

# The impact of the characteristics of the political system of the European Union on the changes in the process of European integration

## Abstract

The article discusses the problem of the nature of changes that take place in the process of European integration. The starting point is the assumption that change is a natural phenomenon in the development process of the integration project, as well as the fact that changes in the EU occur in a distinctive way. The change the EU pursues can be called modernisation, but only if we adopt a broad understanding of the phenomenon of modernisation. The way the EU passes through the successive stages of its development is a reflection of the complexity of the system, the nature of the relationships between its participants and external influences. In particular, multi-level political system and its high potential for conflict affect the character of changes in the EU. Numerous crises arising in the process of European integration force policy makers to modify the scope of the planned directions of development and, in proposing new solutions, behave more pragmatically, rather than focus on the long-term rationale. This style of development of integration, involving frequent use of *ad hoc* solutions seems to be a characteristic of the process of change in the EU. In place of the normative considerations, very often the EU applies practical solutions.

**Key words:** *European Union, change, modernisation, political system, complexity, governance*

## Streszczenie

Artykuł porusza problem natury zmiany, jaka dokonuje się w procesie integracji europejskiej. Punktem wyjścia jest założenie, iż zmiana jest naturalnym zjawiskiem w procesie rozwoju przedsięwzięcia integracyjnego, jak również to, iż w UE przebiega ona w sposób wyróżniający się. Można wprawdzie uznać, że UE realizuje modernizacyjny charakter zmiany, jednak tylko wówczas, gdy zastosujemy mniej restrykcyjne rozumienie samej modernizacji. To, w jaki sposób UE przechodzi przez kolejne stadia swojego rozwoju, jest odzwierciedleniem złożoności jej systemu, charakteru powiązań pomiędzy poszczególnymi uczestnikami oraz oddziaływań zewnętrznych. W szczególności wielopoziomowość systemu politycznego i wynikająca z tego konfliktowość wpływają na to, jak zmienia się UE. Liczne sytuacje kryzysowe pojawiające się w procesie integracji europejskiej zmuszają decydentów do modyfikacji w zakresie planowanych kierunków rozwoju i kierowania się bardziej pragmatycznymi niż długofalowymi przesłankami w proponowaniu nowych rozwiązań. Ten właśnie styl rozwoju integracji, polegający na częstym stosowaniu rozwiązań *ad hoc*, wydaje się cechą charakterystyczną procesu zmian w UE. W miejsce częstszego kierowania się normatywnymi uwarunkowaniami rozwoju, UE stosuje rozwiązania praktyczne.

**Słowa kluczowe:** *Unia Europejska, zmiana, modernizacja, system polityczny, złożoność, zarządzani*

*Anna Wierzchowska*

*Instytut Nauk Politycznych, WDiNP Uniwersytet Warszawski*

## **Wpływ uwarunkowań systemu politycznego UE na charakter zmiany w procesie integracji europejskiej<sup>1</sup>**

Zmiana jest zasadniczym celem i założeniem Unii Europejskiej (UE). Dostosowywanie się do zmieniającej się rzeczywistości, jak też dążenie do postępu są stałymi elementami rozwoju integracji europejskiej. Mówiąc o zmianie mamy na myśli proces rozłożony w czasie, a nie pojedyncze zdarzenia, które wprawdzie mogą modyfikować sposób funkcjonowania systemu, ale, zgodnie z teorią systemu społecznego Niklasa Luhmanna, pozbawione są znamion trwania w czasie (Tomaszyk 2013: s. 53)<sup>2</sup>.

Jest kwestią dyskusyjną i wymagającą analizy, próba odpowiedzi na pytania jaki charakter w przypadku UE ma zmiana, czy sposób jej przeprowadzania jest spójny i układa się w pewien schemat, czy też są to działania chaotyczne i nieodpowiadające potrzebom Unii. Te pytania, jak też wiele innych związanych z kwestią zmiany, odnoszą się do problemu o szerszym znaczeniu, jakim jest kierunek rozwoju UE, jako systemu politycznego i projektu integracyjnego. Pojedyncze zmiany nadają UE za każdym razem coraz bardziej charakterystyczny rys polityczny, ekonomiczny i kulturowo-społeczny, zgodny z cechami zakładanego procesu.

Aby jednak można to było osiągnąć, zmiana w UE musiałaby być zmianą zawsze zaplanowaną i przeprowadzaną w warunkach przewidywalnego poparcia, a przede wszystkim stabilnego funkcjonowania wszystkich uczestników systemu politycznego UE. Czy Unia Europejska spełnia te warunki?

---

<sup>1</sup> Artykuł powstał w ramach projektu badawczego „Kryzysy w procesie integracji europejskiej i sposoby ich przezwyciężania”. Projekt został sfinansowanego ze środków Narodowego Centrum Nauki przyznanych na podstawie decyzji numer DEC-2012/05/B/HS5/01077.

<sup>2</sup> Autor odwołuje się do pracy (Luhmann 2007: s. 324).

## 1. Modernizacja jako założony kierunek zmian w Unii Europejskiej

Integracja europejska to zjawisko dynamiczne, w które zmiana wpisana jest w sposób immanentny. Będąc procesem, integracja europejska przechodziła i nadal przechodzi różne etapy rozwoju. Założone na początku budowania wspólnej Europy cele, takie jak pokój, dobrobyt, solidarność, postęp gospodarczy, uzasadniają myślenie, iż zasadniczym dążeniem państw europejskich po II wojnie światowej było modernizowanie ich systemów politycznych i ekonomiczno-społecznych, jak też sposobu funkcjonowania w ramach szerszej współpracy międzynarodowej. Wybór ścieżki, jaką było powołanie trzech Wspólnot może świadczyć, iż kierunkiem rozwoju stała się modernizacja.

Rozumiana przede wszystkim, jako szczególny rodzaj postępu, modernizacja we współczesnym ujęciu to powtarzające się stale procesy: dyferencjacji – adaptacji – integracji. Jest to stały proces różnicowania, który prowadzi do adaptacji, a następnie integracji nowych rozwiązań. Materializuje się pod postacią przeobrażeń w kierunku rozwiązań demokratycznych, osiągnięć ekonomicznych czy wdrażania nowych rozwiązań technologicznych (Krzysztofek, Szczepański 2005: s. 38).

Charakterystyczne dla procesów modernizacyjnych przeobrażenia to m.in.:

1. Dążenie do osiągnięcia dobrobytu;
2. Wspieranie rozwoju i wykorzystania nowoczesnych technologii;
3. Wzmacnianie demokratycznej legitymizacji systemu politycznego;
4. Budowanie społeczeństwa obywatelskiego;
5. Poszanowanie dla różnorodności kulturowej;
6. Laicyzacja życia (Wierchowska: 2011: s. 45–46).

Czy można odnaleźć podobne tendencje rozwojowe w UE? Odpowiedź na to pytanie uzależniona jest w dużym stopniu od sposobu definiowania samej modernizacji, w tym głównie stopnia restrykcyjności w określaniu jej właściwości. Jeżeli zmiany modernizacyjne rozumiemy jako szeroko pojmowane procesy stadialne dążące do stopniowego unowocześniania życia społeczeństw, to wówczas można uznać, iż jest to także doświadczenie dotyczące UE. Trudniej natomiast zastosować modernizację do charakteru zmian w UE, jeżeli weźmiemy pod uwagę, iż teorie modernizacji nie zakładają zmian regresywnych, wiążąc rozwój wyłącznie z drogą postępu. Tutaj odniesienie do procesów integracyjnych będzie już bardziej problematyczne<sup>3</sup>.

<sup>3</sup> W procesach integracji europejskiej znamy wiele sytuacji, które można odczytać jako zahamowanie jeśli nie regres w jego postępie. Najlepszym przykładem jest odejście od projektu ustanowienia Traktatu konstytucyjnego dla Europy na rzecz Traktatu lizbońskiego.

Wydaje się, iż możliwe jest analizowanie tego problemu na dwa sposoby:

1. Modernizacja nie jest procesem charakterystycznym dla integracji europejskiej z uwagi na liczne regresy w jego przebiegu;
2. Modernizacja może być odniesieniem dla integracji europejskiej, jednak należy wziąć pod uwagę specyfikę procesu integracji i struktury UE, które modyfikują tradycyjne rozumienie modernizacji.

Do kontynuacji rozważań należy przyjąć drugie z założeń i zastanowić się, co sprawia, iż modernizacyjny charakter zmiany w UE jest często zaburzony i nie przebiega w sposób stabilny?

Podstawą do przyjęcia modernizacyjnego paradygmatu dla procesów integracyjnych jest teoria neofunkcjonalistyczna, która zdominowała na początku wszelkie inne ujęcia teoretyczne, odnoszące się do tego procesu. Neofunkcjoniści oparli swoje podejście o założenie, iż integracja to ewolucyjny proces przechodzenia przez kolejne etapy rozwoju. Logika tego rozwoju polegała na zastosowaniu tzw. efektu *spill-over*, czyli mechanizmu samo-napędzania. Osiągnięcia w jednym obszarze miały prowokować i pociągać działania pogłębiające w kolejnych. Ten charakter wyjaśniania zmiany wpisuje się w ewolucjonizm, jak też odpowiada spojrzeniu neomodernizacyjnemu. I jakkolwiek z czasem neofunkcjoniści ustąpili pola zwolennikom innych podejść (między innymi podejściu międzyrządowemu), podlegali krytycznym ocenom (podobnie jak zwolennicy teorii modernizacyjnych), to jednak nigdy zupełnie nie zniknęli z obszaru teoretycznych analiz nad procesem integracji.

Także liczne przedsięwzięcia podejmowane w procesie integracji zdają się świadczyć o jego modernizacyjnym charakterze. Zmiany instytucjonalne w kierunku demokratycznym, wzrost zróżnicowania kulturowego i laicyzacja życia, czy wreszcie postęp w rozwoju ekonomicznym (osiągnięcie wspólnego rynku i unii gospodarczo-walutowej) wpisują się w modernizacyjny charakter zmiany. Jednocześnie dokładne prześledzenie kierunku i sposobu przebiegu tych zmian podważa niezaprzeczone zastosowanie podejścia modernizacyjnego (Wierzchowska 2011: s. 46)<sup>4</sup>.

Co na to wpływa? Dlaczego, pomimo silnych założeń wstępnych o postępowym i modernizacyjnym charakterze zmiany, w procesie integracji europejskiej nie udaje się jej osiągnąć w sposób kompletny? Dlaczego tak często mówi się o kryzysie procesu integracyjnego? Część odpowiedzi jest zależna od uwarunkowań systemu politycznego UE, które określają możliwości i bariery w osiągnięciu wszelkich zmian w procesie integracji.

<sup>4</sup> W zabiegach tych obserwujemy liczne porażki i konieczność cofnięcia się do etapu poprzedniego, momenty kryzysowe, jak też zmienne nastawienie różnych uczestników procesu integracyjnego, podważające zasadność podejmowanych działań.

## 2. Wielopoziomowość i specyfika systemu politycznego UE

Postrzeganie Unii Europejskiej w kategoriach systemu politycznego jest obecnie uznany sposobem analizowania i wyjaśniania jej fenomenu. O ile na początku procesu integracji uwaga badaczy skupiała się na samym zjawisku powstawania współzależności pomiędzy państwami, o tyle kilka dekad później dominować zaczęło zainteresowanie samą strukturą integracyjną. Jak zauważa Rafał Riedel: „Prowadzony aktualnie dialog pomiędzy hierarchicznym układem władzy państwowej a międzyrządowo – ponadnarodowym systemem wspólnotowym przejawiającym cechy policentryczności wymaga przemyślenia dotychczasowego sposobu rozumienia kategorii systemu politycznego. Aby zrozumieć procesy integracyjne w Europie, trzeba wzbogacić język, którym się posługujemy do ich wyjaśnienia, i obok takich pojęć, jak „państwo”, „terytorium” i „suwerenność” wprowadzić terminy bardziej adekwatne w dzisiejszej rzeczywistości społeczno-ekonomicznej: „nakładające się poziomy kompetencyjne”, „ponadpaństwowa przestrzeń polityczna i gospodarcza” (Riedel 2010: s. 37).

Unia Europejska zyskuje miano systemu politycznego, jakkolwiek nie można pozostawić takiego stwierdzenia bez istotnych wyjaśnień. Kategoria systemu politycznego służy badaniom nad strukturami państwowymi, dając narzędzia badawcze umożliwiające zrozumienie sposobów funkcjonowania państwa, oraz porównywanie różnych modeli państwowych. Współczesne państwa to zróżnicowane systemy, jednak można wyróżnić w nich podobne elementy i mechanizmy. Dzięki temu możliwe jest zastosowanie podobnych instrumentów badawczych.

Unia Europejska nie jest państwem, co wydaje się być równoważne z koniecznością znalezienia innych, specyficznych dla niej ścieżek teoretycznych, umożliwiających zrozumienie jej sposobu funkcjonowania. Jest jednocześnie bezprecedensowym rozwiązaniem w zakresie struktur politycznych, co sprawia, iż poszukiwanie właściwych dla niej instrumentów badawczych stanowi wyzwanie dla badaczy zjawiska integracji.

Biorąc pod uwagę procesy polityczne zachodzące w Unii Europejskiej, uczestników partycypujących w procesach decyzyjnych oraz rodzaj realizowanych polityk można uznać, iż Unia Europejska spełnia fundamentalne założenia systemu politycznego, określone jeszcze w latach 50. przez Gabriela Almonda (Almond 1956: t. 18; por. Easton 1957: t. 9). Z drugiej strony spojrzenie na te same elementy, z uwzględnieniem realnych uwarunkowań, w jakich występują, prowadzi do wniosku o specyfice politycznych rozwiązań UE.

UE opiera się obecnie na regułach, które ukształtowały się na przestrzeni kilkudziesięciu lat doświadczeń integracji europejskiej. Wzrastająca liczba państw członkow-

skich, nowe obszary regulacji wspólnotowej, a także zmieniające się oczekiwania ze strony narodów europejskich sprawiły, iż wykreowany został złożony system polityczny, w którym wyraźnie zaznaczają się cechy szczególne dla pozapaństwowej struktury politycznej. Do czynników decydujących o tej specyfice zaliczyć można:

3. Czynniki strukturalno-instytucjonalne;
4. Czynniki funkcjonalne;
5. Czynniki aksjologiczne (Wierzchowska 2008: s. 15).

Dwa ostatnie punkty związane są z przyjęciem pewnych założeń już na samym początku integracji europejskiej i dotyczą wskazania na cele oraz wartości tkwiące u fundamentów tego procesu<sup>5</sup>. Z punktu widzenia analizy systemu politycznego najbardziej interesujący wydaje się wątek związany z czynnikami strukturalno-instytucjonalnymi.

Unia Europejska jest swoistym organizmem politycznym, który w swojej genezie wywodzi się z zabiegów integracyjnych, ale który przekroczył ramy typowego przedsięwzięcia integracyjnego. Powstała skomplikowana struktura polityczna, łącząca kilka poziomów sprawowania władzy, tak aby zapewnić reprezentację różnym jej podmiotom. System polityczny UE jest w wysokim stopniu zdecentralizowany i wyizolowany, opiera się na dobrowolnym zaangażowaniu państw członkowskich i ich obywateli. Jest również zależny od organizacji niższego rzędu (Hix 2010: s. 32).

Unia ma wiele znamion państwowości, ale z punktu widzenia prawnomiędzynarodowego, jak też realnych procesów przebiegających w jej strukturze, nie można nazwać jej państwem. Można natomiast nazwać ją systemem politycznym *sui generis*, który w wielu przejawach swojego funkcjonowania posiada cechy demokratyczności<sup>6</sup>. Kreowanie polityki na poziomie europejskim odbywa się w bardzo złożonym

<sup>5</sup> Chodzi tutaj o wskazanie na takie wartości jak: pokój, solidarność, ład. W zakresie celów wyznaczono przede wszystkim osiągnięcie zrównoważonego rozwoju, stabilny rozwój gospodarczy. Obydwie grupy założeń podlegały pewnej ewolucji, z racji zmieniających się okoliczności i uwarunkowań procesu integracji. Jednak zasadniczy kierunek wyznaczony przez wartości i cele procesu integracji pozostają niezmiennione.

<sup>6</sup> Kwestia demokracji w UE budzi wiele kontrowersji dyskusji. W zależności od przyjętego stanowiska dotyczącego postrzegania demokracji w środowisku międzynarodowym (lub ponadnarodowym) demokracja w UE widziana jest jako wciąż niezrealizowana i niedościgniona idea lub jako swoiste rozwiązanie, realizujące się w sposób możliwy i dopasowany do wymogów integracyjnych. W pierwszym przypadku efektem jest deficyt demokracji, który jest następstwem prób wdrożenia rozwiązania systemowo niedopasowanego do uwarunkowań struktury. W drugim przypadku poszukujemy formuły demokracji, która jest możliwa do wypełnienia w UE. Dyskutowane są takie formuły jak: demokracja kosmopolityczna, demokracja deliberacyjna, demokracja transnarodowa (Wierzchowska: 2012, s. 163–183); (Wiszniowski: 2008); (Klaus: 2004); (Follesdal, Koslowski: 1998); (Eriksen, Fossum: 2000).

otoczeniu. Złożoność współzależności jest tutaj ogromna. Na procesy polityczne przebiegające w systemie UE wpływa wiele czynników, wśród których są m.in.: prawo europejskie i zobowiązania z niego płynące, oczekiwania państw członkowskich co do treści i zakresu realizowanych polityk, potrzeba zmian instytucjonalnych, procesy rozszerzeniowe, oddziaływanie otoczenia zewnętrznego czy wreszcie głosy ze strony opinii publicznej i inicjatywy obywatelskie.

Zasadniczym pytaniem, z punktu widzenia prowadzonych rozważań, jest pytanie o znaczenie specyfiki systemu politycznego UE, w tym szczególnie wielopoziomowości procesu sprawowania władzy, dla procesu wprowadzania zmiany w jego strukturze i charakteru tej zmiany. Czy wielopoziomowość systemu politycznego wpływa na to, w jaki sposób można modyfikować jego funkcjonowanie? Jaki w efekcie charakter przybiera ta zmiana?

Wielopoziomowe rządzenie to kategoria z zakresu badań nad rządzeniem i zarządzaniem, która może być definiowana w różny sposób. Renata Mieńkowska-Norkiene zauważa: „Może być ono [wielopoziomowe rządzenie – przyp. autorki] mianowicie postrzegane, jako metoda badania współczesnej rzeczywistości politycznej w dobie globalizacji i europeizacji, obejmująca więcej aspektów, niż tradycyjne metody odnoszące się do systemów politycznych państw narodowych. Wielopoziomowe rządzenie może być jednak także postrzegane, jako normatywne podejście do międzyrządowego, ponadnarodowego sposobu podejmowania decyzji, włączającego partnerów społecznych i przedstawicieli społeczeństwa, które jest rozumiane daleko szerzej niż naród (ujęcie horyzontalne), a także przedstawicieli poziomów regionalnego, lokalnego, ale też ponadnarodowego (ujęcie wertykalne)” (Mieńkowska-Norkiene: 2013, s. 57)<sup>7</sup>.

W odniesieniu do UE podejście rządzenia wielopoziomowego zostało rozwinięte przez Gary Marks, Lisbet Hooghe i Kermit Blank, a potem uzupełnione także przez Ian Bache i Matthew Flinders. Zgodnie z określonym przez nich modelem UE, jako system rządzenia wielopoziomowego charakteryzuje się:

- Występowaniem podziału uprawnień decyzyjnych pomiędzy rządy narodowe oraz instytucji i aktorów a innych szczebli: ponadnarodowego (Komisja Europejska (KE), Parlament Europejski (PE), Trybunał Europejski (TE) oraz regionalnego (władze regionalne i lokalne, Komitet Regionów (KR));
- Zbiorowym podejmowaniem decyzji, co w znaczny sposób osłabia samodzielność rządów krajowych;

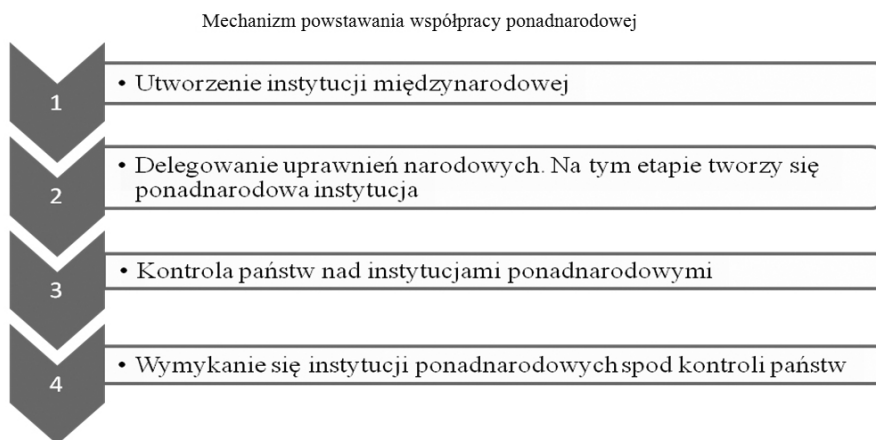
<sup>7</sup> Autorka w definiowaniu pojęcia powołuje się na: Stein, Turkewitsch 2010, s. 3–5.

- Powiązaniem scen politycznych, co przejawia się w występowaniu tych samych aktorów, w różnych rolach na odmiennych forach politycznych i uniemożliwia sztywne oddzielenie areny państwowej od międzynarodowej (Nugent 2012: s. 545)<sup>8</sup>.

Tym, co w sposób wyraźny wynika z przedstawionych cech wielopoziomowości w UE, jest powstawanie złożonego systemu rządu, opartego na przeplataniu się stopni decyzyjnych i aktorów uczestniczących w tych procesach. Dochodzi do nakładania się ról, co w konsekwencji prowadzi do braku przejrzystości w stosowanych mechanizmach sprawowania władzy. Ta unikatowa struktura, której istotną właściwość trafnie określił Krzysztof Szczerski, jako formułę wewnętrznego napięcia zbudowanego wokół sprzeczności, stale poszukuje równowagi pomiędzy ponadnarodowością i międzyrządowością (Szczerski 2011: s. 53). Dwa poziomy, na których sprawowana jest władza w UE odgrywają najważniejszą rolę w kształtowaniu systemu rządu tą strukturą. Mamy do czynienia ze swoistą grą, jaka toczy się pomiędzy aktorami reprezentującymi obydwie poziomy. Cały mechanizm można przedstawić w sposób zaprezentowany na schemacie nr 1.

### Schemat 1.

#### Mechanizm powstawania współpracy ponadnarodowej



Źródło: Ruszkowski 2010: s. 35–37.

<sup>8</sup> Autor powołuje się na opracowania: Marks et al. 1996: s. 341–378 oraz Bache, Flinders, 2004.



Nie sposób traktować tych kategorii w sposób rozłączny, gdyż jak wynika to z przedstawionego schematu, wyższy stopień współpracy, jakim jest ponadnarodowość wymaga zaistnienia wcześniej etapu współpracy międzyrządowej, a dla kontynuowania całej współpracy niezbędna jest ciągła obecność państw w procesie politycznym.

To wzajemne przenikanie się i komunikowanie pomiędzy aktorami międzyrządowymi i ponadnarodowymi jest źródłem wielu sytuacji konfliktowych i dysfunkcyjności, które pojawiają się w wyniku rozbieżności interesów pomiędzy wskazanymi powyżej uczestnikami. Sytuacja okazuje się tym bardziej złożona, iż w rzeczywistości ostatecznym celem jest osiągnięcie korzystnego dla wszystkich wyniku, co oznacza, iż nie można pozwolić sobie na niezmiennie i przedłużające się spory, gdyż żaden z podmiotów współpracy nie może być wyłączony z procesu decyzyjnego. Jak zauważa Kazimierz Łastawski: „Struktury państwowe UE łączą dynamiczne związki ze strukturami wspólnotowymi. Społeczeństwa państw europejskich są zdeterminowane przez systemy społeczno-kulturowe, organizacje, ideologie i grupy nacisku, na wybór których poszczególni obywatele mają tylko niewielki wpływ. Systemowość europejska ma charakter złożony i wielostronny, przejawia się zarówno w założeniach teoretycznych, jak i w działaniach praktycznych. Występuje dyfuzja kultur wpływająca na złożoną wielosystemowość Unii Europejskiej i jej państw członkowskich. W wielu sprawach jest ona również połączona z wielosystemowością współczesnego świata” (Łastawski 2011: s. 188).

Polityczna przestrzeń UE przypomina sieć, w której partycypują różni aktorzy, wypełniający zadania, które pozwalają na maksymalne wykorzystanie ich możliwości i umiejętności. Jak zauważa Mark Leonard: „Chcemy ponadto, aby sieć europejska dawała nam wiele rzeczy pozornie pozostających ze sobą w konflikcie – chcemy kooperacji między krajami, które jednocześnie mają ze sobą współzawodniczyć i wprowadzać innowacje; chcemy decentralizacji i integracji; chcemy wewnętrznej różnorodności, a przy tym jednomyślności na scenie światowej.” (Leonard 2000: s. 40). Oczekujemy sprzecznych, jak się wydaje, efektów, których próba osiągania prowadzi do wielu nieporozumień i zróżnicowanego pojmowania celów integracji.

Wielosystemowość charakteryzująca system polityczny UE wymaga wielopoziomowego zarządzania, co wzmacnia złożoność i potencjalną podatność UE na sytuacje konfliktowe i sporne. Erik Oddvar Eriksen i John Erik Fossum stwierdzili: „Jest to system, który w ogromnym stopniu oparty jest na preferencjach i interesach, nie narzuconych z zewnątrz, ale ukształtowanych wewnątrz przez zespół wzorów interakcji. Preferencje są modelowane – wzmacniane i przekształcane – w trakcie kształtowania

systemu politycznego, rzadko brane są pod uwagę w formie w jakiej trafiają pierwotnie. Zatem UE rodzi się jako wcielenie zestawu struktur i powiązań proceduralnych, które skłaniają aktorów do przewycięzania narodowych interesów, procesem, który jest wspierany i wymaga zarazem racjonalności komunikatywnej” (Eriksen, Fossum 2000: s. 257).

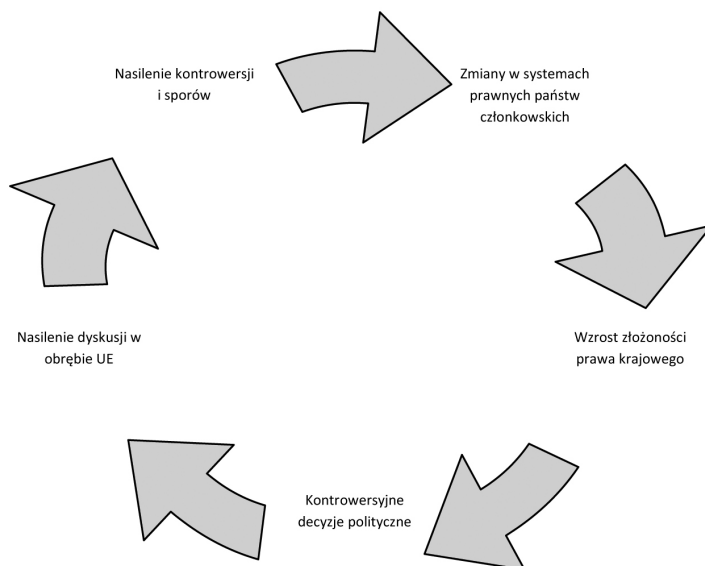
Biorąc pod uwagę używaną terminologię i pojęcia, stosowane w celu opisanania natury systemu politycznego UE bardzo wyraźnie widać, iż już na poziomie semantyki można odczytać charakter rozwiązań systemowych UE. Takie zwroty jak: konieczność przewycięzania, godzenie, złożoność, sprzeczne interesy, wielopoziomowość, poszukiwanie równowagi, czy nakładanie się ról sugerują konfliktową naturę tego przedsięwzięcia: „Zamiast scalać interesy, system Unii powołał rozmaite instytucje do reprezentacji narodów, obywateli i interesu europejskiego – Radę Europejską (RE) i Radę UE (RUE), Parlament Europejski i Komisję Europejską. Oznacza to, że interesu europejskiego nie uważa się za sumę interesów państw członkowskich i obywateli, ale za coś odrębnego, pozostającego z nimi w naturalnym konflikcie. Konflikt instytucjonalny jest wbudowany w system. Rada i Komisja regularnie toczą spory w kwestii podziału władzy wykonawczej. Parlament Europejski ściera się z KE. Parlamente narodowe czują się wyobcowane z Unii i mają pretensje o rolę Parlamentu Europejskiego w procesie podejmowania decyzji.” (Leonard 2000: s. 42). Jest to rodzaj konfliktu typowy dla struktury ponadnarodowej, w której instytucje powstające w wyniku nawiązania ponadnarodowej współpracy dążą do uzyskania jak największej autonomii, podczas gdy państwa narodowe przez cały czas usiłują zachować kontrolę nad nowym rodzajem współpracy. Utrzymuje się tutaj stały stan napięcia śródsystemowego, który utrzymywany w granicach bezpiecznej gry o swoje miejsce w systemie, nie musi stanowić zagrożenia dla struktury.

Ten swoisty system, powstający w wyniku współpracy państw na zasadach ponadnarodowych. prowadzi do powstania zjawiska, które nazwane zostało zjawiskiem europeizacji. Jak stwierdza Tomasz Grosse, zasadniczą funkcją europeizacji jest zapewnienie transmisji regulacji UE do państw członkowskich (Grosse 2011: s. 7). Jest to mechanizm złożony i można przedstawić go jako zamknięty obieg szeregu sekwencji zdarzeń. Wśród jego elementów wymienia się: konieczność przystosowywania się systemów prawnych do potrzeb funkcjonowania w ramach systemu prawa europejskiego, wzrost złożoności prawa krajowego, pojawiający się na skutek tych procesów, kontrowersje wynikające z wielu decyzji politycznych, będących następstwem i/lub uwarunkowaniem tych modyfikacji, nasilenie dyskusji politycznych w UE i w efekcie

wzrost kontrowersji i sporów, które często prowadzą do nowych rozwiązań prawnych i kolejnych modyfikacji w obrębie systemów prawnych państw członkowskich. I tutaj obieg się zamyka, a cały proces zaczyna toczyć się od nowa.

### Schemat 2.

#### Mechanizm powstawania złożoności w systemie UE.



Źródło: opracowanie własne.

Można stąd wnioskować, iż mamy do czynienia z procesem zwiększania się uczestnictwa aktorów narodowych w systemie UE, gdyż to oni zawsze ponoszą koszty wzrostu złożoności w obrębie tego systemu. Stale obserwujemy konieczność kolejnych adaptacji, które mają na celu osiągnięcie większej efektywności w zakresie funkcjonowania całej struktury.

Ten wielocentryczny system, charakteryzujący się także asymetrią w dystrybucji władzy, podejmowaniem przez aktorów podwójnych ról, często nie jest w stanie sprostać oczekiwaniom, jakie wynikają z zarządzania tak złożoną strukturą. Szczególnie gdy zaczynają pojawiać się nowe, nieprzewidziane okoliczności podważające sens i korzyści płynące ze współpracy w ramach kooperacji ponadnarodowej, współpraca ta nabiera charakteru wyjątkowo spornego i konfliktowego. To może rodzić sytuacje

kryzysowe. Brak spajających, zrozumiałych dla wszystkich i uznanych argumentów, uzasadniających podejmowany wysiłek na rzecz budowania ścisłej współpracy, wykraczającej poza ramy typowo międzynarodowe, sprawia, iż do głosu dochodzą naturalne sprzeczności.

### **3. Charakter i sposób planowania zmiany w systemie politycznym UE**

Charakterystyka systemu politycznego UE dostarcza wielu dowodów, iż stanowi on przykład złożonego przedsięwzięcia politycznego, które rozwija się według swojego, niejednorodnego scenariusza.

Dynamika zmian w systemie politycznym UE rodzi wiele pytań o logikę rozwoju projektu integracyjnego. Jak już na początku stwierdzono, dla UE, a wcześniej Wspólnot Europejskich (WE), wprowadzanie zmian i reformowanie sposobu funkcjonowania struktury były naturalnymi założeniami. Wynikały one z przyjęcia neofunkcjonalistycznego i modernizacyjnego w konsekwencji sposobu rozwoju, który zakładał stały postęp w osiąganiu kolejnych etapów współpracy pomiędzy państwami europejskimi. Część modyfikacji była wręcz zaplanowana i wpisana w Traktaty, jak np. wprowadzanie unii celnej i wspólnego rynku. Modyfikacjom podlegały sposoby funkcjonowania struktur, powiązania między nimi, jak też umocowania prawne. Począwszy od Jednolitego aktu europejskiego (JAE)<sup>9</sup> trwa proces reformowania systemu politycznego UE: „Od czasu Jednolitego Aktu Europejskiego zwyczajem stało się przeprowadzanie w regularnych odstępach tur reform traktatowych. Wynika to po pierwsze z tego, że logika i impet procesu integracyjnego wymagają dokonywania okresowych przeglądów traktatów w celu aktualizacji związanej z realiami i stworzenia uwarunkowań sprzyjających zaistnieniu pożądaných tendencji” (Nugent 2012: s. 115). Nie można jednak zmian tych rozpatrywać w sposób rozłączny. Każda poprzednia, w stosunku do rozpatrywanej, stanowi dla tej ostatniej istotne tło (Trzaskowski 2005: s. 386). Takie mu mechanizmowi sprzyja również przyjęty przez uczestników styl komunikowania się. Opiera się on na kulturze kompromisu, która za jedną z najważniejszych wartości uznaje konsens, jako efekt procesu decyzyjnego. Przełomem było powołanie UE (Unii Europejskiej), która powstała na mocy traktatu z Maastricht 1992 roku. Nie zastępując istniejących już trzech Wspólnot miała być ona pewną formą nadbudowy politycznej

<sup>9</sup> Dokument podpisany w 1986 roku. Był pierwszą rewizją traktatów: Dz.U. L 169 z 29.6.1987.

nad istniejącymi strukturami. Sama UE nie posiadała podmiotowości prawnomiędzynarodowej i nie zastępowała żadnych z funkcjonujących Wspólnot. Powstała wówczas trójfilarowa konstrukcja integracyjna. Obecnie, na skutek zmian ustalonych w 2007 roku w Lizbonie<sup>10</sup>, struktura integracyjna obejmuje UE oraz oddzielny pod względem statusu prawnego Euratom (Wierchowska 2011: s. 43–44).

Jednak byłoby błędem założenie, iż cały rozwój UE został zaplanowany w tak racjonalny i przewidywalny sposób. Nie można tego zrobić, ponieważ mamy do czynienia ze środowiskiem międzynarodowym, charakteryzującym się złożoną dynamiką interakcji ilościowych i jakościowych (Czachór 2004: s. 77).

Rozwój UE i zmiana zachodząca w jej obrębie wynikają z wielu połączonych ze sobą i wpływających na siebie wzajemnie czynników. Należą do nich zarówno uwarunkowania natury wewnętrznej (o czym była mowa w rozdziale 2 artykułu), jak i zewnętrznej. UE zmienia się pod wpływem oddziaływań, które korzeniami tkwią poza jej systemem. Są to między innymi: globalizacja, kolejne rozszerzenia, zmiany w sposobie realizowania handlu międzynarodowego, czy dokonywane zmiany, które są przeobrażeniami o charakterze wewnętrznym. Są to przeobrażenia instytucjonalne oraz modyfikacje wprowadzane do polityk wspólnotowych. Zmiany te wzajemnie się warunkują, gdyż wizerunek zewnętrzny UE, jej postrzeganie jako struktury nowoczesnej i efektywnej, konkurującej z innymi uczestnikami sfery międzynarodowej zależy od tkwiących u jej fundamentów rozwiązań instytucjonalnych, umożliwiających sprawne podejmowanie decyzji oraz kształtowanie pozytywnego odbioru w oczach jej uczestników (Wierchowska 2011: s. 45).

Zmiana w UE ma podstawy normatywne i jest to proces zracjonalizowany. Tak można w dużej mierze postrzegać modyfikacje wprowadzane w systemie instytucjonalnym czy politykach wspólnotowych. Nie jest to natomiast jednoznaczne z konsekwentnym i spójnym procesem zmiany, w którym odzwierciedlają się uznane reguły funkcjonowania wspólnoty, z incydentalnym jedynie odwoływaniem się do zasad wprowadzanych *ad hoc*. W rzeczywistości dynamika zmian w UE wiąże się z podążaniem w stronę wzrastającej wewnętrznej sprzeczności i złożoności mechanizmów i rozwiązań systemowych integracji europejskiej. Jadwiga Staniszkis tendencję tę określa jako: „(...) przechodzenie od materialnego (bo rozgrywanego się na poziomie nieteoretyzowa-

<sup>10</sup> Chodzi o traktat lizboński (oficjalna nazwa: Traktat z Lizbony zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską), który został ostatecznie uzgodniony podczas spotkania Rady Europejskiej w Lizbonie w dniu 13 grudnia 2007 roku, wszedł w życie 1 grudnia 2009 roku: Dz.U. C 306 z 17.12.2007.

nej praktyki) otwartego konstytucjonalizmu traktatu lizbońskiego, pozwalającego na tworzenie indywidualnych kombinacji norm we wspólnym polu o wciąż reinterpretowanych warunkach brzegowych do federalizmu wyłaniającego się stopniowo przez równoległe – na pozór niewielkie – zmiany w różnych obszarach” (Staniszki 2012: s. 82). Liczne kryzysy i sytuacje konfliktowe, brak jednoznacznego kierunku podążania w rozwoju integracji często wymuszają na uczestnikach systemu wprowadzanie zmian *ad hoc*, nakierowanych bardziej na „gaszenie pożarów”, niż zaplanowane i długofalowe modyfikacje. Jak wskazuje J. Staniszki, integracja europejska od początku była pewnym dyktatem formy, który miał stopniowo doprowadzić do wyeliminowania aktorów, którzy ją zapoczątkowali, czyli zniesienia wiodącej roli państwa. Kolejne zmiany w formie integracji były kodyfikowane (zmiany traktatowe), ale obecnie nie jest to możliwe do kontynuowania. Kryzys podważył tę formę integracji (w kierunku ponadnarodowym) i do głosu ponownie doszli aktorzy (państwa członkowskie).

Tym samym można podjąć próbę udowodnienia, iż podejmowanym wysiłkom brak jest odpowiedniej normatywnej i aksjologicznej podstawy. Punktem wyjścia są praktyczne, często doraźne i adresowane do konkretnych odbiorców, decyzje, które nie opierają się na uzgodnionej wizji integracji. Nierzadko są one dyktowane aktualną sytuacją polityczną, która wpływa na ostateczną treść tych decyzji. Tymczasem punktem wyjścia powinny być projekty normatywne i zasady, dzięki którym można by nakreślić wizję instytucjonalną, określić sfery rządzenia i zarządzania w UE. Bez tego obydwie sfery działalności przenikają się, wprowadzając wymieszanie ról, wypełnianych przez poszczególne podmioty. Zarządzanie ma zawsze z konieczności charakter reaktywny, jest instytucjonalną reakcją na konkretną sytuację. Rządzenie jest – w fazie początkowej – formułowaniem generalnej dyrektywy postępowania, podporządkowanej osiągnięciu określonej – przez instytucję władczą – wartości, jakiegoś zgeneralizowanego celu. Proces jego wyznaczenia (procesu rządzenia) jest zasadniczo odmienny od czynności zarządzania. Stałe dokonywanie zmian poprzez zarządzanie powoduje pogłębianie stanu faktycznego. Uzyskany efekt odbywa się poprzez kreowanie stanu zastanego. Ten z kolei utrudnia późniejsze dokonywanie zmian zamierzonych, celowych (nakreślenie faktyczności). Wspomniana już wcześniej prof. Staniszki używa pojęcia praktyki otwartego konstytucjonalizmu dla scharakteryzowania istoty rozwoju projektu integracyjnego. Określa go, jako: „(...) praktykę ciągłych reinterpretacji, wyłączeń, oscylacji we wspólnym dla wszystkich polu i renegocjacji jego granic (...)” (Staniszki 2012: s. 86). Takie podejście oznacza możliwość stosowania różnych narzędzi przez różnych uczestników wspólnoty oraz stosowania różnej intensywności obowiązująca-

nia poszczególnych norm, jak też na różną formę obowiązywania tych samych norm w praktyce prawnej danego państwa (Staniszkiś określa to mianem ekonomii norm i nowej ontologii prawa).

Większość zmian i reform w sposobie funkcjonowania struktur integracyjnych pojawiło się jako odpowiedź na wyzwania w procesie integracji. Jak, zauważa Z. Czachór: „Deficyt reform o charakterze ustrojowym wywoływał konieczność prowadzenia ciągłej korekty niejednokrotnie eksperymentalnych rozwiązań integracyjnych. Skutkowało to uznaniem za obowiązującą zasadę permanentnej zmiany realizowanej w postaci kolejnych rewizji traktatowych oraz doraźnych działań *ad hoc*” (Czachór 2004: s. 99). Ustanawiając schemat instytucji dla Wspólnot, ich twórcy nie zdawali sobie sprawy z przyszłego tempa rozwoju integracji, zarówno w zakresie nowych celów, jak też kolejnych państw przystępujących do Wspólnot. Z tego powodu zmiana stała się permanentną potrzebą w systemie politycznym stale przekształcającej się Unii Europejskiej (wcześniej Wspólnot Europejskich). Z drugiej strony jak się wydaje, nie udało się opracować, ani tym bardziej zastosować jednego scenariusza, który kierowałby tymi przekształceniami. Jak się wydaje: „W kontekście Unii Europejskiej – konstrukcji policentrycznej i wielopoziomowej – nie ma jednego projektu zmian instytucjonalnych – z reguły projektów jest kilka i to najczęściej ze sobą sprzecznych. Dlatego też dynamika reformy instytucjonalnej jest następstwem ciągłego ścierania się między sobą konkurencyjnych projektów zmian” (Trzaskowski 2005: s. 73). Nie to jednak jest kwestią kontrowersyjną ani dyskusyjną. Wielość pomysłów o zróżnicowanych konotacjach ideologicznych jest naturalną konsekwencją strukturalnej złożoności UE. Nie jest także uzasadnione oczekiwanie na zaistnienie ściśle zaplanowanego i nienaruszalnego schematu reform. Chodzi raczej o coś w rodzaju złotych reguł modernizacji, które stanowiłyby drogowskaz na mapie rozwoju Unii Europejskiej. W szczególności taki scenariusz powinien towarzyszyć Unii od momentu jej wejścia na ścieżkę intensywnych zmian politycznych, czyli od 1992 roku. Te zezwoliłyby na bardziej spójny rozwój ekonomiczny z uwzględnieniem wyzwań wynikających ze środowiska politycznego. Przemiany w Europie Środkowo-Wschodniej, a następnie akcesje nowych państw szybko ukazały braki we wcześniej dokonywanych reformach instytucjonalnych. Nie uwzględniano w tych modyfikacjach czynnika jakościowego, jaki będzie efektem włączenia kilkunastu nowych państw. Koncentracja na efektach ekonomicznych, jakie miało przynieść rozszerzenie z 2004 roku, przesłaniała wyzwania strukturalno-instytucjonalne.

Brak konsekwentnie zaplanowanej i realizowanej zmiany w systemie politycznym Unii Europejskiej widoczny jest chociażby w ukształtowanej praktyce stosowania prze-

pisów traktatowych proponujących konferencję międzyrządową, przygotowującą kolejne zmiany traktatowe w nowo tworzonych modyfikacjach. Wygląda to zatem w ten sposób, iż traktat z Maastricht przewidywał zmiany wprowadzone traktatem z Amsterdamu, a ten z kolei zakładał kolejną modyfikacją zrealizowaną przez traktat z Nicei. Ten ostatni natomiast przewidywał w 2004 roku kolejną konferencję międzyrządową poświęconą reformie instytucjonalnej. Dopiero Traktat z Lizbony jako obowiązująca aktualnie modyfikacja, nie zawiera przepisu o planowanej zmianie. Wręcz przeciwnie, znajduje się w nim sformułowanie, iż państwa członkowskie uznają, że Unia Europejska osiągnęła stan stabilnego rozwoju. Nie oznacza to jednak końca reformowania systemu politycznego Unii Europejskiej.

Ocena takiego sposobu modernizowania może być różna w zależności od przyjętego założenia na temat oczekiwanych mechanizmów sprawowania władzy w UE. W przypadku UE mamy do czynienia ze stałym przeplataniem się mechanizmów rządzenia i zarządzania. Natura mechanizmów zarządzania polega głównie na podejmowaniu decyzji, które mają prowadzić do skutecznych i efektywnych rozwiązań. Są one w rzeczywistości wypełnieniem wcześniej już podjętych rozstrzygnięć o mniej lub bardziej ogólnych założeniach. W przypadku rządzenia mamy do czynienia także z procesem decyzyjnym, jednak jest on pierwotny w stosunku do tego, który dotyczy zarządzania i towarzyszy mu bardziej lub mniej złożony kontekst ideologiczny. Ta różnica, wynikająca, z założeń wstępnych zachodzących procesów decyzyjnych, jak też charakteru aktorów i płaszczyzn, jakich one dotyczą, sprawia, iż planowane i wprowadzane zmiany w strukturach rządzonych i zarządzanych także odznaczają się odmiennosiami. Rządzenie opiera się o strukturę rządu, umocowaną konstytucyjnie, w ramach której funkcjonuje aparat przymusu charakterystyczny dla państwa. Aktorzy są tutaj przewidywalni, a płaszczyzną rozgrywania się wydarzeń jest państwo. Natomiast: „Do ogólnej charakterystyki pojęcia nowego zarządzania w integracji europejskiej Simon Hix zaproponował następujące wyznaczniki: po pierwsze, jest to proces polityczny, w którym monopol państwa zostaje podważony przez włączenie doń »wszystkich działań społecznych, politycznych i administracyjnych aktorów, którzy prowadzą, sterują, kontrolują lub zarządzają społeczeństwem«; po drugie, relacje między aktorami publicznymi i niepublicznymi mają charakter policentryczny i nie-hierarchiczny; po trzecie, zasadniczą funkcją takiego systemu jest regulacja, a nie redystrybucja” (Szczerski 2005: s. 11). Wydaje się, że w UE przeważa myślenie i działanie w kategoriach osiągnięcia zmian przy wykorzystaniu metod zarządzania. W związku z tym obserwowane wysiłki nie przynoszą oczekiwanych rezultatów. Kolejne dokumenty traktatowe nie wchodzą



w życie lub powodują zmiany, które nie rozwiązują problemów w funkcjonowaniu UE. Nie jest rozwiązaniem opracowywanie kolejnych dokumentów, planujących nowe rozwiązania strukturalne lub strategie rozwojowe, gdyż nie w tym sensie należy rozumieć dążenie do zaistnienia pełniejszej normatywnej i aksjologicznej podstawy dla integracji europejskiej. Jak zauważył Józef Fiszer: „Unia Europejska nadal zbyt wiele czasu poświęca na tworzenie nowych instytucji i strategii na papierze, a mniej na ich wcielanie w życie, co wyraźnie widać m.in. przy analizie jej polityki wschodniej i wysiłków na rzecz przewycięzania kryzysu finansowego w strefie euro” (Fiszer 2013: s. 130).

Ostatni kryzys finansowy w UE jest bardzo dobrym przykładem dla pokazania fragmentaryczności i kontekstowości zmian wprowadzanych w rozwiązaniach prawnych i instytucjonalnych tej struktury. Według Tomasza Grosse: „Po pierwsze [kryzys] unoczniał zasadniczą przyczynę, dla której niezbędne reformy w strefie euro są opóźniane, rozważane lub jedynie cząstkowe. Jest nią narastająca rywalizacja między głównymi państwami eurolandu: Francją i Niemcami oraz ich sojusznikami. Reprezentują one dwie odmienne taktyki wychodzenia z kryzysu i trudno znaleźć między nimi obszar kompromisu” (Grosse 2013: s. 1). Poszukiwanie przez poszczególne państwa członkowskie jak najlepszej pozycji w UE i jak najlepszych uwarunkowań dla spełnienia swoich interesów sprawia, iż wspólne postrzeganie przyszłych kierunków rozwoju nie może stanowić założenia dla poszukiwań spójnego nurtu rozwoju integracji. Przyjęte na początku procesu integracyjnego założenie neofunkcjonalistyczne i kierowanie się myślą, iż najważniejsze jest wykonywanie poszczególnych zadań, bez głębszej refleksji ideologicznej i perspektywistycznej sprawiło, iż zmiana, mimo że przewidywana i pożądana, nie była w jakiś szczególny sposób zaplanowana. Od samego początku integracji trudno było wyraźnie określić, która z głównych koncepcji stanowi cel ostateczny procesu. Federacja, konfederacja czy inne pośrednie formy zawsze przeplatały się w wizjach i praktycznych pomysłach integracyjnych.

## Podsumowanie

Unia Europejska jest bardzo złożonym systemem, co z pewnością uzasadnia trudności w wyznaczeniu mechanizmu zmiany, jak też w sposobie jej przeprowadzenia. Jednak ta sama złożoność nie powinna być przyczyną braku jasno określonych i wypełnianych założeń wyjściowych, dzięki którym modyfikowana struktura rozwija się, przynajmniej do pewnego stopnia, w sposób racjonalny i przewidywalny. W przypadku

UE mamy do czynienia z uwarunkowaniami, które utrudniają osiągnięcie takiego stanu. Problemem jest oddziaływanie czynników zewnętrznych, takich jak na przykład sytuacja międzynarodowa. Każde z państw członkowskich indywidualnie i zgodnie z własnym interesem narodowym może odczytywać to samo wydarzenie, co osłabia spójność systemu i utrudnia czytelny przekaz stanowiska UE w kierunku otoczenia międzynarodowego. Podobnie problematyczne jest oddziaływanie wynikające z systemów politycznych państw członkowskich, które nie rezygnując z własnych dążeń i interesów narodowych, „bombardują” Unię Europejską licznymi oczekiwaniami. Połączenie ich w spójną całość i opracowanie na ich podstawie propozycji modyfikacji staje się w tej sytuacji zabiegiem bardzo trudnym.

Normatywne podstawy rozwoju i funkcjonowania struktur integracyjnych, zawarte w traktatach, nie stanowią, jak już było wielokrotnie powtarzane, jedynych uwarunkowań zmian dokonywanych w systemie politycznym UE. Są one jedynie ramami określającymi technikę przeprowadzania tych zmian i prawomocnego ich wprowadzania do systemu prawa. Nie pozwalają jednak na zrozumienie charakteru zmian i czynników wpływających na sposób jej przeprowadzania, ani też na przyczyny decydujące o sukcesie lub porażce w jej urzeczywistnieniu.

UE ma zdolność do permanentnej zmiany. Zapewnia jej to swoistą równowagę, o którą niełatwo w tak złożonej strukturze. Biorąc pod uwagę specyfikę systemu europejskiego ta metoda, jak i wiele wcześniej opisanych cech rozwoju UE, nie powinny zaskakiwać ani wzbudzać zbyt krytycznych uwag. Można niektóre z nich poddawać pewnym ocenom, wskazującym na mniej lub bardziej efektywne rezultaty z nich wynikające. Jednak, jak było też podkreślane w tekście, praktyka wprowadzania zmian, opartych na swoistym obchodzeniu prawa europejskiego lub takim jego interpretowaniu, aby wspierać założone, politycznie uzasadnione zmiany, podlega już krytycznym ocenom. Taka zmiana podważa sens fundamentalnych założeń, na jakich została zbudowana Wspólnota Europejska. Dobrze ilustruje to sytuacja wprowadzenia zmiany do art. 136 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, dotyczącego warunków działania strefy euro. Decyzję o ustanowieniu stałego mechanizmu służącego ochronie stabilności finansowej strefy euro jako całości (europejskiego mechanizmu stabilizacyjnego) podjęto podczas spotkania Rady Europejskiej w dniach 16–17 grudnia 2010 roku. Dla jego wprowadzenia konieczna była zmiana art. 136 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE). Odbyło się to w trybie uproszczonym, w trybie art. 48 ust. 6 TUE przez Radę Europejską. Decyzja Rady Europejskiej zapadła 25 marca 2011 roku, a po ratyfikacji w państwach członkowskich weszła w życie 1 maja 2013 roku

Decyzja 2011/199/UE. Problematicznym w tym przypadku jest z jednej strony tryb, jakim posłużono się dla wprowadzenia zmiany, jak też okoliczności samej zmiany. Posługując się jednym z porównań, jakie pojawiły się w związku z tym wydarzeniem, można stwierdzić, iż mamy do czynienia z rodzajem konwulsyjnych zmian traktatowych. W miejsce przygotowanych wcześniej i przewidzianych modyfikacji pojawia się konieczność zmiany nagłej i wywołującej kontrowersje z punktu widzenia spełnienia zasad traktatowych (zmiany wprowadzane trybem art. 48 TUE nie mogą zmniejszać, ani zwiększać kompetencji Unii).

Innym przykładem wskazującym na „konwulsyjność” zmian wprowadzanych w UE jest decyzja o przyjęciu Traktatu o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w Unii Gospodarczej i Walutowej w marcu 2012 roku. Pomijając merytoryczne uzasadnienie wprowadzenia tej zmiany (umożliwienie dokonania zmian strukturalnych w państwach Eurolandu), problemem jest, iż zyskała ona jedynie podstawą prawną jako umowa międzynarodowa, zawarta poza prawem unijnym. Wprowadzając istotne modyfikacje dla dużej części państw członkowskich, posłużono się mechanizmem spoza prawa wspólnotowego.

W świetle wskazanych powyżej przykładów można uznać, iż kryzys stał się bardzo interesującym laboratorium obserwacyjnym dla wielu zjawisk rozgrywających się w UE. Unaoczniał on bowiem nie tylko problemy walutowe, ale też wiele innych prawidłowości rządzących systemem UE. Widać wyraźnie, iż nieprzemyślane rozwiązania, pozbawione silnej bazy normatywnej i aksjologicznej prowadzą do doraźnych modyfikacji, nie stanowiących procesu zmian, ale jedynie pojedyncze zdarzenia. Tak rozumiana zmiana, czy raczej w ujęciu Niklasa Luhmanna szereg zdarzeń, nie mogą stanowić przejawów procesu modernizacji w procesach integracji europejskiej.

### **Bibliografia:**

- ALMOND Gabriel A. (1956), *Comparing Political Systems*, „Journal of Politics” t. 18, nr 2.
- BACHE Ian, FLINDERS Matthew (2004), *Multi-level Governance*, Oxford.
- CZACHÓR Zbigniew (2004), *Zmiany i rozwój w systemie Unii Europejskiej po Traktacie z Maastricht*, Wrocław.
- DECYZJA 2011/199/UE Rady Europejskiej z dnia 25 marca 2011 r. w sprawie zmiany art. 136 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej w odniesieniu do mechanizmu stabilności dla państw członkowskich, których walutą jest euro, Dz. Urz. UE 2011 L 91 z 6.04.2011.
- EASTON David (1957), *An Approach to the Study of Political Systems*, “World Politics”, t. 9, nr 5.

- ERIKSEN Erik Oddvar, FOSSUM John Erik (2000), *Conclusion. Legitimation through deliberation*, w: Erik Oddvar Eriksen, John Erik Fossum (red.), *Democracy in the European Union. Integration through deliberation?*, Routledge 2000.
- FISZER Józef M. (2013), *Szanse i zagrożenia dla modernizacji Unii Europejskiej w dobie kryzysu i kształtowania się nowego ładu globalnego*, w: Józef M. Fiszer, Mikołaj J. Tomaszuk (red.), *Zarządzanie procesem integracji i modernizacja Unii Europejskiej*, Warszawa.
- FOLLESDAL Andreas KOSLOWSKI Peter (red.) (1998), *Democracy and the European Union*, Berlin and Heidelberg.
- GROSSE Tomasz Grzegorz (2011), *Europeizacja jako mechanizm władzy: przykład funkcjonowania strefy euro*, w: Uniwersytet Rzeszowski Katedra Teorii Ekonomii i Stosunków Międzynarodowych, Zeszyt nr 19 *Nierówności społeczne a wzrost gospodarczy. Modernizacja dla spójności społeczno-ekonomicznej*, [www.ur.edu.pl/pliki/Zeszyt19/01.pdf](http://www.ur.edu.pl/pliki/Zeszyt19/01.pdf) (10.07.2014).
- GROSSE Tomasz Grzegorz (2013), *Rywalizacja francusko niemiecka i „złoty kaftan” europeizacji. Kryzys euro w perspektywie 2012 roku*, <http://www.pte.pl/pliki/2/1/Kryzys%20w%202012%20roku%20T.%20Grosse.pdf> (10.07.2014).
- HIX Simon (2010), *System polityczny Unii Europejskiej*, Warszawa.
- KLAUS Katarzyna (2004), *Pojęcie i źródła deficytu demokracji w UE*, „Przegląd Europejski”, nr 2.
- KRZYSZTOFEK Kazimierz, SZCZEPAŃSKI Marek S. (2005), *Zrozumieć rozwój. Od społeczeństw tradycyjnych do informacyjnych*, Katowice.
- LEONARD Mark (2000), *Sposób na Europę. Pomiędzy federalizmem a Europą narodów*, Warszawa.
- LUHMANN Niklas (2007), *Systemy społeczne*, Kraków.
- ŁASTAWSKI Kazimierz (2011), *Specyficzny charakter systemu politycznego Unii Europejskiej*, „Polityka i społeczeństwo”, nr 8.
- MARKS Gary, HOOGHE Liesbet, BLANK Kermit (1996), *European Integration from the 1980s: State Centric v. Multi-level Governance*, „Journal of Common Market Studies”, t. 34, nr 3.
- MIENKOWSKA-NORKIENE Renata (2013), *Wielopoziomowe rządzenie w przestrzeni ponadnarodowej – charakterystyka w kontekście globalizacji i europeizacji*, „Studia Politologiczne”, vol. 27.
- NUGENT Neil (2012), *Unia Europejska. Władza i polityka*, Kraków.
- RIEDEL Rafał (2010), *Europeizacja – koncepcje i agenda badawcza*, w: Anna Pacze-

- śniak, Rafał Riedel (red.), *Europeizacja: mechanizmy, wymiary, efekty*, Oslo-Toruń-Wrocław.
- RUSZKOWSKI Janusz (2010), *Ponadnarodowość w systemie politycznym Unii Europejskiej*, Warszawa.
- STANISZKIS Jadwiga (2012), *Zawładnąć! Zarys procesualnej teorii władzy*, Warszawa.
- STEIN Michael, TURKEWITSCH Lisa (2010), *Multilevel Governance and Federalism: Closely Linked or Incompatible Concepts*, „Participation Bulletin of the International Political Science Association”, t.34, nr 2.
- SZCZERSKI Krzysztof (2005), *Administracja publiczna w modelu zarządzania wielopasmowego. Wyzwania dla rozszerzonej Unii Europejskiej – przypadek Polski*, Warszawa.
- SZCZERSKI Krzysztof (2011), *Unia Europejska jako polityczny oksymoron. Wewnętrzne sprzeczności integracji: siła czy słabość?*, w: Antoni Kukliński, Jacek Woźniak (red.), *Unia Europejska. Dylematy XXI wieku*, Kraków.
- TOMASZYK Mikołaj J. (2013), *Koordinacja polityki europejskiej w dobie kryzysu ekonomicznego Unii Europejskiej – przykład Polski i Republiki Federalnej Niemiec*, w: Józef Fiszer, Mikołaj J. Tomaszuk (red.), *Zarządzanie procesem integracji i modernizacja Unii Europejskiej*, Warszawa
- TRZASKOWSKI Rafał (2005), *Dynamika reformy systemu podejmowania decyzji w Unii Europejskiej*, Warszawa.
- WIERZCHOWSKA Anna (2008), *System instytucjonalny Unii Europejskiej*, Warszawa.
- WIERZCHOWSKA Anna (2011), *Istota zjawiska modernizacji. Modernizacja w kontekście procesu integracji europejskiej*, w: Konstanty Adam Wojtaszczyk (red.) *Modernizacja Unii Europejskiej*, Warszawa.
- WIERZCHOWSKA Anna (2012), *Deficyt demokracji a reprezentatywność i legitymizacja instytucji unijnych*, w: Konstanty Adam Wojtaszczyk, Jolanta Szymańska (red.) *Deficyt Demokracji w Unii Europejskiej*, Warszawa.
- WISZNIOWSKI Robert (2008) *Europejska przestrzeń polityczna. Zachowania elektoratu w wyborach do Parlamentu Europejskiego*, Wrocław.