

SIMON HIX  
SYSTEM POLITYCZNY UNII EUROPEJSKIEJ  
TŁUM. ANNA KOMASA

WYDAWNICTWO NAUKOWE PWN, WARSZAWA 2010, SS. 584

Od początku istnienia Unii Europejskiej trwa ciągła debata związana z próbą udzielenia odpowiedzi na pytanie: czy Unia Europejska posiada własny system polityczny? Jeśli posiada, to jakie elementy wchodzi w jego skład i co jest jego mocną, a co słabą stroną? Jeśli nie posiada, to dlaczego tak się stało i jakie czynniki miały i mają na to największy wpływ. Trudności w udzieleniu jednoznacznej odpowiedzi na tak sformułowane pytania są potęgowane przez stale zmieniającą się unijną rzeczywistość. Każdy kolejny traktat reformujący dokłada nową cegiełkę w budowie silnej, spójnej i wyraźnej dla partnerów Unii Europejskiej. Jednak w dalszym ciągu działania te są niewystarczające. Może gdyby Unia posiadała silny i wyraźnie określony system polityczny z jasno zdefiniowanym i skutecznym ośrodkiem decyzyjnym, to sytuacja wyglądałaby inaczej. Może wtedy duch integracyjny z lat 50. i 90. XX wieku odżyłby na nowo. Może wtedy nie mówiłoby się o *Unii dwóch prędkości*. Może wtedy władze w Brukseli byłyby bliżej obywateli? Może wtedy tzw. zwykły europejczyk wiedziałby, czym dokładnie jest i jak funkcjonuje Unia Europejska.

Na temat systemu politycznego UE pisali tak znakomici polscy badacze integracji europejskiej, jak profesorowie: Konstanty A. Wojtaszczyk, Kazimierz Łastawski, Jan Barcz czy Krzysztof Szczerski. System polityczny UE jest także przedmiotem analizy brytyjskiego badacza Simona Hix'a. Jest on profesorem London School of Economics, a także członkiem Akademii Brytyjskiej. Rzecz jasna, jest autorem wielu prac naukowych poświęconych szeroko rozumianym kwestiom integracyjnym.

Książka *System polityczny Unii Europejskiej* została wydana w języku angielskim w 2005 r.<sup>1</sup>, natomiast w języku polskim wydano ją w 2010 roku. Obejmuje okres do rozstrzygnięć związanych z Traktatem ustanawiającym Konstytucję dla Europy. Mimo tego, z punktu widzenia polskiego rynku wydawniczego jest to pozycja warta szczególnej uwagi. Recenzowana praca, co podkreśla sam autor, nie jest poświęcona ani historii integracji europejskiej, ani najważniejszym historycznym momentom w życiu UE (s. 27). Celem książki jest wyjaśnienie, jak funkcjonuje Unia Europejska (s. 27). Wiele elementów książki jest w dalszym ciągu aktualnych, mimo wejścia w życie Traktatu z Lizbony, który zmienił jej system polityczny.

Omawiana pozycja została napisana w porządku problemowym przy zastosowaniu metody komparatystycznej. Składa się z trzech uzupełniających się części, poprzedzonych rozbudowanym wstępem, w którym autor rozważa istotę systemu politycznego Unii Europejskiej. Część pierwsza książki jest poświęcona problemowi podziału władzy na wykonawczą, prawodawczą i sądowniczą. Część druga dotyczy zagadnienia polityki – a dokładniej rzecz ujmując jest poświęcona opinii publicznej, systemowi demokratycznemu, wliczając w to partie polityczne i wybory – a także szeroko pojętej reprezentacji interesów politycznych. Ostatnia, trzecia część recenzowanej książki opisuje kształtowanie się polityki na szczeblu UE w takich obszarach, jak regulacja jednolitego rynku europejskiego, wydatki budżetowe, unia gospodarcza i walutowa, polityka wolności i bezpieczeństwa obywateli, a także omawia newralgiczną sferę unijnej polityki zagranicznej<sup>2</sup>. Podsumowaniem części trzeciej są refleksje autora na temat Unii Europejskiej. Książka łącznie liczy 13 rozdziałów opatrzonej bibliografią, indeksem nazwisk, wykazem tabel i wykresów, wykazem skrótów, a także załącznikiem w postaci procedury podejmowania decyzji w Unii Europejskiej. Niezwykle cennym dodatkiem do polskiego wydania książki Simona Hixa jest posłowie napisane przez Monikę Poboży, będące znakomitym streszczeniem książki, wzbogaconym własnymi refleksjami, opartymi na obowiązującym Traktacie z Lizbony.

Autor recenzowanej książki stawia wiele cennych i ciekawych tez, jednak ramy objętościowe niniejszej recenzji nie pozwalają odwołać się do wszystkich. W związku z tym pragnę zwrócić uwagę na kilka z nich, które – w moim

<sup>1</sup> S. Hix, *The political system of the European Union*, Palgrave Macmillan, New York 2005.

<sup>2</sup> Unia Europejska nie jest państwem, a politykę zagraniczną prowadzą wyłącznie klasyczne państwa. Dlatego też w kontekście stosunków zewnętrznych Unii Europejskiej lepszym ich określeniem będzie używanie terminu polityka międzynarodowa Unii Europejskiej.

odczuciu – są kluczowe do zrozumienia czym *de facto* jest Unia Europejska i jej system polityczny.

Simon Hix we wstępie recenzowanej książki uznaje system polityczny Unii Europejskiej za istniejący (s. 51). Zaznacza jednak przy tym, że mimo iż Unia posiada owy system, to nie jest państwem. Dlatego też wyraźnie należy odróżnić systemy polityczne państw członkowskich UE od systemu politycznego Unii Europejskiej. Jedno z głównych założeń Simona Hixa mówi, że UE jest jednym z wariantów systemów politycznych. Unia w pewnych elementach przypomina państwo i powinna być badana w podobny sposób, zwłaszcza na gruncie ujęcia komparatystycznego, które stosuje autor książki. Według Simona Hixa, metoda porównawcza ma uniwersalne zastosowanie, gdyż ułatwia zrozumienie chociażby horyzontalnego podziału władzy między instytucjami unijnymi a państwami członkowskimi<sup>3</sup>. Na kanwie tych rozważań Simon Hix dokonuje analizy systemu politycznego UE pod kątem jego centralizacji i decentralizacji. Stwierdza, że „system polityczny UE jest w wysokim stopniu zdecentralizowany i wyizolowany, opiera się na dobrowolnym zaangażowaniu państw członkowskich i ich obywateli i jest zależny od organizacji niższego rządu (państwa członkowskie) w obszarze stosowania siły i innych form władzy państwowej” (s. 32). Wysoki poziom zdecentralizowania ogranicza sprawowanie władzy z „poziomu Brukseli”. Tym samym unijny system polityczny oparty na systemie sprawowania władzy znajduje się w permanentnej budowie. W ciągły sposób ulega hierarchizacji przy jednoczesnym wysokim poziomie ewaluacji. Obserwując ostatnie szczyty Rady Europejskiej, dominującą pozycję zaczyna zdobywać międzyrządowy komponent współpracy, który *de facto* kształtuje „Unię dwóch prędkości”. W związku z tym, jak zauważa Kazimierz Łastawski, występuje potrzeba wspólnych uzgodnień i przewyższania interesów narodowych<sup>4</sup>. Ten stan rzeczy wyraźnie pokazał grudniowy szczyt Rady Europejskiej związany z negocjacjami nad paktem fiskalnym. Dlatego też specyficzną cechą systemu politycznego UE jest jego „oddolność” polegająca na rosnącej roli państw członkowskich, co w konsekwencji prowadzi do sytuacji, w której realizacja zadań na szczeblu unijnym jest w coraz to większym wymiarze zależna, zgodnie z tym, co pisał Anthony Giddens, od „narodowej woli politycznej”<sup>5</sup>.

<sup>3</sup> S. Hix, *Study of the European Community. The Challenge to Comparative Politics*, „West European Politics” 1994, nr 4, s. 24.

<sup>4</sup> K. Łastawski, *Specyficzny charakter systemu politycznego Unii Europejskiej*, „Polityka i Społeczeństwo” 2011, nr 8, s. 190.

<sup>5</sup> A. Giddens, *Europa w epoce globalnej*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2009, s. 202.

Zgodnie z polskim tłumaczeniem oryginału książki „The Political System of the European Union” w rozdziale pierwszym Simon Hix dokonuje podziału władz na wykonawczą, prawodawczą i sądowniczą<sup>6</sup>. Na początku należałoby zadać pytanie, czy monteskiuszowski podział władz można stosować wobec innych podmiotów niż państwa. W żadnym fragmencie książki autor nie udziela jednoznacznej odpowiedzi na to pytanie, tym samym nie odpowiadając wprost na inne pytanie, czy zasada trójpodziału władzy ma faktyczne zastosowanie przy analizie systemu politycznego UE. Problem dotyczy zwłaszcza zagadnień związanych z pojęciem władzy politycznej, której Unia Europejska jako organizacja międzynarodowa nie posiada w takim stopniu, jak państwo. Co prawda sam autor nie prowadzi na ten temat rozważań, ale brak ten uzupełnia w posłowie Monika Poboży (s. 489–491). W tym kontekście warto przytoczyć cytowaną w posłowie Jadwigę Staniszkis, która pisze, że władza zmienia się pod wpływem globalizacji przez co staje się bezosobowa i trudna do wpasowania w schemat jednoznacznej hierarchii (s. 492). Wydaje się, że przyjęcie przez Simona Hixa koncepcji Monteskiusza było spowodowane chęcią zaprezentowania większej przejrzystości w procesie podejmowania decyzji w UE. Pokrótce, analizując rozdziały poświęcone władzy wykonawczej, prawodawczej i sądowniczej, można odnieść wrażenie, że autor przejrzysto, sprawnie i profesjonalnie zaprezentował każdą z tych władz w odniesieniu do UE, udowadniając jednocześnie, że podział ten nadaje się do zastosowania w Unii Europejskiej.

Jak wspomniałem wcześniej, część druga recenzowanej książki dotyczy szeroko pojętej polityki. Autor stawia tezę, że do końca lat 90. XX wieku Unia Europejska była stabilnym systemem rządów głównie dlatego, że w interesie jej przywódców było promowanie integracji europejskiej, a także niedopuszczenie do odsunięcia na dalszy plan interesów narodowych. Efektem tego, według Simona Hixa, był tzw. konsens permissywny, gdzie obywatele z chęcią przekazywali odpowiedzialność związaną z integracją europejską na ręce swoich przywódców (s. 216). Jednak z biegiem lat konsens sam w sobie zaczyna upadać w związku z malejącą liczbą zwolenników integracji europejskiej. Nie znaczy to, że spada liczba euroentuzjastów, a wzrasta eurosceptyków. Jestem zdania, że w coraz większym wymiarze kształtuje się trzecia grupa, tzw. eurorealistów, czyli tych części społeczeństw państw członkowskich, które wyraźnie oddzielają i odróżniają zyski od kosztów związanych z integracją europejską. To z kolei generuje pytania o atrakcyjność wspólnotowego modelu

<sup>6</sup> Oryginalna wersja anglojęzyczna zawiera sformułowania, takie jak Executive Politics, Legislative Politics i Judicial Politics.

integracji, co niewątpliwie osłabia sam system polityczny UE, powodując jego odśrodkową erozję. Do tego samego przyczynia się także, poruszany przez autora recenzowanej książki, problem tzw. deficytu demokracji. W książce wskazano kilka jego przyczyn, do których zaliczono zbyt duży zakres władzy wykonawczej, czy też ówczasie<sup>7</sup> zbyt słabą pozycję Parlamentu Europejskiego. Simon Hix stawia tezę, że podstawowym problemem, z jakim boryka się system polityczny UE, jest brak bardziej bezpośredniego systemu demokratycznego (s. 249). Obywatele Unii Europejskiej są tylko przedmiotem procesu o nazwie integracja europejska, a nie jego podmiotem<sup>8</sup>. W związku z tym tak długo, jak tendencja ta nie ulegnie zmianie, tak długo europejscy liderzy nie będą w stanie poradzić sobie z kluczowymi problemami stojącymi przed Europą. W przypadku tradycyjnego państwa sytuacja wygląda inaczej. Władza, chcąc nie chcąc, musi brać pod uwagę opinię i wolę wyborców, gdyż w przeciwnym razie dozna porażki w kolejnych wyborach. To z kolei wymusza na narodowych partiach politycznych konieczność dyskusji nad kluczowymi zagadnieniami z punktu widzenia interesu państw. W Unii Europejskiej tego zwyczajnie brakuje. Co prawda Traktat lizboński wprowadza zmiany zwiększające uczestnictwo obywateli w życiu politycznym UE<sup>9</sup>, jednak w dalszym ciągu są to decyzje niewystarczające, a Unia Europejska, pragnąc odgrywać kluczową rolę w stosunkach międzynarodowych, musi stopniowo upodabniać się do państwa. W przeciwnym razie będzie marginalizowana przez kluczowych aktorów międzynarodowej sceny politycznej.

W ostatniej, trzeciej części książki pt. „Kształtowanie polityki na szczeblu unijnym” warto w kilku zdaniach odnieść się do stosunków zewnętrznych Unii Europejskiej omówionych przez autora. Na początku należałoby wskazać element krytyczny tej części książki związany z właściwym nazewnictwem stosunków zewnętrznych UE. Zgodnie z teorią politykę zagraniczną mogą prowadzić wyłącznie państwa. Mimo tego, że termin „polityka zagraniczna UE” wszedł na dobre do kanonu tak polskiej, jak i zagranicznej literatury przedmiotu, to nie do końca jest on właściwy. Bardziej adekwatne jest

<sup>7</sup> Jak wspomniano wcześniej, recenzowana książka zakresem merytorycznym obejmuje okres do Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy. O funkcjonowaniu Parlamentu Europejskiego po wejściu w życie Traktatu z Lizbony zob. szerz. J.M. Fiszer (red.), *Parlament Europejski po Traktacie z Lizbony*, Instytut Studiów Politycznych PAN, Warszawa 2011.

<sup>8</sup> J.M. Fiszer, *Istota, przesłanki i perspektywy modernizacji Unii Europejskiej*, „Myśl Ekonomiczna i Polityczna” 2011, nr 4, s. 120.

<sup>9</sup> Mowa m.in. o nadaniu Kartie Praw Podstawowych charakteru wiążącego czy też przyznaniu obywatelom prawa inicjatywy legislacyjnej, tzw. inicjatywy ludowej.

użycie terminu „polityka międzynarodowa UE” lub też użyte przez autora pojęcie „polityki globalnej Unii Europejskiej” (s. 471). Simon Hix definiuje też główną przyczynę słabości polityki międzynarodowej Unii Europejskiej. Cytując Christophera Willa, pisze, że głównym problemem UE w obszarze związanym ze stosunkami zewnętrznymi w zakresie zarówno politycznym, jak i bezpieczeństwa są rozbieżności między możliwościami a oczekiwaniami (s. 463). Unijne otoczenie domaga się, aby UE odgrywała kluczową rolę w stosunkach międzynarodowych, zwłaszcza w kontekście rozwiązywania kryzysów regionalnych. Jednak, jak pisze autor w recenzowanej książce, UE nie ma wystarczających zasobów instytucjonalnych ani legitymizacji politycznej, by takie działania podejmować. Rzecz jasna, brytyjski politolog nie wziął pod uwagę zmian, które wprowadził Traktat z Lizbony w postaci powołania do życia stałego przewodniczącego Rady Europejskiej, Wysokiej Przedstawiciel ds. Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa i podległej mu Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych. Niemniej, ówczesnie postawiona teza w dużej części jest dalej aktualna. Nowe instytucje co prawda wzmocniły instytucjonalny wymiar polityki międzynarodowej UE, jednak nie w takim stopniu, jak wszyscy tego oczekiwali. Problemem nie do rozwiązania pozostaje międzyrządowy charakter współpracy w zakresie WPZiB. Simon Hix wyjaśnia, dlaczego tak się dzieje, odwołując się do tezy postawionej przez Pinera Tanka, który twierdzi, że „utrata niezależności gospodarczej w rezultacie integracji gospodarczej i wspólnej polityki handlowej wzmocniła państwa członkowskie w ich postanowieniu o zachowaniu niezależności w obszarze polityki zagranicznej i bezpieczeństwa” (s. 474). W konsekwencji żaden z przyjętych dotychczas traktatów reformujących (amsterdamski, nicejski i lizboński) nie zmienił formy współpracy w z międzyrządowej na wspólnotową. Kolejne także nie będą w stanie tego dokonać. Simon Hix, kończąc wątek o polityce międzynarodowej UE, stawia pytanie, czy Unia ma szansę stać się „miękkim mocarstwem”? Analizując postanowienia Traktatu z Lizbony i reformy dotyczącej WPZiB – nie jest to możliwe. Poza tym wewnętrzna sytuacja UE nie pozwala unijnym decydentom myśleć poważnie o poprawie miejsca UE w świecie – wewnętrzne problemy gospodarcze przykrywają międzynarodowe ambicje Unii Europejskiej.

W posłowniu do recenzowanej książki Monika Poboży zwraca też uwagę na wysoki stopień jej „polityczności” (s. 488), co w mojej ocenie również jest jej zaletą. Dodatkowo, mimo że jest to w pewnym sensie podręcznik akademicki, to jego zaletą jest prezentacja funkcjonalnego oblicza Unii Europejskiej. Autor w swoich rozważaniach nie kładzie nacisku na formalnoprawny aspekt funkcjonowania Unii Europejskiej, ale w dużej mierze skupia się na

jej praktycznym funkcjonowaniu. Do momentu wejścia w życie postanowień Traktatu z Lizbony recenzowana książka bez wątpienia wypełniała lukę na polskim rynku wydawniczym w obszarze związanym z integracją europejską. Zaletą formalną recenzowanej książki jest jej dobra podstawa teoretyczna. Autor każdy kolejny rozdział rozpoczyna od teoretycznych rozważań nad danym zagadnieniem.

Niedopatrzeniem ze strony wydawcy recenzowanej książki jest nieumieszczenie nazwiska recenzentów polskiego wydania *Systemu politycznego Unii Europejskiej*. Dodatkowo, we wstępie książki nie ma odniesienia do dorobku polskiej literatury związanej z systemem politycznym Unii Europejskiej, a niewątpliwie ukazało się co najmniej kilka prac godnych uwagi. Błędem było także pięcioletnie oczekiwanie na przetłumaczenie książki na język polski, choć ufam, że duża część osób zainteresowanych poruszaną w pracy tematyką wcześniej dotarła do wydania anglojęzycznego. Jednak mimo częściowej dezaktualizacji *System polityczny Unii Europejskiej* autorstwa Simona Hixa w dalszym ciągu jest ważną lekturą dla badaczy współczesnych procesów integracyjnych. Co ciekawe, jeszcze w 2011r. Simon Hix wraz z Bjørn'em Høyland'em wydał trzecią edycję książki poświęconą także systemowi politycznemu Unii Europejskiej<sup>10</sup>.

*Adrian Chojan*

---

<sup>10</sup> S. Hix, B. Høyland, *The Political System of the European Union*, 3rd Edition, Palgrave Macmillan, New York 2011.