GLOBALNIE · #POLITYKA NARODOWA

KTO RZĄDZI W UNII EUROPEJSKIEJ? ROZWAŻANIA O WŁADZY FORMALNEJ I REALNEJ W UE

Krzysztof Głowacki · 18 lipca 2025

Struktury unijne cechuje duże zagmatwanie kompetencji pomiędzy różnymi instytucjami. Władza ustawodawcza miesza się z wykonawczą, a władza sądownicza de facto wkracza w kompetencje władzy ustawodawczej.



W Unii Europejskiej współistnieje ze sobą wiele uzupełniających się mechanizmów władzy. Zrozumienie najważniejszych z nich jest istotne dla określenia, czym dziś jest ta ponadnarodowa organizacja i w jaki sposób kształtuje naszą rzeczywistość społeczną.

Główny bohater książki Franza Kafki – K. – w otwierającej scenie długo wpatruje się w pozorną pustkę, za którą w rzeczywistości kryje się potężny, tytułowy zamek. Jedna z pierwszych napotkanych przez K. osób twardo oznajmia mu: „Wieś ta należy do zamku. Kto tu mieszka lub nocuje, mieszka lub nocuje do pewnego stopnia w zamku, nikomu jednak nie wolno tego uczynić bez hrabskiego zezwolenia". We wsi panują reguły, które trudno pojąć zarówno bohaterowi, jak i samemu czytelnikowi. Pozornie przejrzysta struktura urzędnicza okazuje się tym bardziej skomplikowana, im bardziej K. próbuje w nią wniknąć i ją zrozumieć. Kafka ukazuje w swojej książce uwikłanie swojego bohatera w niezrozumiały system, który pomimo swojego skomplikowania porządkuje rzeczywistość i skutecznie zwalcza wszelkie próby buntu.

Choć każdy system polityczno-społeczny cechuje się pewnym stopniem skomplikowania, to najczęściej podstawowe zasady jego działania są stosunkowo łatwe do przekazania przeciętnemu obywatelowi. Każdy średnio rozgarnięty Polak rozumie, że oprócz formalnych hierarchii w Państwie istnieją także te wynikające chociażby z matematyki parlamentarnej. Stąd często większa faktyczna władza szefa partii rządzącej niż głowy państwa, jaką jest prezydent. Konia z rzędem temu, kto potrafi w prostych słowach wytłumaczyć hierarchię sprawczości w strukturach Unii Europejskiej. UE, będąca prawnie i w teorii organizacją o przejrzystych zasadach, w rzeczywistości cechuje się ponadprzeciętnym stopniem skomplikowania, niedostępnym do zrozumienia bez dogłębnej analizy. W takich warunkach nieraz trudno się zorientować, gdzie zapadają rzeczywiste decyzje odnośnie do kluczowych spraw dla europejskiej wspólnoty. Warto pochylić się nad formalnymi i nieformalnymi mechanizmami władzy w Unii Europejskiej, aby choć w niewielkim stopniu mieć pogląd na to, jak działa ta ponadnarodowa organizacja. W przeciwnym razie na starcie wpisujemy się w schemat wspomnianego K., który choć próbuje zabiegać o swoje interesy, to nie jest w stanie nawet zrozumieć, kto jest jego rywalem.

Struktura z podręczników do WOS-u

Trudno jednoznacznie określić przynależność instytucji UE do poszczególnych elementów tradycyjnego, monteskiuszowskiego trójpodziału władzy. Struktury unijne cechuje duże zagmatwanie kompetencji pomiędzy różnymi instytucjami. Władza ustawodawcza miesza się z wykonawczą, a władza sądownicza *de facto* wkracza w kompetencje władzy ustawodawczej. Jest to o tyle paradoksalne, że przecież głównym zarzutem UE wobec karconych w ostatnich latach przez nią Polski i Węgier jest nic innego jak właśnie łamanie tegoż mitycznego trójpodziału władzy. Odkładając na bok złośliwości, spróbujmy chociaż powierzchownie podsumować kompetencje poszczególnych organów unijnych.

Jedyną wybieraną bezpośrednio przez obywateli instytucją UE jest Parlament Europejski (PE), w którym 5-letnie kadencje sprawuje 705 (od kolejnej kadencji już 720) europosłów ze wszystkich 27 krajów członkowskich. Parlament pełni funkcję ustawodawczą, ale nie ma inicjatywy ustawodawczej. Oznacza to, że uchwala, wspólnie z Radą Unii Europejskiej (ciało złożone z ministrów krajów członkowskich), akty prawne UE, opierając się na wnioskach Komisji Europejskiej. Oprócz tego Parlament Europejski m.in. ustanawia budżet UE (ponownie wspólnie z Radą UE), zatwierdza skład Komisji Europejskiej i pełni szereg innych, mniej znaczących funkcji. Parlament Europejski w swoich kompetencjach ma przypominać więc parlament, jaki kojarzymy z ustrojami państw demokratycznych. Sprawowana przez PE władza ustawodawcza jest jednak współdzielona z innymi instytucjami, ponieważ to nie europarlamentarzyści przedkładają projekty prawa unijnego.

Komisja Europejska (KE) jest organem odpowiedzialnym za wdrażanie decyzji Parlamentu Europejskiego i Rady Europejskiej. Oprócz wspomnianego powyżej przedkładania projektów ustaw, którą to kompetencję sprawuje samodzielnie, wdraża w życie prawo i wykonuje budżet UE. Jest więc organem wykonawczym, w dużym stopniu analogicznym do rządów państw narodowych. Zasiada w niej 27 komisarzy (po jednym z każdego państwa członkowskiego), będących odpowiednikami ministrów. W przeciwieństwie do systemu, który znamy z rodzimego podwórka, KE jest zarówno „autorem" prawa, jak i jego wykonawcą, a w funkcji legislacyjnej jest wspierana przez Parlament Europejski i Radę Europejską.

Rada Europejska (RE) składa się z przywódców państw europejskich. Organ ten wyznacza kierunki roz-

woju UE, głównie poprzez konkluzje ze szczytów, które odbywają się minimum raz na kwartał. Raz na 5 lat RE przyjmuje także strategie rozwoju organizacji. Rada nie stanowi ani nie wykonuje prawa unijnego. Jest niejako mózgiem strategicznym wspólnoty europejskiej. To ona ma wyznaczać cele krótko- i długoterminowe innym instytucjom i pokazywać kierunek, w jakim ma podążać UE.

Głównym organem sądowniczym UE jest Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej. Ta instytucja, budząca ostatnimi laty w Polsce sporo kontrowersji, ma za zadanie zapewniać jednolitą wykładnię prawa UE w krajach członkowskich oraz dbać o jego przestrzeganie przez państwa oraz instytucje europejskie.

Tyle z podręcznikowej teorii na temat głównych instytucji Unii Europejskiej. Jak jednak w UE wyglądają nieformalne mechanizmy władzy? Odpowiedź nie jest prosta, a publicystyka roi się od prób wyjaśnienia tego zagadnienia. Rozważmy główne teorie wyjaśniające problem tego, kto sprawuje realną władzę w UE.

Narzędzie realizacji interesów narodowych

Popularne (szczególnie na prawicy) przekonanie głosi, że realna władza w Unii Europejskiej jest sprawowana przez największe państwa członkowskie. Do najważniejszych graczy w UE po Brexicie należą przede wszystkim Niemcy i Francja. Nie trzeba być znawcą polityki europejskiej, żeby odnaleźć przykłady dominacji mocnych nad słabymi w strukturach UE.

W 2016 r. Jean-Claude Juncker został zapytany o to, dlaczego Komisja Europejska nie reaguje na brak realizacji przez Francję założeń Paktu Stabilności i Wzrostu. W myśl tego porozumienia kraje Unii zostały zobligowane do ograniczania deficytu budżetowego do maksymalnie 3% swojego PKB. Przewodniczący KE odpowiedział prosto i wymownie: „Bo to Francja". Komiczna wypowiedź Junckera nie była z pewnością do śmiechu chociażby przedstawicielom Węgier, które to za nadmierny deficyt zostały ukarane utratą części pieniędzy z Funduszu Spójności. Co różni Francję i Węgry? Z pewnością wielkość i wpływy. Zasady wspólnoty są nieprzekraczalne, gdy nie ma się wystarczających argumentów politycznych w ręku, aby móc sobie pozwolić na ich nagięcie. A takie ma silna gospodarczo Francja. Niedawno francuska minister transformacji energetycznej poinformowała pisemnie unijną komisarz ds. energii, że rząd Francji nie zamierza płacić kar za przekroczenie deadline'u transformacji energetycznej kraju. Niedotrzymywanie terminów czy odmawianie płatności kar, które w przypadku polskiego rządu były w lewicowych i liberalnych mediach przedstawiane jako wystąpienia przeciwko jedności europejskiej, w wielu krajach starej Unii są normą i zwykłym instrumentem polityki. Wpływy można jednak wykorzystywać nie tylko dla tworzenia wyjątków od reguł, lecz także dla ustawiania tych reguł pod siebie. I tutaj również nie trzeba szukać daleko.

> Sztandarowym przykładem nadzwyczajnej sprawczości naszego wielkiego sąsiada zza Odry jest sprawa gazociągu Nord Stream i polityki klimatycznej UE. Wielka ekologiczna transformacja europejskiej energetyki miała bazować na gazie ziemnym, który przypadkowo akurat miał płynąć gazociągami z Rosji do Niemiec. Jednocześnie wbrew faktom i zdrowemu rozsądkowi Europejczycy mieli pozbywać się energii atomowej, jako tej rzekomo szkodliwej dla środowiska. Ustawienie pod niemieckie dyktando ogromnej i ważnej gałęzi polityki, jaką jest polityka energetyczna, oczywiście nie było podyktowane obiektywnymi przesłankami ekologicznymi. Wszakże gaz ziem-

> ny również jest paliwem kopalnym i trudno o większy absurd niż zamykanie ekologicznych elektrowni atomowych, aby czerpać energię z tego źródła. Jednak cały aparat władzy europejskiej nie miał siły przeciwstawić się takiemu nieuczciwemu modelowi przemian przemysłu energetycznego, choć w sposób jasny stanowił on zagrożenie dla państw Europy Środkowo-Wschodniej. Innym przykładem jest głośny projekt zakazu sprzedaży aut spalinowych od 2035 r. Na ostatniej prostej zostało w nim zawarte wyłączenie dla samochodów z silnikiem na tzw. e-paliwa. Niemcy stanęły w obronie swojego przemysłu motoryzacyjnego i wynegocjowały przepisy dla niego korzystne pomimo ich logicznej sprzeczności z filozofią Zielonego Ładu. Przykładów specjalnych mocy (a czasem specjalnych względów), jakie mają niektóre państwa w Unii Europejskiej, można by wypisywać dziesiątki albo i setki. Czy to jednak świadczy o tym, że UE jest jedynie narzędziem w rękach najmocniejszych? Byłoby to duże uproszczenie.

Oczywiście można powiedzieć, że naturalną cechą nowoczesnego świata jest rywalizacja między narodami i nie można jej uniknąć. Trudno oczekiwać, że dzięki UE zaniknie naturalna konkurencja, w której to silniejsi są zazwyczaj górą (choć należy dodać, że obywatele UE w oficjalnej propagandzie są mamieni taką utopijną wizją wspólnoty, która nie rywalizuje, a tylko współpracuje). Unia Europejska w swoim założeniu łagodzi spory, które być może i tak by istniały, gdyby jej nie było. Wszakże o to w całym projekcie zjednoczenia Europy chodziło – wojny miały być zastąpione zdrowszym dla wszystkim konkurowaniem, przynoszącym koniec końców wykuwanie dobrych rozwiązań i wzrost gospodarczy. Trudno odmówić po części słuszności takiemu spojrzeniu. Być może konflikt pomiędzy europejskim zachodem, południem i wschodem wcale nie byłby mniejszy, gdyby Unia nie istniała. Argumentacja ta ma jednak pewną słuszność, jedynie gdy odnosi się do ekonomicznych aspektów wspólnoty. Duży, wspólny rynek wymaga ustępstw w imię większej korzyści. Narzucanie swojej woli przez silniejszych można uznać za zło konieczne, prowadzące do większego dobra. Dziś największe spory w UE przeniosły się jednak na poziom dużo głębszy. Nie debatujemy wyłącznie o granicach, w jakich wielcy gracze mogą się poruszać, aby utrzymać prymat gospodarczy. Za pośrednictwem Unii Europejskiej regulowane jest to, czym możemy się przemieszczać, jak możemy ocieplać nasze domy lub co możemy uprawiać w naszym ogródku. Przez różne kraje przetaczają się spory o to, jak głęboko sądy europejskie mogą ingerować w interpretacje prawa krajowego. Unia ma ochotę regulować coraz to kolejne i kolejne aspekty życia społecznego i politycznego państw członkowskich, zawłaszczając „kompetencje współdzielone" oraz te, które do tej pory pozostawały w kompetencji suwerennych decyzji członków UE, nie wyłączając z tego chociażby obronności. Dalsze „zacieśnianie więzów" pomiędzy państwami członkowskimi oznacza dziś brutalną walkę o regulacje, które dla kogoś są korzystne, a dla kogoś innego już nie. Mechanizm, który na pewnym etapie rozwoju UE (choć uczciwie trzeba dodać: ten etap już dawno za nami) stabilizował relacje między państwami, dziś stał się niebezpiecznym narzędziem narzucania swojego interesu słabszym. Kierunek dalszego zacieśniania relacji z pewnością jest w interesie Niemiec i Francji, skąd zresztą wypływają projekty centralizacji UE. Warto jednak zauważyć, że całe powyższe rozważania odbyły się niejako poza podręcznikową strukturą władzy, zarysowaną w poprzednim rozdziale. Tak jak w głośnej książce *Porozmawiajmy jak dorośli*, w której grecki minister finansów Janis Warufakis w poszukiwaniu osoby decyzyjnej w kwestii polityki Unii wobec kryzysu toczącego jego kraj, pałętając się od instytucji do instytucji, w końcu orientuje się, że aby coś osiągnąć, musi rozmawiać z rządem niemieckim. W tym wszystkim jednak trudno za-

rysować prosty obraz władzy wspomnianych dwóch państw nad innymi. Sprawa jest dużo bardziej skomplikowana, a część argumentów przemawia za interesami innych ośrodków władzy.

UE jako państwo „unijczyków"

> A co jeżeli nie jesteśmy świadkami instrumentalnego wykorzystania UE do realizacji partykularnych interesów narodowych, a w rzeczywistości na naszych oczach rodzą się nowe Stany Zjednoczone Europy? To, że w przypadku UE mamy do czynienia z *de facto* tworem państwowym, nie powinno już budzić wątpliwości. Dylematem jest, jaka jest aktualnie relacja struktur europejskich w stosunku do struktur państw członkowskich. Napięcie to urzeczywistnia się pomiędzy Komisją Europejską, będącą swoistym rządem europejskim, a Radą Europejską, składającą się z przedstawicieli państw członkowskich.

Zauważmy, że trudna do uchwycenia w rozważaniach o sprawczości różnych instytucji UE jest rola jedynej wprost wybieranej przez obywateli – Parlamentu Europejskiego. Skład Komisji Europejskiej, choć formalnie zatwierdzany przez PE, w rzeczywistości zależy przede wszystkim od układu sił pomiędzy państwami członkowskimi, Rada Europejska to zaś gremium zrzeszające polityków kierujących poszczególnymi państwami. Wybory do Parlamentu Europejskiego w rzeczywistości nie mają więc większego wpływu na kształt Unii Europejskiej, bo od PE niewiele zależy. Jego kompetencje są w rzeczywistości sprowadzone do zatwierdzenia składu KE, spraw kontrolnych oraz masy rzeczy kompletnie nieistotnych. W teorii PE mógłby znacząco wpływać na proces legislacyjny, ale w praktyce rzadko kiedy to właśnie tam ważą się losy prawodawstwa Unii Europejskiej, gdyż decyzje zapadają na poziomie inicjatywy ustawodawczej w KE, a projekt bez szans przejścia przez PE po prostu zwykle do niego nie trafia. To właśnie z tej instytucji wychodzą tony często wyśmiewanych absurdów i rezolucji zakładających naprawianie całego świata.

Wychodzi na to, że przeciętny obywatel kraju członkowskiego jakikolwiek wymierny wpływ na politykę europejską ma wówczas, gdy głosuje w wyborach parlamentarnych. Wówczas może liczyć, że przedstawiciel jego formacji będzie miał szanse wejść w skład rządu i wywierać wpływ na jego politykę w Europie. Dochodzimy tutaj do specyficznego paradoksu, celnie opisanego w eseju Dariusza Lipińskiego *Czy Unia Europejska przetrwa 2024 rok?*. Z perspektywy suwerennościowej powinno wydawać się korzystne, że największy wpływ na kształt polityki UE mają państwa narodowe. To daje nam bezpośrednie narzędzie wpływu na Unię. Jednak to, co sprzyja podmiotowości państw narodowych w przypadku luźnego związku państw, staje się mechanizmem niszczącym wolę demokratyczną w przypadku superpaństwa. W efekcie przenoszenia kolejnych kompetencji państw-członków do Rady Europejskiej i pokus likwidowania weta w tymże gremium, z punktu widzenia polityki europejskiej, głos przeciętnego Polaka nie ma znaczenia zarówno w wyborach do PE, jak i w wyborach krajowych. Pałeczkę decyzyjności w Radzie Europejskiej przejmują najsilniejsi gracze, co byłoby kolejnym argumentem za UE jako narzędziem realizacji interesów narodowych. Wracając jednak do opisanych wcześniej podręcznikowych kompetencji poszczególnych instytucji: Rada Europejska wyznacza kierunki rozwoju Unii, wykonawcą tej polityki jest zaś Komisja Europejska. Dalsza centralizacja UE pozwala więc wyznaczać drogę na mapie szefom państw o największej sile przebicia, ale ster coraz mocniej będą trzymać urzędnicy europejscy.

Już teraz doskonale widać ten specyficzny tandem na przykładzie Zielonego Ładu, który w kontekście niniejszych rozważań będzie nas interesował jeszcze z jednego powodu, o którym w kolejnym akapicie. Kierunek na stanie się „zielona potęgą" jest bowiem realizowany właśnie przez Komisję Europejską, której decyzje bez żadnej racjonalnej kontroli demokratycznej i debaty publicznej zaczynają być odczuwalne przez coraz to szersze grupy społeczne. Protesty rolników związane z Zielonym Ładem pokazują, jak bardzo daleko od obywatela zapadają obecnie decyzje w strukturach Unii Europejskiej. Gdy w Polsce rządy Zjednoczonej Prawicy ogłosiły projekt znany jako „Piątka dla zwierząt", sprawa odbiła się szerokim echem. Urządzane były debaty telewizyjne, rozgorzały dyskusje publicystów, a politycy musieli się tłumaczyć przed zdenerwowanym elektoratem ze swoich pomysłów. Kto analogicznie dyskutował o kształcie Zielonego Ładu? Ilu ludzi w ogóle rozumie, czym jest ten program? Trudno oprzeć się wrażeniu, że większość obywateli o tym, że coś takiego w ogóle istnieje, dowiedziała się przy okazji rolniczych blokad. Nawet dziś wiedza na temat zawartości tego kluczowego dla wielu dziedzin życia społecznego programu sprowadza się najczęściej do kilku haseł, związanych z ugorowaniem pól czy ocieplaniem budynków. A przecież ma to dotknąć nas wszystkich. Proces decyzyjny co do istotnych, konkretnych zapisów prawa unijnego nie tylko oddalił się od kierownictwa państwa, lecz także nie podlega debacie publicznej na takich zasadach, jak stanowienie prawa krajowego. Jednak skutek jest ten sam, a przeciętnemu Kowalskiemu jest wszystko jedno, czy musi płacić dodatkowe podatki bo tak ustalono w polskim sejmie czy w brukselskich gabinetach.

Drugą ważną sprawą dla niniejszego wywodu, którą pokazuje Zielony Ład jest to, że w istocie jest to dla Unii program tożsamościowy. Każde państwo potrzebuje jakiejś idei czy sensu istnienia. Inaczej dochodzi do jego stopniowego rozkładu. Unia Europejska, legitymizująca się przez długi czas gwarancją wzrostu gospodarczego i bogacenia się społeczeństw, zaczyna dochodzić do ściany. W obliczu przesuwania się centrów świata poza Europę politycy unijni wymyślili, że nową europejską tożsamością będzie zaistnienie jako światowa potęga moralna, wyrażająca się przez restrykcyjną politykę środowiskową. I tak Europejczycy mają być najbardziej „zieloni" i „zero waste". Mają generować jak najmniej zanieczyszczeń oraz CO_2, jeść tylko zdrowe warzywa i generalnie jak najmniej przeszkadzać Matce Naturze. Wydaje się, że oprócz szeregu innych celów jest to chęć zbudowania nowego sensu dla państwowości europejskiej oraz dla wykreowania tożsamości obywatela europejskiego. Dalsze przesuwanie kompetencji w kierunku organów unijnych nie znajdowałoby uzasadnienia, gdyby główny sens istnienia wspólnoty pozostał w granicach czysto ekonomicznych. Aby być bardziej ekologicznym, potrzebna jest większa wola politycznego centrum ponad partykularyzmami poszczególnych społeczeństw. To właśnie wokół tematów ochrony środowiska i ratowania planety będzie ogniskować się polityka unijna w najbliższych latach, a może i dekadach. Jeśli plan będzie realizowany, politycznie będzie skutkować coraz większą władzą Unii Europejskiej nad rządami narodowymi oraz dążeniem do intensyfikacji tworzenia tożsamości europejskiej jako alternatywy dla tożsamości narodowych.

Unia jako zakładnik interesów kastowych i korporacyjnych

Jak głosi stare porzekadło: „Gdy nie wiadomo, o co chodzi, to chodzi o pieniądze". Niektórzy do tego wyświechtanego sloganu dodają jeszcze władzę. Jak próbowałem wykazać powyżej, mało kto jest w stanie w sposób prosty zrozumieć funkcjonowanie Unii Europejskiej, zarówno w jej zagmatwanych mechanizmach formalnych, jak i w nieformalnych stosunkach władzy. Skoro nie wiadomo, o co chodzi w Unii Europejskiej, to być może za kierunkami jej rozwoju stoją inni gracze? W myśl takiej teorii UE mia-

łaby być tylko atrapą, za którą chowają się interesy wielkich korporacji oraz innych grup interesu, takich jak np. elity sędziowskie.

Nie jest żadną tajemnicą, jak wielu lobbystów wielkiego biznesu przechadza się po korytarzach instytucji europejskich. Nic dziwnego, wszakże korporacje mają duży interes w tym, aby wpływać na unijne regulacje. Nie jest to zresztą nic zupełnie wyjątkowego. Lobbing jest zjawiskiem legalnym i regulowanym, podlegającym społecznej kontroli. Skala tego, w jakim stopniu jest on uprawiany w UE, budzi jednak wątpliwości. Samo Google deklaruje zatrudnianie 30 lobbystów działających przy instytucjach unijnych. Podobną liczbę osób zatrudnia organizacja BusinessEurope, zresztą najaktywniej lobbujący podmiot w strukturach UE (przynajmniej według oficjalnych raportów). W unijnym rejestrze widnieje ok. 12 500 organizacji lobbingowych, zatrudniających ok. 50 tys. pracowników. Czego dotyczy praca tych ludzi, pokazują dane organizacji Transparency International (TI). W ostatnich latach najwięcej spotkań lobbingowych dotyczyło, co dość oczywiste, Zielonego Ładu. Organizacja odnotowała 3737 takich kontaktów z urzędnikami Komisji Europejskiej oraz 6627 z urzędnikami Parlamentu Europejskiego. Oczywiście, jak już wspomniano, lobbing nie jest niczym zakazanym, a wiele jego aspektów należy uznać za pozytywne. W ten sposób kontakt z polityką europejską mogą utrzymywać np. związki zawodowe czy organizacje pozarządowe. Raport TI pokazuje jednak, że aż 64% spotkań w Komisji Europejskiej to spotkania z przedstawicielami firm bądź zrzeszeń komercyjnych, a tylko 27% to interesanci niekomercyjni. Dodatkowo to właśnie wielkie firmy, dzięki zrzeszaniu się w sieci, *de facto* duplikują czas poświęcony na namawianie polityków na wprowadzanie przepisów odpowiednich dla swoich interesów. Chodzi o to, że przykładowo Volkswagen może prowadzić nacisk zarówno przez swoich bezpośrednich przedstawicieli, jak i za pośrednictwem Stowarzyszenia Europejskich Producentów Samochodów. To właśnie wielki biznes lobbuje najintensywniej w instytucjach UE. Omawiamy oczywiście oficjalne spotkania przedstawicieli świata biznesu z władzami europejskimi, nie uwzględniając w tych wyliczeniach nielegalnych kontaktów nieformalnych, o których co i raz dowiadujemy się przy wybuchu afer korupcyjnych w strukturach UE.

> Gdy jednak zastanowić się nad konsekwencjami rozdmuchanego lobbingu w Europie, teoria o zawłaszczeniu polityki przez interesy korporacyjne zdecydowanie słabnie. Wspominane już wyłączenia zakazu produkcji dla samochodów na ekopaliwa czy samochodów luksusowych są rażącymi przykładami hipokryzji, ale trudno powiedzieć, żeby miały kluczowy wpływ na kształt prawa europejskiego. Oczywiście co i raz słyszymy o zakulisowych źródłach różnych regulacji, jak to ma miejsce w przypadku wiatraków czy samochodów elektrycznych. Trudno uwierzyć, aby swoje interesy w ten sposób realizowały tylko koncerny paliwowe czy inni przedstawiciele „tradycyjnych" gałęzi przemysłu. Wydaje się jednak, że wielki biznes raczej po cichu dorzuca swoje trzy grosze do różnych unijnych przepisów tak, aby łagodzić ich skutki bądź przekierowywać na bardziej korzystne dla siebie tory. Trudno znaleźć przekonujące dowody na ich niesłychaną sprawczość, wykraczającą poza zwyczajne wpływy na politykę ludzi posiadających duże pieniądze.

Więcej do myślenia może dać rola elit sędziowskich we wspólnocie europejskiej. Zachodnie demokracje liberalne bywają z przekąsem nazywane „sędziokracjami". Stabilność ustrojów większości państw Euro-

py została osadzona na silnej władzy sądowniczej, będącej kontrolerem i ostateczną instancją sporów wewnętrznych. Rozrośnięta biurokracja i tony wypuszczanych przez parlamenty przepisów sprawiły, że sądownictwo niejednokrotnie wychodzi z ram swoich kompetencji i poprzez tworzenie interpretacji (często bardzo fantazyjnych) przepisów kreuje nową rzeczywistość ustrojową. Tak rozrośnięta, pełna różnych konkurujących ze sobą interesów i instytucji, organizacja jak Unia Europejska jest idealnym miejscem do łamania klasycznego trójpodziału władzy i przyznawania sobie większych kompetencji przez sędziów. Pozostawmy na boku dyskusję ze zwolennikami takiego stanu rzeczy, w którym to właśnie Trybunały i Sądy tworzą wymyślne interpretacje ogólnych przepisów, które radykalnie wpływają na rzeczywistość. Jak każda rzeczywistość ustrojowa, może mieć to swoje plusy i minusy, a rozważanie tego wykracza poza ramy niniejszego tekstu. O ile w przypadku państwa można szukać argumentów za i przeciw, to w przypadku superpaństwa z pewnością taka sytuacja prowadzi do odsunięcia władzy od obywatela do struktur oddalonych zarówno fizycznie, jak i kulturo. Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE) ma dziś moc chociażby nakazania natychmiastowego zatrzymania wydobycia węgla w kopalni w Turowie, która zatrudnia ok. 5 tys. osób i umożliwia zaopatrywanie w prąd kilku procent Polski. Abstrahując od istoty sporu, arbitralne wydanie tak radykalnej decyzji z ogromnymi konsekwencjami dla obywatela dzieje się w sposób dla niego kompletnie niezrozumiały. Naturalne spory środowiskowe i gospodarcze pomiędzy państwami sąsiedzkimi nie są rozstrzygane w warunkach mediacji, tylko kończą się niemożliwym do wykonania wyrokiem odległego Trybunału, o którego istnieniu większość mieszkańców regionu potencjalnie dotkniętych tym wyrokiem prawdopodobnie dowiedziała się w momencie eskalacji sprawy. Czy sąd ma w ogóle prawo dokonać tak radykalnych kroków, nie dowiemy się oczywiście wprost z jakichś przepisów, a musimy zdać się na to, że wytłumaczą nam to medialni eksperci od prawa unijnego. W ich korporacyjnym interesie jest zaś to, żeby sądy miały w swoich rękach władzę niemal absolutną. Powtórzmy jeszcze raz na tym przykładzie: gdy prawo staje się coraz bardziej skomplikowane, a pomieszanie kompetencji osiąga absurdalny poziom, nadzwyczajną rolę zaczyna odgrywać arbiter, który może wytłumaczyć prostaczkom, kto tak naprawdę ma rację, bo prostaczkowie i tak tego nie zrozumieją.

Podobny *casus* to spór o wyższość prawa unijnego nad krajowym (bądź krajowego nad unijnym). Tylko na naszym rodzimym podwórku mamy do czynienia z niesamowitym mętlikiem interpretacyjnym, w którym wyroki Trybunału Konstytucyjnego są sprzeczne z wyrokami Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej. Polska nie jest jednak w tej materii wyjątkiem. Trybunały niektórych państw wydawały orzeczenia uznające wyższość prawa krajowego nad unijnym (m.in. Francja, Rumunia). Inne uznawały tylko warunkowość prymatu prawa unijnego nad krajowym i zastrzegały sobie prawo do pomijania wyroków TSUE (Włochy, Niemcy, Hiszpania). Daje to obraz przepychanki o kompetencje pomiędzy sądami krajowymi i unijnymi, przy czym wynik takiego sporu jest oczywiście kwestią polityczną. Wszystko dzieje się na uboczu traktatów i poza demokratyczną kontrolą. To, która strona przeważy, w bardzo niewielkim stopniu zależy od obywateli. W Unii Europejskiej, w której hasło „demokracja" jest odmieniane przez wszystkie przypadki, oderwanie władzy sądowniczej od realiów przeciętnego człowieka przyjęło absurdalne rozmiary. Bez wykształcenia prawniczego lub trudno osiągalnej dozy wolnego czasu trudno jest zrozumieć spór, nie mówiąc o zajmowaniu w nim ugruntowanego stanowiska. W efekcie, jeśli konflikt ten przenosi się do bieżącej polityki, jak przed kilkoma laty w przypadku Polski, poglądy na ten temat są wynikiem wyznawanych wartości i stosunku do integracji europejskiej.

Sądownictwo ma dziś ogromny wpływ na rzeczywistość Unii Europejskiej i jasne jest, że sądy wyszły dale-

ko poza rolę arbitra. Z pewnością autonomizacja władzy sędziowskiej ma istotny wpływ na to, w którym kierunku podąża integracja europejska.

Podsumowanie

Jak czytelnik prawdopodobnie zdążył się zorientować, nawet po dość pogłębionej analizie, bardzo trudno jednoznacznie wskazać ośrodki władzy w Unii Europejskiej. Z pewnością rzeczywisty układ sił jest daleki od formalnego podziału kompetencji. Różne uproszczone teorie, które ogólnie zostały powyżej przedstawione, nie tłumaczą realnej struktury tego, kto podejmuje decyzje. Jak to zwykle bywa, w mętliku interesów i sieciowych powiązań końcowe efekty są wypadkową bardzo wielu czynników. Euroentuzjaści starają się widzieć w tym zagmatwaniu głębszy sens. UE jest dla nich instytucją stabilizującą ład międzynarodowy i przynoszącą bogacenie się społeczeństw. Eurosceptyczny autor, rozumiejąc racje drugiej strony, dostrzega w tym zjawisku przede wszystkim niebezpieczeństwo, oddalające wpływ na rzeczywistość od obywateli i przekazujące pałeczkę władzy niepoznanym i nieokiełznanym siłom. Dalsze rozrastanie się tej ponadnarodowej instytucji coraz bardziej oddala ustrój państwa od demokracji, w której to obywatel powinien być w centrum.

Unia Europejska bardzo przypomina, wspomniany we wstępie, kafkowski Zamek. Jest on nadrzędną instytucją, o której każdy w wiosce wie dokładnie tyle, ile potrzebuje dla załatwienia swoich prywatnych interesów. Zamek deleguje do wioski ludzi, którzy budzą respekt za sam fakt bycia z Zamku, a jego władza jest niepodważalna. Jeden przyjezdny, naiwny geometra chciałby dostać się do urzędników zamkowych celem uzyskania zgody na osiedlenie się w wiosce. Jego dociekliwość nie przynosi mu korzyści. Choć nikt nie rozumie na czym polega realna władza Zamku, każdy do normalnego funkcjonowania musi ją zaakceptować. Polskie społeczeństwo akceptuje zwierzchność instytucji unijnych, dopóki idzie za nimi obietnica bogactwa. Gdy Polacy zaczną na poważnie odczuwać negatywne konsekwencje wielu nadchodzących regulacji, karta może się odwrócić, a Polska z jednego z najbardziej przychylnych Unii narodów może dołączyć do grona innych, mniej przychylnie patrzących na poczynania europejskich biurokratów.

Nagranie: https://www.youtube.com/watch?v=VjkoGPOj_xw

Oryginał: https://nlad-kopia1113.instawp.site/kto-rzadzi-w-unii-europejskiej-rozwazania-o-wladzy-formalnej-i-realnej-w-ue/

WSPÓŁTWÓRZ NOWY ŁAD

Za Nowym Ładem stoją czytelnicy, którzy dorzucają się do jego istnienia. Dołącz do nich — jednorazowo, w kwocie, która Ci odpowiada.

DOŁĄCZAM

wspieram.nlad.pl

Zeskanuj, aby wesprzeć