

Źródła zróżnicowanej integracji Unii Europejskiej

Janusz Ruskowski, *University of Szczecin (Szczecin, Poland)*

E-mail: janusz.ruskowski@usz.edu.pl

<https://orcid.org/0000-0002-4786-7416>

Streszczenie

Celem podjętych badań jest identyfikacja i klasyfikacja źródeł zróżnicowanej integracji Unii Europejskiej (UE) ze wskazaniem na ich dwie grupy. Pierwsza grupa to źródła pierwotne, immanentnie tkwiące w państwach członkowskich, takie jak: motywacje państw, ich odmienne tożsamości kulturowe, religijne, historyczne czy aksjologiczne, odmienne tradycje prawne, a także zróżnicowanie polityczne w państwach członkowskich. Natomiast druga grupa to źródła wtórne, bowiem wynikają one z charakteru systemu politycznego Unii Europejskiej oraz z rozwiązań jego podsystemów: prawnego, instytucjonalnego, procesualnego czy relacyjnego. Podjęta analiza została oparta na neofunkcjonalnym systemie wyjaśniania oraz na liberalnej teorii międzyrządowej. Neofunkcjonalne mechanizmy można zaobserwować w dynamice zróżnicowania procesów integracyjnych. Taka dynamika zostanie zbadana w płaszczyźnie terytorialnej (geograficznej, czyli podmiotowej) oraz przedmiotowej. Zróżnicowanie wywołuje rozproszone skutki, znajdujące się na osi pomiędzy punktem oznaczającym ryzyko fragmentacji i wykluczenia (ang. *spill-back*), a z drugiej strony – punktem wyznaczającym moment pogłębiania integracji i jej rozszerzania na nowe obszary (ang. *spill-over*). Ontologiczna percepcja zróżnicowanej integracji ma także silną proveniencję międzyrządową, gdyż jest zależna od państwa członkowskiego. Są kraje członkowskie UE, które chętniej angażują się w rozwiązania zróżnicowane, gdyż mniej obawiają się marginalizacji, a o wiele bardziej liczą na dodatkowe korzyści z efektów pogłębienia współpracy.

Słowa kluczowe: Unia Europejska, zróżnicowana integracja, jednolita integracja, neofunkcjonalizm, *spill-back*, *spill-over*, pogłębienie UE, rozszerzenie UE, międzyrządowość

Sources of differentiated EU integration

Abstract

The aim of the research is to identify and classify the sources of differentiated EU integration, indicating their two groups. The first group consists of primary sources, inherent in the Member States,

such as: motivations of states, different cultural, religious, historical or axiological identities of states, different legal traditions, as well as political differentiation in the Member States. The second group consists of secondary sources, because they result from the nature of the political system of the European Union and from the solutions of its subsystems: legal, institutional, processual or relational. The analysis is based on the neofunctional system of explanation and on the liberal intergovernmental theory. Neofunctional mechanisms can be observed in the dynamics of diversity of integration processes. Such dynamics will be examined on a territorial (geographical, subjective level) and objective level. Diversity has diffuse effects, located on the axis between the point indicating the risk of fragmentation and exclusion (*spill-back*) and, on the other hand, the point defining the moment of deepening integration and its expansion to new areas (*spill-over*). The ontological perception of differentiated integration also has a strong intergovernmental provenance, as it depends on the Member State. There are EU Member States that are more willing to engage in differentiated solutions, because they are less afraid of marginalisation and much more count on additional benefits from the effects of deepening cooperation.

Keywords: European Union, differentiated integration, uniform integration, neofunctional approach, intergovernmental approach, *spill-back*, *spill-over*, EU enlargement, intergovernmentalism

Zróznicowana integracja Unii Europejskiej (ang. *differentiated integration* – DI) odnosi się do idei, według której nie wszystkie państwa członkowskie muszą integrować się w tym samym tempie lub w tych samych obszarach polityki, co pozwala na elastyczność w podążaniu po jednolitej ścieżce integracyjnej uznając, że państwa członkowskie mają różne preferencje, możliwości i priorytety. W efekcie DI jako obiektywne zjawisko w UE jest eklektyczna i ekskluzywna, bowiem uwzględnia różnorodność państw członkowskich i pozwala na głębszą integrację w określonych obszarach polityki tym państwom, które chcą i mogą to zrobić, bez wymagania udziału wszystkich państw członkowskich.

Zróznicowana integracja UE jest albo w pełni niezależna od ścieżki integracyjnej (ang. *path independency*) i może być inicjowana poza systemem prawnym UE lub jest odchyleniem (asymetrycznym odstępianiem) od ścieżki integracji jednolitej (ang. *uniform integration* – UI), lokując się w ramach systemu prawnego UE. Wówczas jest systemową propozycją punktową, oddalającą się od ścieżki integracyjnej dzięki nowym rezultatom otrzymującym sankcję prawną, ale nie mającym powszechnego zasięgu w UE.

Podjęta analiza zostanie oparta na neofunkcjonalnym systemie wyjaśniania oraz na liberalnej teorii międzyrządowej. Neofunkcjonalne mechanizmy można zaobserwować w dynamice zróżnicowania procesów integracyjnych. Taka dynamika przejawia się oraz zostanie zbadana w płaszczyźnie terytorialnej (geograficznej, czyli podmiotowej) oraz przedmiotowej. Najczęściej zmiany polegają na rozszerzaniu się zakresu podmiotowego, a tym samym terytorialnego, na nowe kraje przystępujące do zróżnicowanej inicjatywy, co oznacza, że mamy do czynienia z podmiotowym *spill-over*. Natomiast w przypadku, kiedy obserwujemy rozszerzanie się zakresu przedmiotowego – przykładowo poprzez propozycje pogłębiania integracji, obejmowania współpracą nowych obszarów dotąd nie objętych procesami integracji, to mamy do czynienia z przedmiotowym *spill-over*.

Zróżnicowana integracja może przynieść także efekty dezintegracyjne. Przykładem mogą być klauzule *opt-out* dla Wielkiej Brytanii czy finalny Brexit. Wówczas, postępując się językiem neofunkjonalistów, określamy takie zjawiska mechanizmem *spill-back* (Lindberg, Scheingold 1970: s. 199; Schmitter 2004).

Scharakteryzowana powyżej dynamika zróżnicowania wywołuje rozproszone skutki. Znajdują się one na osi pomiędzy punktem oznaczającym ryzyko fragmentacji i wykluczenia (ang. *spill-back*), a z drugiej strony – punktem wyznaczającym moment pogłębienia integracji i jej rozszerzania na nowe obszary (ang. *spill-over*). W praktyce, z jednej strony, może zaistnieć zjawisko cofania integracji oraz ryzyko powstania równoległych rozwiązań instytucjonalnych lub rozwiązań wręcz sprzecznych z ideą i prawem UE – co nazywamy heterogenicznym potencjałem DI – które mogą prowadzić do dezintegracji, np. Brexit (Prawda 2016: s. 19). Drugi przeciwległy punkt na osi jest wyznacznikiem otwarcia na nowe korzyści i pożądane efekty, które dotąd były nieosiągalne. Przykładem może być wzmocnienie zasad i wartości UE. Przekroczenie tego punktu oznacza „rozlanie” się integracji na nowe obszary i potwierdza neofunkcjonalny efekt *spill-over*. Kontynuując dalej ten wątek logiczny, należy wskazać, że wówczas następuje pogłębienie integracji – co nazywamy homogenicznym potencjałem DI – oraz zainicjowanie nowych zakresów integracyjnych. Taka rozpiętość zróżnicowanej integracji pozwala dokonać próby definicji przestrzeni ontologicznej, w której taką integrację można zlokalizować. Przestrzeń ta zawiera się w binarnym przedziale zdelimitowanym przez równowagę (ang. *equilibrium*) i nierównowagę (ang. *disequilibrium*).

Ontologiczna percepcja zróżnicowanej integracji ma także silną proveniencję międzyrządową, gdyż jest zależna od państwa członkowskiego. Stare kraje członkowskie chętniej angażują się w rozwiązania zróżnicowane, gdyż mniej obawiają się marginalizacji, a o wiele bardziej liczą na dodatkowe korzyści z pogłębienia współpracy. Z kolei nowe kraje członkowskie są mniej zainteresowane DI, gdyż widzą w niej zagrożenie podziałami w UE, które mogą prowadzić do marginalizacji lub niesprawiedliwego traktowania takich państw (Parlament Europejski 2019). Dla nowych państw członkowskich pewnym rozwiązaniem może być polityka najniższego wspólnego mianownika (ang. *lowest common denominator* – LCD) (Tsoukalis 2016: s. 199), czyli ustalenie minimalnych warunków wspólnych, które pozwolą zaaprobować zróżnicowane rozwiązania.

Zróżnicowana integracja zaczyna się od zróżnicowanej inicjatywy podjętej przez państwa chętne (ambitne). Inicjatywa ta staje się impulsem do wstępnej fragmentaryzacji procesu integracji w UE. Na dalszym etapie działań, do zróżnicowanej inicjatywy mogą przystępować inne państwa członkowskie. W fazie docelowej zróżnicowana inicjatywa może (choć nie musi) zostać skodyfikowana, czyli objęta regulacjami prawnymi UE. Zatem końcowym etapem procesu zróżnicowania integracji jest stworzenie nowego efektu integracyjnego. W tym miejscu należy postawić pytanie: gdzie usytuowane są źródła inicjatyw zróżnicowanych, które są początkiem zróżnicowanej integracji?

Celem analizy jest identyfikacja źródeł zróżnicowanej integracji Unii Europejskiej oraz propozycja ich klasyfikacji. Podstawowymi narzędziami analitycznymi zastosowanymi do niniejszego badania są: teoria neofunkcjonalistyczna oraz liberalna teoria międzyrządo-

wa. Zostaną one uzupełnione o praktykę integracyjną i doświadczenia czerpane z procesu rozwoju UE. W badaniu zakłada się, że istnieją dwie grupy źródeł zróżnicowanej integracji. Wychodząc z założeń wyżej wspomnianych paradygmatów teoretycznych, można wyróżnić źródła pierwotne, immanentnie tkwiące w państwach członkowskich, do których zaliczamy: motywacje państw, odmienne tożsamości kulturowe, religijne, historyczne czy aksjologiczne państw, odmienne tradycje prawne, zróżnicowanie polityczne w państwach członkowskich. Natomiast drugą grupę źródeł zróżnicowanej integracji można określić mianem źródeł wtórnych, bowiem wynikają one z charakteru systemu politycznego Unii Europejskiej, z rozwiązań jego podsystemów: prawnego, instytucjonalnego, procesualnego czy relacyjnego.

1. Pierwotne źródła zróżnicowanej integracji

1.1. Motywacje państw członkowskich

Pierwotne źródła determinujące podejmowanie zróżnicowanej integracji tkwią w samych państwach członkowskich. Pierwszą grupą źródeł pierwotnych będą więc motywacje państw. Należy zastanowić się, co kieruje państwami członkowskimi UE aby inicjować zróżnicowane formy współpracy lub, w przypadku absencji niektórych z tych państw w momencie powstawania takich inicjatyw, aby przystępować do nich później.

Chcąc zrozumieć, dlaczego niektóre państwa członkowskie decydują się na ogłoszenie inicjatywy zróżnicowanej integracji i na udział w takiej współpracy w określonym obszarze polityki, a inne tego nie czynią, można posłużyć się metodą śledzenia procesu (ang. *process tracing*). Zastosowanie śledzenia procesów do badania zróżnicowanej integracji pozwala zagłębić się w konkretne ścieżki i mechanizmy przyczynowe (ang. *causal pathways and mechanisms*), które kształtują różne poziomy integracji państw członkowskich UE, zwłaszcza w kontekście obszaru polityki, który zostaje objęty zróżnicowaniem. Metoda ta może pomóc w zniuansowaniu procesów decyzyjnych i czynników kontekstowych, które przyczyniają się do zróżnicowanych efektów integracji.

Zastanawiając się nad motywacjami państw członkowskich UE przy podejmowaniu decyzji o przystąpieniu/absencji w inicjatywach zróżnicowanej integracji, należy podkreślić, że kraje inicjujące zróżnicowane formy integracji (*de facto* robią to ich rządy) kierują się z jednej strony logiką korzyści (ang. *logic of benefits* – LoB) (szerzej: Hooghe, Marks 2019: s. 1115–1116), a z drugiej strony logiką konsekwencji (ang. *logic of consequences* – LoC). Logika konsekwencji zorientowana jest na rozwiązywanie problemów (ang. *problem-solving approach*) i takie podejście do integracji europejskiej, które ją napędzi (March, Olsen 1989). Obie logiki są zakorzenione w paradygmacie liberalnej międzyrządowości (LIG) oraz nowej międzyrządowości (NIG), gdyż inicjowane są przez suwerenne rządy kilku państw członkowskich. Zachowanie tych państw jest podyktowane kalkulacją o przewidywanych pozytywnych konsekwencjach, które początkowo mogą się ujawnić tylko w grupie państw inicjujących, ale docelowo mogą przetożyć się na całą UE. Wśród potencjalnych jednakowych korzyści (ang. *logic of equating benefits* – LEB) dla tzw. „państw chętnych” lub państw „jednakowo myślących” mogą być np. nowe lub innowacyjne rozwiązania, których dotąd nie stosowano, wraz z którymi mogą

pojawić się nowe, korzystne efekty. Znanym z przeszłości przykładem jest eksperymentalne zniesienie kontroli na granicy pomiędzy Niemcami a Francją w 1984 r., które ujawniło korzyści dla obu państw na tyle atrakcyjne i obiecujące, że rok potem podobne rozwiązanie przyjęły także Belgia, Holandia i Luksemburg.

Zróżnicowana integracja zawiera w sobie zarówno korzyści jak i koszty, które rozkładają się pomiędzy państwa członkowskie. Tym niemniej, mogą pojawić się obawy co do słuszności zezwolenia niektórym państwom na rezygnację z pewnych rozwiązań w ramach określonej polityki (opcja *opt-out*) lub w sytuacji wystąpienia różnych efektów, które różnicują pozycję państw będących i niebędących członkami zróżnicowanej integracji. Natomiast logika konsekwencji przynosi efekty przeciwstawne: prointegracyjne albo dezintegracyjne dla UE. Jest ona niemal immanentnie wpisana w zróżnicowaną integrację. „W przypadku, gdy inicjatywa spełniająca kryteria zróżnicowanej integracji nie przyjmie się, wówczas konsekwencje dla UE mogą nie wystąpić.” (Ruszkowski 2024: s. 161). Logika korzyści i logika konsekwencji świadczą o transakcyjnym podejściu państw do zróżnicowanej integracji.

Przywództwo polityczne oraz budowanie koalicji pomiędzy państwami członkowskimi odgrywają kluczową rolę w stymulacji procesów zróżnicowanej integracji. Zwolennicy ambitniejszych planów integracyjnych, tzw. pogłębionej integracji w określonych obszarach, często tworzą koalicje dla realizacji tego celu. Wynika to częściowo z chęci pozyskania większych wpływów na proces integracji europejskiej, na jego kierunek, a *de facto* także na całokształt decyzji w obrębie wszystkich polityk Unii Europejskiej. Działanie to determinowane jest tzw. logiką wpływu (ang. *logic of influence*), która obok logik wyżej wymienionych może motywować państwa do podejmowania inicjatyw zróżnicowanych.

Analizując stosunek państw członkowskich do zróżnicowanej integracji oraz rolę, jaką odgrywają w tych inicjatywach, należy zastosować następujące kryteria: okres przystąpienia (państwa starej UE-15 vs. nowe państwa, które przystąpiły po 2004 r.); stosunek do procesu integracji (euroentuzjastyczne vs. eurosceptyczne, albo wręcz eurofobiczne).

Stare kraje członkowskie, czyli piętnaście państw, które tworzyły Unię przed pierwszym dużym rozszerzeniem w 2004 r., postrzegają DI jako okazję do pogłębienia integracji i przestawienia jej na tzw. nowe tory. Dążą do tego celu nawet w wąskim gronie i własnymi siłami (ang. *self-serving*). Są one „bardziej odważne i zdeterminowane w podejmowaniu inicjatyw zróżnicowanej integracji, co daje im także swoiste pierwszeństwo w narzucaniu kierunków zmian i rozwiązań, które integrację przyspieszają i/lub pogłębiają” (Ruszkowski 2024: s. 160). Postrzegając nowe rozwiązania integracyjne jako rodzaj transakcji, zróżnicowana integracja umacnia siłę i pozycję przetargową państw, które są inicjatorami. Zróżnicowana integracja daje efekt selektywnego stosowania prawa, zatem dla decydentów jest to optymalizacja wyników polityki. Podejście, pozwalające na zindywidualizowane rozwiązania, jest zatem inicjowane w obszarach, w których współpraca wymaga szybkiego działania, reakcja ze strony decydentów jest wręcz pilna lub po prostu łatwiej dojść do porozumienia.

Nowe państwa członkowskie są mniej zainteresowane DI, gdyż widzą w niej zagrożenie w postaci możliwości wytworzenia się nowych podziałów w Europie. Podziały te

mogą prowadzić albo do marginalizacji, albo do niesprawiedliwego traktowania państw (Parlament Europejski 2019). Ponadto, nastawienie tej grupy państw jest bardziej ukierunkowane na samych siebie (ang. *self-centred*) i na taki sam *self-centred* regionalizm (Michta 2017). Jeżeli dodatkowo w tych państwach władzę sprawują rządy głoszące hasła eurosceptyczne, które albo ze względów ideologicznych sprzeciwiają się pogłębieniu czy rozszerzaniu integracji, albo obawiają się wewnątrz krajowego oporu wobec takich procesów, wówczas same generują rozwiązania wyłączone/wykluczające. Paradoksalnie, zaprezentowany przykład ilustruje uruchomienie mechanizmu zróżnicowanej integracji poprzez wyłączenia (derogacje¹, okresy przejściowe itd.), przeciwko której takie państwa występują, uwypuklając jej negatywne skutki. Ten typ autozróżnicowania powoduje, że państwa (pozornie niedostrzegające tego procesu i negujące DI) tracą wpływy (Jensen, Slapin 2012: s. 779). Utrata wpływu na proces decyzyjny jest naturalnym efektem sytuowania się na zewnątrz procesów przyspieszających integrację.

Nowe państwa członkowskie, w szczególności rządzone przez partie eurosceptyczne, mogą podejmować próby nawet zablokowania budowy „UE wielu prędkości”. Przykładowo, może to być powstrzymanie trendu do wydzielenia strefy euro z Unii Europejskiej jako swoistego twardego rdzenia wraz z całym jej dorobkiem prawnym. Jednak tego typu próby mogą być nieskuteczne, gdyż państwa należące do strefy euro mogą zawierać porozumienia pogłębiające integrację także poza traktatami UE (ang. *out of treaties*), a w takim przypadku formalne możliwości reagowania państw spoza strefy euro będą bezskuteczne. Państwo krytykujące „Unię wielu prędkości” automatycznie lokuje się w grupie państw spowolnionej i selektywnej integracji i – paradoksalnie – dokonuje unilateralnego samoróżnicowania się (ang. *self-differentiation*), tworząc enklawę „niskiej prędkości” lub swoisty zewnętrzny krąg peryferyjny (ang. *outer circle*). W tym kontekście należy pamiętać, że państwa członkowskie Unii Europejskiej oprócz tego, że są głównymi aktorami procesu integracyjnego, to należą także do naturalnych sił odśrodkowych w tej nietypowej organizacji międzynarodowej.

Można zaobserwować tendencję, według której zwolennicy UE oraz obywatele UE wykazujący silniejszą tożsamość europejską chętniej wspierają zróżnicowaną integrację i pozytywnie odnoszą się do tzw. twardego rdzenia w UE. Z kolei, eurosceptycznie nastawieni obywatele UE oraz ci, którzy silniej eksponują tożsamość narodową, wspierają tylko niektóre, wybrane rozwiązania integracyjne, co bardziej przypomina wizję Europy *a la carte*. Tempo czy też zakres zmian w procesie integracji można niemal mierzyć eskalacją reakcji rządów eurosceptycznych na podejmowane impulsy zmian czy też zróżnicowania integracji. Reakcja tych rządów może być miernikiem tego, jak daleko integracja europejska postępuje, w którym kierunku zmierza i czy podąża po akceptowanej ścieżce (Ruszkowski 2024: s. 160). Badania opinii publicznej pokazują, że w krajach euroentuzjastycznych większość obywateli pytanych o „Europę wielu prędkości” popiera takie rozwiązania, z kolei w krajach eurosceptycznych większość obywateli popiera koncepcję *opt-out* (de Vries, de Blok 2022: s. 2). Oznacza to, że sami

¹ Dla zilustrowania tej tezy przykładem jest derogacja Polski i innych państw regionu ze strefy euro (pomimo obowiązku zapisanego w traktatach).

obywatele popierają decyzje rządu, dające możliwość pozostawania poza inicjatywami zróżnicowanymi.

P. Rieker i M. Giske proponują systematykę państw członkowskich oraz instytucji Unii Europejskiej, stosując kryterium pełnienia roli w procesie zróżnicowanej integracji. Wspomniani autorzy wyszczególniają cztery grupy aktorów: (a) liderzy (ang. *leaders*), (b) podążający za (ang. *followers*), (c) opóźniający się (ang. *laggards*) oraz (d) zaktócający lub opuszczający (ang. *leavers*) (Rieker, Giske 2024: s. 33). Dwie pierwsze grupy aktorów ("liderzy" oraz "podążający za") to państwa lub instytucje UE, które napędzają proces integracji europejskiej poprzez podejmowanie inicjatyw zróżnicowanych albo poprzez działania zmierzające w kierunku pogłębiania integracji, lecz nie są to nigdy aktywności o charakterze zaktócającym te procesy. Dobrym przykładem wspomnianej grupy aktorów może być Komisja Europejska, Europejska Służba Działań Zewnętrznych (ang. *European External Action Service* – EEAS) lub Wysoki Przedstawiciel Unii do Spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa (ang. *High Representative*), który jest jednocześnie wiceprzewodniczącym Komisji Europejskiej. Zatem struktura instytucjonalna UE może wpływać na zróżnicowaną integrację. Niektóre agencje i organy UE mogą odgrywać bardziej kluczową rolę w integracji w określonych obszarach polityki, umożliwiając państwom członkowskim wyrażenie zgody na uczestnictwo lub wycofanie się z tego procesu. Zróżnicowaną integrację można ułatwić lub utrudnić poprzez specyficzną konstrukcję instytucji UE i procesów decyzyjnych.

Natomiast grupa aktorów określana mianem „opóźniający się” oraz „zaktócający” postrzega proces integracji ze znaczącym sceptycyzmem. Wśród przykładów państw członkowskich należących do tej grupy należy wskazać: Danię, Polskę w okresie rządów koalicji z partią PiS, Węgry w trakcie rządów premiera V. Orbana. Niekiedy członkowie grupy opóźniających się lub zaktócających mogą stać się opuszczającymi Unię (Rieker, Giske 2024: s. 33). Przykładem tego procesu jest Wielka Brytania. Należy podkreślić, że Wielka Brytania jako państwo członkowskie UE, przed Brexitem była wyraźnie członkiem grupy opóźniających się (absencja w obszarze Schengen oraz w obszarze Euro) i zaktócających integrację (np. tzw. rabat brytyjski, w przypadku składki członkowskiej można także wskazać na mechanizmy korygujące dla innych krajów członkowskich, w tym Danię czy Austrię).

1.2. Odmienne tożsamości kulturowe, religijne, historyczne czy aksjologiczne państw członkowskich

Odmienne tradycje/tożsamości kulturowe państw członkowskich eksponują wartość pluralizmu jako jednej z istotniejszych w każdej demokracji. Ujawnia się ona pod postacią znanej formuły „jedność w różnorodności”.² Etno-narodowy lokalizm z jego bogactwem przyczynia się do pluralizmu w UE. Z drugiej strony, unifikacja w UE zakłada homogeniczną przestrzeń, w której różnice mogą być konfigurowane i zabezpieczone jako projekcja pluralizmu zaaranżowana z góry (Ricca 2015: s. 10). Możemy wskazać na dwie projekcje pluralizmu w UE:

² Znane motto Unii Europejskiej brzmi: „Zjednoczona w różnorodności” (ang. *United in diversity*).

- 1) *infra-state pluralism* – dotyczy różnorodnych terytorialnych, zdecentralizowanych, także sfederalizowanych aktorów oraz podmiotów operujących w „swoistej separacji” od narodów i państw członkowskich (w europejskich regionach, miastach, małych wspólnotach itd.), którzy rozwijają i eksponują swoje zwyczaje, a nawet porządki prawne. Zróżnicowana integracja jest zgodna z zasadą subsydiarności, umożliwiając państwom członkowskim rozwiązywanie problemów na poziomie krajowym lub regionalnym;
- 2) *exo-state pluralism* – dotyczy wymiaru europejskiego, a nawet globalnego, narodowych doświadczeń prawnych, kulturowych, politycznych czy ekonomicznych (Ricca 2015: s. 10).

Zróżnicowana integracja odzwierciedla zasadę „jedności w różnorodności” uznając, że państwa członkowskie UE mają zróżnicowaną historię, kulturę i preferencje. To uznanie różnorodności może przyczynić się do bardziej inkluzywnej tożsamości europejskiej, obejmującej bogactwo kulturowego i historycznego dziedzictwa kontynentu.

Hellen Wallace sugeruje, że efekt integracji europejskiej nie zawsze prowadzi do konwergencji pomiędzy wieloma podejściami państw narodowych, które posiadają zakorzenione nazbyt głębokie różnice w tradycji administracyjnej czy kulturze politycznej. To wszystko determinuje silnie zindywidualizowany proces przystosowania się państw do członkostwa w Unii (Bursens 2007: s. 118). W efekcie, reakcje państw na integrację europejską są bardziej zróżnicowane (dywergencyjne), a mniej konwergencyjne³ (Bursens 2007: s. 121).

Omawiana grupa źródeł pierwotnych zróżnicowanej integracji dotyczy szeroko pojętej tożsamości kulturowej, religijnej, historycznej i aksjologicznej państw członkowskich. Tego typu różnice mogą determinować stanowiska państw członkowskich wewnątrz Unii Europejskiej oraz mogą przekładać się na rozbieżności w stosunku do konkretnych propozycji integracyjnych, a tym samym do odstępstw w partycypacji w takich inicjatywach. Tę grupę źródeł DI możemy nazwać zróżnicowaniem tożsamościowym.

Zróżnicowanie tożsamościowe, w tym kulturowe, często odzwierciedla uznanie różnorodności w obrębie danego kraju członkowskiego. Ono dowodzi, że różne państwa i regiony mogą mieć unikalne cechy historyczne, kulturowe lub językowe, a ich odmienne tradycje mogą wręcz odzwierciedlać te różnice i legitymizować różnorodność.

1.3. Odmienne tradycje prawne państw członkowskich

Kolejna grupa źródeł pierwotnych zróżnicowanej integracji zasadza się na odmiennych tradycjach prawnych w państwach członkowskich UE, a także w regionach (w szczególności w krajach nieunitarnych, zdecentralizowanych, w których jednostki niższego szczebla mogą posiadać własne konstytucje lub autonomię konstytucyjną). Frank Schimmelfennig oraz Thomas Winzen (2014) określają tę grupę źródeł zróżnicowaniem konstytucyjnym (ang. *constitutional differentialism*), które oznacza pewien stopień autonomii przyznany jednostkom usytuowanym poniżej poziomu krajowego w landach

³ Więc także rezultaty europeizacji tych państw będą bardziej różnić się od efektów konwergencyjnych.

federalnych. Autonomia ta może obejmować możliwość opracowywania i zmieniania własnych konstytucji, stanowienia prawa w niektórych sprawach i niezależnego sprawowania rządów w obszarach podlegających ich jurysdykcji. Nie wszystkie podmioty niższego szczebla muszą koniecznie posiadać ten sam stopień autonomii konstytucyjnej (prawnej). Niektóre regiony mogą mieć szersze uprawnienia lub odrębne przepisy konstytucyjne w porównaniu do innych. Taka asymetria jest kluczową cechą zróżnicowania konstytucyjnego. Jak z tego wynika, w systemach charakteryzujących się zróżnicowaniem konstytucyjnym w jednym państwie może współistnieć wiele porządków prawnych (np. w poszczególnych składowych federacji). Konstytucja i prawo krajowe regulują sprawy na poziomie centralnym, natomiast konstytucje i prawo niższego szczebla mają zastosowanie do odpowiednich regionów w krajach zdecentralizowanych.

Zróżnicowanie konstytucyjne odnosi się do immanentnych różnic prawnych pomiędzy państwami członkowskimi UE (Schimmelfennig, Winzen 2014: s. 354). Takie różnice przekładają się na niejednorodność w prawnym definiowaniu i regulowaniu nie tylko kwestii ustrojowych, ale także np. instytucji małżeństwa, rozwodów, aborcji, wykorzystania badań nad komórkami macierzystymi lub eutanazji. W takich obszarach niektóre rządy mogą niechętnie integrować się lub nawet starać się zrezygnować z integracji, która mogłaby odmiennie definiować i regulować te obszary. Istnieje napięcie między tendencją w prawie UE do niedyskryminacji w związku z wymaganiem jednolitych standardów, które obowiązują wszędzie w taki sam sposób, a rosnącym powoływaniem się na specjalne prawa, które dowodzą, że niedyskryminacja w niejednorodnej ekonomicznie i kulturowo sferze prawnej wymaga zróżnicowanego prawa (de Witte 2005: s. 202). Wystarczy postużyć się przykładem skrajnie różnego stosunku Niemiec i Polski do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE). Otóż Niemcy uważają TSUE za sąd wewnętrzny (obok Federalnego Trybunału Konstytucyjnego i innych sądów krajowych), a rządząca w latach 2008-2023 w Polsce koalicja prawicowa uważała ten trybunał za instytucję zagraniczną (Winzen 2016: s. 100).

1.4. Zróżnicowanie polityczne w państwach członkowskich

Ostatnia, czwarta grupa źródeł pierwotnych determinująca angażowanie się w zróżnicowaną integrację lub niechęć do takiej integracji, tkwi w strukturze politycznego konfliktu wewnątrz państw członkowskich. Państwa członkowskie mają różne interesy narodowe, priorytety polityczne i swoiste „czerwone linie”, a zróżnicowana integracja często pojawia się, gdy państwa te nie chcą lub nie mogą uzgodnić wspólnego podejścia do integracji w określonych obszarach polityki. Rządy krajowe negocjują i wpływają na warunki integracji w oparciu o swoje wewnętrzne realia polityczne, które obejmują ocenę udziału państwa w zróżnicowanej integracji. Pojawiają się pytania, czy interesy państw członkowskich są odpowiednio reprezentowane i czy obywatele mają wystarczający wkład w procesy decyzyjne. Różnice w dominujących w danym okresie ideologiach politycznych, którymi kierują się rządy państw członkowskich w strukturach gospodarczych i priorytetach narodowych, przyczyniają się do zróżnicowanej integracji. Państwa członkowskie o podobnych interesach lub strukturach gospodarczych mogą zdecydować się

na pogłębienie integracji w określonych obszarach polityki, podczas gdy inne mogą preferować zachowanie większej autonomii. Jest to zróżnicowanie polityczne. Obejmuje ono zmiany w krajowych ekipach rządzących czy też w elitach społeczno-ekonomicznych państwa członkowskiego, które mogą prowadzić do blokowania, a nawet odwrócenia podpisanych już umów międzynarodowych lub powziętych zobowiązań integracyjnych. To jest potencjalny krok do dezintegracji, której impuls może wyphywać z wnętrza państw (np. wprowadzenie kontroli na wewnętrznej granicy schengenkiej duńsko-niemieckiej wywołane decyzją rządu Danii podjętą w lutym 2016 r.).

Integracja jako taka, a tym bardziej zróżnicowana, może natrafiać na ewentualny opór wyphywający z poziomu narodowego, np. ze strony polityków krajowych (zarówno w koalicjach rządzących, jak i w partiach opozycyjnych) oraz ze strony obywateli państw członkowskich (Schmitter 2002: s. 56). Rządy muszą reagować na preferencje swoich obywateli, na nastroje społeczne, które mogą kształtować podejście państwa członkowskiego do integracji. To sprawia, że wpływ na DI może mieć opinia publiczna oraz wewnętrzna sytuacja polityczna w państwach członkowskich.

Państwa członkowskie cechuje naturalny egoizm i partykularyzm oraz podążanie za interesami narodowymi (ang. *self-interests*), na których bazują jasno zdefiniowane i eksponowane stabilne preferencje narodowe. Do tego należy dodać czynniki, które mogą wpływać na dalekie od pro-wspólnotowych zachowania państw członkowskich w UE, takie jak: rywalizacja partyjna, wybory, kadencyjność rządów, presja i zależność od elektoratów (Thym 2017: s. 28), przekaz narzucony przez partie, zmienność liderów partyjnych, siła i presja opozycji, instrumentalne i uproszczone traktowanie UE (np. przez pryzmat wsparcia finansowego), nacisk opinii publicznej itd. „Unia bywa obsadzana w roli zakładnika wewnątrzpolitycznych frustracji. [...] Dla celów polityki partyjnej uprawnione jest [...] rujnowanie wizerunku Unii Europejskiej.” (Prawda 2016: s. 14–15). Nie wolno także zapominać, że większość byłych lub obecnych premierów i prezydentów, czyli członków Rady Europejskiej, myśli w kategoriach narodowych lub przez pryzmat polityki wewnętrznej.

Aktorzy polityczni z poziomu państw członkowskich poddani są oddziaływaniu sił o przeciwstawnych wektorach. Czynniki związane z integracją europejską mają siłę przyciągającą i łączącą tematy występujące w różnych politykach sektorowych, rekonfigurując i nastawiając państwa na korzyści ekonomiczne oraz na dobra publiczne. Źródłem tych działań napędzających procesy integracji jest logika efektywności (ang. *efficiency-driven logic*). Czynnikiem o przeciwstawnym wektorze na tym poziomie jest pluralizm w krajowych systemach partyjnych, który umożliwia pojawienie się radykalnych formacji politycznych, nacjonalistycznych, prawicowych lub skrajnie lewicowych, co zauważalnie ogranicza ponadnarodowe rozwiązywanie problemów (Hooghe, Marks 2019: s. 1117). W efekcie ten pluralizm wpływa zarówno na ekonomiczną przestrzeń integracji, jak i na polityczną gotowość narodów państw członkowskich do dalszej integracji w nowych obszarach.

Integracja europejska może kształtować strukturę politycznego konfliktu w państwach członkowskich i wpływać na ten konflikt. Konflikt polityczny w państwach członkowskich często dotyczy kwestii suwerenności i powiązanego z nią delegowania kompetencji narodowych na instytucje UE. Suwerenność i delegowanie kompetencji

mogą różnicować stanowiska państw członkowskich wobec integracji europejskiej (w szczególności politycznej).

Zdolność UE do generowania zróżnicowanej integracji podkreśla jej potencjał do radzenia sobie ze złożonością różnorodnych interesów narodowych, kontekstów historycznych i priorytetów politycznych wśród jej państw członkowskich, a ponadto umożliwia UE znalezienie równowagi między integracją a poszanowaniem suwerenności narodowej, przyczyniając się do jej odporności oraz umiejętności adaptacyjnych jako potęgi regionalnej.

2. Wtórne źródła zróżnicowanej integracji

2.1. Źródła normatywne Unii Europejskiej

Druga grupa źródeł wtórnych zróżnicowanej integracji tkwi w systemie normatywnym Unii Europejskiej, a dokładniej w jej traktatach (prawo pierwotne), aktach prawa wtórnego oraz w dokumentach *sui generis*.

Zapisy dotyczące pewnych odmian DI znalazły się w regulacjach prawa pierwotnego, w tym w Traktacie o Unii Europejskiej (art. 20 TUE, który dotyczy wzmocnionej współpracy, zapewniając grupie państw członkowskich podstawę prawną do wspierania integracji w określonym obszarze polityki, a także art. 46 TUE, który dotyczy stałej współpracy strukturalnej). Wzmocniona współpraca (Kubin 2010: s. 119) została uregulowana także w art. 326–334 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE). Wskazane postanowienia TUE przewidują możliwość przyznania państwom członkowskim opcji *opt-out* lub *opt-in*, które zakładają zmienną integrację ze stopniową partycypacją. TFUE w artykułach 82–83 przewiduje wzmocnioną współpracę w sprawach karnych, a w artykułach 86–87 – odpowiednio w sprawie ustanowienia Prokuratury Europejskiej oraz wzmocnionej współpracy w sprawach policyjnych.

W aktach prawa wtórnego regulacje dotyczące zróżnicowanej integracji stosowane są do konkretnych kwestii objętych zapisami danego aktu, ale z odniesieniem do traktatu, w którym zawarta została podstawa danego działania zróżnicowanego. Na przykład, w decyzji Rady (CFSP) 2021/509 z 22 marca 2021 r., ustanawiającej Europejski Mechanizm Pokojowy (ang. *European Peace Facility*), pojawia się możliwość wstrzymania się od głosu przez dane państwo członkowskie (ang. *constructive abstention*) odnośnie środków pomocy, które pozwalają na dostawę wyposażenia wojskowego. Wówczas taki kraj członkowski nie ponosi kosztów dostaw (zob. Council Decision (CFSP) 2021/509). Zatem akty prawa wtórnego mają bardziej charakter aplikacyjny dla zinstytucjonalizowanych form zróżnicowanej integracji.

Z kolei, w rozporządzeniu Rady (UE) 2017/1939 z dnia 12 października 2017 r. wdrażającym wzmocnioną współpracę w zakresie ustanowienia Prokuratury Europejskiej (Dz. Urz. UE L 283 z 31.10.2017) mamy istotny przykład implementacji prawa pierwotnego dotyczącego wzmocnionej współpracy przez akt prawa wtórnego oraz regulacji zróżnicowanej integracji w formie wzmocnionej współpracy w odniesieniu do Prokuratury Europejskiej (zob. Rozporządzenie Rady (UE) 2017/1939).

Obecne (Traktat Lizboński) i wcześniejsze (Traktat Amsterdamski, Traktat z Nicei) regulacje prawa pierwotnego oraz prawa wtórnego UE dotyczące zróżnicowanej integracji tworzą dorobek prawny zróżnicowania (*acquis differentielle*).

Ostatnią grupą źródeł normatywnych w UE są akty *sui generis*, które nie mają sankcji prawnej, ale mogą zawierać polityczne i technokratyczne wskazówki dotyczące zróżnicowanej integracji. Ze względu na swój formalny charakter, one także instytucjonalizują inicjatywy DI. Na przykład, w konkluzjach powstałych po szczycie Rady Europejskiej 26–27 czerwca 2014 r. zauważono, że koncepcja coraz ściślej Unii umożliwi różne ścieżki integracji dla różnych krajów członkowskich UE.

Także w rezolucji Parlamentu Europejskiego z dnia 17 stycznia 2019 r. w sprawie zróżnicowanej integracji uznano za istotne opracowanie narzędzi w ramach prawa UE i ustanowienie budżetu w celu testowania inicjatyw transgranicznych w obrębie Unii dotyczących spraw leżących w ogólnym interesie Unii, które to inicjatywy mogłyby ostatecznie przybrać formę wniosków ustawodawczych lub inicjatyw w zakresie wzmocnionej współpracy (Parlament Europejski 2019; pkt 20). Usytuowanie zróżnicowanej integracji w dorobku rezolucyjnym Parlamentu Europejskiego oznacza, że DI otrzymuje w pewnym zakresie demokratyczną legitymizację w ramach UE.

W znanej *Białej Księdze w Sprawie Przyszłości Europy. Refleksje i scenariusze dotyczące przyszłości UE-27 do 2025 r.* (COM(2017)2025 final) zróżnicowana integracja stanowi jeden z pięciu scenariuszy na przyszłość Europy. Jest to scenariusz nr 3, który zakłada, że Unia Europejska będzie pozwalać chętnym państwom członkowskim (w węższym gronie) na ściślejszą współpracę w konkretnych dziedzinach. Dzięki temu będą mogły one osiągnąć więcej i szybciej. Tymi dziedzinami mogą być np. obronność (ratunkowe operacje humanitarne), bezpieczeństwo wewnętrzne (policja), opodatkowanie czy sprawy socjalne. Inne państwa członkowskie będą mogły przyłączyć się do tych inicjatyw (Komisja Europejska 2017).

Powyższe źródła DI można określić normatywnymi, ponieważ ich znaczenie wypływa wprost z zapisów znajdujących się w dokumentach pozostających w obrocie wewnątrzunijnym. Źródła normatywne uwzględniają demokratyczną legitymizację procesów politycznych opartą o mechanizm podejmowania decyzji (głosowania). W przypadku zróżnicowanej integracji pojawiają się pytania, czy mechanizmy takie jak wzmocniona współpraca są zgodne z zasadami demokracji. Z kolei, kluczowe znaczenie ma ocena włączającego charakteru (inkluzywność), przejrzystości i odpowiedzialności w procesie decyzyjnym.

Analiza normatywna w kontekście zróżnicowanej integracji pozwala sprawdzić, czy zróżnicowana integracja jest sprawiedliwa i uczciwa. Ponadto, taka analiza zagłębia się w pytania o to, czy DI jest zgodna z zasadami normatywnymi, takimi jak wartości demokratyczne, sprawiedliwość i legitymizacja, pomocniczość, proporcjonalność itd., a tym samym polega na ocenie moralnego i etycznego wymiaru takiego podejścia do integracji europejskiej. Szczególnie wrażliwa w kontekście zróżnicowanej integracji może być zasada solidarności pomiędzy państwami członkowskimi, gdyż za istotny należy uznać dylemat, czy DI wzmacnia, czy osłabia poczucie solidarności i wzajemnego wsparcia pomiędzy krajami UE. Wydaje się, że ograniczony, a tym samym ekskluzywny wymiar pod-

miotowy inicjatyw zróżnicowanych nie sprzyja solidarności, bowiem z definicji nie sprzyja także spójności pomiędzy państwami członkowskimi. Jednak późniejsze inkluzywne fazy rozwoju takiej inicjatywy mogą przywracać solidarność pomiędzy państwami.

Można zmieniać traktaty i wprowadzać nowe mechanizmy, aby dostosować się do zmieniających się okoliczności i preferencji państw członkowskich, dlatego też ramy instytucjonalne UE zaprojektowano tak, aby były elastyczne i łatwe do dostosowania, a tym samym, aby były środowiskiem sprzyjającym inicjatywom zróżnicowanym.

2.2. Dynamika relacji pomiędzy państwami członkowskimi

Ta grupa źródeł wtórnych zróżnicowanej integracji determinujących podejmowanie inicjatyw zróżnicowanych, obejmująca dynamiczne relacje pomiędzy państwami członkowskimi UE, została nazwana przez F. Schimmelfenniga i T. Winzena zróżnicowaniem instrumentalnym (ang. *instrumental differentialism*). Jest ono motywowane wydajnością i problemami dystrybucyjnymi (Schimmelfennig, Winzen 2014: s. 355) oraz stosunkiem korzyści do kosztów wynikających z podjęcia ściślejszej współpracy. Dzieje się tak, gdy jedna grupa państw członkowskich tymczasowo wyklucza inną grupę państw członkowskich z niektórych obszarów integracji, ponieważ obawiają się strat gospodarczych i finansowych, asymetrycznej redystrybucji funduszy UE lub słabej zdolności wdrażania pogłębionych form integracji (Schimmelfennig, Winzen 2014: s. 355). Dlatego im bardziej wewnątrznie niespójna staje się grupa państw uczestniczących, tym większe jest prawdopodobieństwo, że UE powstrzyma się od wytworzenia nowego efektu integracyjnego, pozostawiając jego ewentualne osiągnięcie do indywidualnych rozstrzygnięć państw członkowskich. Wówczas niektóre państwa członkowskie zdecydują się na utworzenie grupy chętnych, która wykluczy inne państwa, doprowadzając w ten sposób do zróżnicowanej integracji. Podobna sytuacja może mieć miejsce, gdy grupa państw członkowskich stara się tymczasowo wyłączyć z integracji inne kraje i dać im więcej czasu na dostosowanie się do przepisów UE oraz do presji rynkowej.

Zróżnicowanie instrumentalne dowodzi możliwości wykorzystania zróżnicowanej integracji jako narzędzia do osiągnięcia określonych celów w ramach politycznych lub instytucjonalnych. W Unii Europejskiej zróżnicowanie instrumentalne jest stosowane jako przemyślana strategia mająca na celu sprostanie wyzwaniom lub osiągnięcie określonych celów, dlatego jest strategicznym i celowym podejściem do wdrażania zróżnicowanych mechanizmów integracyjnych. Państwa członkowskie w UE mogą mieć rozbieżne preferencje i priorytety, a instrumentalne zróżnicowanie pozwala decydentom dostosować wysiłki integracyjne, uwzględniając różne interesy narodowe i poziomy zaangażowania. Tym samym odzwierciedla ono pragmatyczne uznanie, że nie wszystkie państwa członkowskie integrują się tak samo i jednolicie we wszystkich obszarach polityki. Umożliwia to przyjęcie dostosowanego i indywidualizowanego podejścia w celu rozwiązania problemu złożoności integracji europejskiej. W sytuacjach, w których osiągnięcie jednomyślnego porozumienia pomiędzy wszystkimi państwami członkowskimi jest trudne, wówczas w celu przetamania impasu (ang. *overcoming deadlocks*) można zastosować zróżnicowanie instrumentalne. Dlatego też takie zróżnicowanie może być pragmatyczną reakcją

na pilne problemy, a dodatkowo pozwala uniknąć konieczności jednomyślności. Dzięki temu podzbiór państw członkowskich może zdecydować się na kontynuację integracji w określonym obszarze, podczas gdy inne kraje mogą z niej zrezygnować. Dzięki temu państwa członkowskie lub instytucje UE mogą wykorzystywać zróżnicowanie jako sposób na rozwiązanie konkretnych problemów lub pokonanie przeszkód w procesie integracji.

Im bardziej heterogeniczna i niespójna jest grupa państw uczestniczących w zróżnicowanych inicjatywach, tym większe jest prawdopodobieństwo, że Unia Europejska powstrzyma się od wytworzenia efektu końcowego (dobra kolektywnego), albo same państwa członkowskie uczestniczące w zróżnicowanych inicjatywach zdecydują się na utworzenie „klubu”, który będzie wykluczać (pomijać) inne kraje członkowskie, pogłębiając tym samym zróżnicowanie podmiotowe.

Z powyższego wynika, że choć instrumentalne zróżnicowanie uznaje i dyskontuje różnorodność pomiędzy państwami członkowskimi, to także ma na celu zachowanie ogólnej jedności UE poprzez znalezienie równowagi pomiędzy uwzględnieniem różnic a utrzymaniem spójnych ram.

2.3. Dynamika procesu integracji

Kolejna grupa źródeł wtórnych DI tkwi w dynamice procesu integracji. Oczywiście nie można zapominać, że zróżnicowana integracja determinowana jest także wydarzeniami lub rozwojem obszarów współpracy składających się na proces integracji, w tym np. rozszerzeniami UE o nowe kraje, potrzebami polityk sektorowych, przyszłymi celami i perspektywami UE (fr. *finalite politique*) itd. Rozszerzenie UE o nowe kraje niemal z automatu pogłębia heterogeniczność UE (przynajmniej w fazie tuż po rozszerzeniu). Wynika to choćby z nierówności w poziomie rozwoju nowych krajów członkowskich, czy z okresów przejściowych, którymi najczęściej są one objęte. Ponadto, mechanizmy zróżnicowanej integracji mogą zostać włączone w negocjacje akcesyjne nowych państw członkowskich. Kraje członkowskie UE mogą negocjować z państwami kandydującymi klauzule derogacyjne, wyłączające, przesuwające w czasie lub inne szczególne ustalenia w oparciu o indywidualną, specyficzną sytuację prawną, polityczną, gospodarczą i społeczną oraz o preferencje krajów przystępujących.

Ta ostatnia grupa wtórnych źródeł DI jest także powiązana ze zróżnicowaniem sektorowym (obszarowym) wynikającym z rozwoju procesu integracji, wyłaniającymi się z niego potrzebami nowych działań i reakcji oraz potrzebami objęcia ściślejszą współpracą obszarów (dziedzin) dotąd słabo zintegrowanych lub w ogóle nie zintegrowanych. Nie ulega wątpliwości, że zróżnicowana integracja nie jest taka sama we wszystkich obszarach polityki. Państwa członkowskie mogą głębiej integrować się w określonych dziedzinach i politykach sektorowych (takich jak obrona, bezpieczeństwo czy polityka zagraniczna), zachowując jednocześnie elastyczność w innych obszarach polityki. Na przykład, integracja gospodarcza lub w zakresie bezpieczeństwa może prowadzić do pytań etycznych dotyczących wpływu inicjatyw zróżnicowanych na poziom życia, bezpieczeństwo i prawa jednostek. W kontekście polityki zagranicznej UE należy także uwzględnić zgodność zróżnicowanych inicjatyw integracyjnych z międzynarodowymi,

a nawet globalnymi normami i wartościami, poza tym zbadać czy zróżnicowane podejście odzwierciedla zaangażowanie UE w przestrzeganie zasad globalnego zarządzania (ang. *global governance*).

Nie można zapominać, że zróżnicowana integracja często była inicjowana w kontekście różnych kryzysów, które pojawiały się w UE, w tym takich jak kryzys finansowy, wyzwania migracyjne czy Brexit. Kryzysy te stanowiły momenty krytyczne (ang. *critical juncture*), które warunkowały i kształtowały reakcję UE oraz powodowały ponowne rozważenie strategii integracji.

Podsumowanie

Wskazane źródła zróżnicowanej integracji raczej nie występują pojedynczo czy też w izolacji od siebie, ale w różnorodnych kombinacjach mogą komplementarnie oddziaływać na siebie w złożony sposób. W efekcie dynamika DI może ewoluować w czasie, w reakcjach na zmieniające się okoliczności, na przywództwo polityczne i wyzwania zewnętrzne. Zróżnicowana integracja jest odzwierciedleniem zróżnicowanego charakteru UE, w której dążenie do jedności odbywa się w ramach, uwzględniających z jednej strony różnorodne potrzeby i preferencje państw członkowskich, a z drugiej strony – immanentne różnice ulokowane od zawsze w państwach członkowskich.

Celem przeprowadzonej analizy była identyfikacja źródeł zróżnicowanej integracji w Unii Europejskiej oraz propozycja ich klasyfikacji. W badaniu potwierdzono, że istnieją dwie grupy źródeł zróżnicowanej integracji. Podstawowymi narzędziami analitycznymi zastosowanymi do niniejszego badania były: teoria neofunkcjonalistyczna oraz liberalna teoria międzyzrządowa. W badaniu ustalono, że źródła pierwotne tkwią immanentnie w państwach członkowskich. Wyróżniono w tym zbiorze następujące grupy źródeł DI: motywacje państw, odmienne tożsamości kulturowe, religijne, historyczne czy aksjologiczne państw, odmienne tradycje prawne oraz zróżnicowanie polityczne w państwach członkowskich. Natomiast drugą grupę źródeł zróżnicowanej integracji określono mianem źródeł wtórnych. Wynikają one z charakteru systemu politycznego Unii Europejskiej, z rozwiązań jego podsystemów: prawnego, instytucjonalnego, procesualnego czy relacyjnego (zob. Tabela 1).

Tabela 1. Klasyfikacja źródeł zróżnicowanej integracji w Unii Europejskiej

	Pierwotne źródła zróżnicowanej integracji	Wtórne źródła zróżnicowanej integracji
1.	motywacje państw	źródła normatywne Unii Europejskiej
2.	odmienne tożsamości kulturowe, religijne, historyczne czy aksjologiczne państw	dynamika relacji pomiędzy państwami
3.	odmienne tradycje prawne	dynamika procesu integracji
4.	zróżnicowanie polityczne w państwach członkowskich	

Źródło: opracowanie własne.

Bazując na zidentyfikowanych źródłach zróżnicowanej integracji, można pokusić się o refleksję, że tworzą one trzy współwystępujące i komplementarne wymiary zróżnicowania (ang. *differentialism*): ideowy, normatywny i procesualny. Wymiar ideowy tworzą motywacje państw, ich odmienne tożsamości kulturowe, religijne, historyczne czy aksjologiczne, a także zróżnicowanie polityczne w państwach członkowskich. Wymiar normatywny bazuje na odmienności tradycji prawnych w państwach członkowskich oraz na źródłach normatywnych Unii Europejskiej. Wymiar procesualny opiera się na dynamice relacji pomiędzy państwami członkowskimi oraz na dynamice procesu integracji.

Tabela 2. Wymiary zróżnicowania w Unii Europejskiej

Wymiar ideowy	Wymiar normatywny	Wymiar procesualny
motywacje państw	odmienne tradycje prawne	dynamika relacji pomiędzy państwami
odmienne tożsamości kulturowe, religijne, historyczne czy aksjologiczne państw	źródła normatywne UE	dynamika procesu integracji
zróżnicowanie polityczne w państwach członkowskich		

Źródło: opracowanie własne.

Zróżnicowanie integracji ma wiele źródeł wewnątrzpaństwowych i wewnątrz systemu Unii Europejskiej. Bazując na założeniach teorii polityki, źródła zróżnicowanej integracji przyporządkowano w niniejszym badaniu do trzech wymiarów, które konceptualizują dyskurs na temat przyczyn ich odrębności. Zasadność stosowanego pomiaru i przyjmowanych kryteriów do analizy ułatwiają zrozumienie dynamiki zróżnicowanej integracji, a w szczególności jej źródeł. Ponadto, niniejsza analiza powinna wspomóc prognozowanie rozwoju obecnych i przyszłych inicjatyw, ich kształtu, ewentualnych koalicji, a także ich wpływu na kształt i kierunki ewolucji całego systemu Unii Europejskiej.

Janusz Ruszkowski – prof. dr hab., kierownik Katedry Studiów Międzynarodowych i Europejskich, *Jean Monnet Chair ad Personam* (Instytut Nauk o Polityce i Bezpieczeństwie, Uniwersytet Szczeciński). Zainteresowania badawcze: system polityczny Unii Europejskiej, wielopoziomowe zarządzanie w UE, proces europeizacji, ponadnarodowość i ponadnarodowa demokracja, teorie w naukach o polityce i w studiach europejskich.

Janusz Ruszkowski – full professor, Chair of the International and European Studies, *Jean Monnet Chair ad Personam* (Institute of Political Science and Security Studies, University of Szczecin). Research interests: political system of the European Union, Multi-level Governance, Europeanisation processes, supranationalism and supranational democracy, theories of political sciences and European studies.

➔ Bibliografia:

- BALCER Adam, SMOLAR Eugeniusz, GROMADZKI Grzegorz, BURAS Piotr (2017), *W Zwarcu. Polityka europejska rządu PIS*, Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa.
- BURSENS Peter (2007), *State Structures*, in: P. Graziano, M. P. Vink (eds), *Europeanization. New Research Agenda*, Palgrave Macmillan.
- COUNCIL DECISION (CFSP) 2021/509 of 22 March 2021 establishing a European Peace Facility, and repealing Decision (CFSP) 2015/528, OJ L 102, 24.03.2021.
- DE VRIES Catherine, DE BLOCK Lisanne (2022), *Differentiated Integration: Blessing and Course?* Policy Brief, Integrating Diversity in the EU (InDivEU), EUI Robert Schuman Centre, Issue 2022/28, April 2022. DOI: 10.2870/385630
- DE WITTE Bruno (2005), *Regional autonomy, cultural diversity and European integration: the experience of Spain and Belgium*, in: Sergio Ortino, Mitja Zagar, Vojtech Mastny (eds), *The changing faces of federalism. Institutional reconfiguration in Europe from East to West*, Manchester.
- HOOGHE Liesbet, MARKS Garry (2019), *Grand theories of European integration in the twenty-first century*, "Journal of European Public Policy", vol. 26, issue 8. DOI: 10.1080/13501763.2019.1569711
- JENSEN Christian B., SLAPIN Jonathan B. (2012), *Institutional hokey-pokey: the politics of multi-speed integration in the European Union*, "Journal of European Public Policy", vol. 19, issue 6. DOI: 10.1080/13501763.2011.610694
- KOMISJA EUROPEJSKA (2017), *Biała Księga w Sprawie Przyszłości Europy. Refleksje i scenariusze dotyczące przyszłości UE-27 do 2025 r.*, COM (2017) 2025 final, Bruksela, 01.03.2017.
- KUBIN Tomasz (2010), *Wzmocniona współpraca państw Unii Europejskiej w świetle Traktatu z Lizbony*, "Rocznik Integracji Europejskiej", nr 4.
- LINDBERG Leon N., SCHEINGOLD Stuart A. (1970), *Europe's Would-be Polity: Patterns of Change in the European Community*, New York.
- MARCH James G., OLSEN Johan P. (1989), *Rediscovering Institutions*, New York.
- MICHTA Andrew A. (2017), *A Europe of Clusters*, "Strategic Europe", <https://carnegieendowment.org/europe/strategic-europe/2017/03/a-europe-of-clusters?lang=en> (31.03.2017).
- PARLAMENT EUROPEJSKI (2019), Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 17 stycznia 2019 r. w sprawie zróżnicowanej integracji (2018/2093/INI), Dz. Urz. UE C 411 z 27.11.2020.
- PRAWDA Marek (2016), *Nowe otwarcie? Unia Europejska po przejściach*, „Przegląd Polityczny”, nr 139/140.
- RICCA Mario (2015), *United Europe and Euclidean Pluralism. On the Anthropological Paradox of Contemporary EU Legal Experience*, "UNIO – EU Law Journal", vol. 1, no. 1.
- RIEKER Pernille, GISKE Mathilde T. E. (2024), *Conceptualising the Multi-actorness of EU(ropean) Foreign and Security Policy*, in: P. Rieker, M. T. E. Giske, *European Actorness in a Shifting Geopolitical Order. European Strategic Autonomy Through Differentiated Integration*, Palgrave Macmillan, Cham. DOI: 10.1007/978-3-031-44546-0_2
- ROZPORZĄDZENIE Rady (UE) 2017/1939 z dnia 12 października 2017 r. wdrażające wzmocnioną współpracę w zakresie ustanowienia Prokuratury Europejskiej, Dz. Urz. UE L 283 z 31.10.2017.
- RUSZKOWSKI Janusz (2024), *Stata współpraca strukturalna (PESCO) jako przykład dyferencjalizmu eksperymentalnego w Unii Europejskiej*, "Politeja", nr 1(88/1). DOI: 10.12797/Politeja.20.2024.88.1.10
- SCHIMMELFENNIG Frank, WINZEN Thomas (2014), *Instrumental and Constitutional Differentiation in the European Union*, "Journal of Common Market Studies", vol. 52, no. 2.

SCHMITTER Phillippe C. (2002), *Neo-neo-functionalism*, European University Institute, Florence.

SCHMITTER Phillippe C. (2004), *Neo-Neofunctionalism*, in: Antje Wiener, Thomas Diez (eds), *European Integration Theory*, 1st edition, Oxford University Press.

THYM Daniel (2017), *Competing Models for Understanding Differentiated Integration*, in: Bruno de Witte, Andrea Ott, Ellen Vos (eds), *Between Flexibility and Disintegration*, Cheltenham, Edward Elgar Publishing. DOI: 10.4337/9781783475896.00009

TFUE, Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Dz. Urz. UE C 326, 26.10.2012.

TUE, Traktat o Unii Europejskiej, wersja skonsolidowana, Dz. Urz. UE C 202, 07.06.2016.

TSOUKALIS Loukas (2016), *In defence of Europe. Can the European project be saved?*, Oxford University Press.

WINZEN Thomas (2016), *From Capacity to Sovereignty: Legislative Politics and Differentiated Integration in the European Union*, „European Journal of Political Research”, vol. 55, issue 1. DOI: 10.1111/1475-6765.12124