

Źródła zróżnicowanej integracji Unii Europejskiej

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

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

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

Streszczenie

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

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

Sources of differentiated EU integration

Abstract

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

1. Pierwotne źródła zróżnicowanej integracji

1.1. Motywacje państw członkowskich

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

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

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

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

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

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

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

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

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