

Artur Adamczyk, Olga Barburska, Dariusz Milczarek\*

## Biurokracja unijna: klasa rządząca w Unii Europejskiej?

W badaniach mechanizmów funkcjonowania Unii Europejskiej konieczne jest uwzględnienie roli specyficznej warstwy bądź też klasy społecznej, jaką stanowi aparat urzędniczy, pracujący dla organów i instytucji unijnych lub szerzej – całego systemu instytucjonalnego UE. Znaczenie istnienia oraz działalności owej biurokracji – zwanej potocznie „biurokracją brukselską” lub „eurokracją” – trudno przecenić, gdyż odgrywa rolę jednego z najważniejszych aparatów wykonawczych maszynierii wprawiającej w ruch procesy integracji europejskiej.

Badania nad eurokracją napotykają przy tym podobne kłopoty, jakie występują w przypadku analizy całokształtu funkcjonowania Unii Europejskiej. Rzeczywista rola biurokracji unijnej stanowi bowiem pochodną zarówno oficjalnego statusu instytucjonalno-prawnego UE, jak również jej faktycznej pozycji jako specyficznej jednostki politycznej (w Aronowskim rozumieniu) oraz unikatowego uczestnika stosunków międzynarodowych.

Charakterystyczną cechą owego statusu i pozycji UE była jej wielka nieokreśloność. Unia Europejska, jako struktura integracyjna znajdująca się *in statu nascendi*, podlegała nieustannym przemianom i stanowiła, jeśli można tak określić, raczej toczący się proces niż osiągnięty stan. (Obrazowo określił to swego czasu ówczesny przewodniczący Komisji Europejskiej Jacques Delors: „Unia jest przedmiotem politycznie niezidentyfikowanym”.) Utrudnia to nie tylko analizę naukowoteoretyczną, np. nikt nie jest w stanie podać obowiązującej definicji UE! Traktat Lizboński dokonał pewnego ustabilizowania statusu Unii Europejskiej, gdyż nadał jej wreszcie podmiotowość prawnomiędzynarodową, dzięki czemu można ją zaklasyfi-

---

\* Dr **Artur Adamczyk** i dr **Olga Barburska** – adiunkci w Centrum Europejskim Uniwersytetu Warszawskiego; prof. dr hab. **Dariusz Milczarek** – dyrektor Centrum Europejskiego Uniwersytetu Warszawskiego, redaktor naczelny „Studiów Europejskich”.

kować jako organizację międzynarodową. Politycy europejscy jednak wciąż podkreślają, że proces przemian w Unii się nie zakończył i wciąż będzie ewoluowała, dlatego bardzo trudno doprecyzować definicję tej struktury. Natomiast w niniejszych rozważaniach owa nieokreśloność może skutkować trudnościami w definiowaniu najistotniejszych cech biurokracji unijnej, a także celów i sposobów jej funkcjonowania.

## Istota eurokracji

Skład oraz funkcjonowanie owej specjalnej grupy społecznej kształtowały się na przestrzeni wielu dekad i należały do ważnych czynników wpływających na ogólny rozwój Wspólnot Europejskich/Unii Europejskiej. W ujęciu syntetycznym można określić, że podstawową racją bytu, swoistym *raison d'être* eurokracji było „obsługiwanie” struktur integracji europejskiej. Członkostwo w tej grupie wymagało pełnienia funkcji politycznych bądź urzędniczych w różnych organach i instytucjach wspólnotowych, tworzących system instytucjonalny WE/UE, oraz w instytucjach państw członkowskich, zajmujących się zagadnieniami integracji europejskiej, a także w najróżniejszych agendach z nimi związanych lub współpracujących, zarówno w krajach unijnych, jak też w organizacjach międzynarodowych.<sup>1</sup>

Jak widać, grupa ta nie może być utożsamiana tylko z aparatem urzędniczym na szczeblu unijnym, gdyż w istocie ma szerszy skład osobowy, obejmujący zarówno wybranych funkcjonariuszy władz krajowych, jak i kadry polityczne na szczeblu UE i państw członkowskich. Należących do tej grupy trzeba zatem traktować raczej jako swoistą paneuropejską elitę polityczną, tym bardziej że – co zobaczymy w dalszych rozważaniach – charakteryzuje się ona poczuciem odrębności i tożsamości, a także specyficznymi metodami i sposobami działania. Grupę tę można by nazwać roboczo eurokracją, co zapewne nie jest określeniem w pełni precyzyjnym, ale wystarczającym dla niniejszych rozważań.

Eurokracja nie ma, generalnie rzecz biorąc, dobrego wizerunku w oczach opinii publicznej państw członkowskich UE. Unijne elity obwiniane są często o wszelkie grzechy biurokracji opisane przez Parkinsona. Na nich też skupia się niejednokrotnie autentyczny czy cynicznie odgrywany

---

<sup>1</sup> W aspekcie instytucjonalno-prawnym szerzej patrz: A. Adamczyk, *System instytucjonalny Unii Europejskiej w: Europeistyka w zarysie*, red. A.Z. Nowak, D. Milczarek, Warszawa 2006, a w kontekście partycypacji politycznej por.: O. Barburska, *Polityka Unii Europejskiej w zakresie zrównoważonego udziału kobiet w politycznych strukturach decyzyjnych*, część 1. i 2., „Studia Europejskie” nr 3 i 4/2007.

gniew władz krajowych, które chętnie czynią z nich kozła ofiarnego, na którego można zwalić prawdziwe lub wymaginowane przewinienia Unii Europejskiej.<sup>2</sup> W istocie unijny aparat polityczno-urzędniczy jest stosunkowo nieliczny (biorąc pod uwagę liczbę obywateli UE, sięgającą prawie pół miliarda, którą musi obsługiwać), a nade wszystko dosyć kompetentny i sprawny.<sup>3</sup>

Funkcjonowanie tego aparatu jest przedmiotem rozlicznych analiz prowadzonych pod bardzo różnymi kątami przez przedstawicieli rozmaitych dyscyplin naukowych (niekoniecznie zresztą tylko społecznych). W niniejszych, skrótowych rozważaniach uwzględniony zostanie przede wszystkim aspekt politologiczny działalności eurokratów zaangażowanych w procesy integracyjne o charakterze politycznym, co siłą rzeczy wiąże się głównie z funkcjonowaniem dyplomacji. Wykorzystana zostanie w pierwszym rzędzie analiza teoretyczna, oparta na dorobku różnych nurtów badawczych w zakresie europeistyki i nauki o stosunkach międzynarodowych.<sup>4</sup> Próba prezentacji nawet w szkicowym zarysie działań eurokracji w wymiarze praktyki politycznej znacznie przekraczałaby bowiem skromne ramy niniejszej pracy.

## Mechanizmy funkcjonowania eurokracji

Na wstępie należy wskazać, że o ile fakt powstania i funkcjonowania eurokracji jako fenomenu polityczno-socjologicznego nie budzi większych wątpliwości (zarówno w wymiarze teoretycznym, jak i praktycznym), o tyle kontrowersje dotyczą wielu istotnych kwestii pochodnych, zwłaszcza umiejscowienia i roli elit europejskich w relacjach między państwami członkowskimi a strukturami Unii Europejskiej, a także efektywności działań owych elit. Zagadnienia te mogą mieć istotne znaczenie m.in. w kon-

---

<sup>2</sup> Na marginesie należy przypomnieć, że instytucje unijne (czy szerzej: cała UE jako struktura organizacyjna) dysponują tylko takimi uprawnieniami, jakie przekazały im państwa członkowskie i nie posiadają tzw. matakompencji, czyli możliwości przyznawania uprawnień sobie samym (co mogą czynić suwerenne państwa). Szerzej patrz: *Unia Europejska. Geneza – System – Prawo*, tom I, red. W.M. Góralski, Warszawa 2007.

<sup>3</sup> Prześmiewcze zarzuty pod adresem eurokracji o zajmowanie się „eurospłuczkami” czy też kalibrowaniem bananów o tyle nie mają uzasadnienia, że chodzi przecież o koordynowanie, a w wielu przypadkach zarządzanie gigantycznym potencjałem, jakim dysponuje 27 państw członkowskich UE. (Unia Europejska ma największy PKB, stanowiący ok. 30% PKB całego świata.)

<sup>4</sup> Szerzej patrz: *Unia Europejska – organizacja i funkcjonowanie. Część II. Teorie i podjęcia teoretyczne*, red. M. Cini, Warszawa 2007.

tekście badań nad ścieraniem się interesów z jednej strony krajowych, z drugiej zaś ogólnounijnych.

Do analizy tych kwestii stosowane są rozmaite instrumenty oraz podejścia badawcze.<sup>5</sup> Ujmując zagadnienie w ogromnym skrócie, można wyróżnić dwa, jeśli nie całkowicie odmienne, to przynajmniej znacznie różniące się podejścia. Jedno zakłada (a opiera się na koncepcjach państwowocentrycznej szkoły tzw. realizmu politycznego), że w procesach integracji europejskiej, bez względu na wagę działań wspólnotowych, kluczową rolę zawsze odgrywały i nadal odgrywają państwa członkowskie. Drugie podejście, nie negując zupełnie roli państw, w znacznie większym stopniu podkreśla znaczenie instytucji ponadnarodowych, a tym samym rolę biurokracji i dyplomacji unijnej. (Podział na owe dwa nurty stanowi odbicie funkcjonowania dwóch podstawowych modeli integracji europejskiej: federalizmu, zwanego też metodą wspólnotową, oraz konfederalizmu, określanego jako metoda międzyrządowa.)<sup>6</sup>

W rzeczywistości nie ma potrzeby stosowania aż tak dogmatycznych rozróżnień, mających czasami znaczenie raczej deklaracji ideowo-politycznych niż dyrektyw badawczych. Większość naukowców stosuje podejście pragmatyczne, zgodnie z którym dla zrozumienia sposobu podejmowania decyzji w UE „konieczne jest zrozumienie wzajemnego współoddziaływania (interplay) między aktorami narodowymi (na których wpływ mają czynniki subnarodowe, regionalne i międzynarodowe) a aktorami europejskimi oraz »zeuropeizowanymi« normami i praktykami”.<sup>7</sup> Owo wza-

---

<sup>5</sup> Spośród wielu koncepcji użytecznych do badania interesujących nas kwestii wskazać można opracowany już wiele lat temu tzw. model czynnikowo-strukturalny (*agent-structural model*). Jego założenia zostały zaproponowane przez A. Wendta, zainspirowanego pracami D. Eastona (poświęconymi podejmowaniu decyzji w ramach struktur państwowych), a ostatecznie twórczo rozwinięte przez R.H. Ginsberga. Por.: A. Wendt, *The Agent-Structure Problem in International Relations Theory*, „International Organization” no. 3/1987, oraz R.H. Ginsberg, *Conceptualizing the European Union as an International Actor. Narrowing the Theoretical Capability-Expectations Gap*, „Journal of Common Market Studies” no. 3/1999.

<sup>6</sup> Podział taki nie jest oczywiście jedyny, możliwe są inne ujęcia (np. często wymienia się jako dodatkowy model funkcjonalizm). W uproszczeniu można powiedzieć, że federalizm traktuje procesy integracji europejskiej w ujęciu ponadnarodowym (zakładającym powstanie instytucji dysponujących uprawnieniami władczymi wobec państw), podczas gdy konfederalizm w zasadzie ogranicza integrację do współpracy międzyrządowej, prowadzonej przez państwa zachowujące swoje suwerenne uprawnienia. Chociaż koncepcje te zdają się mieć przeciwstawne założenia i cele (ale też mogą być traktowane jako etapy tzw. procesu federacyjnego), uzupełniają się, tworząc oryginalną „mieszankę” znajdującą odbicie w praktyce funkcjonowania Wspólnot Europejskich/Unii Europejskiej.

<sup>7</sup> R.H. Ginsberg, op.cit., s. 435.

jemne oddziaływanie odbywa się za pośrednictwem specyficznych mechanizmów, czyli sposobów „*przetwarzania źródeł w rezultaty*” przez głównych uczestników gry politycznej.

Do mechanizmów tych należy m.in. tzw. konsensjonalizm (*consociationalism*), oznaczający funkcjonowanie systemu zdominowanego przez elity polityczne działające na zasadach konsensusu i według ściśle określonych zasad reprezentacji w organach władzy dla pełniejszej ochrony interesów wszystkich uczestników. Koncepcja ta została opracowana w celu prowadzenia politologicznych badań w zakresie teorii władzy państwowej, ale znalazła także zastosowanie w badaniach nad integracją europejską.<sup>8</sup> Posługując się nią, niektórzy badacze wyjaśniają relatywną skuteczność mechanizmów polityki wspólnotowej w warunkach intensywnego oddziaływania sił odśrodkowych, takich jak duże zróżnicowanie polityczne i kulturowe państw członkowskich WE, odmienności czy nawet sprzeczności interesów narodowych, wahania opinii społecznej odnośnie do integracji europejskiej itd.

Koncepcja konsensjonalizmu doskonale się sprawdza w badaniach europejskich elit politycznych. Mimo swej stosunkowo małej liczebności, odgrywają one bardzo ważną rolę, angażując się w przygotowanie, realizację i rozwój procesów integracyjnych. Działają przy tym właśnie na zasadach konsensusu pozwalającego na podejmowanie wspólnych przedsięwzięć dzięki znajdowaniu wspólnego mianownika stanowisk wszystkich uczestników tej swoistej gry politycznej. Przykładem – dokonania słynnych Ojców Europy, m.in. Schumana, Monneta czy Churchilla, najpełniej zaś tego typu „diplomacja gabinetowa” funkcjonowała w okresie Europejskiej Współpracy Politycznej w latach 70. i 80. XX w.

Fenomen ten doczekał się nawet pogłębionej refleksji teoretycznej w formie koncepcji tzw. biurokratycznej socjalizacji.<sup>9</sup> Nawiązując do doświadczeń wynikających z funkcjonowania struktur decyzyjnych Europejskiej Współpracy Politycznej, już w latach 70. niektórzy badacze wskazywali, że w warunkach obowiązywania bardzo niewielu ustalonych reguł działania wspólnotowi dyplomaci bardzo szybko ustanowili własny, swoisty kodeks postępowania w zakresie europejskiej polityki zagranicznej, charakteryzujący się m.in. przewagą nieformalnych metod pracy. Przykładem

---

<sup>8</sup> Szerzej patrz: D. Puchala, *Of Blind Men, Elephants, and International Integration*, „Journal of Common Market Studies” no. 3/1972.

<sup>9</sup> Szerzej patrz: K. Glarbo, *Wide-awake diplomacy: reconstructing the common foreign and security policy of the European Union*, „Journal of European Public Policy”, special issue 1999, oraz J. Beyers, *Osadzenie w złożonym kontekście i socjalizacja w Europie na przykładzie urzędników Rady Unii Europejskiej*, „Nowa Europa. Przegląd Natoliński” nr 1/2007.

tw. proces z Gymnich, polegający na organizowaniu luźnych, nieformalnych spotkań dyplomatów, na których uzgadniano wspólne stanowiska.<sup>10</sup>

Zaobserwowano wówczas zjawisko, które S. Nuttall nazwał kształtowaniem się „wspólnotowej tożsamości” (*communal identity*), coraz wyraźniej zauważalnej u brukselskich biurokratów, zwłaszcza z Komitetu Politycznego oraz grup „europejskich korespondentów”.<sup>11</sup> Wytworzona w ten sposób „socjalizacja” elit decyzyjnych już na początku lat 90. „stała się faktem, będąc efektywnym substytutem tradycyjnej dyplomacji dwustronnej ówczesnej «Dwunastki»”.<sup>12</sup> W świetle naszych rozważań pojawienie się tego typu zjawisk miało istotne znaczenie, gdyż osłabiały bez wątpienia niejako naturalne, kryzysogenne sprzeczności interesów między państwami członkowskimi a instytucjami wspólnotowymi.

Z drugiej jednak strony należy również przyznać rację przeciwnikom koncepcji konsensjonalizmu, którzy wskazują, że niezbyt dobrze nadają się one do badania współczesnej sytuacji w krajach unijnych, charakteryzującej się m.in. wzrostem kultury politycznej społeczeństw, większą demokratyzacją życia publicznego, rosnącą rolą opinii publicznej, zmianami w systemach wartości, pojawieniem się nowych elit.<sup>13</sup> Wszystko to powoduje, że obecnie trudno prowadzić „dyplomację gabinetową” w dawnym stylu. Można ponadto podnosić zarzuty, że konsensjonalizm wyjaśnia powody relatywnej stabilności polityki wspólnotowej tylko w sferze instytucjonalnej, natomiast nie ma zastosowania w dziedzinach, w których mamy do czynienia z dużymi sprzecznościami obiektywnych interesów uczestników tej polityki.

Kolejnych wyjaśnień dotyczących funkcjonowania mechanizmów polityki unijnej dostarcza, wywodząca się w prostej linii ze szkoły realizmu politycznego, koncepcja tzw. intergównmentalizmu (*intergovernmentalism*).<sup>14</sup> Plusuje ona w centrum procesu decyzyjnego suwerenne państwa narodowe. Powoduje to, że niektórzy dogmatyczni jej zwolennicy wręcz ignorują rolę Unii Europejskiej jako uczestnika stosunków międzynarodowych, ponieważ nie jest organizmem państwowym, i uważają ją jedynie za forum negocjowania przez państwa członkowskie porozumień służących ich własnym interesom. Oceniając skrótowo, intergównmentalizm kładzie nacisk głównie na

---

<sup>10</sup> K. Glarbo, op.cit., s. 646–647.

<sup>11</sup> „Europejscy korespondenci” byli urzędnikami krajowych ministerstw spraw zagranicznych, odpowiedzialnymi za relacje ze Wspólnotami.

<sup>12</sup> S. Nuttall, *European Political Co-operation*, Oxford 1992, s. 312.

<sup>13</sup> Szerzej por.: M. Slater, *Political Elites, Popular Indifference, and Community Building w: The European Union. Readings on the Theory and Practice of European Integration*, ed. B. Nelson, A.C.G. Stubb, Boulder 1994.

<sup>14</sup> Jej angielska nazwa jest trudna do spolszczenia, określeniem najwierniej oddającym istotę tej koncepcji jest „współpraca międzyrządowa”.

„osiągnięcie ugody, znajdowanie najmniejszych wspólnych mianowników oraz niechęć państw (przynajmniej tych większych) do narażania na szwank ich podstawowych interesów narodowych”.<sup>15</sup>

Mniej dogmatycznie nastawieni przedstawiciele tego nurtu badawczego, np. A. Moravcsik, prezentujący tzw. liberalny intergovernmentalizm, w znacznie większym stopniu uwzględniają uwarunkowania wynikające z sytuacji i polityki wewnętrznej państw. Biorą pod uwagę nie tylko znaczenie procesu negocjacji międzyrządowych, ale też obiektywną pozycję przetargową państw (*bargaining power*).<sup>16</sup> Nie zmienia to jednak podstawowego założenia koncepcji, że o kierunku rozwoju UE decydują interesy państwowe (najwyżej określane większą liczbą czynników). W takim ujęciu prowadzenie wspólnej polityki zależy tylko od porozumienia między jej uczestnikami i jest możliwe jedynie pod warunkiem, że leży to w ich interesie. (Jak określił to Moravcsik: „*polityka WE jest kontynuacją polityki krajowych innymi środkami*”).<sup>17</sup>

W takim podejściu znaczenie elit paneuropejskich wydaje się marginalizowane, co jednak przy bliższej analizie nie jest takie oczywiste. Wskazać bowiem trzeba, że nawet w tej koncepcji duże znaczenie nadaje się negocjacom międzyrządowym. Oznacza to, że chcąc nie chcąc docenia się rolę grupy eurokratów, w skład której wchodzi przecież – jak podkreślano na wstępie – nie tylko politycy oraz urzędnicy szczebla wspólnotowego, lecz także krajowego. Nawet jeśli w pierwszym rządzie obligowani są do reprezentowania interesów narodowych, to przyczyniają się w obiektywny sposób do łagodzenia sporów i bardziej harmonijnego kształtowania relacji między poszczególnymi państwami członkowskimi UE, a tym samym – do lepszego funkcjonowania całej Unii.

Uznając pewne zalety poznawcze koncepcji intergovernmentalizmu, w której podkreśla się, zgodnie z zasadami konfederalizmu, rzeczywistość bardzo ważną rolę państwowych uczestników polityki unijnej, trzeba jednak wskazać także jej wady.<sup>18</sup> Do niedostatków omawianej koncepcji należy

---

<sup>15</sup> P.H. Gordon, *Europe's Uncommon Foreign Policy*, „International Security”, Winter 1997/98, s. 78.

<sup>16</sup> Por.: A. Moravcsik, *Preferences and Power in the European Community: A Liberal Intergovernmentalist Approach*, „Journal of Common Market Studies” no. 4/1993, zwłaszcza s. 517.

<sup>17</sup> A. Moravcsik, *Negotiating the Single European Act: national interests and conventional statecraft in the European Community*, „International Organization” no. 1/1991, s. 25.

<sup>18</sup> Szerzej na temat liberalnego intergovernmentalizmu oraz jego krytyki patrz: A. Bógdał-Brzezińska, *Neofunkcjonalne i neorealistyczne koncepcje Unii Europejskiej oraz ich krytyka w: Unia Europejska – nowy typ wspólnoty międzynarodowej*, red. E. Haliżak, S. Parzymies, Warszawa 2002, s. 106–109.

m.in. przyjęcie założenia, że państwa działają w pełni niezależnie. Oznacza to nieuwzględnianie oddziaływania na owe państwa różnego typu bodźców płynących z otoczenia międzynarodowego, zwłaszcza samoistnej roli instytucji wspólnotowych w kreowaniu porozumień między krajami członkowskimi oraz – w dużej mierze – w autonomicznym prowadzeniu całokształtu polityki zewnętrznej UE. Nie wolno także ignorować wpływu innych czynników, np. dorobku i tradycji funkcjonowania wspólnych instytucji europejskich czy tego, co można nazwać „*etosem członkostwa wspólnotowego*”,<sup>19</sup> bez wątpienia mogących silnie oddziaływać na decyzje podejmowane przez władze poszczególnych państw.

Jednym z istotnych elementów tego etosu jest wypracowanie metody polegającej na stosowaniu wewnątrzunijnego mechanizmu negocjacji między krajami członkowskimi, w których eurokraci odgrywają niezwykle istotną rolę. Negocjacje te, mając ewidentne cechy rokowań międzynarodowych, charakteryzują się wieloprezydentowością oraz zróżnicowaniem stron. Niejednorodność uczestników negocjacji wynika ze złożoności struktur organizacyjnych zarówno samej Unii Europejskiej, jak i krajów członkowskich, np. w zakresie oddziaływania różnych partii politycznych czy grup ekonomicznych, które mogą formułować odmienne interesy/preferencje w stosunku do przedmiotu negocjacji. Wielokrotnie występowały trudności z ratyfikacją umów międzynarodowych wynegocjowanych przez rząd danego państwa członkowskiego na forum jego parlamentu. Dlatego reprezentanci krajów, biorący udział w negocjacjach wewnątrzunijnych, powinni mieć jasno zdefiniowane wytyczne dotyczące preferencji krajowych.

W mechanizmie negocjacji, wpisującym się w każdy etap procesu podejmowania decyzji w UE, obok reprezentantów państw występują członkowie organów ponadnarodowych (głównie pracownicy Komisji Europejskiej), którzy określanii są właśnie mianem eurokratów. Z historycznego punktu widzenia to właśnie zderzenie interesów państw z eurokratyczną wizją wspólnej Europy było motorem i główną siłą napędową integracji. Oczywiście roli państw w tym procesie nie można nie doceniać. Miały bardzo istotny udział w kształtowaniu zasad integracji europejskiej i w pełni nadzorują sytuację na każdym etapie ewolucji Unii Europejskiej. Postęp w ich integracji w ramach WE/UE jest niewątpliwie efektem negocjacji dyplomatycznych oraz zawieranych kompromisów. Cytowany już Moravcsik twierdzi: „integracja europejska jest przykładem całkowicie nowoczesnej formy polityki siły (power politics), pokojowo prowadzonej przez demokratyczne państwa ze względów głównie ekonomicznych przez wykorzysty-

---

<sup>19</sup> R.H. Ginsberg, op.cit., s. 441.



wanie asymetrycznych zależności między nimi oraz dzięki manipulacjom rozwiązaniami instytucjonalnymi”.<sup>20</sup> Integracja europejska nigdy nie przyniosłaby sukcesu, jeśli nie wiązałaby się z nią realizacja interesów politycznych liderów państw członkowskich. Ewolucja integracji jest procesem w dużym stopniu kontrolowanym przez państwa członkowskie, nic się w niej nie dzieje wbrew nim ani ponad głowami polityków krajowych: „Proces integracji nie poprzedzał ani nie abstrahował od woli politycznej przywódców państw członkowskich; stanowił lustrzane odbicie ich woli”.<sup>21</sup>

Rządy krajów unijnych podejmują działania jednocześnie w dwóch wymiarach. Na forum międzynarodowym prowadzą rokowania z innymi rządami w celu zdobycia poparcia i zrealizowania swoich preferencji. Na forum krajowym, wewnętrznym starają się uzyskać akceptację dla swojej polityki zagranicznej. Oczywiście, działając na arenie międzynarodowej, rząd musi brać pod uwagę opinie grup interesu swojego kraju. Reprezentanci państw członkowskich realizują politykę własnego kraju świadomie i w sposób przemyślany, zdefiniowany na podstawie preferencji ustalonych na poziomie wewnątrzpaństwowym.

Negocjacje międzyrządowe, które stanowią podstawowy mechanizm rozwiązywania problemów w łonie UE oraz sposób podejmowania decyzji, są realizowane w następujących etapach:

- rządy państw członkowskich przygotowują listę preferencji narodowych, czyli podstawę do przyjęcia stanowiska w negocjacjach;<sup>22</sup>
- państwa członkowskie prowadzą negocjacje, w których bronią swoich interesów/preferencji. Chcą doprowadzić do sytuacji, w której ich interesy będą lepiej realizowane niż w ramach polityki prowadzonej indywidualnie;<sup>23</sup>
  - a) możliwości danego rządu w zakresie realizacji indywidualnej polityki w określonym obszarze, co oznacza, że nie grozi mu zawetowanie współpracy w tej dziedzinie,
  - b) budowy przez dany rząd koalicji, która może wyłączyć pozostałe państwa z danego przedsięwzięcia,

---

<sup>20</sup> A. Moravcsik, *The Choice for Europe: Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht*, London 1998, s. 5.

<sup>21</sup> Ibidem.

<sup>22</sup> To oczywiście ujęcie teoretyczne, gdyż w rzeczywistości państwa reprezentują interesy jedynie części grup społecznych, najczęściej najsilniejszych partii politycznych, które mają największy wpływ na rządzących. Gdy interesy grup są sprzeczne, rząd przyjmuje stanowisko najsilniejszej lub stara się wypracować kompromis, co na szczeblu krajowym jest niekiedy jeszcze trudniejsze niż na forum Unii. Może się zdarzyć, że rząd przyjmie jakieś stanowisko, a następnie zmieni je na skutek akcji podjętej przez grupę nacisku.

<sup>23</sup> Pozycja i siła państw członkowskich w negocjacjach zależy od:

- c) możliwości grupowania różnych problemów w ten sposób, że ustępstwo danego rządu w jednej kwestii związane jest z uzyskaniem korzyści w innej.
- reprezentanci państw członkowskich decydują, czy zrzec się części swojej suwerenności na rzecz instytucji ponadnarodowej w celu lepszego realizacji zobowiązań, które podjęto w toku negocjacji. Dla państw członkowskich jest to równoznaczne z uwiarygodnieniem ich zaangażowania na rzecz wykonania tych zobowiązań.<sup>24</sup>

Najbardziej istotnym komponentem negocjacji międzyrządowych, jako typowego mechanizmu podejmowania wspólnych decyzji w UE, jest racjonalizm, a w zasadzie racjonalne postępowanie uczestników rokowań. Aktywność, zaangażowanie każdego z negocjatorów wynika ze strategicznych analiz potencjalnych zachowań pozostałych graczy. Decyzja o sposobie działania oraz przyjęcie pewnej strategii przez reprezentantów państw członkowskich związane są z reakcjami zachodzącymi w całokształcie procesu decyzyjnego. Wiadomo, że uczestnicy nie przekroczą pewnej granicy, swoistej masy krytycznej, gdyż zdają sobie sprawę, iż może zagrozić to spójności struktury, nawet jeśli takie działania mogłyby przynieść im partykularne, aczkolwiek krótkotrwałe sukcesy.

Obawa przed przekroczeniem owej masy krytycznej powoduje, że aktorzy są gotowi iść na pewne ustępstwa, dzięki czemu można osiągnąć kompromis. Oznacza to także przyjęcie pewnych reguł gry w negocjacjach, które gwarantują przewidywalność postępowania ich uczestników. Każdy negocjator uzyskuje dzięki temu gwarancję, że pewne strategie (konfrontacji, braku elastyczności) nie zostaną użyte. Można uznać to za unijny mechanizm współpracy oparty na lojalności w wyborze metod realizacji własnych preferencji.

Zaangażowanie państw w unijny proces decyzyjny wpływa niewątpliwie na ustalanie przez nie własnych preferencji. Podczas negocjacji zaczynają sobie bowiem zdawać sprawę z tego, co jest pożądane, a co możliwe do uzyskania. Mechanizmy współpracy, ukształtowane w ramach procesu decyzyjnego, mają coraz bardziej techniczny charakter. Wzrost liczby oraz znaczenia grup i komitetów roboczych powoduje, że problemy polityczne są rozwiązywane w sposób techniczny, zrutynizowany i niekonfrontacyjny. I tutaj rolę niezwykle ważną zaczynają pełnić właśnie eurokraci. Oznacza to, że ogromnej wagi w tym procesie nabierają działania ekspertów, którzy – realizując kryteria techniczne – odchodzą od pierwotnych preferencji państw, dzięki czemu łatwiej osiągnąć kompromis.

---

<sup>24</sup> A. Moravcsik, *op.cit.*, s. 20.

Politycy lub eksperci, współpracujący ze sobą w ramach grup roboczych różnych składów Rady UE, zaczynają postrzegać rzeczywistość w sposób, który różni się z narodowym punktem widzenia. Wynika to z faktu, że reprezentanci państw członkowskich w unijnych instytucjach są również przedstawicielami Unii na swoich krajowych podwórkach. Pełnią zatem podwójną funkcję: bronią z jednej strony krajowych preferencji na forum unijnym, z drugiej – decyzji unijnych w kraju, a więc w jakimś sensie zaczynają odgrywać rolę eurokratów. Należy jednak wyraźnie podkreślić, że pozostają lojalni wobec swych krajów, a na forum unijnym lojalność tę łączą z solidarnością z innymi ekspertami.<sup>25</sup>

Solidarność związana jest ze sposobem percepcji mechanizmów negocjacji w procesie wychodzenia z kryzysu. W Unii Europejskiej nie ma wygranych i przegranych. Proces decyzyjny nie oznacza gry o sumie zerowej, wynika to z olbrzymiej współzależności państw. Dlatego eksperci, definiując swe cele, muszą brać pod uwagę preferencje innych. Współzależność państw wiąże się bezpośrednio z zasadą kompromisu, a upieranie się przy swoich preferencjach, brak elastyczności i skłonności do ugody równoznaczne jest z niepodjęciem decyzji. A to oznacza paraliż polityczny w Unii, który godzi w interesy każdego państwa, nawet tego, które nie chce „zmiękczyć” swoich preferencji. Kraje członkowskie powinny współpracować w celu rozwikłania spornych kwestii i uniknięcia konfrontacji. Rozwiązywanie problemów jest możliwe jedynie w poczuciu wspólnego interesu wynikającego z kolei z poczucia wspólnych wartości. Tylko w takiej sytuacji udaje się osiągnięcie kompromisu, nawet jeżeli państwa zmuszone są do rezygnacji z pewnego zakresu indywidualnych preferencji.

W odniesieniu do każdego z tych aspektów widać istotną rolę eurokracji. Dotyczy to zwłaszcza jej członków działających na szczeblu wspólnotowym, którzy – jak wskazano wcześniej – pełnią niezwykle ważne funkcje w kreowaniu porozumień międzypaństwowych. Co więcej, działania paneuropejskich elit politycznych w znacznie mierze wpływają na stopniowe krystalizowanie się „etosu członkostwa wspólnotowego”. Dzięki temu pojawia się poczucie europejskiej tożsamości (nie tylko w wymiarze polityczno-gospodarczym), mogące walczyć przyczyniać się do łagodzenia sporów czy kryzysów w łonie Unii Europejskiej.<sup>26</sup>

Wydaje się, że intergównmentalizm nadaje nadmiernie dużą rolę rządom państw członkowskich, które – choć ważne, co podkreślono we wcześ-

---

<sup>25</sup> R. Trzaskowski, *Dynamika reformy systemu podejmowania decyzji w Unii Europejskiej*, Warszawa 2005, s. 31.

<sup>26</sup> Por.: F.C. Mayer, J. Palmowski, *Europejskie tożsamości a Unia Europejska – więzi łączące narody Europy*, „Nowa Europa. Przegląd Natoliński” nr 1/2007.

niejszych rozważaniach – w istocie nie są w stanie monopolizować procedur formułowania założeń oraz procesu wdrażania w życie polityk unijnych. M.E. Smith słusznie zauważa, że polityki te prowadzone są przecież w znacznej mierze poza bezpośrednim zasięgiem bieżących debat politycznych i zainteresowania opinii publicznej oraz dotyczą często zagadnień wymagających stworzenia specjalistycznych struktur administracyjnych. Struktury te ograniczają znacznie możliwości wpływania przez rządy państw członkowskich na codzienne zarządzanie owymi politykami oraz wymagają zatrudniania fachowców i urzędników, którzy, współpracując permanentnie ze swymi odpowiednikami w agendach państwowych lub w instytucjach unijnych, wyrobili w sobie rodzaj wspomnianej tożsamości wspólnotowej.<sup>27</sup> W takim ujęciu eurokracja odgrywa bardzo istotną rolę, stanowi bowiem swoisty pas transmisyjny z poziomu krajowego na unijny, a także *de facto* jest samoistną siłą polityczną, nawet jeśli nie decydującą, to z pewnością w ogromnej mierze wpływającą na kształt polityk UE w celu ich bardziej harmonijnego rozwoju.

Dzieje się tak m.in. dzięki mechanizmowi zwanemu europeizacją (*Europeanization*).<sup>28</sup> Oznacza to, że europejskie elity polityczne funkcjonują na specyficznych zasadach, opierających się w dużym stopniu na improwizowanych działaniach nieformalnych, często metodą prób i błędów. Dotyczyło to zwłaszcza sfery polityki zagranicznej, gdzie drogą ewolucji doszło do przekształcenia początkowo bardzo luźnych struktur współpracy politycznej (stanowiących w istocie tylko międzyrządowe fora wymiany informacji i poglądów) w system bardziej zinstytucjonalizowany i kolektywny.<sup>29</sup> Przede wszystkim jednak ukształtował się system akceptujący wartości wspólnotowe, a tym samym taki, z którym państwa członkowskie coraz bardziej się liczą i to mimo występującego czasami braku praktycznych środków egzekwowania wykonalności podjętych decyzji. W ten sposób stopniowo kształtuje się poczucie interesów wspólnych, unijnych, a nie tylko narodowych. Sprzyja to kreowaniu tożsamości europejskiej, a w efekcie braniu pod uwagę opinii partnerów, co z kolei powoduje, że polityka zagraniczna poszczególnych państw staje się bardziej transparentna i przewi-

---

<sup>27</sup> M.E. Smith, *The „Europeanization” of European Political Co-operation. Trust, Trans-governmental Relations, and the Power of International Norms*, Berkeley 1996, zwłaszcza s. 9.

<sup>28</sup> *Ibidem*.

<sup>29</sup> Szerzej patrz: D. Milczarek, *Europejska polityka zagraniczna i bezpieczeństwa w: Europeistyka w zarysie*, op.cit. Por. także: F. Cameron, *An Introduction to European Foreign Policy*, London – New York 2007; I. Słomczyńska, *Europejska Polityka Bezpieczeństwa i Obrony. Uwarunkowania – struktury – funkcjonowanie*, Lublin 2007; J. Starzyk, *Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa Unii Europejskiej*, Warszawa 2001.

dywalna. A to przecież oznacza, że zmniejsza się niebezpieczeństwo występowania sytuacji kryzysowych. W tym zakresie istotną zmianę wprowadził Traktat Lizboński. Ustanowił niezwykle ważną z punktu widzenia eurokracji funkcję, mianowicie przewodniczącego Rady Europejskiej. Objął ją Herman Van Rompuy. Nowo wybrany przewodniczący, dysponujący własnym gabinetem oraz ekspertami, wyraźnie podkreślił, że jego rola będzie polegać m.in. na rozwiązywaniu kryzysów oraz problemów w łonie UE. Van Rompuy postawił europejskim politykom warunek: wszelkie kwestie, które wcześniej nie były sygnalizowane, nie zostaną poddane pod dyskusję na forum Rady Europejskiej ze względu na brak przygotowania szefów rządów do ich rozpatrywania. Nowy przewodniczący przejął także odpowiedzialność za funkcjonowanie grupy zadaniowej ds. zarządzania gospodarczego (składającej się z ministrów finansów), mającej na celu przygotowanie i realizację strategii walki z kryzysem gospodarczym. Należy podkreślić, że te zadania zwykle wykonywał minister finansów z państwa pełniącego prezydencję. Oznacza to zatem wzmocnienie pozycji przewodniczącego Rady Europejskiej, jako lidera eurokracji, kosztem stopniowego spadku znaczenia czynnika narodowego w UE.

Ważną rolę eurokracji dostrzec można w koncepcji tzw. międzypaństwowej rekonyliacji (*interstate reconciliation*)<sup>30</sup>. Zgodnie z tą koncepcją, integracja europejska funkcjonuje dzięki trwałemu, wynikającemu z dobrej woli, porozumieniu państw członkowskich WE/UE oraz utrzymywaniu pokoju osiągniętego zgodnie z zasadami demokracji. Tego rodzaju podejście koncentruje się na wewnątrzunijnych aspektach procesu podejmowania decyzji politycznych, a więc siłą rzeczy musi uwzględniać znaczenie elit politycznych, bez działalności których owo trwałe porozumienie byłoby znacznie trudniejsze. Ich dorobek „*reprezentuje wspólny wysiłek opierający się na wspólnym doświadczeniu powojennego pojednania*”.<sup>31</sup> Trudno o lepszą charakterystykę roli eurokracji jako siły rekonyliacyjnej.

## Uwagi końcowe

Wymienianie mniej lub bardziej istotnych zasług eurokracji można by oczywiście kontynuować. W ramach krótkiej rekapitulacji wystarczy jednak wskazać jej najważniejsze osiągnięcia, ale również wytknąć podstawowe uchybienia.

---

<sup>30</sup> Pojęcie wprowadzone przez L. Feldmana, *Reconciliation and External Diplomacy w: Legitimacy and the European Union*, eds. T. Banchoff, M. Smith, London 1998.

<sup>31</sup> *Ibidem*, s. 2.

Na ponowne podkreślenie zasługuje zatem ogromnie pozytywna rola paneuropejskich elit politycznych w promowaniu, umacnianiu oraz – co najważniejsze – wprowadzaniu w życie systemu wspólnych wartości, wiążących się z prawno-polityczną legitymacją i interesami Unii Europejskiej. Chodzi tu o poszanowanie szeroko rozumianego dorobku wspólnotowego (*acquis communautaire*) w sferze prawnej i instytucjonalnej, a także – o czym nie zawsze się pamięta – dorobku politycznego (*acquis politique*), który obejmuje osiągnięcia integracji w sferze polityki zagranicznej i bezpieczeństwa. Wraz z działaniami na rzecz kształtowania się wspólnej tożsamości europejskiej stanowi to najistotniejszy powód do chwały dla całej eurokracji.

Jednocześnie nie wolno jednak zapominać o tych dziedzinach, w których europejskie elity polityczne nie stanęły na wysokości zadania lub wręcz zawiodły. Nie chodzi tu już nawet o zarzuty mogące paradoksalnie stanowić lustrzane odbicie pochwał – ostatecznie eurokracji nie udało się przecieź do końca zrealizować wszystkich szczytnych celów „projektu europejskiego”, także w zakresie ukształtowania się tożsamości europejskiej. Niepokoi bowiem wystąpienie zjawiska, które wprawdzie nie dotyczy całości tych elit, ale jest wyraźnie zauważalne i przynosi negatywne rezultaty. Mowa o zamykaniu się w biurokratycznej wieży z kości słoniowej, poddanie się logice nadmiernej dbałości o interesy korporacyjno-grupowe oraz – co najgorsze – oderwanie się od życia zwykłych obywateli i niesłuchanie głosu opinii publicznej. Trudno wprawdzie tylko paneuropejskie elity polityczne oskarżać o występujący obecnie w UE deficyt demokratyczny, niemniej jednak w jego powstaniu oraz utrzymywaniu się miały i mają one swój niebagatelny udział.<sup>32</sup>

Nie zmienia to wszakże podstawowej oceny eurokracji: jako specyficzna grupa społeczna odgrywa już od ponad półwiecza bardzo istotną rolę w kreowaniu europejskich procesów integracyjnych oraz zarządzaniu nimi. Rola ta jest tym ważniejsza, że europejskie elity polityczne przyczyniały się do bardziej zrównoważonego, harmonijnego rozwoju Wspólnot Europejskich/Unii Europejskiej przez zapobieganie kolejnym kryzysom, a kiedy już do nich dochodziło – dążenie do ich przezwyciężenia bądź konstruktywnego wykorzystania w dziele budowy zjednoczonej Europy.

---

<sup>32</sup> Por.: *Unia Europejska – organizacja i funkcjonowanie. Rozdz. 23. Demokracja Unii Europejskiej i jej deficyt*, op.cit.

## **Abstract**

### **Bureaucracy in the EU: a governing class within the European Union?**

It is already more than half a Century that Brussels-based bureaucracy, a specific social group also called Eurocracy, has played a very important role in initiating, shaping and managing the processes of European integration. Its role is even more significant, considering how European political élite contributes to balanced and sustained, more harmonious development of the European Communities/EU under conditions of crises and problems periodically recurring over the history of European integration. As it happens, it always occurs that bodies of European administration, thanks to their vast experience, prove well-prepared to cope with any such hardship and capable of making constructive use thereof to the benefit of the process of building united Europe.

