

Integration in disintegration and disintegration in integration: determinants of integration mechanisms in the European Union

Abstract

In the discussion on the future of the EU, the topic of differentiated integration has become a strategic issue, with different variants beginning to appear as *modus operandi* of the European Union, which has become a subject of controversy among Member States. Significantly, the debate on differentiated integration began to be accompanied by reflections on disintegration. This article attempts to define disintegration on the assumption that it should be defined through the prism of integration, and that such a defining process can not be limited to concluding a one-way contrast between disintegration versus integration and *vice versa*. This is due to the assumption that the European Union is a dichotomous construct in which integration and disintegration mutually exclude and complement each other. This dichotomy is most evident in the definition of integration and disintegration through the prism of Europeanisation *top-down* and *bottom-up* processes that generate, reveal, visualize, stimulate integration mechanisms what allows to diagnose their determinants.

Key words: *integration, disintegration, differentiated integration, Europeanisation, top-down mechanisms, bottom-up mechanisms.*

Streszczenie

W dyskusji o przyszłości UE strategicznym wątkiem stała się kwestia integracji zróżnicowanej, której różne warianty zaczęły jawić się jako *modus operandi* Unii Europejskiej, co stało się przedmiotem kontrowersji między państwami członkowskimi. Co istotne, debacie poświęconej integracji zróżnicowanej zaczęły towarzyszyć rozważania na temat dezintegracji. W niniejszym artykule podjęta została próba zdefiniowania dezintegracji przy założeniu, że powinna być ona definiowana poprzez integrację, a także iż tak zaprojektowany proces definiowania nie może ograniczać się do wnioskowania o jednorównej przeciwstawności dezintegracji względem integracji i *vice versa*. Wynika to z przekonania, że Unia Europejska jest konstrukcją dychotomiczną, w której integracja i dezintegracja wzajemnie się wykluczają i uzupełniają. Dychotomia ta najpełniej przejawia się w definiowaniu integracji oraz dezintegracji przez pryzmat procesów europeizacji w wymiarze *top-down* i *bottom-up*, które generują, ujawniają, uwidaczniają, stymulują mechanizmy integracyjne co pozwala zdiagnozować ich determinanty.

Słowa kluczowe: *integracja, dezintegracja, integracja zróżnicowana, europeizacja, mechanizmy top-down, mechanizmy bottom-up.*

Barbara Curyło

Katedra Stosunków Międzynarodowych Instytutu Politologii Uniwersytetu Opolskiego

Integracja w dezintegracji i dezintegracja w integracji: determinanty mechanizmów integracyjnych w Unii Europejskiej

We współczesnym dyskursie politycznym i medialnym oraz na gruncie refleksji naukowej w odniesieniu do obecnego stanu, kondycji oraz przyszłości integracji europejskiej przeważają dwa podstawowe wątki. Pierwszy to temat wszechobecnego kryzysu w Unii Europejskiej w ostatnich latach, a który diagnozowany na szeregu płaszczyzn integracyjnych, począwszy od obszarów finansowych i ekonomicznych, aż po aspekty instytucjonalne i konstytucyjne, postawił pod znakiem zapytania fundamentalne założenie integracyjne, że wszystkie państwa członkowskie integrują się w tym samym kierunku i wymiarze (Fossum 2016: s. 48). Wraz z tym rozgorzała dyskusja, której uczestnicy reprezentujący różne narody i barwy polityczne, afiliacje instytucjonalne oraz preferencje społeczne rozważają różnorodne scenariusze integracji. Abstrahując od genezy, przebiegu i wymiarów kryzysu, a także nie analizując dogłębnie jego konsekwencji, należy bezwzględnie wskazać na jeden z jego kardynalnych skutków – rewitalizację drugiego wątku, tzw. zróżnicowania w integracji europejskiej, utożsamianego głównie z kwestią integracji zróżnicowanej. Bazując na koncepcjach „Europy wielu prędkości” czy „Europy *à la carte*”, sukcesywnie rozwijanych od lat siedemdziesiątych XX wieku (zob. m.in. Wallace, Wallace 1995; Stubb 1996) czołowi politycy europejscy zaczęli coraz intensywniej odwoływać się do idei integracji zróżnicowanej i promować różne jej warianty. W 2011 roku prezydent Francji, Nicolas Sarkozy, zaproponował rozwiązanie w postaci „Europy dwóch prędkości” złożonej z federalnego trzonu państw członkowskich strefy euro oraz konfederalnej grupy państw pozostających poza unią walutową. W 2012 roku

kanclerz Niemiec, Angela Merkel przedstawiła wizję unii politycznej charakteryzującą się głębszą integracją w ramach strefy euro. W związku z kwestią renegotjacji warunków członkostwa, premier Wielkiej Brytanii, David Cameron, wyszedł z propozycją integracji elastycznej, w ramach której dozwolone byłyby zarówno głębsze, jak i bardziej luźniejsze wymiary integrowania się państw członkowskich (Koenig 2015: s. 5).

Powyższe przykłady nie wyczerpują naturalnie wszystkich aktualnie rozpatrywanych, proponowanych i promowanych idei integracyjnych. Niemniej jednak w kontekście dyskusji o kryzysie w Unii Europejskiej, integracja zróżnicowana stała się drażliwą kwestią polityczną, stygmatyzującą unijną słabość i niewydolność. Jak wskazuje John Erik Fossum (Fossum 2016: s. 48), kryzys upolitycznił proces integracji i spowodował, że integracja zróżnicowana nie jest już wyłącznie postrzegana jako metoda integrowania lub podejście do rozwiązywania problemów wynikających ze zróżnicowania, ale stała się głębokim procesem politycznym, w którym są zwycięzcy i przegrani, a którego efekty odzwierciedlają panujący układ sił między podmiotami, a nie efektywne rozwiązanie integracyjne. W konsekwencji, integracja zróżnicowana podzieliła państwa członkowskie na te, które w mniej lub bardziej otwarty sposób sympatyzują z alternatywnymi schematami usankcjonowania zróżnicowania między partnerami integracyjnymi oraz te, które w zdecydowany sposób się im przeciwstawiają, widząc w nich narzędzie dominacji silniejszych członków (Koenig 2015: s. 4). Co istotne, debacie poświęconej integracji zróżnicowanej zaczęły towarzyszyć rozważania na temat dezintegracji, która w powiązaniu z konsekwencjami kryzysu może prowadzić do wyłonienia się nowego ładu/nieładu w Unii Europejskiej. W niniejszym artykule podjęta została próba zdefiniowania dezintegracji przy założeniu, że powinna być ona definiowana poprzez integrację, a także iż tak zaprojektowany proces definiowania nie może ograniczać się do wnioskowania o jednororowej przeciwstawności dezintegracji względem integracji i *vice versa*. Wynika to z przekonania, że Unia Europejska jest konstrukcją dychotomiczną, w której integracja i dezintegracja zarówno wzajemnie się wykluczają i uzupełniają. Dychotomia ta najpełniej przejawia się w definiowaniu integracji oraz dezintegracji przez pryzmat procesów europeizacji w wymiarze *top-down* i *bottom-up*, które generują, ujawniają, uwidaczniają, stymulują mechanizmy integracyjne co pozwala zdiagnozować ich determinanty.

Zróżnicowanie, integracja zróżnicowana, dezintegracja, europeizacja

Dystansując się od politycznych kontrowersji związanych z pojęciem integracji zróżnicowanej, należy wskazać, że jest ona kategorią węższą od pojęcia zróżnicowania w integracji. W niniejszym artykule autorka przyjmuje za punkt wyjścia tezę Franka Schimmelfenniga, Dirka Leuffena i Bertholda Rittbergera (Schimmelfennig, Leuffen, Rittberger 2016: s. 14), którzy w zróżnicowaniu integracji widzą systemową cechę integracji europejskiej i jej rozwoju. W zaproponowanej przez nich definicji Unia Europejska jest wręcz „systemem zróżnicowanej integracji”. W tym ujęciu, zróżnicowanie nie jest chwilową czy przypadkową cechą wynikającą z bieżącej koniunktury, ale permanentną, systemową cechą towarzyszącą pogłębianiu i poszerzaniu integracji i coraz bardziej determinującą analogicznie do procesu wzmacniania kompetencji i zadań UE (Schimmelfennig, Leuffen, Rittberger 2016: s. 14). Co istotne, złożoność struktury integracyjnej generuje kilka rodzajów zróżnicowania, w tym dwa podstawowe: zróżnicowanie wertykalne oraz zróżnicowanie horyzontalne. W pierwszym przypadku mamy do czynienia ze zróżnicowanym stopniem zintegrowania określonych obszarów polityki. Drugi przypadek dotyczy sytuacji, w której określona polityka jest w zróżnicowanym stopniu implementowana w państwach członkowskich. W ramach tych dwóch zasadniczych typów wyróżnić można dodatkowo wewnętrzny i zewnętrzny wymiar danego typu zróżnicowania. Wewnętrzny wymiar zróżnicowania horyzontalnego dotyczy sytuacji, gdy nie wszystkie państwa członkowskie partycypują we wszystkich politykach unijnych, natomiast zewnętrzny wymiar zróżnicowania horyzontalnego oznacza stan, kiedy państwa nie-członkowskie partycypują w wybranych politykach unijnych (Schimmelfennig, Leuffen, Rittberger 2016: s. 14).

Jak wskazuje Matej Avbelj (Avbelj 2013: s. 193) istota zróżnicowania w integracji jest, co logiczne, złożona. Zatem powinna być definiowana jako kontinuum składające się z trzech wymiarów, których wspólnym mianownikiem jest to, że w ramach Unii Europejskiej nie wszystkie państwa członkowskie podlegają tym samym zuniformizowanym zasadom. W pierwszym wymiarze zróżnicowanie wynika z występowania różnych okresów przejściowych dla poszczególnych członków w odniesieniu do obowiązku implementacji prawa unijnego. W ten sposób kraje członkowskie, choć podlegają temu samemu katalogowi regulacji unijnych, adaptację do systemu wewnętrznego oraz wdrożenie osiągają innymi metodami oraz w różnym czasie. Dodatkowym

źródłem zróżnicowania w tym wymiarze jest również tzw. miękkie prawo UE (*soft law*), wśród którego wymienia się m.in. nieformalne mechanizmy oddziaływania, negocjacje międzyrządowe oraz międzyinstytucjonalne w UE (Grosse 2012: s. 13). W drugim wymiarze zróżnicowanie sięga głębiej, bowiem przejawia się w trwałym wyłączeniu państwa członkowskiego z obowiązku respektowania prawa unijnego i przyjmuje najczęściej postać derogacji stałych, klauzuli *opt-out*, lub innych indywidualnych rozwiązań projektowanych dla poszczególnego przypadku. Rozwiązania te, w przeciwieństwie do tych aktywnych w pierwszym wymiarze, wyłaniają się podczas negocjacji w trakcie konferencji międzyrządowych (Avbelj 2013: s. 194), które są areną dominacji partykularyzmów państw członkowskich. I wreszcie w trzecim wymiarze zróżnicowanie osiąga stan prawny, który jest utożsamiany z pojęciem integracji zróżnicowanej oznaczającej bardziej ambitną formę i metodę integrowania angażującą wybrane państwa. W tym wymiarze zróżnicowanie w integracji skutkujące integracją zróżnicowaną oznacza odmienne reżimy integracyjne dla różnych państw. Niezależnie od kontrowersji politycznych, ten wymiar zróżnicowania podlega systematycznemu procesowi regulacji traktowanej. W tym kontekście wskazuje się głównie na Traktat z Maastricht budujący podstawy do powołania unii walutowej (Avbelj 2013: s. 197) oraz traktat lizboński instytucjonalizujący model wzmocnionej kooperacji, który ma służyć jako podstawa traktatowa dla elastycznych rozwiązań alternatywnych w ramach unijnego porządku prawnego (Tekin, Wessels 2008: s. 27). W konsekwencji, proces ten wkomponowuje trzeci wymiar zróżnicowania wraz z integracją zróżnicowaną jako techniką jego implementacji w systemową cechę integracji europejskiej, wykraczając poza obszar partykularnych, koniunkturalnych rozwiązań międzyrządowych sztytych na miarę potrzeb poszczególnego państwa.

Kwestia zróżnicowania w integracji, a w szczególności integracji zróżnicowanej, podnoszona zwłaszcza w kontekście kryzysu w Unii Europejskiej radykalizuje emocje polityczne w państwach członkowskich UE, które nie są członkami unii walutowej i obawiają się marginalizacji. Jednak dla uważnych obserwatorów i badaczy integracji europejskiej, powiązanie kwestii kryzysu i integracji zróżnicowanej nie jest niczym nowym, bowiem takie wzajemne warunkowanie się sytuacji kryzysowych z instrumentami integracji zróżnicowanej jako środkami zaradczymi występowało już w historii Wspólnot Europejskich/Unii Europejskiej, m.in. w konsekwencji sukcesywnych rozszerzeń o państwa albo o słabszej kondycji ekonomicznej, albo o mniejszym lub większym stopniu eurosceptyzmu. Nowością jednak jest to, że współczesne strategicz-

ne wydarzenia w UE, począwszy od kryzysu w strefie euro poprzez wynik referendum z 23 czerwca 2016 r. o wyjściu Wielkiej Brytanii z Unii Europejskiej spowodowały, że pojęciu integracja czy integracja zróżnicowana coraz częściej towarzyszy termin dezintegracja, który staje się budulcem do projektowania wielu scenariuszy rozwoju UE.

W dyskursie, zwłaszcza politycznym i medialnym, pojawiają się scenariusze i prognozy w sposób mniej lub bardziej odwołujące się nawet do rozpadu Unii Europejskiej (zob. m.in. Barber 2017 na łamach „Financial Times”). Na gruncie refleksji naukowej Kamil Ławniczak (Ławniczak 2014: s. 40) wskazuje, że w dyskusji na temat przyszłości integracji europejskiej dominują dwa nurty: „paradygmat dezintegracyjny, wychodzący od diagnozy, że w Unii Europejskiej doszło do ‘przeintegrowania’ oraz paradygmat federalistyczny, wciąż płynny zestaw idei nakierowanych na wymyślanie na nowo federalnego ustroju EU – wraz z nowymi koncepcjami demokracji i państwowości”. John Erik Fossum (Fossum 2016: s. 49) sugeruje z kolei, że Europa może stać się bardziej zróżnicowana poprzez kombinację zróżnicowanej integracji i zróżnicowanej dezintegracji. Pojęciem kluczowym staje się zatem „dezintegracja” do którego odwołuje się szereg badaczy. Tomasz G. Grosse (Grosse 2016: s. 293) akcentuje potrzebę wypracowania teorii wyjaśniającej dezintegrację współpracy regionalnej z racji przemian zachodzących w Unii Europejskiej w ostatnich latach spowodowanych kryzysem. Konieczność tę sygnalizuje również Agnieszka K. Cianciara (Cianciara 2015: s. 40), która wskazuje na odmienne sposoby definiowania dezintegracji. Kontinuum definicyjne wyznaczają bieguny, z których jeden oznacza rozpad Unii Europejskiej oraz powrót do epoki klasycznie realistycznej polityki państw narodowych w Europie, a drugi oscyluje wokół idei dezintegracji jako nielinearnego procesu adaptacji integracji europejskiej, w którym zróżnicowane preferencje państw członkowskich są respektowane, ale nie wykluczają dalszej integracji w różnych obszarach między poszczególnymi państwami. Z kolei Jan Zielonka stawia pytania o implikacje dezintegracji (Zielonka 2014: s. 22). Czy w sytuacji kiedy określone państwo z różnych względów opuści strefę euro, czy będzie to oznaczało dezintegrację czy dostosowanie do określonego reżimu integracyjnego? Czy dezintegracja jest procesem czy produktem integracji oraz czy jest odwracalna czy nie? W odpowiedzi postawiona jest teza, że punktem wyjścia do analizy i zdefiniowania istoty, komponentów, mechanizmów, etc. dezintegracji jest analiza i definicja istoty, komponentów, mechanizmów etc. integracji (Zielonka 2014: s. 22–23).

W tym miejscu pojawia się jednak strategiczna trudność, a mianowicie mnogość definicji oferujących różne eksplanacje i promujących odmienne aspekty integracji jako te

specyficzne i sztandarowe. W sposób syntetyczny oddał tę trudność Jacek Czaputowicz (Czaputowicz 2008: s. 354–355): „Czym jest Unia Europejska? Czy powinna być postrzegana jako reżim międzynarodowy, organizacja międzynarodowa, agencja działająca z woli państw członkowskich, czy też jako federacja lub instytucja ponadnarodowa, przekształcająca się stopniowo w państwo europejskie? Być może Unia jest tym wszystkim naraz; różne jej postacie występują w różnych działaniach, w różnych instytucjach i w różnym czasie. W Unii Europejskiej występuje pełne spektrum form działania, od czystej polityki międzyrządowej, systemu równowagi sił i modelu organizacji międzynarodowej, np. w kwestiach obronnych, do modelu ponadnarodowości bliskiego formie państwa, np. w zakresie wspólnego rynku”. W konsekwencji, ta złożoność integracji europejskiej znajduje swoje odzwierciedlenie w szeregu podejść teoretycznych, definiujących w zróżnicowany sposób właściwości integracji i implikacje z nich wynikające.

Na tym bogatym tle zaznaczają się w szczególności te podejścia, w których podejmowana jest analiza determinant unijnego procesu decyzyjnego. W literaturze przedmiotu występuje klasyczne już rozróżnienie między podejściem międzyrządowym a ponadnarodowym. Pierwsze z nich wskazuje na państwa członkowskie jako głównych demiurgów procesów integracyjnych i mechanizmów decyzyjnych (Chari, Kritzinger 2006: s. 37). Założenie to jest konsekwentnie kwestionowane przez zwolenników podejścia ponadnarodowego, jak również funkcjonalistycznego i instytucjonalnego, którzy postulują konieczność uwzględniania instytucji unijnych w trakcie konstrukcji topografii wpływów różnych aktorów w UE (Egeberg 2004: s. 200). W ostatnich latach badacze ze szczególną uwagą odwołują się do koncepcji wielopoziomowego zarządzania (*multi-level governance*), która zakłada, że Unia Europejska stanowi system decyzyjny składający się z permanentnych negocjacji między różnymi aktorami na wielu poziomach (Hooghe, Marks 2003: s. 234) i która również plasuje się na biegunie przeciwnym do koncepcji międzyrządowych (Witkowska 2013: s. 178). W literaturze Janusz Ruszkowski (Ruszkowski 2013: s. 10) wskazuje na konstytutywne cechy rządzenia wielopoziomowego w UE, które potwierdzają zarówno jej specyfikę, jak i złożoność i są to: „kooperacyjny sposób podejmowania decyzji, brak ścisłego centrum decyzyjnego (rządu), rozproszenie procesu decyzyjnego, niedysponowanie aparatem siły, dopuszczanie do procesu podejmowania decyzji aktorów państwowych i niepaństwowych, determinowanie współdziałania aktorów państwowych i niepaństwowych, posiadanie cech bardziej regulacyjnych i redystrybucyjnych niż sta-

bilizacyjnych, obejmowanie mechanizmów formalnych oraz mechanizmów nieformalnych”. W efekcie Unia Europejska jawi się jako „hybrydowy system polityczny”, który adaptuje się do zewnętrznych i wewnętrznych wyzwań (Riedel 2008: s. 78).

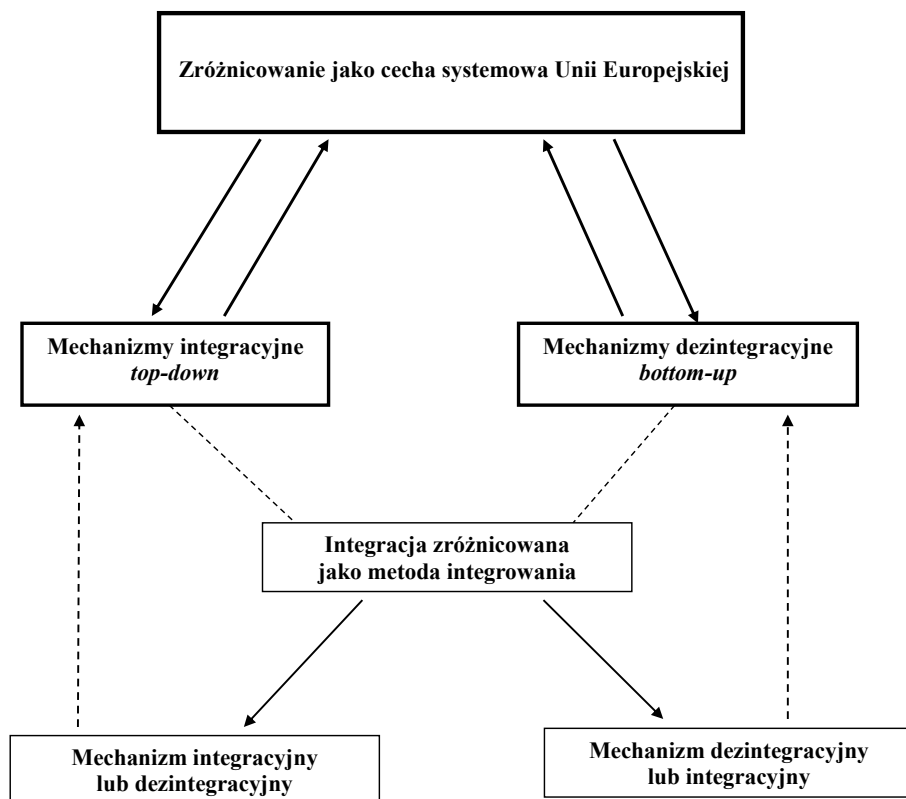
Przywołane powyżej podejścia badawcze nie wyczerpują naturalnie całego zakresu ujęć próbujących uchwycić integrację europejską w sposób mniej lub bardziej holistyczny, ale umożliwiającą wgląd w istotę integracji europejskiej. Mnogość koncepcyjna i definicyjna może budzić trudności analityczne, które doprowadzają refleksję badawczą do momentu wysoce dysonansowego, kiedy wielość i różnorodność definicyjna integracji stają się determinantą w procesie definiowania dezintegracji. Stąd też, włączając się w nurt badań nad dezintegracją w Unii Europejskiej, traktowanej jako system wielopoziomowy, w niniejszym artykule podjęta została próba zdiagnozowania dezintegracji i jej mechanizmów poprzez zdefiniowanie integracji i jej mechanizmów, których ramą analityczną jest/są proces/procesy europeizacji. Takie rozwiązanie we wnioskowaniu analitycznym wydaje się być optymalne i racjonalne, bowiem kładzie nacisk nie tyle na teoretyczne aspekty integracji europejskiej i jej zróżnicowania, ale na faktyczne mechanizmy integracyjne w UE. Złożona natura integracji europejskiej przejawia się bowiem najpełniej w procesie europeizacji poprzez sieć oddziaływań między Unią Europejską a państwami członkowskimi, które generują mechanizmy integracyjne determinujące kształt i jakość integracji. Jest to spowodowane tym, że europeizacja uwidacznia się w „procesach konstrukcji, dyfuzji i instytucjonalizacji zasad formalnych i nieformalnych, procedur, paradygmatów polityki, stylów działania oraz wspólnie podzielanych norm i przekonań, które są najpierw definiowane i konsolidowane w unijnym procesie decyzyjnym, a następnie inkorporowane do logiki wewnętrznego (narodowego i subnarodowego) dyskursu, struktur politycznych i polityk publicznych” (Radaelli 2004: s. 3).

Jak wynika z powyższego, europeizacja jest procesem dwukierunkowym, w którym państwa członkowskie i Unia Europejska są zarówno „dawcami”, jak i „biorcami” mechanizmów integracyjnych. Stąd też w badaniach nad procesem europeizacji wyróżnia się procesy *top-down* oznaczające wpływ integracji europejskiej na państwa członkowskie oraz procesy *bottom-up* znamionujące wpływ państwa członkowskiego na integrację europejską (Börzel 2005: s. 46). Z racji, wielości i znaczącego stopnia zróżnicowania między państwami członkowskimi, jak również złożonej struktury Unii Europejskiej, oddziaływania te występują w różnych konstelacjach, na odmiennych płaszczyznach i w różnych tematach integracyjnych.

Biorąc pod uwagę powyższe rozważania, w niniejszym artykule dezintegracja jest definiowana poprzez integrację, którą z kolei definiują mechanizmy *top-down*, jak i *bottom-up* w ramach procesów europeizacji. Ponieważ są one współzależne, powiązane i działają w sposób dwukierunkowy, co będzie przedmiotem analizy, analogicznie występują współzależności, powiązania i kierunki oddziaływania mechanizmów o charakterze integracyjnym i dezintegracyjnym, czyli działającym odpowiednio w sposób dośrodkowy i odśrodkowy. Różnią się one jednak dynamiką w zależności od płaszczyzny na której są generowane. Dlatego też można mówić o wymiarze integracji w dezintegracji oraz dezintegracji w integracji, które uwidaczniają się i dominują odpowiednio w determinantach mechanizmów *top-down* i *bottom-up*. Co istotne, jak zostanie pokazane poniżej, w ramach mechanizmów *top-down* nie można wykluczyć determinant o charakterze dezintegracyjnym, i analogicznie, mechanizmy *bottom-up* nie są wyłącznie zdominowane przez determinanty dezintegracyjne. Konkludując zatem, pojęcie dezintegracji w tym artykule odnosi się do mechanizmów dezintegracyjnych w ramach procesów europeizacji.

Dlatego też, w kontekście wspomnianych rozważań należy stwierdzić, że proponowane wnioskowanie analityczne otwiera dalszą przestrzeń do refleksji na temat powiązań integracji, dezintegracji, zróżnicowania i integracji zróżnicowanej z europeizacją. Idąc tym tropem pojawiają się bowiem strategiczne pytania choćby odnośnie relacji dezintegracji i integracji zróżnicowanej, które mogą być niejednokrotnie postrzegane jako tożsame. Jednak z perspektywy procesów i mechanizmów europeizacji, taka konceptualizacja stanowi pewne uogólnienie, któremu dynamika integracyjna rzuca wyzwanie. Bowiem jak słusznie wskazuje Agnieszka K. Cianciara (Cianciara 2015: s. 55), integracja zróżnicowana, nie musi oznaczać dezintegracji, choć naturalnie może stymulować procesy i mechanizmy dezintegracyjne. Jeżeli weźmiemy pod uwagę założenie, że w kontekście mechanizmów *top-down*, dezintegracja definiowana jest jako sytuacja braku postępów w unijnym procesie decyzyjnym, o czym będzie mowa w dalszej części artykułu, zastosowanie (opcjonalnie) integracji zróżnicowanej jako metody w celu jego udrożnienia może być potraktowane jako działanie służące integracji w określonym obszarze w sposób bardziej optymalny, aniżeli uchylenie się od działania w imię jedności. Analogicznie, integracja zróżnicowana może wzmocnić mechanizmy dezintegracyjne w wymiarze *bottom-up*, co jest konsekwencją m.in. zróżnicowanej, niekompatybilnej pozycji państw członkowskich, skutkującej silnymi podziałami w UE. Naturę tych zależności obrazuje poniższy rysunek.

Rysunek 1: Dynamika mechanizmów integracyjnych i dezintegracyjnych w UE w kontekście zróżnicowania i integracji zróżnicowanej



Źródło: opracowanie własne

Ponadto, powiązanie kwestii integracji, dezintegracji czy integracji zróżnicowanej z mechanizmami europeizacji pozwala częściowo „oddemonizować” integrację zróżnicowaną i dezintegrację, które słusznie analizowane w kontekście kryzysu w UE, stały się zakładnikiem politycznych czy medialnych kontrowersji. Analiza mechanizmów europeizacji umożliwia spojrzenie na fakt, że mechanizmy dezintegracyjne czy odwołanie się do metody integracji zróżnicowanej mogą występować niezależnie od implikacji związanych z kryzysem w integracji europejskiej. Stąd też, w niniejszym artykule fenomen kryzysu w UE, uznawany bezwzględnie za znaczą-

cą determinantę współczesnych mechanizmów integracyjnych, nie jest przedmiotem partykularnej analizy¹.

Mechanizmy *top-down*: integracja w dezintegracji

Integracja z Unią Europejską jest dla państwa członkowskiego wyzwaniem w skali nieporównywalnej z uczestnictwem w innych formach współpracy międzynarodowej. Wynika to z tego, że w charakter integracji europejskiej wpisują się mechanizmy, które w przypadku większości formuł kooperacji międzynarodowej występują zazwyczaj w bardziej ograniczonym wymiarze lub nie występują wcale. W literaturze wskazuje się na wielopoziomową i wieloaspektową presję odczuwaną przez państwo członkowskie, która skutkuje osiąganiem określonych poziomów konwergencji w zróżnicowanym gronie integrujących się partnerów. Mechanizmy *top-down* w ramach integracji europejskiej sięgają głębiej nie tylko z racji liczby obszarów nią objętych, ale również z powodu obejmowania nią niewrażliwych dziedzin, związanych ze sferą tzw. *high politics*, a więc suwerenności, co generuje napięcie w relacjach między strukturą integracyjną a jej członkami. Jak wskazuje Tomasz G. Grosse (Grosse 2012: s. 11): „(...) polityka uprawiana w Unii Europejskiej skutkuje przekazywaniem określonych instytucji z poziomu ponadnarodowego do narodowego, co nierzadko bezpośrednio wpływa na suwerenne uprawnienia państw lub nawet je ogranicza”. Stąd też, w ramach mechanizmów *top-down* nie można wykluczyć dynamiki dezintegracyjnej, choćby z powodu, że stosunek do suwerenności oraz jej zakresu i kondycji w odniesieniu do Unii Europejskiej jest jednym z najbardziej aktywnych czynników różnicujących i konfliktujących państwa członkowskie. Wiąże się to z tym, że integracja europejska w wyniku procesów europeizacji jest zdecydowanie bardziej inwazyjna aniżeli inna forma kooperacji międzynarodowej w tym sensie, że penetruje wewnętrzne struktury państwa członkowskiego włącznie z jego strukturami społecznymi (Petersem 1998: s. 35). Co niezwykle niewrażliwe dla państwa członkowskiego to fakt, że „europeizacja bezpośrednio oddziałuje na wspólnotę polityczną (*polity*), politykę partyjną (*politics*) oraz polityki publiczne (*policy*)” (Grosse 2012: s.11). W konsekwencji państwo członkowskie jest postawione przed koniecznością odpowiedzi na obowiązki i wyzwania płynące z UE, co multiplikuje immanentne napięcie między

¹ Częściowo wynika to również faktu, że literatura oferuje bogaty zestaw analiz kryzysu w UE jako uwarunkowania mechanizmów integracyjnych (zob. m.in. Wojtaszczyk, Nadolska 2015; Grosse 2016).

procesem i progresem integracji a wewnętrznym układem politycznym i konstytucyjnym. Jeden z najbardziej sztandarowych przykładów takiego napięcia można wskazać we Francji, w której po przyjęciu Traktatu z Maastricht Sąd Konstytucyjny orzekł, że część jego zapisów była niezgodna z konstytucją francuską (Flynn 1995: s. 242–243), pomimo faktu, że Francja była jednym z aktywnych inicjatorów i twórców regulacji zawartych w tym dokumencie.

Dynamika relacji w ramach Unii Europejskiej skutkuje dla państw członkowskich obowiązkiem wypracowania niejednokrotnie nowych mechanizmów „radzenia sobie” ze strukturą integracyjną. Simon Bulmer i Christian Lequesne (Bulmer, Lequesne 2005: s. 4) wyróżniają kilka obszarów, w których takie mechanizmy muszą być wypracowane. Po pierwsze, państwa członkowskie muszą zaprojektować skuteczne sposoby i uruchomić efektywne instrumenty wpływu aktora/aktorów narodowych na proces decyzyjny UE. Stanowi to niezmiernie obciążające wyzwanie, bowiem proces decyzyjny w Unii Europejskiej charakteryzuje niezwykle unikalność, która przejawia się w jego wielopłaszczyznowej naturze w ramach złożonego systemu instytucjonalnego (Meerts 2015: s. 246). Oznacza to, że proces decyzyjny rozgrywa się na wielu płaszczyznach, w tym tych najbardziej znaczących – narodowej, unijnej, międzyrządowej, ponadnarodowej i składa się z kilku etapów – projektowania (*phase of policy design*), negocjowania (*phase of policy negotiation*), legitymizowania (*phase of policy legitimation*) oraz implementacji (*phase of policy implementation*) (Wallace 2005: s. 29). Natomiast każda z tych płaszczyzn wymaga aktywności różnych aktorów i charakteryzuje się właściwymi sobie mechanizmami integracyjnymi, w zależności od tego który typ aktorów jest zaangażowany. Inaczej bowiem rozkłada się gra interesów i stopień wrażliwości podnoszonych kwestii, mapa sojuszy politycznych oraz zakres mocy przetargowej (zdefiniowany w dalszej części artykułu) danego aktora na określonej płaszczyźnie oraz na określonym etapie procesu decyzyjnego. Państwo członkowskie w procesie decyzyjnym UE zatem stoi przed koniecznością operowania w wielopłaszczyznowym środowisku we współpracy z właściwymi danej płaszczyźnie aktorami. Jest to obciążenie zdecydowanie bardziej dotkliwe aniżeli w przypadku klasycznej polityki zagranicznej opierającej się na grze dwupoziomowej (Putnam 1988), bowiem jej mechanizmy są dla państwa oczekiwaną koniecznością. W unijnym procesie decyzyjnym gra dwupoziomowa, tj. działalność na scenie narodowej i europejskiej, jest tylko elementem szerszego obrazu oddziaływań. Wynika to z faktu, że płaszczyzna europejska jest w wysokim stopniu zróżnicowana w zakresie poziomów decyzyjnych,

wynikających z przytoczonej powyżej złożoności procesu decyzyjnego, który zabezpiecza ścieżkę decyzyjną dla państw członkowskich oraz instytucji unijnych, ale również otwiera ją dla pozarządowych decydentów, takich jak np. grupy interesu sektora prywatnego (Meerts 2015: s. 251). Ciekawe jest to, że to zróżnicowanie ujawnia się jako systemowe uwarunkowanie integracji europejskiej. Widać to na przykład w strukturze integracji zaprojektowanej w Traktacie z Maastricht, gdzie zróżnicowanie przyjęło bezprecedensowy wymiar w rezultacie wprowadzenia filarów: ponadnarodowego i międzyrządowego/międzyrządowych (*Community supranational regime and the intergovernmental regime(s) of the Union*) (Avbelj 2013: s. 197). W ten sposób zróżnicowanie jako immanentna cecha zostało usankcjonowane jako cecha integracji europejskiej, będąc postulatem projektodawców traktatu i stając się wyzwaniem dla jego odbiorców, czyli w obu przypadkach państw członkowskich. Abstrahując od poziomu traktatowego, w codziennej praktyce decyzyjnej w Unii Europejskiej również widać mechanizmy wynikające z immanentnego zróżnicowania w integracji europejskiej i to zróżnicowanie jeszcze bardziej pogłębiają. W literaturze wskazuje się choćby na kwestię systematycznego i konsekwentnego zwiększania obszaru w dziedzinach podlegających procedurze głosowania większościowego w Radzie, co prowadzi w sposób oczywisty do większej drożności systemu decyzyjnego, ale co również w opinii niektórych prowadzi w prosty sposób do dezintegracji (za: Schneider 2008: s. 285), budując zarówno wspólną przestrzeń i strefy wpływów dla państw zmobilizowanych do pogłębiania integracji, jak i pas „ziemi niczyjej” dla tych dystansujących się.

Z racji tego, że w wyniku procesów *top-down* unijny proces decyzyjny angażuje aktorów narodowych i skutkuje koniecznością implementacji jego rezultatów na grunt krajowy, państwa członkowskie muszą zaprojektować odpowiednie struktury i mechanizmy inkorporowania polityk, regulacji czy norm unijnych na grunt narodowy, co analogicznie jest procesem wymagającym wysiłku politycznego, administracyjnego, logistycznego oraz finansowego. Ten ostatni aspekt jest w szczególności newralgiczny i różnicujący państwa w sposób strategiczny. Pod uwagę należy wziąć również fakt, że poprzez wieloaspektowe i wielowymiarowe obowiązki stawiane przed państwami członkowskimi, Unia Europejska otwiera nowe kanały i perspektywy manewru dla różnego typu aktorów narodowych, którzy angażując się w działania integracyjne, zyskują publiczną przestrzeń decyzyjną, która była dla nich dotąd nieosiągalna. Członkostwo państwa w Unii Europejskiej aktywizuje nie tylko rządy narodowe, ale również agencje państwowe, parlamenty narodowe, samorządy, partie polityczne, grupy inte-

resu oraz społeczeństwo obywatelskie (Bulmer, Lequesne 2005: s. 4). Jak pokazuje Marta Witkowska (2013: s. 181) analiza mechanizmów podejmowania decyzji w Unii Europejskiej wskazuje na konieczność ich analizy w aspekcie podmiotowym i przedmiotowym: „Aspekt podmiotowy przejawia się dopuszczaniem nowych grup podmiotów do aktywnego udziału w tych mechanizmach. Zainteresowanie kolejnych podmiotów udziałem w mechanizmach podejmowania decyzji w Unii Europejskiej wiąże się ściśle z rozwojem tych mechanizmów w aspekcie przedmiotowym. Jest to rozszerzanie regulacji unijnych na nowe sfery życia – ekonomicznego, społecznego, politycznego – obywateli państw członkowskich UE (...). Należy dodać, że rozwój ten nie jest zakończony i obserwuje się ciągle poszerzanie obszaru regulowanego z poziomu Unii Europejskiej, a w związku z tym zwiększoną aktywność podmiotów zainteresowanych podejmowanymi regulacjami”. Regulacja nowych obszarów, następnie ich legislacja i wreszcie implementacja na poziom narodowy powoduje, że proces integracji europejskiej charakteryzuje dynamika progresywna wynikająca z fluktuacyjnej rzeczywistości europejskiej, co w oczywisty sposób stawia państwo członkowskie w stanie permanentnej gotowości do monitorowania i nadążania za progresem integracji, podczas gdy klasyczne formy międzynarodowe dążą do wypracowania bądź utrzymania określonego statycznego *status quo* (Petersen 1998: s. 35).

Jak wskazuje Claudio M. Radaelli (2004: s. 14) europeizacja nie skutkuje konwergencją i niezmiennie trudno jest generalizować na temat wpływu Unii Europejskiej na państwa członkowskie nie tylko z racji zróżnicowania między nimi. W części przypadków integracja europejska w sposób pozytywny stymuluje wewnętrzne działania dostosowawcze, w innych wymogi integracyjne w negatywny sposób nadwyrężają wewnętrzną równowagę, co determinuje zdolność państwa do reagowania na nie (Knill, Lehmkuhl 1999: s. 4). Niezwykle istotnym jest że, samo państwo członkowskie może reagować inaczej na różne bodźce i mechanizmy procesów *top-down*, w zależności od konstelacji aktorów narodowych oraz dostępności jego zasobów w określonym obszarze integracyjnym (Radaelli 2004: s. 14). Stąd też, integracja w wymiarze *top-down* generuje zróżnicowanie wśród państw członkowskich, skutkujące określonym stopniem dezintegracji, widocznej głównie w zróżnicowanym poziomie wpływu państw członkowskich na Unię Europejską w wymiarze *bottom-up*. Niemniej jednak o przewadze dynamiki integracyjnej w mechanizmach *top-down* świadczą dwie kluczowe determinanty. Pierwsza dotyczy faktu, że w wyniku procesu europeizacji dochodzi do procesu „reorientacji kierunku i kształtu polityki do takiego stopnia, że polityczna i ekonomicz-

na dynamika integracji europejskiej stają się częścią organizacyjnej logiki narodowej polityki i procesu decyzyjnego” (za: Bulmer, Lequesne 2005: s. 12). Niezależnie od zróżnicowania w reakcji państw członkowskich na bodźce integracyjne, podlegają one konieczności przyswajania i absorbowania ich do swoich wewnętrznych systemów instytucjonalnych i realiów politycznych.

Druga determinanta związana jest bezpośrednio z dychotomią integracji i dezintegracji, czyli wzajemnego wykluczania i uzupełniania się mechanizmów integracyjnych. W literaturze, Paul W. Meerts (Meerts 2015: s. 248) stawia tezę, że dezintegrację w procesie integracji europejskiej można traktować jako sytuację braku w jej postępie, a konkretniej zachwianie drożności i skuteczności unijnego procesu decyzyjnego. Jak już zostało wskazane, proces podejmowania decyzji w Unii Europejskiej jest wieloetapowy, o zróżnicowanej dynamice i angażujący wielu aktorów, co nastręcza trudności, zarówno analitycznych dla badaczy, jak i decyzyjnych dla państw członkowskich. Niemniej jednak, przy całym spektrum jego złożoności, państwa członkowskie, przyjmując różne postawy decyzyjne z powodu różnych determinant (o czym będzie mowa poniżej) wypracowały mechanizm decyzyjny opierający się na tzw. kulturze konsensusu, która oznacza, że państwa członkowskie w przeważającej mierze powstrzymują się od procedury głosowania, osiągając kompromis decyzyjny poprzez wzajemnie przekonywanie się i negocjacje (Heisenberg 2005: s. 65). W ten sposób, państwa członkowskie wypracowują drożność decyzyjną przekładającą się na postęp procesu podejmowania decyzji, implikujący tym samym postęp integracji w ogóle.

Mechanizmy *bottom-up*: dezintegracja w integracji

Stopień konwergencji w procesach i mechanizmach *top-down* mierzy się stopniem konwergencji między UE a państwem członkowskim w obszarze: polityk wspólnotowych i publicznych polityk narodowych, instytucji unijnych i instytucji narodowych oraz europejskich i narodowych procesów decyzyjnych (Börzel 2005: s. 50). Stopień konwergencji między mechanizmami, procesami i aktorami funkcjonującymi na płaszczyźnie unijnej oraz działającymi na poziomie narodowym przekłada się na poziom zdolności państwa członkowskiego do adaptacji do rzeczywistości europejskiej. Stąd też, poziom konwergencji często bada się w oparciu o diagnozę stanu rozbieżności uwidaczniających się w mechanizmach *bottom-up*, które w przeważającej mierze wyróżnia dynamika o charakterze dezintegracyjnym.

W procesach *bottom-up* państwa członkowskie wpływają na integrację europejską poprzez eksportowanie swoich preferencji na poziom unijny (Börzel 2002: s. 194), generalnie w taki sposób, aby zminimalizować bądź uniknąć kosztów procesów *top-down* (Arregui, Thomson 2014: s. 3). W konsekwencji zatem wpływ państw członkowskich na integrację europejską jest bardzo zróżnicowany, bowiem wynika z odmiennych preferencji narodowych i niejednakowych możliwości działania. Jak wskazuje Helen Wallace (Wallace 2005: s. 38): „Unia Europejska opiera się jednocześnie na symetrycznej i asymetrycznej alokacji formalnej i nieformalnej władzy państw członkowskich”. Asymetria, o której tutaj mowa, wynika ze zróżnicowania między państwami członkowskimi, determinującego ich moc przetargową w UE, którą można zdefiniować w odniesieniu do kilku kryteriów (Wallace 2005: s. 38–42). Pierwsze kryterium dotyczy różnic w znaczeniu politycznym państwa członkowskiego, które definiowane jest zarówno w sensie obiektywnym, jak i subiektywnym. Obiektywny wymiar znaczenia politycznego państwa członkowskiego dotyczy takich elementów jak rozmiar, populacja czy położenie geopolityczne. W kontekście procesu decyzyjnego w Unii Europejskiej, który determinuje postęp i kierunek rozwoju integracji europejskiej, czynnik demograficzny powoduje strategiczną różnicę między poszczególnymi państwami w kwestii ich mocy decyzyjnej. Subiektywny wymiar znaczenia politycznego państwa członkowskiego wiąże się z dwoma determinantami. W pierwszej kolejności znaczenie polityczne wynika z jego pozycji historycznej mierzonej datą akcesji. Przyjmuje się, że państwa założyciele cieszą się bardziej uprzywilejowaną pozycją w porównaniu do państw przystępujących w późniejszych okresach i to na nich niejako ciąży odpowiedzialność za powodzenie projektu integracyjnego. Drugim typem uwarunkowania subiektywnego jest znaczenie określonego państwa dla danego tematu znajdującego się w agendzie decyzyjnej UE. Z tego względu Francja jest kluczowym graczem w temacie wspólnej polityki rolnej, a państwa skandynawskie są uznawane za poważnych decydentów w obszarach związanych z ochroną środowiska (zob. szerzej: Bal 2004: s. 133–138).

Pozycja polityczna państwa członkowskiego na forum Unii Europejskiej wynika w dużej mierze z jego kondycji ekonomicznej, co jest logicznym stanem rzeczy w tego typu strukturze integracyjnej. Siła ekonomiczna przekłada się na moc przetargową państwa, bowiem pozycja gospodarcza gwarantuje nie tylko posłuch wśród pozostałych państw członkowskich, ale również zapewnia dyspensę w sytuacji potencjalnych sankcji za naruszenie prawa europejskiego, czego spektakularnym przykładem były

niemiecko-francuskie perturbacje w kwestii respektowania założeń Paktu Stabilności. Co ważne, w analizie uwarunkowań różnicujących państwa członkowskie należy akcentować wagę czynnika ekonomicznego nie tylko jako bezpośredniego kanalizatora siły i wpływu określonego aktora, ale również w kontekście jego praktyki ekonomicznej i wynikającej z niej praktyki społecznej. Państwa członkowskie, które odniosły znaczący sukces w określonej dziedzinie, znajdują się na uprzywilejowanej pozycji, gdyż kapitał ich sukcesu często przedkładany jest jako punkt odniesienia dla innych krajów, co naturalnie dubluje ich pozycję, bowiem zwiększa to ich własny kapitał przetargowy. Stąd też, w określonych obszarach jedne państwa cieszą się większym zakresem manewru w procesie decyzyjnym, a w innych pozostałe. Jako przykład Helen Wallace (Wallace 2005: s. 40) wskazuje Finlandię jako wiarygodnego eksperta w dziedzinie innowacji technologicznych, które są adaptowane na płaszczyźnie unijnej.

Kolejne kryterium definiujące moc przetargową państw członkowskich dotyczy ich praktyki politycznej na arenie europejskiej i tutaj strategiczne znaczenie ma kilka czynników. Po pierwsze, praktyka decyzyjna państwa, która ogólnie rzecz ujmując dotyczy jego postawy i zachowania w procesie decyzyjnym. Członkowie z umiejętnościami poszukiwania konsensusu cieszą się większym szacunkiem wśród pozostałych państw, co przekłada się na zwiększenie ich kapitału do budowania przychylności dla swoich potrzeb i interesów w otoczeniu europejskim. Państwa prezentujące nieprzejednaną, bezkompromisową postawę również wygrywają swoje interesy, ale głównie w dziedzinach objętych procedurą jednomyślności, natomiast w kwestiach podejmowanych większością głosów doświadczają izolacji i są często obarczane winą za działania dezintegracyjne w integracji. W związku z tym państwa z odmiennym sposobem prowadzenia własnej polityki europejskiej, w zróżnicowany sposób wpływają na procesy i mechanizmy integracyjne. Zróżnicowanie praktyki politycznej państw członkowskich wynika z drugiej, niezmiennie ważnej determinanty, którą stanowią wewnętrzne uwarunkowania systemowe, definiujące zakres manewru aktora narodowego na płaszczyźnie europejskiej. Niezmiennie ciekawym przykładem w tym kontekście jest przypadek Niemiec, które jako duże państwo założycielskie z wyróżniającą pozycją ekonomiczną nie zawsze są w stanie przekuć te jakości w sukces decyzyjny właśnie z racji determinant systemowych. O ile na szczytach unijnych niemiecki głos zwykle nadaje ton, o tyle na unijnej płaszczyźnie decyzyjnej w Radzie ujawniają się blokady wewnętrzne. Trudności dotyczą choćby zakresu mandatu decyzyjnego niemieckiego Stałego Przedstawiciela, którego granice manewru są ściśle definiowane przez instrukcje federalne, co w sposób zdecydowany ogranicza

jego możliwości budowy koalicji czy konsensusu z innymi państwami w Komitecie Stałych Przedstawicieli, w którym kompromis stanowi jeden z podstawowych fundamentów jego *modus operandi* (Bal 2004: s. 135).

Mechanizmy o dynamice raczej dezintegracyjnej aniżeli integracyjnej w procesach *bottom-up* uwidaczniają się również w odniesieniu do tematów, które obejmowane są regulacjami unijnymi. Heather E. McKibben (McKibben 2010: s. 696–699) proponuje klasyfikację, która różnicuje tematy na podgrupy w ramach których można wyróżnić:

a) tematy z zakresu *high i low politics*. W pierwszym przypadku są to tematy dotyczące strategicznych interesów państw członkowskich (np. powiązanych z suwerennymi kompetencjami), które generują twardą postawę z maksymalistycznym dążeniem do ich satysfakcji. W Unii Europejskiej ten typ tematów jest najczęściej omawiany podczas konferencji międzyrządowych, zwykle w takich obszarach jak polityka zagraniczna i obronna. Tematy z zakresu *low politics*, odnoszą się głównie do zagadnień wspólnotowych, które regulowane są w wyniku unijnego procesu decyzyjnego z udziałem instytucji ponadnarodowych, co zmusza państwa do przyjęcia bardziej konsensualnych postaw.

b) tematy o tzw. sumie zerowej (*zero-sum issue*) oraz tzw. sumie dodatniej (*positive-sum issue*). Pierwsza grupa skutkuje nieprzejednaną postawą państw członkowskich, co jest wynikiem występowania znaczącego poziomu różnicy w strategicznych interesach między integrującymi się podmiotami. Klasycznymi przykładami takich tematów są Wspólna Polityka Rolna czy Wspólna Polityka Rybołówstwa (zob. szerzej: Bailer, Mattila, Schneider 2015: s. 442). Tematy o sumie dodatniej charakteryzują się wysokim stopniem wspólnego mianownika między państwami członkowskimi, dlatego są one bardziej zorientowane na przyjmowanie postaw kompromisowych.

c) tematy o wysokiej lub niskiej newralgiczności (*domestic issue salience*), którą mierzy stopniem ich wagi i znaczenia dla poszczególnego państwa członkowskiego (zob. także Warntjen 2012: s. 169). Tematy strategicznie wrażliwe (ze względu na uwarunkowania polityczne: stabilność koalicji, preferencje większości parlamentarnej; społeczne: oczekiwania opinii publicznej; ekonomiczne: wskaźniki finansowe) wymuszają bardziej bezkompromisowe postawy względem przyzwolenia państwa na określone regulacje, podczas gdy tematy mniej newralgiczne generują postawy bardziej konsensualne.

Jak wynika z powyższego, różnorodność tematów obejmowanych regulacjami integracyjnymi, determinuje mechanizmy integracyjne w państwach członkowskich oraz

między nimi. W następstwie tego, że regulacje unijne w większości dotyczą kwestii wewnętrznych, a rzadziej międzynarodowych, różni aktorzy krajowi, w tym parlamentarzyści czy politycy, widzą potrzebę angażowania się w proces decyzyjny. Ten jak najbardziej uzasadniony z punktu widzenia standardów demokratycznych mechanizm, generuje jednak szereg trudności w polityce europejskiej krajów członkowskich na wielu płaszczyznach decyzyjnych, bowiem w przeciwieństwie do dyplomatów, którzy generalnie nastawieni są do szukania kompromisów, politycy mają tendencję do rywalizacji i maksymalizacji interesów, które reprezentują (Meerts 2015: s. 251–252). W ten sposób ważnym mechanizmem w procesach *bottom-up* staje się polityzacja integracji, której istotą jest polaryzacja opinii, interesów i wartości, która przejawia się m.in. w kontestowaniu integracji europejskiej czy mobilizacji eurosceptycznej opinii publicznej (Schimmelfennig, Leuffen, Rittberger 2016: s. 20).

Wszystkie powyższe determinanty i wynikające z nich mechanizmy nie wyczerpują naturalnie całego spektrum procesów *bottom-up*, generujących i definiujących poziom/poziomy oraz zakres dezintegracji w ramach integracji europejskiej. Umożliwiają jednak zrozumienie odmiennych postaw w polityce europejskiej państw członkowskich, które w prosty sposób przekładają się na zróżnicowane tempo ich integracji. W literaturze Tanja A. Börzel (Börzel 2002: s. 196) szkicuje trzy modele polityki europejskiej państw członkowskich opierające się na ich preferencjach narodowych (*policy preferences*) i zdolności do działania (*action capacity*). Pierwszy model polityki europejskiej bazuje na aktywnym kształtowaniu polityk europejskich zgodnie z własnymi preferencjami narodowymi, co określane jest jako *pace-setting*, czyli wyznaczenie tempa. Cechą charakterystyczną jest to, że państwa realizujące ten model polityki europejskiej mają zdolność do eksportowania własnych rozwiązań wewnętrznych na płaszczyznę wspólnotową nie tylko z powodu znaczącej mocy przetargowej, ale głównie z racji tego, że państwa te odczuwają silną presję wewnętrzną, aby określone regulacje działające w obrębie narodowym nabrały charakteru unijnego. Co jest niezwykle istotne, państwa tego typu, określane jako liderzy czy pionierzy, są w stanie ponieść konsekwencje i koszty takiego eksportu własnych standardów, które wynikają ze zróżnicowania i niekompatybilności interesów pozostałych państw członkowskich. Zwykle w takiej sytuacji liderzy budują fundamenty pod transakcje wiązane, które satysfakcjonują dotąd nieusatysfakcjonowanych partnerów na obszarach niekoniecznie związanych z tym będącym przedmiotem zainteresowania ze strony lidera.

Aktywny model polityki europejskiej polegający na wyznaczaniu tempa posiada jeszcze inne właściwości, bowiem powodzenie państwa w przekładaniu własnych rozwiązań na płaszczyznę europejską nie wynika wyłącznie z siły jego ekonomii czy pozycji decyzyjnej w Radzie Ministrów mierzonej liczbą głosów, ale również z umiejętności poruszania się w złożonym wielopoziomowym procesie decyzyjnym Unii Europejskiej, który nawet małym państwom oferuje znaczące możliwości manewru. Ta dyplomatyczna zdolność opiera się na kilku strategicznych umiejętnościach wśród których najczęściej wskazuje się na zdolność do zawiązywania koalicji oraz umiejętność współpracy z Komisją Europejską w trakcie konstruowania projektu legislacyjnego. W pierwszym przypadku należy wskazać, że koalicje stały się nieodzownym elementem polityki unijnej wskutek sukcesywnie powiększającej się liczby obszarów, w których proces decyzyjny opiera się na procedurze głosowania większościowego (Elgström, Bjurulf, Johansson, Sannerstedt 2001: s. 111). Co dodatkowo wzmacnia znaczenie umiejętności tworzenia koalicji to wspomniana powyżej kultura konsensusu jako istotna determinanta mechanizmów decyzyjnych w UE. W drugim przypadku, waga umiejętności budowania kanałów współpracy z Komisją Europejską wynika z faktu jej znaczenia w unijnym procesie legislacyjnym, zwłaszcza w pierwszym jego etapie, w którym Komisja dysponuje kompetencjami do opracowania projektów. Oznacza to, że Komisja Europejska nadaje merytoryczny kształt i rysuje marginesy w ramach których poruszają się pozostali aktorzy procesu decyzyjnego UE w następnych jego etapach. Stąd też w literaturze dominuje przekonanie, że sukces decyzyjny państwa członkowskiego w UE w znacznym stopniu warunkowany jest poprzez zbieżność jego stanowiska z projektem KE (Bailer 2004: s. 104). Nie oznacza, że państwo członkowskie musi dostosować swoje stanowisko do inicjatywy Komisji, ale że powinno znaleźć sposób na uwzględnienie w niej swoich racji. Jest to o tyle strategiczne, bowiem jak wskazują analizy, propozycje wysuwane przez Komisję Europejską są modyfikowane w dalszych etapach w stosunkowo małym procencie (van Keulen 2004: s. 37). Jak więc przekonuje Semin Suvarierol (Suvarierol 2011: s. 181–182): „Pomimo tego, że Komisja Europejska powinna działać niezależnie od interesów narodowych, państwa członkowskie przywiązują ogromną wagę do posiadania swoich narodowych reprezentantów w Komisji na każdym jej poziomie. Państwa członkowskie nie tylko chcą, aby różnorodność w Europie była odzwierciedlana poprzez Komisję Europejską, ale także chcą zagwarantować, aby ich narodowa mentalność, refleksja oraz interesy były reprezentowane przez swoich urzędników w Komisji”. Biorąc zatem pod uwagę

te mechanizmy, jako przykłady państw prowadzących aktywny model polityki europejskiej można wskazać nie tylko Niemcy, ale również państwa skandynawskie czy kraje Beneluksu.

Kolejny model polityki europejskiej Tanja A. Börzel (2002: 203–206) określa jako *foot-dragging* oznaczający dosłownie ociąganie się. Istotą tak prowadzonej polityki europejskiej jest przeciwdziałanie bądź ograniczenie prób eksportowania przez inne państwa członkowskie swoich regulacji na poziom unijny. I tutaj ujawnia się kolejny mechanizm integracyjny wynikający ze zróżnicowania między integrującymi się podmiotami, który jednocześnie to zróżnicowanie utrwała i sankcjonuje. Mechanizm ten opiera się na tym, że państwa próbujące przeciwdziałać aktywnej polityce liderów zazwyczaj nie mają adekwatnych środków, żeby taką politykę całkowicie utracić, zatem celują w uzyskaniu kompensacji w zamian za aprobatę w postaci m.in. korzyści czerpanych z wspomnianych powyżej transakcji wiązanych. Niemniej jednak, taka kompensacja jest bardzo często niewystarczająca, aby państwo było w stanie sprostać kosztom wynikającym z konieczności implementacji regulacji zaproponowanych przez pionierów. W związku z tym państwo takie swoją strategię integracyjną opiera na permanentnym akcentowaniu niekompatybilności swoich standardów z wymogami unijnymi. Tej swoistej niekompetencji integracyjnej towarzyszy zazwyczaj niski poziom bądź brak umiejętności efektywnego operowania w procesie decyzyjnym UE. W konsekwencji powyżej opisany mechanizm integracyjny przyjmuje postać i dynamikę błędnego koła z wszystkimi jego konsekwencjami, w tym tą najistotniejszą dotyczącą podtrzymywania zróżnicowania między integrującymi się podmiotami. Do grupy państw prowadzących ten typ polityki europejskiej, określanych jako „maruderzy” zalicza się państwa o statusie tzw. *latecomers*, czyli takich, którzy przystąpili później do struktury integracyjnej. W okresie poprzedzającym rozszerzenie Unii Europejskiej o kraje Europy Środkowej i Wschodniej wskazywano w tej grupie głównie na Grecję, Hiszpanię, Portugalie, Włochy oraz Irlandię, zderzając ich potencjał integracyjny z państwami takimi jak Niemcy czy Francja. To zróżnicowanie między pionierami i maruderami nabrało dodatkowego wymiaru w wyniku rozszerzeń w 2004, 2007 i 2013 roku, kiedy grupa *latecomers* powiększyła się o 13 nowych państw z wieloaspektowym zróżnicowaniem w nieporównywalnej dotąd skali.

Ostatni model polityki europejskiej w raczej oczywisty sposób dopełnia obraz mechanizmów integracyjnych, bowiem łączy dwa powyższe modele. Określany jako *fence-sitting* polega na swoistej ambiwalencji postawy państwa członkowskiego, któ-

re w zależności od tematu bądź obszaru mającego być objętym regulacją europejską zajmuje stanowisko indyferentne lub buduje koalicję albo z liderami, albo z maruderami (Börzel 2002: s. 206–208). Motywacji państw do prowadzenia tego typu polityki europejskiej dopatruje się w kilku zależnościach. Po pierwsze, kraje te nie odczuwają wewnętrznej presji, aby rozwiązaniom narodowym nadać charakter europejski. Po drugie, państwa takie zazwyczaj nie mają wystarczającego potencjału i instrumentów do aktywnego przekształcania polityk wspólnotowych wedle własnych wzorów, stąd też ich skłonność do angażowania się w koniunkturalne alianse. Po trzecie wreszcie, nie przywiązują wielkiej wagi do tematu znajdującego się na „stole” integracyjnym. Te trzy zależności mogą naturalnie motywować taki typ polityki europejskiej państwa w różnym natężeniu oraz konstelacji, co pokazuje, że jest to niezmiernie ciekawy model generujący szereg interesujących mechanizmów integracyjnych. Wśród nich warto zwrócić uwagę na dylemat integracyjny oraz tzw. paradoks słabości, które w toku operowania państwa na arenie unijnej łączą się ze sobą w sposób immanentny. Dylemat integracyjny jest naturalnym elementem polityki europejskiej każdego państwa członkowskiego, bowiem wynika z logiki dwupoziomowości działania, kiedy stawia państwo członkowskie w konieczności pogodzenia interesów i ich uwarunkowań na scenie narodowej z wymogami integracyjnymi, które z kolei skutkują zarówno zyskami, jak i kosztami (Petersen 1998: s. 34). Co oczywiste, państwa w różnym stopniu odczuwają dylemat integracyjny, co nasuwa równie oczywisty wniosek, że im mniejszy jest zakres dylematów integracyjnych, tym większa adaptacja państwa do struktury integracyjnej. W przypadku państw prowadzących politykę europejską typu *fance-sitting*, ten dylemat może być szczególnie boleśnie odczuwalny w porównaniu do pionierów (którzy mają potencjał do przekształcania rzeczywistości europejskiej według własnych standardów narodowych) czy do maruderów (którzy powstrzymują się od działania lub blokują działania innych państw) ze względu na fakt, że powyższej opisane trzy zależności mogą w przypadku danego państwa stawać w konflikcie z ich innymi założeniami integracyjnymi. Jako przykład, warto odnieść się choćby do strategii integracyjnej państw takich jak Belgia czy Luksemburg, które nie zawsze dysponują adekwatną zdolnością czy potencjałem do aktywnego przekształcania rzeczywistości europejskiej lub, co ważniejsze, realnymi możliwościami implementacji tych „pionierskich” regulacji, co jednak mocno kłóci się z ich prointegracyjną postawą, która niejednokrotnie nie jest wyłącznie właściwa elitom politycznym, ale opiera swoje solidne fundamenty na wysokim poziomie poparcia opinii publicznej dla integracji europejskiej (Börzel

2002: s. 208). W sytuacji tak zarysowanego dylematu integracyjnego państwa takie zażwyczaj odwołują się do tzw. paradoksu słabości. Za pomocą tej metafory w odniesieniu do negocjacji międzynarodowych Thomas Schelling opisał mechanizm, w którym jeden aktor podejmuje nieodwracalne zobowiązania manewrując między płaszczyzną międzynarodową i narodową. W kontekście unijnego procesu decyzyjnego aktor może grozić jego zablokowaniem lub stagnacją i domagać się większych koncesji na swoją rzecz argumentując to koniecznością uzyskania zgody decydentów i wyborców w kraju (Bailer, Schneider 2006: s.156). Mechanizm paradoksu słabości działa również w drugą stronę, kiedy na poziomie narodowym określone decyzje są przez decydentów tłumaczone koniecznością sprostowania wymogom unijnym. Niejednokrotnie mechanizm ten opiera się na polityce tzw. kozła ofiarnego, którym stają się decydenci w Brukseli, co jest reakcją państwa na dylemat integracyjny oraz wszystkie jego inklinacje. Co istotne, mechanizm paradoksu słabości jest niejednokrotnie wykorzystywany w postaci manipulacji politycznej państw członkowskich, które w manewrowaniu w tej grze dwupoziomowej widzą szereg kanałów odciążania własnej odpowiedzialności politycznej czy to wobec własnych obywateli/wyborów czy partnerów europejskich.

Zakończenie

Kryzysowi w Unii Europejskiej uwidaczniającemu się na wielu płaszczyznach integracyjnych, towarzyszy debata o przyszłości projektu integracyjnego. W dyskusji tej, niezależnie od tego czy toczy się ona na trybunach politycznych i medialnych czy na gruncie refleksji naukowej, nieodzownym wątkiem stał się temat integracji zróżnicowanej, która głównie w dyskursie politycznym i medialnym wyszła poza format jednej z metod czy instrumentów integrowania i stała się niejako filozofią integrowania. W konsekwencji różne warianty integracji zróżnicowanej zaczęły jawić się jako przyszły *modus operandi* Unii Europejskiej, co stało się przedmiotem narastania i natężania kontrowersji, głównie natury politycznej, między państwami członkowskimi. Jednakże bardziej istotnym jest, że w debacie na temat integracji zróżnicowanej pojawiły się również inne akcenty dotąd tak wyraźnie nie przebijające się w retoryce integracyjnej. Chodzi głównie o kwestię dezintegracji, która zaczęła być sukcesywnie poddawana próbom definiowania. Niniejszy artykuł również podejmuje taką próbę przy założeniu, że dezintegracja powinna być definiowana poprzez integrację oraz że tak zaprojektowany proces definiowania nie może ograniczać się do wnioskowania o jednotorowej

przeciwstawności dezintegracji względem integracji i *vice versa*. Wynika to z głębokiego przekonania, że struktura integracyjna jaką jest Unia Europejska jest konstrukcją dychotomiczną, w której integracja i dezintegracja wzajemnie się wykluczają i uzupełniają. Dychotomia ta najlepiej uwidacznia się, kiedy integracja oraz dezintegracja są definiowane przez pryzmat europeizacji, która generuje i stymuluje mechanizmy integracyjne. Taka rama analityczna pozwala zdiagnozować ich determinanty. Analiza zawarta w tym artykule naturalnie nie wyczerpuje wszystkich determinant, z racji wieloaspektowości i wielopłaszczyznowości integracji europejskiej, ale pozwala wysunąć kilka wniosków. Po pierwsze, w ramach procesów europeizacji przeplatają się mechanizmy o dynamice integracyjnej oraz dezintegracyjnej. Widać to szczególnie w rozróżnieniu jakiego dokonuje się w procesach europeizacji na mechanizmy *top-down* i *bottom-up* oznaczające odpowiednio wpływ UE na państwa członkowskie i wpływ państw członkowskich na UE. W przypadku procesów *top-down* zaznaczają się bardziej mechanizmy o dynamice integrującej, którą można określić jako dośrodkową, natomiast w odniesieniu do procesów *bottom-up* uwidaczniają się bardziej mechanizmy o charakterze dezintegracyjnym, czyli odśrodkowym. Po drugie, z racji dychotomicznej natury Unii Europejskiej w mechanizmach *top-down* nie można wykluczyć determinant o dynamice dezintegracyjnej, czego egemplifikacją jest choćby traktatowe usankcjonowanie różnych reżimów integracyjnych. Analogicznie w procesach *bottom-up* nie występują wyłącznie determinanty o charakterze dezintegracyjnym, bowiem taki układ rzeczy ustawiłby integrację europejską w stanie absolutnej inercji. Stąd też trzeci wniosek jest taki, że w ramach Unii Europejskiej działają determinanty dośrodkowe, budujące konwergencję oraz odśrodkowe, generujące i konsolidujące zróżnicowanie. Jeśli zatem przyjęto w tym artykule założenie, że dezintegrację należy interpretować przez pryzmat integracji, zatem kolejna konkluzja jest taka, że na tę pierwszą kategorię składają się determinanty, które skutkują mechanizmami utrwalającymi zróżnicowanie między integrującymi się partnerami. Aby jednak dopełnić tę interpretację dezintegracji, należy odwołać się to innego ważnego założenia przyjętego w tym artykule, że zróżnicowanie jest traktowane jako systemowa cecha integracji europejskiej. Zatem ostatni wniosek, jaki stawiany jest w kontekście próby definicji dezintegracji jest taki, że mechanizmy o dynamice dezintegracyjnej działają najlepiej nie wtedy gdy utrwalają zróżnicowanie między państwami członkowskimi i wywołują tym samym polityczne medialne i badawcze odwołania do zasadności różnych form integracji zróżnicowanej, ale kiedy zróżnicowanie blokuje postęp unijnych procesów decyzyjnych, a tym samym postęp integracji w ogóle.

Bibliografia

- ARREGUI Javier, THOMSON Robert (2014), *Domestic adjustment costs, interdependence and dissent in the Council of the European Union*, „European Journal of Political Research”, vol. 53.
- AVBELJ Matej (2013), *Differentiated Integration – Farewell to the EU-27?*, „German Law Journal”, vol. 14, nr 01.
- BAILER Stefanie (2004), *Bargaining Success in the European Union: The Impact of Exogenous and Endogenous Power Resources*, „European Union Politics”, nr 5 (99).
- BAILER Stefanie, MATTILA Mikko, SCHNEIDER Gerald (2015), *Money Makes the EU Go Round: The Objective Foundations of Conflict in the Council of Ministers*, „Journal of Common Market Studies”, vol. 53, nr 3.
- BAILER Stefanie, SCHNEIDER Gerald (2006), *Nash versus Schelling? The importance of constraints in legislative bargaining*, w: Robert Thompson, Frans N. Stokman, Christopher H. Achen, Thomas König (red.), *The European Union Decides. Testing Theories of European Decision-Making*, Cambridge.
- BAL Leendert Jan (2004), *Member States Operating in the EU Council of Ministers: Inside Impressions*, w: Paul W. Meerts, Franz Cede (red.), *Negotiating European Union*, New York.
- BARBER Tony, (2.03.2017), *Europe starts to think the unthinkable: breaking up*, „Financial Times”.
- BÖRZEL Tanja A. (2002), *Pace-Setting, Foot-Dragging, and Fence-Sitting: Member State Responses to Europeanization*, „Journal of Common Market Studies”, vol. 40, nr 2.
- BÖRZEL Tanja A. (2005), *Europeanization: How the European Union Interacts with its Member States*, w: Simon Bulmer, Christian Lequesne (red.), *The Member States of the European Union*, Oxford.
- BULMER Simon, LEQUESNE Christian (2005), *The European Union and its Member States: An Overview*, w: Simon Bulmer, Christian Lequesne (red.), *The Member States of the European Union*, Oxford.
- CHARI Ray S., KRITZINGER Sylvia (2006), *Understanding EU Policy Making*, London.
- CIANCIARA Agnieszka K. (2015), *Does Differentiation Lead to Disintegration? Insights from Theories of European Integration and Comparative Regionalism*, w: „Yearbook of Polish European Studies”, vol. 18.

- CZAPUTOWICZ Jacek (2008), *Teorie stosunków międzynarodowych. Krytyka i systematyzacja*, Warszawa.
- EGEBERG Morten (2004), *An organisational approach to European Integration: Outline of a complementary perspective*, „European Journal of Political Research”, vol. 43.
- ELGSTRÖM Ole, BJURULF Bo, JOHANSSON Jonas, SANNERSTEDT Anders (2001), *Coalitions in European Union Negotiations*, „Scandinavian Political Studies”, vol. 24, nr 2.
- FLYNN Gregory (1995), *French identity and post-Cold War Europe*, w: Gregory Flynn (red.), *Remaking the Hexagon. The New France in the New Europe*, Oxford.
- FOSSUM John Erik (2016), *Democracy and differentiation in Europe*, w: Benjamin Leruth, Christopher Lord (red.), *Differentiated Integration in the European Union*, New York.
- GROSSE Tomasz Grzegorz (2016), *Podsumowanie. W kierunku teorii dezintegracji regionalnej*, w: Tomasz Grzegorz Grosse (red.), *Polityki europejskie w dobie kryzysu*, Warszawa.
- GROSSE Tomasz Grzegorz (2012), *Systemowe spojrzenie na europeizację*, „Studia Europejskie”, nr 3.
- HEISENBERG D. (2005), *The institution of ‘consensus’ in the European Union: Formal versus informal decision-making in the Council*, „European Journal of Political Research”, vol. 44.
- HOOGE Lisbet, MARKS Gary (2003), *Unraveling the central state, but how? Types of multi-level governance*, „American Political Science Review”, vol. 97, nr 2.
- KNILL Christoph, LEHMKUHL Dirk (1999), *How Europe matters: Different Mechanisms of Europeanization*, „European Integration online Papers”, vol. 3, nr 7.
- KOENIG Nicole (2015), *A Differentiated view of Differentiated Integration*, „Policy Paper”, Berlin, nr 140.
- ŁAWNICZAK Kamil (2014), *Dezintegracja, konsolidacja czy status quo? Kryzys modernizacji w Unii Europejskiej a poszukiwanie nowego paradygmatu integracji*, „Przegląd Europejski”, nr 4 (34).
- McKIBBEN Heather Elko (2010), *Issue characteristics, issue linkage, and states’ choice of bargaining strategies in the European Union*, „Journal of European Public Policy”, nr 17 (5).
- MEERTS Paul (2015), *Diplomatic Negotiation. Essence and Evolution*, The Hague.
- PETERSEN Nikolaj (1998), *National strategies in the integration dilemma: an adaptation approach*, „Journal of Common Market Studies”, vol. 36, nr 1.

- PUTNAM Robert D. (1988), *Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-level Games*, „International Organization”, vol. 42, nr 3.
- RADAELLI Claudio M. (2004), *Europeanisation: Solution or problem?*, „European Integration online Papers”, vol. 8 (2004), nr 16, <http://eiop.or.at/eiop/texte/2004-016a.htm> (24.02.2017).
- RIEDEL Rafał (2008), *Unia Europejska – hybrydowy system polityczny. Multilevel governance jako kompromis pomiędzy intergovernmentalizmem a supranacjonalizmem*, „Przegląd Socjologiczny”, nr 2/2008.
- RUSZKOWSKI Janusz (2013), *Governance i jego typy w systemie wielopoziomowym. Zamiast wstępu*, w: Janusz Ruszkowski, Luiza Wojnicz (red.), *Multi-level Governance w Unii Europejskiej*, Szczecin-Warszawa.
- SCHIMMELFENNIG Frank, LEUFFEN Dirk, RITTBERGER Berthold (2016), *The European Union as a system of differentiated integration: interdependence, politicization and differentiation*, w: Benjamin Leruth, Christopher Lord (red.), *Differentiated Integration in the European Union*, London-New York.
- SCHNEIDER Gerald (2008), *Neither Goethe nor Bismarck: on the Link between Theory and Empirics in the Council Decision-Making Studies*, w: Daniel Naurin, Helen Wallace (red.), *Unveiling the Council of the European Union: Games Governments Play in Brussels*, London.
- STUBB Alexander (1996), *A categorisation of differentiated integration*, „Journal of Common Market Studies”, vol. 2.
- SUVARIEROL Semin (2011), *Everyday cosmopolitanism in the European Commission*, „Journal of European Public Policy”, nr 18 (2), March.
- TEKIN Funda, WESSELS Wolfgang, (2008), *Flexibility within the Lisbon Treaty: Trademark or Empty Promise?*, „Eipascopie”, nr 2008/1.
- VAN KEULEN Mendeltje (2004), *What Happens at Home – Negotiating EU Policy at the Domestic Level*, w: Paul W. Meerts, Franz Cede (red.), *Negotiating European Union*, New York.
- WALLACE Helen (2005), *Exercising Power and Influence in the European Union: The Roles of Member States*, w: Simon Bulmer, Christian Lequesne (red.), *The Member States of the European Union*, Oxford.
- WALLACE Helen, WALLACE William (1995), *Flying together in a larger and more diverse European Union*, The Scientific Council for Government Policy, The Hague.

- WARNTJEN Andreas (2012), *Measuring salience in EU legislative*, „European Union Politics”, vol. 13.
- WITKOWSKA Marta (2013), *Zastosowanie paradygmatów federalizmu i rządzenie wielopoziomowego do badania mechanizmów podejmowania decyzji w Unii Europejskiej*, w: Janusz Ruszkowski, Luiza Wojnicz (red.), *Multi-level Governance w Unii Europejskiej*, Szczecin-Warszawa.
- WOJTASZCZYK Konstanty Adam, NADOLSKA Jadwiga (red.) (2015), *Kryzysy w procesie integracji europejskiej i sposoby ich przewyżęzania*, Warszawa.
- ZIELONKA Jan (2014), *Is the EU doomed?*, Cambridge.