

SEBASTIAN PACZOS  
Poznań

## PRZYWÓDZTWO POLITYCZNE W UNII EUROPEJSKIEJ W DOBIE KRYZYSU

### WSTĘP

Tematyka przywództwa politycznego zjednoczonej Europy pojawia się w dyskusjach dotyczących problemów Unii Europejskiej w kontekście procesu rozwoju integracji począwszy od początku lat 90.<sup>1</sup> Ostatnie wydarzenia, przede wszystkim kryzys gospodarczy i migracyjny, ujawniły po raz kolejny najważniejsze słabości polityczne Unii – brak przejrzystego systemu instytucji oraz przywództwa<sup>2</sup>.

Biorąc pod uwagę dynamikę rozwoju politycznego UE, precyzyjne wskazanie ośrodka przywódczego w jej ramach stanowi niełatwe zadanie. Ponadnarodowy charakter oraz złożoność systemu unijnego, w którym władza rozkłada się na wiele podmiotów, generują problem we wskazaniu przewagi zarówno jednego z pierwiastków: wspólnotowego, państwowego czy też osobowego, lecz także konkretnych instytucji czy osób, na których spoczywa odpowiedzialność za przewodzenie Unią<sup>3</sup>. Patrząc na

---

<sup>1</sup> O kryzysie przywództwa politycznego bądź instytucjonalnego w UE mówi się nieprzerwanie od lat 90. XX w., począwszy od wejścia w życie traktatu z Maastricht. (E. Maślak, M. J. Tomaszuk, *Przywództwo w Unii Europejskiej w kontekście polskiego przewodnictwa Radzie Unii Europejskiej*, „Przeгляд Zachodni”, nr 2, 2012, s. 34. Zob. J. Barcz, *Reforma ustrojowa Unii Europejskiej a kryzys finansowy*, w: (red.) J. Osiński, *Unia Europejska wobec kryzysu ekonomicznego*, Warszawa 2009). Niemniej w obecnych czasach wyraźniej niż kiedykolwiek wcześniej widoczne są uboczne, pozaekonomiczne, polityczne i ustrojowe aspekty kryzysu. Osłabia on Unię w co najmniej pięciu aspektach: po pierwsze, obserwujemy narodziny dwojakiej solidarności państw Unii, innej dla państw należących do strefy euro, innej dla tych spoza niej. Po drugie, jesteśmy świadkami stosowania podwójnych standardów i warunków makroekonomicznych wobec państw członkowskich UE: inaczej traktowane są duże i małe państwa czy te ze strefy euro i te spoza niej. Po trzecie, w warunkach kryzysu Europa dwóch prędkości nie tylko staje się faktem, ale coraz częściej znajduje polityczną aprobatę, co w dalszej perspektywie może zagrażać integralności Unii. Po czwarte, erozji ulega wspólnotowa metoda podejmowania decyzji, oparta na Komisji Europejskiej oraz Parlamencie Europejskim. Międzyrządowy pakt fiskalny i decyzje Rady dotyczące strefy Schengen są tego przykładem. Po piąte, w związku z kryzysem pozycja Unii na scenie międzynarodowej słabnie. Zob. J. Saryusz-Wolski, *Unia Europejska wobec kryzysu*, „Nowa Europa”, nr 2, 2013, s. 3-5.

<sup>2</sup> UE zмага się jednocześnie z kilkoma kryzysami: kryzysem w strefie euro, kryzysem Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa, kryzysem migracyjnym oraz kryzysem związanym z wyjściem Wielkiej Brytanii z UE.

<sup>3</sup> Zob. L. Hooghe, G. Marks, *Multi-level governance and European integration*, Lanham-Oxford 2001.

przywództwo w UE, nie należy tego pojęcia utożsamiać tylko z osobą sprawującą funkcję, ale również z instytucjami, mamy bowiem do czynienia z przywództwem mieszanym<sup>4</sup>.

Artykuł ma pomóc znaleźć odpowiedź na pytanie, komu w ramach Unii można przypisać przywódcze role. Kto jest podmiotem realnie sprawującym przywództwo polityczne w UE i jaki jest tego charakter? W obliczu współczesnych wyzwań stojących przed zjednoczoną Europą<sup>5</sup>, odpowiedź na te pytania staje się kluczowa. Wydaje się, że nigdy wcześniej w swej historii Europa tak bardzo nie potrzebowała jasnego, efektywnego przywództwa. Ponadto celem artykułu będzie zastanowienie się nad przyczynami słabości przywódców politycznych stojących na czele struktur unijnych. W tym celu analizie poddane zostały zapisy aktualnie obowiązujących traktatów, czyli aspekt prawny (Traktat o Unii Europejskiej oraz Traktat o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej) oraz praktyka polityczna w UE, czyli aspekt rzeczywistego sprawowania przywództwa, przejawiający się w decyzjach, strategiach oraz kierunkach reform.

Zanim przejdę do sedna rozważań, należy jeszcze rozpatrzyć dwa pokrewne pojęcia: „przywództwo UE” i „przywództwo w UE”. Pierwsza kategoria związana jest z przywództwem międzynarodowym, czyli rolą, jaką odgrywa lub może odgrywać UE w sferze międzynarodowej, szczególnie na obszarach takich jak np. ochrona środowiska czy rozbrojenie itp. W tym kontekście dyskusja na temat przywództwa jest szczególnie istotna z punktu widzenia aspiracji Unii do odgrywania znaczącej roli aktywnego aktora na arenie międzynarodowej, mogącego konkurować ze względu na potencjał gospodarczy o pozycję globalną chociażby ze Stanami Zjednoczonymi. W artykule skoncentruję się jednak na przywództwie w UE, mając na myśli przywództwo polityczne w kontekście osobowym oraz instytucjonalnym<sup>6</sup>.

Analizując przywództwo polityczne w Unii należy odpowiedzieć sobie na jeszcze jedno pytanie: czy chodzi o przywództwo wewnętrzne, czyli przewodzenie co do kierunku rozwoju organizacji, określanie i realizowanie kierunków polityk unijnych i tempa jej rozszerzania, czy też kierownictwo w wymiarze zewnętrznym, a więc reprezentowanie Unii w relacjach z podmiotami trzecimi i przedstawianie jej stanowiska jako całości. W swoim artykule przedmiotem analizy uczyniłem obie płaszczyzny, ponieważ w dzisiejszych czasach niezwykle trudno byłoby je rozdzielić<sup>7</sup>.

---

<sup>4</sup> Można się spotkać z głosami kwestionującymi potrzebę istnienia przywództwa politycznego w UE ze względu na jego sprzeczność z istotą demokratycznej polityki. Zob. J. J. Wiatr, *Przywództwo polityczne. Studium politologiczne*, Łódź 2008; P. Żukiewicz, *Przywództwo polityczne. Teoria i praktyka*, Warszawa 2011, s. 99.

<sup>5</sup> W czasie prac nad traktatem konstytucyjnym stawiano podobne pytanie – zob. K. Bobiński, *Is There Anyone in Charge? Leadership in UE Constitutional Negotiation*, w: (red.) E. Beach, C. Mazzucelli, *Leadership in Big Bangs of European Integration*, Basington 2007.

<sup>6</sup> Zob. J. Sielski, *Przywództwo w Unii Europejskiej*, „Przegląd Politologiczny”, nr 1, 2013, s. 97-98; J. J. Wiatr, *Problem przywództwa politycznego w Unii Europejskiej*, w: (red.) A. Kasińska-Metryka, *Studia nad przywództwem politycznym. Ustalenia metodologiczne i praktyka*, Toruń 2011, s. 94-95.

<sup>7</sup> A. Nitszke, *Przywództwo polityczne w Unii Europejskiej – traktaty i praktyka*, „Forum Politologiczne”, t. 15, 2013, s. 292.

Kategoria przywództwa politycznego w UE wymyka się tradycyjnemu rozumieniu tego pojęcia. Przywództwa w tym przypadku nie można opisywać w tych samych kategoriach co państwa czy ugrupowania politycznego. UE jest wielopoziomowym systemem policentrycznym, tym samym przywództwo w jej ramach przybiera postać rozproszoną na kilka instytucji, których kompetencje nawzajem się przenikają i dopiero ich łączna suma w wyniku efektu synergii stanowi realne przywództwo polityczne.

Na wstępie należy zdefiniować przywództwo w sposób adekwatny dla specyfiki systemu politycznego UE, co w tego typu kontekście wymaga wyjścia poza zwyczajowo przyjmowane ramy jego wyjaśniania, powiązane ze sferą działań ludzkich czy też wąskiego zakresu przywództwa państwowego<sup>8</sup>.

Można wskazać cechy charakteryzujące przywództwo, adekwatnie do specyfiki Unii. Pierwszą z nich jest perspektywiczne myślenie, rozumiane szeroko nie tylko jako definiowanie wspólnych interesów, lecz również wyznaczanie długoterminowych strategii oraz umiejętność wskazywania priorytetów. Kolejna cecha to zdolność kierowania, a więc przekucie strategii w konkretne inicjatywy. Trzecia cecha to konsekwencja, tj. pewność, że przyjęte założenia zostaną wdrożone i będą z powodzeniem funkcjonować. Ostatnią zaś jest odpowiedzialność, czyli istnienie wyraźnego przywództwa opartego na systemie transparentnych zasad i instytucji. W tym przypadku istota przywództwa sprowadza się do określania wizji i misji organizacji, kreowania jej celów, a także ponoszenia odpowiedzialności za realizowanie strategii i dokonywanie zmian w organizacji<sup>9</sup>. Wśród cech konstytutywnych przywództwa niektórzy z autorów wymieniają ponadto zdolność strategicznego myślenia, gotowość bezpośredniej konfrontacji z wyzwaniami, odwagę proponowania ryzykownych rozwiązań oraz umiejętność perswazji, która prowadzi do akceptacji decyzji. Tym samym przywództwo odgrywa kluczową rolę w procesie zmian dokonywanych w organizacji, szczególnie w sytuacjach kryzysowych, wymagających zaproponowania rozwiązań<sup>10</sup>.

## PRZYWÓDZTWO POLITYCZNE W UE

UE tworzy szczególny rodzaj organizacji łączącej cechy systemu politycznego państwa oraz cechy rozbudowanej organizacji międzynarodowej. Jej istota jest różnorodnie ujmowana w literaturze przedmiotu<sup>11</sup>. Dzisiejsza UE to efekt długotrwałego

---

<sup>8</sup> Więcej na temat przywództwa zob. J.J. Wiatr, *Przywództwo...*, P. Żukiewicz, *op. cit.*, L. Rubisz, L. Zuba, (red.), *Przywództwo polityczne, Teorie i rzeczywistość*, Toruń, 2004; A. Kasińska-Metryka (red.), *Studia nad przywództwem politycznym*.

<sup>9</sup> J. Rutkowska, *Zarys problematyki przywództwa politycznego w Unii Europejskiej*, „Przegląd Europejski”, nr 3, 2012, s. 85.

<sup>10</sup> A. K. Cianciara, *Jakie przywództwo? Rada Europejska po wejściu w życie Traktatu z Lizbony*, w: W. Konarski, A. Durska, S. Bachrynowski (red.), *Kryzys przywództwa we współczesnej polityce*, Warszawa 2011, s. 102.

<sup>11</sup> K. Łastawski, *Historia integracji europejskiej*, Toruń 2008; A. Giddens, *Europa w epoce globalnej*, Warszawa. 2009.

procesu stopniowanych działań, poprzez „rozlewanie się” procesów zjednoczeniowych, określanych jako *spill-over*. Współpraca w obszarze gospodarczym wymusiła nasilenie współdziałania w kolejnych sferach. Uprawnienia państw narodowych stopniowo przenoszono na instytucje, rozszerzając ich kompetencje. Z jednej strony państwa scedowały suwerenne uprawnienia na poziom ponadnarodowy, z drugiej uzyskały współdziałanie w decyzjach unijnych. Można powiedzieć, że na suwerenność państw członkowskich „nałożyła się” nowa tożsamość i tzw. łączona suwerenność<sup>12</sup>.

Oceniając przywództwo polityczne w UE, należy na nie spojrzeć z co najmniej dwóch punktów widzenia. Analizując zapisy traktatowe na najogólniejszym poziomie i biorąc pod uwagę zasadę podziału wskazującą, że kompetencje w Unii są realizowane przez państwa członkowskie można stwierdzić, że przywództwo polityczne leży po stronie tych właśnie państw, bo to one mają ostatnie zdanie w większości najistotniejszych spraw. Oznacza to, że instytucje unijne realizują tylko te kompetencje, które zostały im wyraźnie przyznane w traktatach. Do tego dochodzi fakt, że niektóre z tych państw mają aspiracje do odgrywania roli lidera dla całej organizacji i władczego wpływania na kierunek polityki UE.

Niemniej należy jednak pamiętać, że reformy instytucjonalne, z którymi mieliśmy do czynienia podczas kolejnych etapów tworzenia obecnego kształtu UE, w tym zwłaszcza Traktat lizboński<sup>13</sup>, miały na celu wzmocnienie wewnętrznej spójności Unii, uporządkowanie kwestii instytucjonalnych oraz dokonanie *de facto* reformy jej przywództwa. Ponadto nadanie osobowości prawnomiędzynarodowej sprawiło, że UE stała się jednolitą organizacją o charakterze międzynarodowym.

Artykuł 13 TUE określa system unijny, wymieniając instytucje realizujące jego cele, czyli: Parlament Europejski, Rada Europejska, Rada, Komisja Europejska, Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej, Europejski Bank Centralny i Trybunał Obrachunkowy. Przy tym trzy ostatnie nie mają cech predestynujących je do sprawowania przywództwa politycznego. Praktyka oraz analiza zapisów traktatowych sprawiają, że najważniejszą instytucją unijną okazuje się Rada Europejska, w skład której wchodzi szefowie państw lub rządów, przewodniczący RE oraz przewodniczący Komisji Europejskiej. Biorąc pod uwagę skład oraz sposób podejmowania decyzji i nakładając na to kompetencje przyznane przez Traktat lizboński<sup>14</sup>, to właśnie ona stanowi centrum przywództwa politycznego w UE, pomimo nieposiadania funkcji prawodawczej. Choć zapisy traktatowe dość lakonicznie określają jej kompetencje, *de facto* pozostałe instytucje unijne są zobligowane do wypełniania zadań powierzonych im przez Radę Europejską. Jej istotna rola przejawia się w wyrażaniu zgody na

<sup>12</sup> K. Łastawski *Specyficzny charakter systemu politycznego Unii Europejskiej*, „Polityka i Społeczeństwo”, nr 8, 2011, s. 186; A. Zielińska-Głębocka, *Dynamika Unii Europejskiej w świetle teorii integracji*, „Studia Europejskie”, nr 3, 1999, s. 17.

<sup>13</sup> Zob. J. J. Węc, *Traktat lizboński. Polityczny aspekt reformy ustrojowej Unii europejskiej w latach 2007-2009*, Kraków 2011; J. Barcz, *Unia Europejska na rozstajach: Traktat z Lizbony: dynamika i główne kierunki reformy ustrojowej*, Warszawa 2012.

<sup>14</sup> Zob. art. 15 ust. 1-6. Wersje skonsolidowane Traktatu o Unii Europejskiej i Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej (dalej: D.U.UE) 2008/C 115/01.

przyjmowanie nowych członków czy dokonywanie zmian w traktatach. Instytucja ta wyrasta ponad pozostałe, będąc katalizatorem pomysłów Komisji Europejskiej, jak i państw członkowskich, w tym przede wszystkim niemiecko-francuskiego tandemu<sup>15</sup>.

Mówiąc o Radzie Europejskiej warto wspomnieć o przewodniczącym Rady Europejskiej, który jest wybierany na dwuipółletnią kadencję. Jednak zapisy traktatowe oraz regulamin RE<sup>16</sup> ograniczają jego rolę do spraw organizacyjnych i reprezentacyjnych, przez co jego pozycja nie jest silna<sup>17</sup>. Przede wszystkim do jego zadań należy organizacja pracy Rady Europejskiej, zaś naczelnym celem jest wypracowanie konsensusu na jej forum. Ponadto jest też kimś w stylu „głowy państwa” i to on reprezentuje UE w trakcie międzynarodowych spotkań, które nie wymagają obecności przedstawicieli konkretnych krajów<sup>18</sup>. Jego kompetencje w zakresie polityki zagranicznej są jednak ograniczone, ponieważ dzieli je wraz z Wysokim Przedstawicielem Unii ds. Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa, który pomaga ją realizować i zapewniać jej jednolitość, spójność i efektywność. Aby być skutecznym, przewodniczący Rady Europejskiej musi umiejętnie lawirować między rolą urzędnika europejskiego, realizatora woli państw członkowskich a misją stratega pretendującego do miana przywódcy europejskiego<sup>19</sup>. W dużej mierze osiągnięcie tych celów zależy od osobowości i talentu polityka aktualnie sprawującego tę funkcję.

Drugą instytucją mającą duże znaczenie i aspiracje przywódcze w UE jest Rada (Rada Unii Europejskiej). Jest ona przykładem grupowego przywództwa politycznego. Jej struktura sprawia, że jest ono rozproszone pomiędzy różne formacje o zhierarchizowanej ważności. To właśnie tam zapada większość decyzji dotyczących funkcjonowania Unii<sup>20</sup>. Jest ona organem międzyrządowym, co po raz kolejny wskazuje na istotną rolę państw w podejmowaniu decyzji w UE. Na mocy Traktatu lizbońskiego zmuszona została do dzielenia się w szerszym zakresie niż dotychczas uprawnieniami legislacyjnymi z Parlamentem Europejskim, tracąc potencjał do nadawania tonu działaniom Unii na rzecz Rady Europejskiej<sup>21</sup>. Najważniejsze przy określeniu charak-

<sup>15</sup> E. Maślak, M. J. Tomaszuk, *op. cit.*, s. 50.

<sup>16</sup> Decyzja Rady Europejskiej z dnia 1 grudnia 2009 r. w sprawie przyjęcia regulaminu wewnętrznego (2009/882/UE), D.U.U.E., L 315/51.

<sup>17</sup> Zob. art. 16 ust. 6. Wersje skonsolidowane Traktatu o Unii Europejskiej i Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej, D.U.U.E., 2008/C 115/01.

<sup>18</sup> Przewodniczący Rady Europejskiej reprezentuje Unię na trzech rodzajach spotkań międzypaństwowych. Są to m.in. dwustronne szczyty, które odbywają się zwykle raz w roku i służą omawianiu zasad współpracy ze strategicznymi partnerami Wspólnoty oraz szczyty wielostronne na szczeblu międzynarodowym i unijnym.

<sup>19</sup> B. Przybylska-Maszner, *Przywództwo polityczne Unii Europejskiej podczas kryzysu – o potrzebie przewodzenia, przewodniczenia, przewodnictwa, reprezentacji i wpływu*, w: M. J. Tomaszuk, J. M. Fiszera (red.), *Zarządzanie procesem integracji i modernizacja Unii*, Warszawa 2013, s. 302.

<sup>20</sup> Art. 16 TUE. Wersje skonsolidowane Traktatu o Unii Europejskiej i Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, D.U.U.E., 2008/C 115/01.

<sup>21</sup> W tym kontekście nie bez znaczenia są zapisy Traktatu lizbońskiego ustanawiające Radę Europejską jako swoistego superarbitra mającego prawo do zawieszenia zwykłej procedury prawodawczej w sytuacjach konfliktowych w Radzie. Zob. zapisy TUE np. art. 48, art. 82 ust. 3, art. 83 ust. 3. Zob. Wersję

teru tej instytucji jest stwierdzenie, że jej szczególną rolą w kontekście przywództwa jest realizacja funkcji prawodawczej i uchwalanie budżetu, którą wypełnia wspólnie z Parlamentem Europejskim.

Z jej funkcjonowaniem wiąże się instytucja prezydencji, która początkowo ograniczała się do roli administratora i biernego wykonawcy podjętych w ramach wspólnoty decyzji. Z czasem jej rola urosła do rangi trwałego i aktywnego elementu decyzyjnego UE. Dokonując analizy prawa pierwotnego i wtórnego UE należy jednak zauważyć, że nie ma tam prawnej definicji prezydencji. Prezydencja nie jest też, w rozumieniu prawa europejskiego, instytucją Unii, gdyż nie wymienia jej chociażby art. 13 TUE. W literaturze przedmiotu można się spotkać z różnymi sposobami jej definiowania. Jedni podkreślają, iż prezydencja dotyczy wyłącznie Rady, a nie całej UE. Inni zaś ujmują pojęcie prezydencji szeroko, aby podkreślić jej rolę i siłę oddziaływania w całym wymiarze europejskiego systemu politycznego<sup>22</sup>. Bez wątpienia prezydencja to grupa trzech państw kierujących kolejno, przez okres sześciu miesięcy, pracami Rady<sup>23</sup>. Jej funkcjonowanie łączy narodowe interesy z ponadnarodową proceduralnością. Daje również okazje państwom członkowskim do zaprezentowania swoich atutów na forum unijnym oraz wniesienia własnego wkładu w rozwój integracji europejskiej. Tak rozumiana prezydencja jest więc raczej „funkcją i urzędem”, służącym celom funkcjonalnym UE<sup>24</sup>.

Po zmianach traktatowych w zakresie jej sprawowania (system trójkowy i rotacyjny), a także poprzez ustanowienie funkcji Przewodniczącego Unii i Wysokiego Przedstawiciela ds. Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa UE mamy do czynienia z rozproszeniem jej kompetencji i zmniejszeniem roli państw ją sprawujących. Punkt ciężkości prezydencji został przeniesiony z inicjatywy w zakresie działań zewnętrznych na polityki w ramach UE, *de facto* poszerzając zakres przedmiotowy jej działania, gdyż na mocy Traktatu lizbońskiego więcej spraw zostało przesuniętych na poziom ponadnarodowy<sup>25</sup>. W efekcie sukces państwa aktualnie sprawującego prze-

---

skonsolidowane Traktatu o Unii Europejskiej i Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, D.U.UE, 2008/C 115/01.

<sup>22</sup> Z. Czachór, *Prezydencja państwa członkowskiego a system polityczny Unii Europejskiej. Podstawowe uwarunkowania*, w: A. Nowak-Far (red.), *Prezydencja w Unii Europejskiej. Instytucje, prawo i organizacja*, Warszawa 2010, s. 214-219; J. Barcz, *Prezydencja w Radzie Unii Europejskiej. Podstawy prawne i ramy instytucjonalne wraz z podstawowymi dokumentami*, Warszawa 2010, s. 12; M.M. Brzezińska, *Kształtowanie się i rozwój prezydencji w Radzie*, w: P. Burgoński, S. Sowiński (red.), *Od akcesji do prezydencji*, Toruń 2011, s. 39-40; K. Szczerski, *Instytucja prezydencji w Unii Europejskiej – uwagi do analiz politologicznych*, w: J. Nadolska, K. A. Wojtaszczyk (red.), *Polska prezydencja w Unii Europejskiej*, Warszawa 2010, s. 30-36, K.A. Wojtaszczyk, *Prezydencja w Radzie Unii Europejskiej z perspektywy politologicznej*, „Przegląd Europejski”, nr 1, 2011, s. 8.

<sup>23</sup> Zob. art. 16 TUE, Wersje skonsolidowane Traktatu o Unii Europejskiej i Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, D. U. UE. 2008/C 115/01 oraz *Regulamin wewnętrzny Rady UE*, art. 1 ust. 4. Dz. U. UE. 2009/L 325/35.

<sup>24</sup> J. M. Fischer, *Polska prezydencja w Radzie Unii Europejskiej (przesłanki – sukcesy – porażki)*, „Biuletyn analiz i opinii ISP PAN”, nr 5, 2012, s. 3.

<sup>25</sup> K. Szczerski, *op. cit.*, s. 28.

wodnictwo w Radzie zależy od koordynacji jego działań z przewodniczącym Rady Europejskiej, a w polityce zagranicznej z Wysokim Przedstawicielem Unii ds. Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa<sup>26</sup>. Można tej instytucji przypisać kilka istotnych funkcji, m.in. mediacyjną, administracyjną, koordynacyjną i reprezentacyjną, przy czym w dzisiejszych warunkach najistotniejszą okazuje się funkcja mediacyjna<sup>27</sup>. Tym samym przywództwo polityczne prezydencji, niegdyś niemal nie kwestionowane, na mocy przepisów Traktatu Lizbońskiego ustanawiających organy Wysokiego Przedstawiciela i Przewodniczącego Rady Europejskiej, straciło na znaczeniu.

Trzecią instytucją jest Komisja Europejska. Ma ona charakter ponadnarodowy. Jej zadaniem jest reprezentowanie i ochrona interesów całej Unii. Komisja przygotowuje wnioski dotyczące nowych aktów prawa europejskiego. Zarządza bieżącymi sprawami związanymi z wdrażaniem polityki UE w poszczególnych obszarach i wydatkami z funduszy UE. Często podkreśla się jej znaczenie w kontekście szerokiego zakresu inicjatywy ustawodawczej i kompetencji w zakresie implementacji prawa. Jest organem przede wszystkim wykonawczym i zarządzającym, realizującym budżet oraz prowadzącym unijne polityki. Pełni również istotną funkcję strażniczki traktatów. W kontekście przywództwa istotny jest fakt, że jest to instytucja o charakterze kolegialnym, o czym świadczy procedura jej powoływania i odwoływania oraz solidarnej odpowiedzialności za podejmowane w jej ramach decyzje<sup>28</sup>.

Na przestrzeni ostatnich kilkunastu lat można było dostrzec aspiracje Komisji Europejskiej do pełnienia funkcji przywództwa w Unii, tak by to Komisja – a nie rządy państw członkowskich – wyznaczała kierunek dalszego rozwoju Unii. Należy jednak pamiętać, że realizacja tej funkcji jest uzależniona od stylu i efektywności osoby stojącej na jej czele<sup>29</sup>. Angażując się w negocjacje między państwami członkowskimi oraz między instytucjami, przewodniczący Komisji może wypełnić w ten sposób nie tylko funkcje administracyjne ale także przywódcze. Jednak zapisy traktatowe (szczególnie Traktatu Lizbońskiego) pokazują, że mamy do czynienia raczej z odwrotnym trendem<sup>30</sup>. W praktyce Komisja Europejska jest jedynym, obok Rady i Parlamentu Europejskiego, podmiotem na arenie wewnątrz europejskiej. Na relatywne zmniejszenie znaczenia Komisji wpływa fakt, że po wejściu w życie Traktatu Lizbońskiego instytucja ta znalazła się między zyskującymi nowe uprawnienia Parlamentem Europejskim i Radą Europejską. Wzrostowi znaczenia Rady Europejskiej towarzyszyła tendencja do „instrumentalizowania” Komisji jako mechanizmu, za pomocą którego można zrealizować ogólne wytyczne<sup>31</sup>.

<sup>26</sup> B. Przybylska-Maszner, *Przywództwo polityczne...*, s. 301.

<sup>27</sup> A. Nitzke, *op. cit.*, s. 301.

<sup>28</sup> Art. 17 TUE. Wersje skonsolidowane Traktatu o Unii Europejskiej i Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, D. U UE., 2008/C 115/01.

<sup>29</sup> J. J. Wiatr, *Problem przywództwa...*, s. 97-98.

<sup>30</sup> Zob. A. Cianciara, *The Constytution is dead, long live European Commission*, w: Neuwahl, S. Haack red., *Unresolved Issues of the Constytution for Europe*, Montreal 2007.

<sup>31</sup> M. Rewizorski, *Zasady systemu instytucjonalnego Unii Europejskiej*, „Studia Europejskie”, 2013, nr 1, s. 41.

Abstrahując zaś od samych zapisów Traktatu lizbońskiego należy podkreślić, że na przywództwo Komisji ma wpływ również sposób jej postrzegania przez niektóre państwa jak i samych obywateli. W czasach kryzysu Komisja jawi się niejednokrotnie jako bezwzględny egzekutor anonimowej woli unijnego *ratio*, przegrywając wizerunkowo choćby z Radą Europejską. Ta ostatnia daje bowiem impuls do działania UE, a zatem jest postrzegana na ogół pozytywnie, jako instytucja działająca na najwyższym szczeblu i dająca się „spersonalizować”, czego Komisja uczynić często nie jest w stanie<sup>32</sup>.

W przypadku Parlamentu Europejskiego mamy do czynienia z instytucją zyskującą na znaczeniu na mocy kolejnych traktatów. Parlament ma za zadanie reprezentować społeczeństwa UE, a nie państwa, z których pochodzą. Dzisiaj należy do tzw. trójkąta władzy wraz z Radą i Komisją Europejską, co wzmacnia jego pozycję w aspekcie przywództwa politycznego. Zrównał swoją pozycję z Radą przy podejmowaniu decyzji dotyczących działań UE i sposobu wydatkowania pieniędzy. Traktat lizboński zmienił również sposób współpracy Parlamentu z innymi instytucjami zwiększając wpływ posłów PE na to, kto kieruje UE<sup>33</sup>. Jednak pomimo zapisów Traktatu lizbońskiego, które bez wątpienia umocniły jego pozycję w wymiarze instytucjonalnym i decyzyjnym<sup>34</sup>, nie może on aspirować do funkcji przywództwa politycznego w Unii, podobnie jak jego przewodniczący. Kolegialny charakter i zapisy traktatowe ograniczają realizowanie funkcji przywódczych.

W kwestii przywództwa ma też znaczenie ustanowienie stanowiska Wysokiego Przedstawiciela Unii ds. Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa, który obecnie łączy funkcję dawnego Przedstawiciela ds. Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa oraz komisarza ds. stosunków zewnętrznych. Ponadto pełni funkcję wiceprzewodniczącego Komisji Europejskiej i przewodniczy Radzie ds. Zagranicznych, co realnie pozwala mu prowadzić unijną politykę zagraniczną, wychodzić z inicjatywami oraz czuwać nad ich realizacją. Ma on także za zadanie prowadzić dialog z państwami spoza Unii oraz prezentować jej stanowisko podczas konferencji międzynarodowych, w czym wspierany jest przez Europejską Służbę Działań Zewnętrznych<sup>35</sup>. Zmiany wprowadzone Traktatem lizbońskim zdecydowanie wzmocniły jego pozycję w systemie instytucjonalnym UE i dały podstawy do zwiększenia efektywności unijnej polityki zagranicznej, ograniczając dotychczasowy problem z nakładaniem się kompetencji Komisji Europejskiej i Rady (Rady Unii Europejskiej). W praktyce cel

<sup>32</sup> *Ibidem*, s. 40.

<sup>33</sup> Szczególnie chodzi tu o wymóg uprzedniego zatwierdzenia przez Parlament Europejski kandydata na przewodniczącego Komisji Europejskiej przed wyznaczeniem pozostałych jej członków oraz przesłuchanie kandydatów na komisarzy i ich zatwierdzenie. Ponadto Parlament posiada uprawnienie zgłoszenia wotum nieufności wobec KE. Zob. art. 17 punkt 7 TUE, Wersje skonsolidowane Traktatu o Unii Europejskiej i Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, D. U. UE. 2008/C 115/01.

<sup>34</sup> Zob. art. 14 TUE, Wersje skonsolidowane Traktatu o Unii Europejskiej i Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej, D. U. UE., 2008/C 115/01.

<sup>35</sup> Art. 26 i 27 TUE, Wersje skonsolidowane Traktatu o Unii Europejskiej i Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej, D. U. UE, 2008/C 115/01.



ten zrealizowano połowicznie, bo o ile Wysoki Przedstawiciel przejął większość kompetencji w zakresie polityki zagranicznej, które wcześniej przypisane były Komisji Europejskiej i prezydencji, to Traktat lizboński nie zawiera jednoznacznych zapisów określających podział zadań i kompetencji na tym obszarze pomiędzy Przewodniczącym Rady Europejskiej a Wysokim Przedstawicielem Unii ds. Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa, co zaowocowało już na samym początku ich funkcjonowania sporami kompetencyjnymi<sup>36</sup>.

Powyższa analiza instytucji unijnych w wymiarze prawnym odzwierciedla zasadę równowagi między organami o charakterze międzynarodowym i ponadnarodowym oraz w ich ramach, która legła u podstaw zorganizowania instytucji UE, a która wynika z artykułu 13 ust. 2 Traktatu o Unii Europejskiej<sup>37</sup>. Wedle tej zasady instytucje unijne realizując przyznane im uprawnienia mają ze sobą współdziałać, ale winny też wzajemnie się hamować i równoważyć<sup>38</sup>. Równowaga nie oznacza jednak równości instytucji, ale sposób uregulowania relacji między nimi. Zasada równowagi oraz pozostałe zasady<sup>39</sup> w dużym stopniu ograniczają możliwość wytworzenia się hierarchicznych relacji między instytucjami UE, ale ich nie wykluczają. Poszczególne instytucje pełnią wobec siebie funkcje kontrolne i stymulujące powodując, że żadna z nich nie jest w stanie bezpośrednio kształtować całej polityki Unii i jest uzależniona od działań innych bądź pozostałych państw członkowskich.

Czy dana instytucja unijna wzniesie się ponad inne zależy w dużym stopniu od osobowości stojących na ich czele i prowadzonej przez nich realnie polityki. Słabość unijnych instytucji wynika bowiem nie tylko z zapisów traktatowych, ale również z personalnej obsady najważniejszych stanowisk, czyli przewodniczącego Rady Europejskiej i Wysokiego Przedstawiciela Unii ds. Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa. Wybór Hermana van Rompuya i Catherine Ashton trudno byłoby nazwać stawianiem na polityków z charyzmą i posiadających zaplecze polityczne. Tym samym państwa aspirujące do przywódczej roli w Unii (czyli Niemcy i Francja) zabezpieczyły swoje interesy. Nie musiały się bowiem obawiać, że ci politycy będą aspirować do odgrywania samodzielnej roli i wpływać w sposób znaczący na procesy decyzyjne na obszarze istniejących polityk czy kształtować impulsy polityczne do

---

<sup>36</sup> Zob. B. Przybylska-Maszner, *Spory kompetencyjne wokół urzędu Wysokiego Przedstawiciela Unii Europejskiej do Spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa*, „Studia Europejskie”, 2012, nr 2, s. 33-56.

<sup>37</sup> Więcej na temat zasad zob. M. Witkowska, *Zasady funkcjonowania Unii Europejskiej*, Warszawa 2008; T. Dubowski, *Zasada równowagi instytucjonalnej w prawie UE*, Warszawa 2010; M. Rewizorski, *op. cit.*, s. 29-50, J. Barcz, M. Górka, *System instytucjonalny Unii Europejskiej*, Warszawa 2010, J.P. Jacqué, *The Principle of Institutional Balance*, „Common Market Law Review” 2004, vol. 41.

<sup>38</sup> Zasadą organizacyjną UE nie jest ani podział władzy ani separacja, lecz raczej współdziałanie i reprezentacja interesów. Równowaga instytucjonalna, podobnie jak zasada podziału władz w systemie państwowym, chroni system UE przed międzyinstytucjonalnymi sporami, zobowiązując jej organy do zachowania zdolności do działania. Więcej zob. J. Galster, O. Łachacz, *Kilka uwag o podziale władzy w Unii Europejskiej*, „Studia Prawnoustrojowe”, 2014, nr 26, s. 63-76.

<sup>39</sup> Chodzi o zasady: autonomii instytucjonalnej, jednolitych ram instytucjonalnych i lojalnej współpracy międzyinstytucjonalnej.

dalszego rozwoju Unii. Choć w sensie formalnym w UE każde państwo jest równe, to jednak kraje o istotnym znaczeniu międzynarodowym są w stanie wykorzystywać swój autorytet do wzmocnienia możliwości przywódczych, które wynikają z systemu instytucjonalnego<sup>40</sup>. Kadencja D. Tuska i F. Mogherini zdaje się potwierdzać, że osoby na tym stanowisku nie są w stanie konkurować z przywódcami politycznymi Niemiec czy Francji. W tym przypadku siła państw i autorytet ich przywódców staje na przeszkodzie w kreowaniu liderów stojących na czele instytucji unijnych<sup>41</sup>. Krótko mówiąc, wybór osób, które mają sprawować kluczowe funkcje w Unii to czytelny znak, kto ma kreować politykę europejską<sup>42</sup>.

W latach 90. XX w. współpraca francusko-niemiecka nadawała ton procesom integracji w Europie, a pojawiające się krótkotrwałe napięcia i spory nie powodowały poważniejszych pęknięć w konstrukcji europejskiej. To te dwa państwa najbardziej wykazywały aspiracje do przewodzenia UE. Bliskie współdziałanie Niemiec i Francji widoczne było szczególnie w realizacji unii walutowo-gospodarczej. Sprzeczności i odmienne poglądy ujawniły się zaś szczególnie w obszarze Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa, polityki rolnej i relacjach transatlantyckich oraz w podejściu do Europejskiej Polityki Sąsiedztwa<sup>43</sup>. Wprawdzie nie ma równowagi w relacjach pomiędzy Berlinem i Paryżem, ale oba państwa wzajemnie się potrzebują. Dla Paryża współdziałanie z Berlinem oznacza podtrzymanie dotychczasowego prestiżu współlidera. Zaś dla Niemiec, Francja jako partner służy niejednokrotnie do maskowania chęci przebudowy starego kontynentu „na niemiecką modłę”<sup>44</sup>.

Naruszeniem równowagi w tandemie okazało się przegrane referendum konstytucyjne we Francji, co osłabiło pozycję tego kraju wobec Niemiec. Dodatkowo kryzys finansowy strefy euro spowodował, że Niemcy jako najważniejsze państwo eurolandu stały się centrum polityki europejskiej. W ostatnich kilkunastu latach to Niemcy wyrastają na naturalnego lidera w kwestiach unijnych spraw ekonomicznych i monetarnych oraz polityce zagranicznej i bezpieczeństwa. Niemcy z kanclerz Angelą Merkel na czele stały się jedną z sił, które osłabiają unijne struktury używając coraz częściej swojej pozycji i wpływów w Europie do wetowania decyzji oraz od czasu do czasu do działań unilateralnych. Szczególnie było to widać podczas kryzysu strefy euro.

Wyraźna przewaga Niemiec w procesie decyzyjnym UE uwidoczniła się choćby przy nominacji nowego przewodniczącego Rady Europejskiej. Faworytem kanclerz A. Merkel na urząd przewodniczącego był polski premier Donald Tusk, pomimo za-

<sup>40</sup> J. J. Wiatr, *Problem przywództwa...*, s. 100.

<sup>41</sup> Źródłem przywódczej roli państwa w UE może być – i często jest – potencjał gospodarczy, polityczny, potencjał koalicyjny w Radzie, staż członkowski, wysokość składki wpłacanej do budżetu wspólnoty czy też cechy charakteru przywódcy danego państwa. (E. Maślak, M. J. Tomaszuk, *op. cit.*, s. 39).

<sup>42</sup> W tym kontekście bardzo często przywoływana jest sytuacja z konferencji prasowej w 2009 r., w której uczestniczyły osoby stojące na czele instytucji unijnych. Na pytanie dziennikarza, kto odbierze telefon, gdyby prezydent Stanów Zjednoczonych chciał porozmawiać z Europą, żaden z obecnych polityków unijnych nie poczuwał się do udzielenia odpowiedzi.

<sup>43</sup> A. Barabasz, B. Koszel, M. Książniakiewicz, *Przywództwo Niemiec i Francji w Unii Europejskiej w XXI w. Problemy i wyzwania*, Poznań 2016, s. 195.

<sup>44</sup> J. Habermas, *Pakt dla Europy czy przeciw Europie?*, „Gazeta Wyborcza”, 9-10.04.2011.

strzeżeń Francji<sup>45</sup>. Berlin zaczął także odgrywać większą rolę w polityce zagranicznej i bezpieczeństwa. W wyniku serii kryzysów został zmuszony do forsowania wspólnej europejskiej odpowiedzi wobec konfliktu na Ukrainie czy napływu uchodźców.

Sprawowanie przywódczej roli w Europie przez Niemcy ma jednak dwie strony. Z jednej oznacza olbrzymią odpowiedzialność i poważne finansowe obciążenia oraz obarczone jest ryzykiem przeistoczenia się w swoistą hegemonię<sup>46</sup>. Z drugiej, dominująca rola Niemiec wywołuje nieufność oraz resentymenty wśród innych państw UE. Po kryzysie migracyjnym niemieckie kierownictwo jest jeszcze bardziej kontestowane. Zdaje się, że pozostałe państwa członkowskie UE godziły się na przywództwo Berlina do czasu, gdy Niemcy dawały sobie radę z wyzwaniami stojącymi przed Europejczykami<sup>47</sup>.

Niemcy muszą być ostrożne i nie mogą działać w pojedynkę. Brak wsparcia ze strony innych państw członkowskich w czasie kryzysu uchodźczego jest właśnie pokłosiem resentymentów dotyczących niemieckiej dominacji podczas kryzysu strefy euro. Wydaje się, że kluczem do przywództwa Niemiec jest wypracowanie lepszego mechanizmu budowania koalicji, który będzie brał pod uwagę sytuację wewnętrzną w innych państwach UE. Tylko dzięki temu inne państwa będą widziały, że lider pracuje na sukces całego zespołu, nie tylko na swój własny.

#### WNIOSKI

Przez wiele lat najsilniej o przywództwo w ramach instytucji unijnych rywalizowały Komisja Europejska, Rada Europejska oraz prezydencja. Komisja uznawana była za faktyczny motor integracji, a także jedyną wyrazicielkę interesu wspólnotowego. Za sprawą „charyzmatycznych” przewodniczących<sup>48</sup>, w sposób wyraźny przesuwiała granicę własnych uprawnień, działając na rzecz wzmocnienia swojej pozycji. Jednak obowiązująca zasada równowagi międzyinstytucjonalnej wpływa istotnie na ograniczenie tych działań, przy czym osiągnięta jest ona poprzez proporcjonalny podział kompetencji między instytucje, a nie poprzez równorzędną pozycję instytucji te kompetencje wykonujących. Podobnie rzecz się przedstawia z prezydencją. Traktat z Lizbony dokonał zasadniczych zmian, ograniczając jej rangę. Ponadto faktyczne możliwości oddziaływania prezydencji powinny być analizowane na przykładach konkretnych państw ją sprawujących.

W efekcie mamy do czynienia z rozproszoną i zdywersyfikowaną formułą przywództwa politycznego, co nie pozostaje bez wpływu na efektywność działań orga-

<sup>45</sup> Zastrzeżenia ze strony Francji dotyczyły braku znajomości języka francuskiego, ale wynikały przede wszystkim z obawy o przesunięcie punktu ciężkości w unijnej polityce zagranicznej na wschód, ze stratą dla regionu Morza Śródziemnego.

<sup>46</sup> Więcej na ten temat zob. B. Koszel, *Mocarstwowe aspiracje Niemiec w Europie XXI wieku: realia i perspektywy* (Raport z badań), Poznań 2012; U. Beck, *Niemiecka Europa. Nowe krajobrazy władzy pod znakiem kryzysu*, Warszawa 2013.

<sup>47</sup> K. Rak, *Koniec niemieckiej Europy*, „Rzeczpospolita”, 2-3.04.2016.

<sup>48</sup> Takim przewodniczącym Komisji był Jacques Delors, pełniący tę funkcję w latach 1985-1995.

nizacji w sytuacjach kryzysowych<sup>49</sup>. Warto dodać, że ogólne zapisy traktatowe, dotyczące Wysokiego Przedstawiciela Unii ds. Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa i Przewodniczącego Rady Europejskiej, które generują spory kompetencyjne, nie sprzyjają przeniesieniu atrybutów przywództwa na poziom tych instytucji.

Kolejne kryzysy, począwszy od finansowego po migracyjny, pokazują w sposób istotny, że mamy do czynienia z problemami przywództwa w UE oraz z określeniem faktycznego przywódcy europejskiego. O to miano walczą dwa ośrodki władzy. Pierwszy to przywódcy polityczni stojący na czele UE (przewodniczący Rady Europejskiej i Wysoki Przedstawiciel Unii ds. Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa oraz Przewodniczący Komisji Europejskiej). Drugi ośrodek związany jest z przywództwem finansowym w Europie – tutaj na czoło wysuwają się przywódcy polityczni Niemiec i Francji<sup>50</sup>.

Ponadto wskazać należy, że pomimo stopniowego przesuwania uprawnień na rzecz organów wspólnotowych, czego dowodem są kolejne traktaty, w praktyce mamy do czynienia raczej z niechęcią państw członkowskich do przekazywania całej odpowiedzialności za przewodzenie zjednoczonej Europie na rzecz organów ponadnarodowych. Wystarczy spojrzeć na Traktat Lizboński, który w sensie prawnym stanowi zachętę do umacniania przywództwa (osłabia moc sprawczą państw członkowskich i prezydencji na rzecz wzmocnienia kompetencji przewodniczącego Rady Europejskiej i Wysokiego Przedstawiciela Unii ds. Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa), jednak praktyka państw członkowskich tego nie odzwierciedla. Niewątpliwie mamy tutaj do czynienia z ujawnieniem się bariery o charakterze psychologiczno-politycznym. Część państw członkowskich obawia się, że nadmierna koncentracja władzy w rękach organów unijnych pozbawi je wpływu na kierunek integracji. Można wręcz powiedzieć, że aktualne rozczłonkowanie przywództwa politycznego odzwierciedla stan oczekiwań państw członkowskich na obecnym etapie rozwoju UE. Ponadto brak jest osobowości na miarę ojców założycieli wspólnoty, którzy swoją charyzmą i wizją byłiby w stanie odcisnąć ślad na historii integracji. Unia zdaje się być niezdolna do wykreowania nowych liderów tego formatu.

Próbując odpowiedzieć na pytanie, z jakim organem należy wiązać przymioty przywództwa politycznego w UE trzeba podkreślić, że obecna struktura UE nie daje jednoznacznej odpowiedzi w tej kwestii. W Unii mamy do czynienia z przywództwem mieszanym, osobowo-instytucjonalnym<sup>51</sup>. Podział kompetencji między instytucje, których zadaniem jest z jednej strony reprezentowanie interesów państw, a z drugiej działanie w imieniu całej organizacji stanowi jedno z najbardziej kontrowersyjnych zagadnień współczesnego funkcjonowania UE. Choć już od Traktatu z Maastricht podnoszono konieczność połączenia wymiaru ekonomicznego i politycznego działania Unii, również w aspekcie przywództwa, to nadal mamy do czynienia z oddziela-

<sup>49</sup> B. Przybylska-Maszner, *Przywództwo polityczne...*, s. 299.

<sup>50</sup> J. Sielski, *op. cit.*, s. 99.

<sup>51</sup> Przywództwo przestaje mieć charakter wyłącznie osobowy, tym samym nie jest uzasadnione utożsamianie go z konkretnym politykiem sprawującym funkcję. Ma również wymiar instytucjonalny, gdzie role przywódcze są przypisane poszczególnym instytucjom, w których znajdują się ośrodki decyzyjne.

niem funkcji ośrodków decyzyjnych odpowiedzialnych za rozwój Unii i jej gospodarcze zarządzanie od tych zajmujących się sprawami zagranicznymi i bezpieczeństwa.

Patrząc na praktyczny wymiar przywództwa politycznego widzimy, że w dużej mierze pokrywa się on z zapisami traktatowymi. Unia tworzy wielopoziomowy system, w którym poszczególne instytucje w obszarze swoich kompetencji realizują politykę UE, ale istnieją również podmioty nieujęte w ramy traktatów, jak wspomniany wcześniejszy tandem Paryż-Berlin, a obecnie osamotnione Niemcy. Rozczłonkowanie władzy pomiędzy różne organy obniża niewątpliwie efektywność Unii w reagowaniu na sytuacje kryzysowe, przynosi spory polityczne, ale zarazem oddaje jej złożony system kompetencyjny.

Przyjmuję za Jerzym Sielskim, że za podstawę przywództwa można przyjąć takie atrybuty jak trwałe charakter przywództwa, strategiczny charakter decyzji lidera, odpowiednie zaplecze polityczne, zajmowanie najwyższego stanowiska w danym układzie politycznym<sup>52</sup>. W tej sytuacji okazuje się, że tylko kanclerz Niemiec Angela Merkel i obecny prezydent Francji spełniają wszystkie cztery warunki. Osoby pełniące funkcję w ramach instytucji unijnych posiadają zaplecze polityczne w ograniczonym stopniu. Tym bardziej ich decyzje nie mają charakteru strategicznego. Natomiast kanclerz Niemiec czy prezydent Francji z jednej strony są przywódcami państwowymi oraz podejmują decyzje strategiczne co do przyszłości UE, dlatego też to oni są przywódcami międzynarodowymi, a nie liderzy unijni. Przywództwo tych państw dostrzegalne jest w sposób szczególnie w sytuacjach kryzysowych czy też przełomowych<sup>53</sup>.

Mała efektywność unijnej polityki antykryzysowej doprowadziła do nasilenia się tendencji dezintegracyjnych w UE. Osłabieniu uległy instytucje unijne, a wzmocnione zostały mechanizmy międzyrządowe, przede wszystkim rola Niemiec. Reasumując można stwierdzić, że na aktualnym etapie rozwoju UE mamy do czynienia z przewagą czynnika państwowego w systemie politycznym Unii, zaś w sposób szczególnie odpowiedzialność za przeprowadzenie spoczywa na największych jej członkach, zwłaszcza Niemcach.

Szukając przyczyn trudności w stworzeniu przywództwa należy wskazać przede wszystkim brak własnej tożsamości UE, która pomogłaby w wykreowaniu właściwego modelu przywództwa i wydaje się być konieczna dla jej dalszego rozwoju<sup>54</sup>. Tym samym nie jest możliwe ustanowienie skutecznego przywództwa w UE bez wcześniejszego wykreowania wspólnoty interesów i tożsamości europejskiej, któremu towarzyszy wyraźne określenie dalszego modelu rozwoju Unii.

**Dr Sebastian Paczos**, Instytut Historii, Uniwersytet im. Adama Mickiewicza ( paczos@amu.edu.pl)

**Słowa kluczowe:** przywództwo polityczne, Unia Europejska, system polityczny Unii Europejskiej, kryzys instytucjonalny

**Keywords:** political leadership, European Union, political system of the European Union, institutional crisis

<sup>52</sup> J. Sielski, *op. cit.*, s. 95.

<sup>53</sup> *Ibidem*, s. 102-103.

<sup>54</sup> Tożsamość kształtuje się w wyniku ścierania się podmiotów w procesie dyskursu politycznego. Wspólna przeszłość i wartości są niezwykle istotne w jej budowie, lecz stanowią jedynie jeden z elementów, na którym zbudowane powinny być wspólne cele, będące esencją tożsamości.

*ABSTRACT*

*The author shows that the weakness of the EU economic units results not only from treaty provisions, but also from the staffing of the most important EU positions. According to the author, there are two centers which compete for the title of the European leadership. One is the political leaders who stand at the forefront of the EU (the leadership of the European Council and the High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy as well as European Commission Leadership). The other center is associated with financial leadership in Europe, headed by the political leaders of Germany and France. When looking for the causes of difficulty in creating European leadership, the author first of all points to the lack of the EU's own identity.*