechanizmy i kanały artykułowania potrzeb i interesów. Systemu, w procesie konstrukcji, który próbuje adoptować się do wewnętrznych oraz zewnętrznych wyzwań i ograniczeń, jak również który stanowi kompromis pomiędzy ponadnarodową presją integracyjną i morfostazą tworzących go podsystemów.

BIBLIOGRAFIA

B a c h e I., F l i n d e r s M., (red.) [2004], *Multi-level Governance*, Oxford, Oxford University Press

B a c h m a n n K., [2004], *Konwent o przyszłości Europy. Demokracja deliberatywna jako metoda legitymizacji władzy w wielopłaszczyznowym systemie politycznym*. Wrocław

B o k a j ł o W., (red.), [2002], *Federalism. Teorie i koncepcje*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego. Wrocław

B o r k o w s k i P. J., [2007], *Polityczne teorie integracji międzynarodowej*, Wydawnictwo ‘Difin’, Warszawa

H o o g h e L., (red.) [1996], *Cohesion policy and European integration: building multi-level governance*, Oxford University Press, Oxford

¹⁰ Każdy z poziomów charakteryzuje się innym racjonalne i w konsekwencji innym sposobem podejmowania decyzji.

- Jesień L., [2000], *Wybór czy inercja. Traktat Amsterdamski w świetle teorii integracji europejskiej*, Nowy Sącz
- Kinsky F., [1999] *Federalizm. Model europejski*, Wydawnictwo WAM, Kraków
- Risse-Kappen T., [1996], *Explaining the Nature of the Beast: International Relations and Comparative Policy Analysis Meet the EU*, *Journal of Common Market Studies* 34 (1)
- Rosamond B., [2000], *Theories of European Integration. The European Union Series*, Palgrave
- Ruszkowski J., Górnicz E., Żurek M., [2002], *Leksykon integracji europejskiej*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa
- Spinelli A., [1972], *The Growth of the European Movement since the Second World War*, [in:] M. Hodges (red.) *European integration*. Harmondsworth
- Trzaskowski R., [2005], *Dynamika reformy systemu podejmowania decyzji w Unii Europejskiej*. Wydawnictwo Prawo i Praktyka Gospodarcza, Warszawa
- Wallace W., [1994] *Regional Integration: The West European Experience*, **Brookings**, Washington
- Wyrozumska A., Czaplinski W., [1999], *Prawo międzynarodowe publiczne*, wyd. 1. Warszawa

Rafał Riedel (PhD)

**EUROPEAN UNION – A HYBRID POLITICAL SYSTEM.
MULTILEVEL GOVERNANCE AS A COMPROMISE BETWEEN
INTERGOVERNMENTALISM AND SUPRANATIONALISM**

Summary

This paper seeks to give an answer to the question whether the European Union has formed an emancipated political system yet, or still belongs to the supranational domain, creating only an umbrella-type institutional constellation over the traditionally understood state political systems. To answer this question, the author explores argumentation that is delivered by the specific theoretical approaches, including realist, liberal, or (neo)functional paradigms.

Special attention is paid to the *multilevel governance* model, which seems to offer a reasonable compromise for the struggling intergovernmentalists and liberals. At the same time this theoretical concept provides the researchers with descriptive and explanatory power that captures the hybrid nature of the EU at the various levels and dimensions of the integration processes in Europe.

Key words: European integration, *multilevel governance*, political system, Europeanization