

## Ustrojowe uwarunkowania oddziaływań międzynarodowych w systemie europejskim

### 1.

Jednym z kryteriów siły lub słabości państwa była od niepamiętnych czasów jego wewnętrzna struktura polityczna, autorytet i sprawność władzy oraz lojalność poddanych<sup>1</sup>. Tę ostatnią bez wątpienia ułatwiała i ułatwia jednorodność etniczna państwa. Nie jest to jednak wymóg ani dostateczny, ani bezwzględny. Dosyć jednolita narodowo Hiszpania przeżywała upadek w tym samym czasie i nawet pod berłem tej samej dynastii, kiedy wielonarodowe imperium austriackie osiągało apogeum swojej siły. Współcześnie można wskazać państwa wielonarodowe zarówno osłabione separatyzmem, jak i wewnętrznie spoiste. Systemy konsocjonalne oparte na mechanizmach konsensualnych funkcjonują w Belgii, Holandii, Szwajcarii, Austrii oraz częściowo w krajach skandynawskich. Uregulowania federacyjne Szwajcarii, RFN, Austrii, Belgii ułatwiają uzyskiwanie elastyczności przez wymienione, europejskie demokracje. Zdolność władzy do rządzenia, pozyskiwania sobie społeczeństw, czy to przez apelowanie do uczuć narodowych, czy przez zaspokajanie ich aktualnych aspiracji nabierały znaczenia międzynarodowego wraz z postępami demokracji, jednakże również w okresach wcześniejszych odgrywały niebagatelną rolę. Jest także godne uwagi, że po raz pierwszy w historii Rewolucja Francuska potrafiła zmobilizować ludność na prawdziwie masową skalę, stosując motywację narodową i społeczną. Anglia tak długo górowała nad innymi, ponieważ cieszyła się trwałością, a zarazem elastycznością funkcjonowania ustroju, którą gwarantował trójpodział władz a głównie silna pozycja ustrojowa bikameralnego parlamentu. Naród angielski najwcześniej nauczył się współodpowiedzialności za rządy, niezależnie od sprzyjających okoliczności geograficznych i przedsiębiorczości. Sprzyjała temu demokracja parlamentarna i wzrastająca od połowy XIX w. pozycja gabinetu i premiera jako pierwszego ponad nierównymi w systemie westmisterskim

1.1. W warunkach ostrej rywalizacji dwu systemów, w okresie zimnej wojny, spoistość państwa – a więc jego zwartość narodowa, lub harmonia w stosunkach między narodowościami – wspólność poglądów większości jego obywateli na system wartości społecznych (tzw. system obywatelski w demokracji praworządnej

\* Prof. dr hab.; Wyższa Szkoła Zarządzania i Marketingu w Sosnowcu.

1. Szerzej na temat kryteriów miejsca państw w świecie pisze – J. Stefanowicz, w pracy: *Stary, nowy świat. Ciągłość i zmiana w stosunkach międzynarodowych*, Warszawa 1978.

i przedstawicielskiej), cele państwa, metody i mechanizmy ich realizacji, a także podstawy polityki zagranicznej, dynamizm i innowacyjność społeczeństwa, wreszcie wzajemne zaufanie między władzą i społeczeństwem (możliwe tylko w systemach demokratycznych) — stały się samoistnym i ważniejszym niż kiedykolwiek w przeszłości kryterium siły państwa w stosunkach międzynarodowych. Będzie ono zapewne wzrastało na znaczeniu w miarę względnego niwelowania się innych składników potęgi ekonomicznej, cywilizacyjnej, a zatem politycznej.

1.2. Stan świadomości politycznej elit, narodów warunkuje w sposób istotny kierunki i zakres międzynarodowych działań państw, rządów, ruchów narodowych i społeczno-politycznych. U podłoża tych czynników znajdują się struktury społeczno-ustrojowe państw, ich zróżnicowanie z punktu widzenia dominujących układów strukturalno-społecznych i ideologicznych. Wynika z nich inne widzenie potrzeb i interesów, inna percepcja zjawisk i procesów międzynarodowych oraz inne ukierunkowanie procesów działań międzynarodowych<sup>2</sup>. Rezultatem owej odmienności jest ścieranie się koncepcji i programów działań w sprawie nowego europejskiego ładu politycznego, ekonomicznego, społecznego, kulturalnego. Najogólniejszym przejawem praktycznego wpływania uwarunkowań ustrojowych na stosunki międzynarodowe jest rozwój ruchów i nurtów politycznych (np. powstanie prawicowych partii antyimigracyjnych w państwach Europy Zachodniej) oraz zmieniający się pod ich wpływem europejski układ sił politycznych. Na początku XXI w. nasiliły swoją aktywność ruchy terrorystyczne, które uderzyły także w europejskie państwa. Atak Al-Kaidy na Hiszpanię przed wyborami parlamentarnymi, doprowadził do zmian większości parlamentarnej i spowodował upadek centrowo-prawicowego rządu. Odbiciem przemian globalnych jest pluralizm ustrojowy współczesnego świata. Obok systemów demokratycznych (skonsolidowanych i nieskonsolidowanych) istnieją systemy autorytarne (skonsolidowane i nieskonsolidowane), a między nimi „szara strefa polityczna. W tej pierwszej grupie najpoważniejszym podmiotem decyzyjnym na scenie krajowej i międzynarodowej pozostają parlamenty.

1.3. Wyspecjalizowana organizacja Freedom House ustaliła ok. 120 demokracji pełnych (liberalnych) oraz nieskonsolidowanych (elektoralnych) na pocz. XXI w. W 1987 r. było ich tylko 69. Samych demokracji liberalnych (pełnych skonsolidowanych) jest ok. 90<sup>3</sup>. W powiązaniu z tymi procesami ideologiczne systemy wartości oraz orientacje ideologiczne warunkują świadome działania podmiotów stosunków międzynarodowych. Staje się to coraz bardziej oczywiste w ostatnich dziesięcioleciach, które przyniosły ułatwienia i przyspieszenie komunikowania się międzynarodowego, jak również krążenia idei i informacji. Stwarza to dogodniejszą okazję do zwiększenia zasięgu przenikania wielkich ideologii politycznych powiązanych z bazą strukturalną ustrojów oraz z systemami wyznaniowymi wielkich religii. Różne treści i formy zjawisk ideologicznych coraz bardziej wpływają bo-

2. Zob. J. Kukułka, *Zaspakajanie potrzeb i rozwiązywanie konfliktów w stosunkach międzynarodowych, w: Stosunki międzynarodowe. Geneza, struktura, dynamika*, pod red. E. Haliżaka i R. Kuźniara, Wydawnictwa UW, Warszawa 2001, s. 243 i nast.

3. Zob. szerzej na temat klasyfikacji współczesnych ustrojów piszą – A. Antoszewski, R. Herbert, *Systemy polityczne współczesnego świata*, Arche, Gdańsk 2001, s. 11-49.

wiem na przebieg stosunków międzynarodowych, ponieważ narastają przesłanki koniecznego wzajemnego oddziaływania, wzrasta możliwość takiego oddziaływania poza czy ponad granicami państwowymi, ustrojowymi, językowymi, rasowymi, wyznaniowymi lub organizacyjnymi. Dlatego międzynarodowe zjawiska ideologiczno-ustrojowe, aczkolwiek są częścią ogólnych form świadomości, to jednak funkcjonują w formach specyficznych, które sprzyjają ich dynamice.

1.4. Systemy polityczne krajów członkowskich UE stanowią pewien rodzaj mozaiki ustrojowej o wspólnym systemowym mianowniku. Są to ustroje parlamentarne (parlamentarno-gabinetowe), z nielicznymi semiprezydenckim wariantami systemów mieszanych (V Republiki Francuskiej oraz Finlandii). Unia stanowi jedność w różnorodności i nie należy oczekiwać ujednolicenia ustrojowego państw członkowskich. Można się jednak liczyć z koniecznością pewnych zmian w krajach o wzmocnionej pozycji głowy państwa (jak w Polsce). UE nie stwarza bowiem zapotrzebowania na taki eksperyment. Ważny jest tu jednak czynnik czasu. Ze zmianami konstytucyjnymi należy jeszcze poczekać<sup>4</sup>. Ogłoszenie projektu konstytucji europejskiej (podpisanej przez reprezentantów państw, a nawet ratyfikowanej przez pierwsze państwo – Litwę – 11 listopada 2004 r.) jest właściwym momentem, by uporać się z „europejską materią” polskiej Konstytucji, jak i innych krajów kandydujących<sup>5</sup>. Kryzys, który wystąpił w relacjach Polski i Hiszpanii z czołowymi członkami UE (Niemiec, Francji a nawet Włoch) po spotkaniu w Brukseli w grudniu 2003, będzie miał przełożenia na wewnętrzne sprawy ustrojowe. Unia jest głównie organizacją cywilizacyjno-prawną, w stadium przedfederalnym i sprawa standardów prawnych, które muszą spełniać nowi członkowie jest ważna.

1.5. Pytania, na które należy poszukać odpowiedzi w Polsce i innych nowych krajach członkowskich w UE należałoby sformułować następująco: jaka będzie ranga i miejsce Konstytucji Europejskiej w polskim porządku prawnym; jakie będzie miejsce polskiej Konstytucji i innych nowych członków w Konstytucji Europejskiej. Istotne będą zwłaszcza relacje pomiędzy parlamentami narodowymi a Parlamentem Europejskim. Chodzi w gruncie rzeczy o rolę innych ciał ustawodawczych demokracji już skonsolidowanych, a więc Izby Gmin, Bundestagu, Rigstagu, Korteżów Narodowych, Zgromadzenia Narodowego we Francji i innych ciał ustawodawczych uni, lub częścię bikameralnych<sup>6</sup>. „

1.6. Tworzenie prawa w UE będzie najważniejszym procesem decyzyjnymi, najbardziej przyszłościowym. Projekt Konstytucji Europejskiej, choć na razie w Brukseli w grudniu 2003 zablokowany (zapewne kryzys zostanie pokonany w okresie prezydencji irlandzkiej następującej po włoskiej), podpisany w październiku 2004 i oczekujący na ratyfikację, w pewnym sensie wymusza określenie kompetencji państwowych<sup>7</sup>. Należy zdefiniować także własną politykę zagranicz-

4. Ten element czasu został uwypuklony w pracy: *Czy zmieniać konstytucję? Ustrojowo-konstytucyjne aspekty przystąpienia Polski do Unii Europejskiej*, J. Barcz (red.), Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2002.

5. Zob. recenzję ww. pracy J. A. Wojciechowskiego „Sprawy Międzynarodowe” 2003, nr 2(LVI), s. 160-164.

6. Ibidem, s. 163.

7. Ibidem, s. 164; zob. także: S. Parzynies, *Polska wobec projektu traktatu konstytucyjnego Inii Europejskie*, „Sprawy Międzynarodowe” 2003, nr 2(LVI), s.92-129.

ną i bezpieczeństwa, w kontekście europejskiej PZIB, odnosząc to do zakresu własnej suwerenności. Ważne będą kwestie kompetencji banków i relacji między nimi w warunkach funkcjonowania systemu euro.

## Neoinstytucjonalne podejście do analizy systemów ustrojowych

### 2.

Wpływ instytucji na charakter narodu trzeba oceniać pod kątem struktur tych instytucji oraz ich aktualnych społecznych oraz politycznych funkcji. Takie podejście nie wyczerpuje problemu. Instytucje polityczne zaczynają kształtować charakter całego narodu. Następuje to na skutek informacji, które docierają do społeczeństwa i są przez nie akceptowane. Bez przekazywania informacji o działaniach instytucji i akceptacji społecznej tradycje narodowe nie mogą się wytworzyć. I w tym sensie możemy mówić o kształtowaniu charakteru narodu przez instytucje polityczne. W ostatnich pięćdziesięciu latach w Europie narody odrzuciły instytucje polityczne i ich ideologie, najpierw faszyzmu, a potem komunizmu znaczący, że te formacje nie wywarły wpływu na charakter narodów, które doświadczyły praktyk totalitaryzmu.

2.1. Neoinstytucjonalizm był bezpośrednią reakcją na stosowanie teorii racjonalnego wyboru w naukach politycznych. Traktuje ona rezultat gry politycznej jako produkt preferencji politycznych aktorów i ich zasobów władzy. Pomija jednakże kontekst instytucjonalny, w którym aktorzy muszą działać<sup>8</sup>. W odróżnieniu od determinizmu formalnego klasycznego instytucjonalizmu, neoinstytucjonalizm zakłada po pierwsze, że instytucje działają jako pośrednicy pomiędzy aktorami i ich zasobami, a wynikami; po drugie, instytucje wpływają na zajmowane przez aktorów pozycje i ich zasoby, zanim zaczynają uczestniczyć w decyzjach politycznych<sup>9</sup>. Takie instytucje jak parlament oraz inne organy zdefiniowane w reżimie konstytucyjnym (dwuczłonowa egzekutywa, sądy) – stwarzają pewne możliwości dla jednych aktorów, przy jednoczesnym ograniczeniu aktywności innych aktorów. Instytucja parlamentu daje szansę decyzyjne, możliwości wpływu głównie rządowi (szanse dla większości i koalicji, która powołała egzekutywę gabinetową, gdyż ta forma dominuje w Europie). Opozycja dopełnia jednak obraz dynamicznej demokracji, która powinna być konsocjonalna, a nie pluralistyczna (wymóg pluralizmu jest kryterium demokratycznego systemu wyborczego). Instytucje potrafią ograniczyć wpływ aktorów o dużych zasobach, stąd ogromna kariera demokracji zinstytucjonalizowanych w wariacie skonsolidowanym. Ludzie (opinia publiczna) nie chcą ufać zapewnieniom władców (liderom struktur autorytarnych),

8. A. Krouwel, B. Verbeek, *Instytucje jako pola walki: demokratyczne konsekwencje budowania instytucji w systemach postkomunistycznych*, w: *Demokracje w Europie Środkowej 1989-1999*, pod red. J. Miklaszewskiej, ISS, Kraków, 2001, s. 334-335.

9. Ibidem, s. 335.

k którzy zapewniają według reguł antycznych, że funkcjonują dla „dobra ogółu”, a u podstaw ich władzy leży wola ludu.

2.2. Od czasów Arystotelesa przez Monteskiusza po Huntingtona wiele uwagi poświęcano uwarunkowaniom charakteru narodowego przez środowisko geograficzne. Wielu filozofów próbowało doszukiwać się źródeł instytucji w duchu narodu. Od połowy XX w. zagadnienie charakteru narodowego zaczęło sprowadzać do różnic w obyczajach, tradycji i instytucji oraz norm.

Jest inna jeszcze kwestia „czy instytucje polityczne oddziałują na charakter narodowy, czy go nie modelują”<sup>10</sup>. Ehrlich stwierdza, że „trudno mierzyć stopień i zakres wpływu instytucji na charakter narodu, ale nie można mieć wątpliwości, że charakter narodu rosyjskiego modelowały absolutne rządy Iwana Groźnego, a potem Piotra Wielkiego, a parlament i kontrola administracji przez sądy oraz utrzymanie monarchii wpływały na sposób zachowania się Anglików, szeroki zaś, nieznan w Europie, zakres samorządu sprzyjał wytworzeniu znamiennej cechy narodu amerykańskiego, jaką jest organizatorska inicjatywa”<sup>11</sup>. Ehrlich ostrzega także przed daleko idącym uogólnieniem w tym zakresie, cytując wypowiedź Milibanda<sup>12</sup>: „wiele sił politycznych próbuje narzucać swój punkt widzenia spraw jako interes narodowy, wobec którego wszyscy są zobowiązani do lojalności i któremu winny się podporządkować nie tylko wszystkie partyjne interesy, lecz także interesy innych klas”. Należy jednak zachować i krytycyzm.

2.3. Mechanizm podejmowania decyzji politycznych jest ważnym wyróżnikiem demokracji. Wiele z tych decyzji podejmowanych przez polityków działających w instytucjach ustrojowych – ma międzynarodowy wymiar. Demokracja umożliwia dialog europejski – jest ważnym uwarunkowaniem oddziaływań regionalnych. Demokrację utożsamia się często z istnieniem określonych instytucji czy też procedur, które przyczyniają się do zawężania możliwości podejmowania decyzji arbitralnych przez rządzących i do redukcji poziomu niezgodności polityki z oczekiwaniami lub preferencjami obywateli. Z tego punktu widzenia najważniejszą cechą demokracji odróżniającą ją od innych typów systemów politycznych jest instytucjonalizacja procesów decyzyjnych. Składa się na nią katalog struktur i procedur zabezpieczających przed podjęciem decyzji arbitralnych. Między innymi zabezpieczeniami takimi są<sup>13</sup>: procedura kreacji władz (system wyborczy); współzawodnictwo w walce o miejsca w parlamencie (system partyjny); określenie relacji pomiędzy konstytucyjnymi ośrodkami władzy państwowej (reżim polityczny); tryb podejmowania decyzji na arenie parlamentarnej i rządowej (sposób uzyskiwania większości); zasady egzekwowania odpowiedzialności polityków za decyzje podejmowane wbrew interesom większości wyborców.

Reguła większości odgrywa najważniejszą rolę we wszystkich tych zabezpieczeniach. W świecie zachodnim przeważają przecież demokracje większościowe,

10. S. Ehrlich, *Wstęp do nauki o państwie i prawie*, Warszawa 1979, s. 90.

11. Ibidem.

12. S. Miliband, *The state in Capitalist society*, London 1969, s. 186.

13. A. Antoszewski, *Instytucjonalne uwarunkowania procesu decyzyjnego*, w: *Demokracje zachodnioeuropejskie. Analiza porównawcza*, pod red. A. Antoszewskiego, R. Herbuta, Wyd. U. Wrocławskiego, Wrocław 1997, s. 276.

czyli pluralistyczne, w wariacie pluralistyczno-konsocjonalnym, bo wszystkie demokracje są w jakimś stopniu systemami konsocjalnymi opartymi na współdecydowanie różnych grup). W niektórych systemach (w Belgii, Szwajcarii) przewiduje się wzmocnioną instytucjonalną ochronę interesów mniejszości (model konsocjonalno-pluralistyczny z przewagą czynnika pierwszego). Liderzy akceptują zasadność formalnych i nieformalnych reguł gry politycznej (jedno z głównych założeń neoinstytucjonalizmu) i funkcjonują w zgodzie z nimi. Choć instytucje same mogą zostać ukształtowane przez walkę i są elementem tej walki to cechują się pewną dozą inercji i mają „swoje życie wewnętrzne”<sup>14</sup>. Instytucje ograniczają zakres alternatywnych projektów decyzji, skłaniają aktorów do zachowań godnych z wymogami społeczeństwa partycypacyjnego, w którym rządzi opinia publiczna.

2.4. Instytucje, w tym w dużym stopniu ciała przedstawicielskie – parlamenty, nie są zastane, lecz tworzone są przez grupy jednostek (zwykle działaczy partyjnych), na podstawie kalkulacji co do ich użyteczności przy realizacji indywidualnych i zbiorowych celów. Jest to jedna ze słabości podejścia neoinstytucjonalnego<sup>15</sup>. Innym jest założenie, że instytucje „mają własne życie” i charakteryzują się pewną dozą inercji. Ponieważ parlamentu nikt nie może zakwestionować w systemie demokratycznym (można zakwestionować istnienie np. drugiej izby, czy ilości komisji), można oczekiwać, że grupy społeczne mają jedynie wpływ na jego wymiar funkcjonalny. Chodzi o poziom transformatywności parlamentu, czyli zdolności przetwarzania inicjatyw obywatelskich w obowiązujące prawo. Opinia publiczna żywo reaguje na kryzysy międzynarodowe, humanitarne, na wojny (często na zasadzie pacyfizmu), choć częściej wygrana wyborcza może dotyczyć spraw wewnętrznych. Parlamenty – areny nie posiadają uznania społecznego, ale silne parlamenty transformatywne cieszą się poparciem opinii publicznej.

Wybory instytucjonalne dotyczą nie tylko młodych demokracji, ale i demokracji skonsolidowanych. W Republika Francuska ze względu na zjawisko *cohabitation* – łatwo przechodzi z semiprezydencjalizmu w system parlamentarny i to bez zmiany konstytucji (po wyborach). Szczególnie może ucierpieć na układzie typu *cohabitation* – polityka zagraniczna, ze względu na brak wyraźnego decydenta (prezydent czy też premier). Wybory modelu instytucjonalnego szczególnie istotne są w Europie Środkowo-Wschodniej. Reżimy konstytucyjne zostały wypracowane przez elity polityczne z biernym (plebiscytnym) poparciem społeczeństw. Opinia publiczna w tych krajach uznaje i popiera „silne” systemy. W tym widzi się między innymi potrzebę dobrego koordynowania polityki wewnętrznej i zagranicznej, tworzenia i wdrażania optymalnej polistrategii. Ale wybory instytucjonalne były różnorodne. Na Węgrzech, w Bułgarii, Słowacji, Czechach i w Estonii elity opowiedziały się za relatywnie ograniczoną władzą prezydencką i podziałem władzy na korzyść parlamentu. Przeciwna sytuacja występuje na Litwie, w Rumunii, Polsce i Rosji. W Słowenii i Macedonii elity ograniczyły zarówno władzę prezydenta jak i parlamentu. Istnieją dwie możliwe „czarne dziury” nowych demokracji: 1/tam, gdzie początkowe wybory instytucjonalne zaowocowały słabym parlamentem i słaba

14. A. Windhoff-Heritier, *Policy Network Analysis: a Tool for Comparative Political Research*, ed. H. Keman, *Comparative Politics Research. New Directions in Theory and Method*, Amsterdam VU Press 1993, s. 147-149; cyt. za: Instytucje..., op. cit., s. 336.

15. Szerzej na temat słabości podejścia neoinstytucjonalnego zob. Ibidem, s. 338.

władzą prezydencką; 2/przypadki, gdzie silna władza prezydenta została połączona z silnym parlamentem<sup>16</sup>. Systemy te są rozrywane przez konflikty w tym również konstytucyjne. Takie państwa są mało elastyczne i nie gwarantują demokracji reproduktywnej, niezdecydowanie działają na arenie międzynarodowej. W sytuacji bycia w pobliżu „czarnej dziury” znalazła się Macedonia, a także Litwa, Rumunia i Bułgaria. Te sytuacje są niezwykle niebezpieczne z punktu widzenia interakcji subregionalnych. Nie ma współcześnie spraw wewnętrznych; wszystkie ogniska zapalne mają charakter wewnątrz-zewnętrzny. Parlament dominuje nad rządem, według Lijpharta<sup>17</sup>, gdy występują: głosowania akceptacyjne (*investiture*) jako konieczny warunek do rządzenia; wotum zaufania, konieczne do kontynuacji władzy; występuje silny bikameralizm. W systemie parlamentarnym częste są przypadki odwrotne: silnej władzy gabinetowej, która dominuje nad parlamentem, co objawia się następującymi mechanizmami: rząd może zignorować przegrane wotum zaufania; rząd (premier) może rozwiązać parlament; istnieje słaby bikameralizm. Opinia publiczna odrzuca niewyraźne i słabe rozwiązania. Sprawność działania kojarzy z silną egzekutywą, a nie deliberującą areną parlamentarną. Jednocześnie stanowczo nie toleruje braku odpowiedzialności urzędników przed parlamentem. Parlamentaryzm jako istotny czynnik warunkujący oddziaływań europejskich.

### 3.

W Europie parlamentaryzm jest wszechobecny – instytucjonalnie w ustrojach państw, a także w świadomości społecznej. Jest on pochodną nowoczesnego konstytucjonalizmu. Parlamentaryzm oznacza system współzależności egzekutywy (symetrycznie lub asymetrycznie zhierarchizowanej) z legislatywą (unikameralną lub bikameralną). Parlamentaryzm oznacza także szczególną prawno-cywilizacyjną pozycję parlamentu w ramach trójpodziału władz. W Europie panuje powszechne przekonanie, że klasa polityczna kształtuje się w oparciu o parlamentarny mechanizm i jego socjalizacyjno-rekrutacyjne i legitymizujące funkcje. Niezależnie czy mamy do czynienia z reżimem parlamentarnym, prezydenckim, czy z systemem rządów zgromadzenia (ten ostatni jest aktualnie postulatem teoretycznym i praktycznie nie występuje), w każdym z nich podmiotem decyzji politycznych jest parlament. Jest to wyposażona we władzę stanowienia ustaw i pochodząca z wyborów rywalizacyjnych, kolegialna reprezentacja interesów indywidualnych wyborców i elektoratu jako całości<sup>18</sup>. Fakt ten powoduje, że nawet w języku naukowym określa się terminem parlamentaryzm wszystkie reżimy, w których powyższe wymogi spełnia parlament. Jeśli pozycja parlamentu zostaje zachwiana, przekreślona zostaje demokracja i tworzy się system autorytarny. Autorytaryzm – jak wskazywał E. Nolte – jest każdą formą ustrojową, „w której przyznaje się wyższą pozycję innemu składnikowi władzy naczelnej niż parla-

16. Ibidem, s. 347.

17. A. Lijphart, *Democracies, Patterns of Majoritarian and Consensus Government in 21 countries*, New Haven – London, Yale U Press, 1992, s. 99-104.

18. A. Antoszewski, *Instytucjonalne uwarunkowania...*, op. cit., s. 290-301.

ment”<sup>19</sup>. Najwcześniej Anglicy zanegowali (jeszcze w pełnym średniowieczu) dualizm władzy zakładający reprezentowanie przez monarchę państwa (aparatu państwowego), a przez parlament struktury społeczno-terytorialnej. Na miejsce tej starej zasady wykreowali założenie, że parlament reprezentuje i państwo i społeczeństwo. Reprezentując podwójne interesy – parlament stanowi uosobienie systemów demokratycznych – zwłaszcza w Europie. Tworzy bardzo profesjonalne podłoże systemów europejskich; nie stwarza także zapotrzebowania na wzmocniona pozycje głowy państwa.

3.1. Klasyfikacja parlamentów oparta na kryterium organizacji wewnętrznej pozwala wyróżnić: parlamenty jednoizbowe (unikameralne), parlamenty dwuizbowe (bikameralne)<sup>20</sup>. Panuje powszechne przekonanie, że bikameralizm niezbędny jest tak ze względu na przywiązanie społeczeństw do tradycji, jak i ze względu na rozwiązania federalistyczne. Federalizm nie jest jeszcze dogmatem demokracji, jest nim decentralizacja poprzez regionalizację, ale perspektywa ustrojowa zmierza w tym kierunku. Federalizm uczy elity elastycznej reakcji na problemy i kryzysy, jest szkołą decyzji międzynarodowych (członcy federacji w swej istocie są suwerennymi podmiotami). Amerykanie przetworzyli dwuizbowy system brytyjski w bikameralną strukturę państwa federalnego. Opinia publiczna nie aprobuje – choćby ze względu na koszty utrzymania rozwiązań bikameralnych izb słabo zróżnicowanych. Na płaszczyźnie funkcjonalnej rozpatrujemy możliwość oddziaływania izby wyższej na niższą<sup>21</sup>. Wyróżnia się na tym tle dwa rodzaje bikameralizmu: symetryczny (silny) i asymetryczny (słaby)<sup>22</sup>. Silny bikameralizm charakteryzuje państwa federalne (Szwajcarię, Niemcy, Belgię po 1980 r, a zwłaszcza po 1993 r, gdy wprowadzono federalizm, USA, Australię). Wyjątkiem jest Austria, gdzie władza koncentruje się w izbie niższej<sup>23</sup> oraz Włochy, w których silny bikameralizm występuje w państwie unitarnym<sup>24</sup>. Słaby bikameralizm występuje we Francji<sup>25</sup> i w Holandii. w Irlandii ma on znaczenie symboliczne. W Wielkiej Brytanii Izba Lordów nie uczestniczy na równych prawach z Izbą Gmin w procesie ustawodawczym, choć jej kompetencje nie są małe<sup>26</sup>; nie ma też znaczenia politycznego, które zasadza się w procesie kontroli oraz w legitymizacji egzekutywy gabinetowej.

19. Rekonstrukcja definicji Noltego za: A. Antoszewski, R. Herbut, *Systemy polityczne współczesnego świata*, Arche, Gdańsk 2001, s. 39.

20. A. Antoszewski, *Instytucjonalne uwarunkowania...*, op. cit., s. 290-301.

21. Ibidem, s. 290 i nast.

22. Szeroką analizę bikameralizmu przeprowadza praca: *Izby drugie parlamentu* red. E. Zwierzchowski. Białystok 1996 oraz Szymanek, *Izby drugie parlamentu w procesie ustawodawczym*, Elipsa, Warszawa 1999.

23. Zob. *Parlament Republiki Austrii*, red. naukowy H. Schambeck, *Parlamenty Świata*, Wyd. Sejmowe, Warszawa 1997.

24. Zob. Z. Witkowski, *System Konstytucyjny Włoch*, *Systemy Konstytucyjne Państw Świata*, Wyd. Sejmowe, Warszawa 2000.

25. Zob. *System Konstytucyjny Francji*, *Systemy Konstytucyjne Państw Świata*, Wyd. Sejmowe, Warszawa 2000.

26. Szeroką analizę pozycji ustrojowej Izby Lordów prezentuje E. Gdulewicz, W. Kręcis, *Ustrój polityczny Wielkiej Brytanii*, w: *Ustroje...*, op. cit., red. naukowy W. Skrzydło, s. 39-44.

3.2. Typologia R. Packenhama obejmuje trzy główne funkcje parlamentu: legitymizacyjną, socjalizacyjno-rekrutacyjną, decyzyjną (lub wpływu)<sup>27</sup>. W ramach funkcji legitymizacyjnej można wyróżnić podfunkcję jawnej legitymizacji politycznej (udzielanie formalnej aprobaty dla działań innych podmiotów, zwłaszcza rządu), podfunkcję ukrytej legitymizacji (odbywanie regularnie debat nad zasadniczymi kwestiami politycznymi), co prowadzi do przyjęcia współodpowiedzialności za decyzje; podfunkcję „zaworu bezpieczeństwa”. W dużej części funkcje te dotyczą polityki zagranicznej (np. debaty nad jej kierunkami). Aktywna postawa parlamentu wobec kwestii politycznych składa się na wzrastający jego prestiż i poparcie społeczne. Współodpowiedzialność za decyzje polityczne, które przynoszą pozytywne rezultaty w zakresie bezpieczeństwa obywateli (w układzie wewnętrznym i zewnętrznym) i rozwoju społeczno-gospodarczego składa się na ogólne zjawisko racjonalizacji procesu decyzyjnego i sprzyja realizacji potrzeb. Świadomość społeczna przekłada te procesy na poparcie polityczne. Funkcja rekrutacyjno-socjalizacyjna obejmuje proces wyłaniania liderów politycznych, upowszechnianie wzorców zachowań politycznych zgodnych z wartościami systemu, nabywanie umiejętności działania politycznego (trening polityczny). Ona czyni systemy parlamentarne profesjonalnymi. Profesjonalizm w praktyce i świadomości społecznej na ogół przekłada się na sprawne zarządzanie rozwojem i sytuacjami kryzysowymi. Często bywa jednak przeciwstawiany wyższej sprawności decyzyjnej prezydenckiego systemu separacji władz. Funkcja decyzyjna stanowi przede wszystkim stanowienie prawa. Zdaniem Packenhama o pozycji parlamentu w systemie politycznym przesądza efektywność w wypełnianiu funkcji legitymizacji oraz rekrutacji i socjalizacji. Większość autorów akcentuje funkcję decyzyjną.

W modelu westminsterskim funkcja decyzyjna parlamentu jest słabsza bowiem silna większość rządowa kontroluje parlament. Premier Tony Blair zdecydowanie wpłynął na znaczny udział wojsk brytyjskich w operacji irackiej i w ogóle w charakterze amerykańskiego sojusznika, w zdefiniowanej przez neokonserwatystów amerykańskich i administrację Busha walce z terroryzmem. W modelu semiprezydenckim V Republiki Francuskiej, występuje podobna prawidłowość. Siła samego prezydenta uzależniona jest od pokrywania się układu politycznego szefa państwa i rządu. Jeśli mamy do czynienia z *cohabitation* (współzamieszkiwaniem obozu prezydenckiego z rządem o innej proveniencji jak w latach 1986-1988, 1993-1995, 1997-2002), system francuski przechodzi w typowy dla krajów Unii Europejskiej parlamentaryzm. Ośrodek decyzyjny przechodzi w ręce premiera, a stanowisko szefa państwa w sprawach międzynarodowych, formułowane jako odrębne, nie ma szans realizacji. W modelu konsocjonalno-pluralistycznym, jak w Austrii (choć w przypadku jej systemu mamy do czynienia także z zaawansowanymi mechanizmami konsocjonalno-korporacyjnymi), miejscem przetargów mogą być ciała pozaparlamentarne. Analizując funkcję decyzyjną można wyróżnić parlamenty-areny i parlamenty transformatywne, posiadające zdolność formułowania polityki i przetwarzania inicjatyw politycznych w obowiązujące prawo<sup>28</sup>. Polsby wyróżnił:

- parlamenty wysoce transformatywne (USA)

27. Typologia R. Packenhama opublikowana została w pracy *legislature a rozwój polityczny*, 1990.....; cyt.za: A. Antoszewski, *Instytucjonalne uwarunkowania procesu decyzyjnego*, w: *Demokracje zachodnioeuropejskie...*, op. cit., red. A. Antoszewski, R. Herbut, Wrocław 1997, s. 295.

28. N. Polsby, *Legislatures*, w: *Legislatures*, Norton P. /ed./, Oxford 1990, s. 129 i nast.; cyt. za: ibidem, s. 297.

- parlamenty umiarkowanie transformatywne (Holandia, Szwecja)
- umiarkowane areny (RFN, Włochy, IV Rep. Francuska)
- pełne areny (Wielka Brytania, V Republika Francuska, Belgia).

Brak jest właściwych metodologicznie analiz, które mogłyby odpowiedzieć na pytanie dotyczące skuteczności parlamentów-aren w polityce zagranicznej państwa. Jeśli parlamenty nie są skuteczne (są politycznie rozgadane, deliberujące, a więc nie są transformatywne) to zapewne ośrodek decyzyjny znajduje się w rządzie.

Rozważania nad parlamentaryzmem w państwach UE skłaniają do wysunięcia następujących wniosków:

- parlamentaryzm współcześnie oznacza system ustrojowy współzależności legislatywy i egzekutywy gabinetowej w trójpodziale władz z silną aprobatą opinii publicznej dla klasy politycznej funkcjonującej w instytucji parlamentarnej. Trójpodział władz powinien sprzyjać formułowaniu spójnej polistategii państwa;
- parlamentaryzm jest nierozzerwalnie sprzęgnięty z partiami politycznymi poprzez systemy wyborcze na zasadzie ustrojowego syntetyzowania racji stanu z rozczłonkowanych trendów partykularno-partyjnych. Racja stanu przejawia się tak w stosunkach wewnętrznych, jak i w oddziaływaniach międzynarodowych państwa. Podobnie trendy partykularne.
- parlamentaryzm sprzyja wysokiemu profesjonalizmowi politycznemu poprzez funkcję legitymizacyjną i rekrutacyjną, a także sprawnemu zarządzaniu kryzysowymi sytuacjami (poprzez profesjonalnych polityków). I ta funkcja dotyczy obu sfer polityki (wewnętrznej i zagranicznej);
- funkcja decyzyjna (stanowienie prawa i kontrola jego stosowania) parlamentów wpływa na poziom cywilizacyjny społeczeństw kojarzony z budową państw praworządnych. Obecność tego faktu w świadomości społeczeństw europejskich winna przesądzić o zwycięstwie idei parlamentarnej na gruncie rozszerzonej Europy.

## Opinia publiczna

### 4.

We współczesnych demokracjach opinia publiczna pełni kluczową rolę stającą jak i kontrolną. Jest publiczną nie tylko dlatego, że jest rozpowszechniana wśród publiki, a więc ludzi, lecz i z tego względu, że odnosi się do rzeczy publicznych (do *res publica*)<sup>29</sup>. Prawdopodobnie jest najbardziej widoczna w okresie wyborów, zwłaszcza parlamentarnych, gdyż jest to najszerze przedstawicielstwo narodowe. Wybory stanowią dobrą formę rejestracji procesu decyzyjnego doko-

29 Por. G. Sartori, *Teoria demokracji*. Wyd. Naukowe PWN, Warszawa 1998, s. 115-119 (5.1., *Opinia publiczna i rządy oparte na przyzwoleniu*).

nywanego przez głosujących obywateli. Polityka, w ostatecznym rachunku uzależniona jest od stosunku między rządzącymi i rządzonymi. Wybory są na pewno środkiem do celu, którym jest „rząd opinii”, czyli rząd wrażliwy na opinię publiczną i przed nią odpowiedzialny („rząd oparty na przyzwoleniu”)<sup>30</sup>. „Opinię publiczną” poprzedzały późnorzymski *vox populi*, średniowieczna koncepcja przyzwolenia oraz woła powszechna Rousseau. Współcześnie rządy obejmujące władzę w wyniku wyborów odzwierciedlających opinię elektoratu, zmuszone przez proces cyklicznej elekcji do uwrażliwienia na opinię swoich wyborów to właśnie rządy z przyzwolenia. Pozornie konsens wyborczy, czyli przyzwolenie dotyczy jedynie wyborów i nie rozwiązuje problemu „zobowiązania politycznego”. Konsens wyborczy (przyzwolenie) dotyczy jedynie wyborów. Przyzwolenie wyborcze nie tłumaczy faktu dlaczego ludzie są lub powinni być posłuszni, dlaczego są zobowiązani wykonywać polecenia - decyzje?<sup>31</sup>.

4.1. Sprawdzianem demokracji jest sprawdzian wyborczy, bo tylko wybory wyrażają „ogólny konsens”, który nie może być zwykłą akceptacją, ale wyrażać „współdział”, który wiąże. Często to co nazywamy konsensem jest zwykłą akceptacją (a więc konsensem słabym w biernym sensie), ale konsens – akceptacja także wiąże. G. Sartori wyróżnia trzy sfery tego współdziału: a/wartości ostateczne formujące system poglądów; b/ reguły gry, procedury; c/konkretne rządy i ich politykę<sup>32</sup>, a więc konsens podstawowy dotyczy spraw fundamentalnych i jest warunkiem ułatwiającym, ale niekoniecznym dla demokracji. Niekiedy osiągniany jest na końcu, a nie na początku budowy systemu demokratycznego. Natomiast konsens proceduralny, zwłaszcza dotyczący reguł rozwiązywania konfliktów, stanowi dla demokracji warunek wstępny i konieczny. Trzeci poziom konsensu dotyczy polityki, składu rządu i roli opozycji. Różnice zdań mogą doprowadzić do nowego konsensu. Do końca XVIII w. teoria konsensu rozumiana była jako jednomyślność<sup>33</sup>. Współczesna teoria demokracji pluralistycznej zrywa z praktyką jednomyślności, która panowała do końca XVIII w. w wieku XIX wraz z rozwojem partii, systemów partyjnych i wyborów przyjęto opinię, że pluralistyczny konsens jest korzystny dla racji stanu. Pluralizm oznaczający różnorodność odrzuca zarazem konflikt, który demokracja powinna przetwarzać w rozwój i stabilizację<sup>34</sup>. Tworzenie opinii jest procesem skomplikowanym i opracowano wiele modeli jej powstawania<sup>35</sup>. Często, a zawsze w systemach autorytarnych tworzy się unicyentryczny system opinii publicznej<sup>36</sup>. Fałsz niszczy składnik informacyjny w opinii publicznej. Są to dość trwałe systemy. Opinia publiczna jest niezwykle ważna, bo wolne wybory przy zniewolonej opinii, niczego nie wyrażają<sup>37</sup>. Z dynamicznie kształtującą się opinią publiczną w ścisłym

30. Ibidem.

31. Ibidem, s. 118.

32. Ibidem, s. 120 i nast.

33. G. Sartori, *Teoria demokracji...*, op. cit., s. 122.

34. Jest to tak zwana elastyczna demokracja, czyli „demokracja reprodukcyjna”. Por. A. Antoszewski, R. Herbut, *Systemy polityczne współczesnego świata*, Wyd. Arche, Gdańsk 2001, s. 27.

35. Między innymi G. Sartori analizuje krytycznie kaskadowy model Deutscha. Zob. G. Sartori, *Teoria demokracji...*, op. cit., s. 123.

36. Ibidem, s. 132.

37. Ibidem, s. 135 i nast.

związku pozostaje kwestia apatii politycznej wyborców, co pociąga minimalne uczestnictwo; poziom zwłaszcza wykształcenia społeczeństwa; udział partycypacyjny w mechanizmach państwa demokratycznego.

## Regionalizm a system europejski

### 5.

Regionalizm, w tym europejski system regionalny – to jedna z najbardziej charakterystycznych tendencji rozwojowych w stosunkach międzynarodowych ostatnich kilkudziesięciu lat<sup>38</sup>. Państwa są bowiem głównymi podmiotami tego zjawiska, w tym sensie, że przez swoją zewnętrzną aktywność inicjują i kształtują proces regionalizacji. Podstawą tej aktywności jest dążenie do maksymalnego zaspokojenia swych potrzeb i interesów związanych z szeroko pojętym rozwojem, bezpieczeństwem, suwerennością, rolą międzynarodową i prestiżem. Społeczeństwa europejskie żyjące w państwach naszego kontynentu koncentrują swoje wartości wokół celów klasy średniej. W Europie rodziły się wielokrotnie ogniska zapalne (obie wojny światowe) oraz dramat w Srebrenicy w 1995 r., a kilka lat później w Kosowie. Tworzenie regionu europejskiego (systemu regionalnego) znajduje wyraz w podejmowaniu działań na rzecz rozszerzania pod względem geograficznym i przedmiotowym współpracy międzynarodowej. Rozwój regionalizmu jest odbiciem przekonania, że państwo samodzielnie nie jest w stanie zaspokoić swych potrzeb i interesów, jak również nie jest to możliwe przez współpracę w wymiarze globalnym ze względu na dzielące państwa różnice (Huntington wyróżnia aż siedem cywilizacji). W tym sensie regionalizm jako antyteza autarkii i globalizmu stanowi pośrednie ogniwo w systemie współpracy międzynarodowej. Stąd można go określić jako wszelkiego rodzaju formy współpracy międzynarodowej w postaci różnego rodzaju sojuszków i związków integracyjnych państw blisko siebie położonych. Podstawą takiej współpracy są wspólne interesy państw, wynikające z bliskiego sąsiedztwa, podobieństwa ustrojów społeczno-politycznych, zbliżonego poziomu rozwoju gospodarek i ich komplementarności oraz innych wspólnych cech takich, jak: język, kultura, tradycje historyczne, religia. Źródłem regionalizmu są stale rosnące pod względem ilościowym i jakościowym potrzeby i interesy państw – co wymaga zastosowania nowych, coraz bardziej efektywnych form współpracy międzynarodowej. Dowodzą tego: szybki wzrost liczby regionalnych ugrupowań ekonomicznych po II wojnie światowej oraz liczne próby tworzenia nowych regionalnych form współpracy w Europie po przezwycięzeniu jej podziału politycznego.

38. Szeroka analizę regionalizmu przedstawia – E. Haliżak, *Regionalizm w stosunkach międzynarodowych*, w: *Stosunki międzynarodowe. Geneza, struktura, dynamika*, pod red. E. Haliżaka i R. Kuzniara, Wyd. UW, Warszawa 2001, s. 281-307.

5.1. W rozwoju regionalizmu w większości regionów dają się dostrzec pewne prawidłowości w przechodzeniu do coraz wyższych i bardziej złożonych form współpracy. W tym procesie można wyróżnić następujące etapy<sup>39</sup>:

1. Pojawienie się świadomości regionalnej wśród elit i warstw społecznych państw sąsiadujących w danym regionie. Jest to ważny element opinii publicznej. Ważnym elementem i narzędziem jego kształtowania są parlamenty. Stanowią one płaszczyznę tworzenia się klasy politycznej danego narodu.
2. Skutkiem rozwoju świadomości regionalnej jest ujawnienie się wspólnoty potrzeb i interesów społeczeństw zamieszkujących dany region. Znajduje to odzwierciedlenie w uzasadniających i afirmujących taki stan rzeczy programach, koncepcjach i doktrynach ideologiczno-politycznych, formułowanych przez kształtujące się ruchy regionalne. Klasycznym przykładem są działania Europejskich Federalistów, głoszących hasła unii narodów po II wojnie światowej, reprezentowanych przez takie postacie, jak: Altiero Spinelli, Jean Monnet, Robert Schuman, Winston Churchill, Konrad Adenauer. Powojenne procesy integracyjne Europy Zachodniej w dużym stopniu były kształtowane przez te idee.
3. Powstanie regionalnej wspólnoty potrzeb i interesów prowadzi do ilościowego i jakościowego (cecha współzależności) wzrostu interakcji między państwami i społeczeństwami regionu. W związku z tym pojawia się naturalna potrzeba regulowania wzajemnych oddziaływań, opartych na trwałych formach i normach prawno-organizacyjnych, stwarzających warunki do efektywnych działań państw w regionie. Z reguły są to: system stałych konsultacji i konferencji regionalnych, normy prawa regionalnego (prawo wspólnotowe). Następuje instytucjonalizacja stosunków regionalnych. Wykształca się system regionalnych interakcji. Stan ten współgra na zasadzie współzależności z instytucjonalizacją interakcji wewnątrzpaństwowych, bo współczesne demokracje są strukturami wysoko zinstytucjonalizowanymi.
4. Integracja państw regionu jest najbardziej zaawansowaną fazą rozwoju regionalizmu. Rezultatem tak pojmowanego procesu integracji jest wzrost uprawnień instytucji ponadnarodowych kosztem państwa – w zakresie podejmowania decyzji. Działalność Komisji Wspólnot Europejskich stanowi klasyczny przykład potwierdzający tę tezę.

5.2. Kryterium geograficzne (geopolityczne) przy wyodrębnianiu regionu (systemu regionalnego) jest bardzo ważne. Geopolityka jest kwestią sąsiedztwa. Homogeniczność cech geograficznych danego obszaru, bliskość sąsiadujących ze sobą państw ułatwiają interakcje między nimi. W związku z tym kryterium to należy traktować jako wyjściowe w procedurze wyodrębniania regionów międzynarodowych. Europa Środkowo-Wschodnia poddana jest wpływowi niemieckiego systemu kanclerskiego (z pozycją kanclerza „pierwszy wśród nierównych”). Model ten być może ze względów geopolitycznych kopiuje Węgry i w dużym stopniu Polska.

39. Tamże, s. 282.

5.3. Kryterium systemowe wydaje się być równoważnym do poprzedniego co do znaczenia. Region międzynarodowy można zdefiniować jako system (podsystem), w którym poziom relacji (powiązań) między jego elementami, jakimi są państwa, jest ściśle określony, dzięki czemu można wyznaczyć jego granice. Koncepcja systemów międzynarodowych objęła swoimi rozważaniami strukturę i zachowania zjawisk międzynarodowych. Każde badane zjawisko czy proces międzynarodowy można rozpatrywać jako złożony system, który posiada sygnały wejściowe i wyjściowe oraz określoną zdolność zapamiętywania i adaptacji<sup>40</sup>. Różne cechy oraz związki owych zjawisk i procesów powinny więc być odnoszone do całości danej struktury. Albowiem całość (z greckiego *sisteme*) składa się z elementów sprzężonych określonymi więziami, zaś każdy obraz obiektu badanego wymaga określenia elementów i sprzężeń między nimi. Zwolennicy systemowej wizji stosunków międzynarodowych zwracali uwagę zwłaszcza na systemy interakcji aktorów społecznych, należących do różnych systemów narodowych. Każdy z tych systemów spełnia trzy wspomagające się wzajemnie funkcje: podtrzymywania specyficznego modelu stosunków z innymi systemami; dostosowywania systemu do jego środowiska zewnętrznego; osiągania określonych celów i poszukiwania nowych. Prawidłowe rozpoznanie systemu wymaga uchwycenia całości najważniejszych interakcji zachodzących między systemem, a jego środowiskiem na zasadzie tzw. „wejść” i „wyjść”<sup>41</sup>. Pozwala ono określić dynamikę stosunków systemu ze środowiskiem. Jednocześnie ważne jest, chociaż trudne w realizacji, określenie treści sprzężeń między elementami systemu, gdyż one to decydują o wyodrębnieniu danego systemu i o jego cechach. Te sprzężenia w Europie są nadal wspólnotowe, a nie konfederalne czy bezpośrednio przedfederalne<sup>42</sup>. Systemy międzynarodowe zaliczono do klasy systemów społecznych o charakterze złożonym, tzn. o rozwiniętej hierarchii wielopoziomowej i dynamicznym, gdyż zdolnych do wzrostu, rozwoju, samoorganizacji i samodoskonalenia. O ich specyfice stanowią pewne właściwości strukturalne i funkcjonalne, różniące je od systemów wewnątrzpaństwowych w takim samym stopniu, w jakim stosunki międzynarodowe różnią się od stosunków wewnątrzpaństwowych. Są one jednak bardziej otwarte i częściej ewoluują niż systemy wewnątrzpaństwowe<sup>43</sup>. Ważne jest wyodrębnienie trzech grup w ramach analizy systemowej<sup>44</sup>: 1) systemy uczestników stosunków międzynarodowych; 2) systemy stosunków międzynarodowych; 3) systemy ról uczestników. Na podstawie powyższej klasyfikacji systemów międzynarodowych można było stwierdzić, że ich hierarchiczność najsilniej przejawia się w systemach rodzajów stosunków (np. światowy system stosunków gospodarczych, systemy kontynentalne, regionalne i krajowe systemy stosunków gospodarczych z zagranicą). Ważnym kryterium hierarchiczności okazał się zasięg terytorialny danego systemu, co ma znaczenie dla określania jego granic i środowiska zewnętrznego. Najtrwalsze są te granice systemów międzynarodowych, które pokrywają się z granicami państw lub ich zbiorowości. System europejski coraz częściej przenika i jest przenikany przez funkcje i elementy systemów środowiskowych innych cy-

40. Zob. J. Kukułka, *Teoria stosunków międzynarodowych*, Wyd. Naukowe Scholar, Warszawa 2000, s. 99-101.

41. Tamże.

42. Zob. wypowiedź J. Świecy, *Dobre narzędzie dla polityków*, „Monitor Unii Europejskiej” 2004, nr 3, s. 76.

43. J. Kukułka, *Teoria...*, op. cit., s. 100.

44. Ibidem.

wilizacji regionalnych (rosyjsko-prawosławnej, islamskiej, japońskiej, hinduskiej, czy w mniejszym stopniu: chińsko-konfucjańskiej i latynoamerykańskiej).

5.4. O zmienności i ruchu systemów międzynarodowych decyduje pozycja i rola międzynarodowa ich podmiotów, stabilność lub niestabilność systemu oraz stopień zdolności kontrolowania środowiska. w Europie nadal znajdują się państwa pretendujące do standardu mocarstw (V Republika Francuska, RFN, Zjednoczone Królestwo). Ruch ten (w kierunku kontrolowania środowiska, np. terroryzmu) jest zwykle procesem celowym, odbywającym się w toku interakcji elementów, systemu i środowiska. Interakcje mają znaczenie albo regulacyjne (modyfikacyjne), albo rozwojowe (transformacyjne). Dojrzały system międzynarodowy to taki system, który osiągnął w rzeczywistości wysoki stopień stabilności i rozwinął pełny zakres interakcji ze środowiskiem, co daje się konkretnie określić. Europejski system regionalny dojrzewa wzbogacając interakcje ze środowiskiem zewnętrznym. Na etapie wspólnotowym narzędzia w jego dyspozycji są dość skromne. Każdy system międzynarodowy kształtuje własne mechanizmy regulacyjne, dlatego zdolności regulacyjne tych systemów mają różną skalę i elastyczność. Ewolucja systemów dokonuje się przez zmiany jakościowe i strukturalne, które przechodzą różne fazy.

5.5. Kryterium wspólnego interesu regionalnego zasługuje na analityczne wyodrębnienie<sup>45</sup>. W procesie rozwoju regionalizmu ma miejsce proces stopniowej redefinicji interesów narodowych we wspólny interes regionalny. Europa pojmowana jako Unia Europejska ma z tym zabiegiem jeszcze wiele kłopotów. Proces ten nie oznacza zaniku interesów narodowych, które nadal zachowują nadrzędność wobec tego ostatniego. Zakres przejawiania się wspólnych interesów regionalnych dowodzi i zaawansowania procesów integracyjnych, i dojrzałości wspólnot regionalnych. Przejawia się to w tym, że państwa danego ugrupowania stawiają sobie coraz to nowe wspólne cele i podejmują działania na ich rzecz wspólnymi środkami. Cele te są zawarte w deklaracjach i programach działania. Regionalizacja jako praktyczne działanie, będąc synonimem polityki regionalnej, polega na: eliminowaniu barier utrudniających komunikowanie się społeczeństw regionu, tworzeniu regionalnych zasad i norm prawnych, zawieraniu układów regionalnych służących zapewnieniu pokoju i bezpieczeństwa oraz pokojowemu rozstrzyganiu sporów, powoływaniu do życia organizacji regionalnych. Najbardziej zaawansowaną formą polityki regionalnej jest powoływanie do życia ponadnarodowych struktur organizacyjnych przejmujących kompetencje od suwerennych państw<sup>46</sup>. Doświadczenie integracji w Unii Europejskiej, gdzie podejmuje się takie działania, dowodzi, że przekazywanie kompetencji na rzecz ponadnarodowych instytucji (Komisje Wspólnot) przebiega powoli, ponieważ państwa nadal dbają o zachowanie atrybutów suwerenności i w przyszłości należy się spodziewać, że jeszcze długo one właśnie, a nie ponadnarodowe organy pozostaną głównymi podmiotami kreującymi politykę regionalną. W takim rozwoju sytuacji politycznej, dalsze zbliżenie może następować poprzez wdrażania coraz bardziej podobnych, co nie oznacza

45. Stosunki międzynarodowe..., op. cit., op. cit., s. 285.

46. Ibidem.

identycznych, mechanizmów ustrojowych do rozwiązań konstytucyjnych. Systemy obywatelskie powinny stawiać się coraz bardziej praworządny i konsocjonalnymi strukturami opartymi na współdecydowaniu. Właściwe dojrzałe interakcje w europejskim systemie regionalnym i tego systemu ze środowiskiem globalnym mogą mieć miejsce w oparciu o formułę regionalizacji i federalizacji państw. Nade wszystko młode demokracje nieskonsolidowane winny przekroczyć próg elektoralnego nieskonsolidowania i osiągnąć pełną jedność wartości strategicznych, struktur i realizowanej polityki. Stare demokracje skonsolidowane winny praktykować linię polityczną poprzez doskonalenie mechanizmów redukujących zanikającą tolerancję co wiąże się z falami migracyjnymi spowodowanymi utratą równowagi demograficzno-ekonomicznej w Europie<sup>47</sup>.

## Constitutional determinants of an international interactions in the European system

### Summary

The EU's constitution has revived the old cleavage between those who fear the union and those who think it is not enough of a superstate. The Constitution does much to advance the EU's core project: to create the federal union that celebrates the plurality of the continent's many peoples. Intergovernmentalists often subscribe to a form of sovereigntism, holding that nations, which are bound by a common language, culture, history and ethnicity. Supranationalists believe that it is both possible and desirable to aspire to a single European – demos and European democracy. The EU is neither a union of democracies nor a union as democracy; it is a union of states and of peoples.

One of the state's strength and weaknesses criteria were always its internal political structure, authority, efficiency of power and loyalty of subjects. It was as well determinants of foreign policy and international interactions. The EU as the transnational regional system is the first wholly new political structure to emerge and prosper since the rise of the social-democratic welfare state a century ago. The EU as a vehicle for sharing power between national governments and an international institution has evolved into a complex but effective system of checks and balances. Policy can be made only by a painstaking consensus. a transformation process was the way to the EU.

Parliamentary systems prevailing in European's countries are convenient for the three-divided power and for division a power between different political actors; it make much better and possible an appeasement and a conflict resolution and dispose procedures to come out from crisis. The parliamentary system is of minor stability than the presidential, which reflects the frequent parliamentary elections and the changes of governments, but both processes well serves a democracy. The neoinstitutional approach is very important in analyzing complex problems of constitutional determinants of Europeans interactions. It accents the role of institutions as a go-between actors and their stock on the one said and results – on the other side. Institutions have influence on actor's position and their stock. Institutions such as the parliaments create possibility for ones actors but they could limit actors with the greater stocks. Institutions help to stabilize the new democracy.

The EU extorts to a certain stage the parliamentary systems (small except constitute the France since 1958 r., although during a cohabitation: 1985-88; 1993-95; 1997-2001 power of the presi-

47. Okazuje się, że problem demograficzny i związana z nim równowaga demograficzno-ekonomiczna oraz tożsamość narodowa jest ważnym wyzwaniem dla Ameryki. Zob. *Immigration and American Identity*. S.P. Huntington, *Getting Me Wrong*; „Foreign Affairs” September/October 2004, p.155-159.

dent was small, without changing even one provision of the constitution). Linz and Lipset suggests to choose by the countries in process of democratization - the parliamentary system - in the order to receive the more discipline political parties.

EU creates regional transnational system. In the development of regionalisms one must specify following stages: a) appearance of regional consciousness among political elite and nations; b) revealing common needs and interests societies living in the region; c) increasing interactions between states and societies in the region; d) process of complete integration as the most maturity phase in the developing regionalism. Regionalism, regional civilization, complex of common needs and interests, regime's systems, institution, political culture create in common transnational structure of international interaction in order to stabilize developing process and refuse crisis.