

OLGA BARBURSKA*

Unia Europejska bardziej federalna, konfederalna czy elastyczna? Debata nad modelami integracji europejskiej**

Abstrakt

Celem artykułu jest analiza stanu debaty nad niezwykle ważnym dla Unii Europejskiej problemem aksjologicznym, jakim jest określenie optymalnego modelu funkcjonowania procesów integracyjnych toczących się w ramach UE. Analiza ta prowadzona jest w formie uzasadnienia hipotezy badawczej mówiącej, że Unia ma obecnie do wyboru trzy zasadnicze modele: federalny, konfederalny i oparty na tzw. elastycznej integracji. Stawiając pytania badawcze dotyczące każdego z tych modeli Autorka dokonuje oceny ich wad i zalet, kończąc swoje rozważania wyciągnięciem wniosku, że koncepcja elastycznej integracji zdaje się najlepiej sprzyjać niezbędnym reformom politycznym i instytucjonalno-prawnym w Unii Europejskiej.

Słowa kluczowe: Unia Europejska, federalizm, konfederalizm, elastyczna integracja.

Wprowadzenie

Jedną z podstawowych przyczyn poważnego kryzysu, jaki przeżywa obecnie Unia Europejska, jest utrzymywanie się strukturalnych i funkcjonalnych słabości dotyczących

* Centrum Europejskie Uniwersytetu Warszawskiego, o.barburska@uw.edu.pl

** Tekst napisano na podstawie badań prowadzonych w ramach projektu „CEWSE – Centre of Excellence at Warsaw School of Economics on European Union’s Security and Stability in a new Economic, Social & Geopolitical Settlement” współfinansowanego przez Unię Europejską w ramach Programu Erasmus+ (Decision No: 575418-EPP-1-2016-1-PL-EPPJMO-CoE).

zarówno założeń ideologiczno-politycznych, na jakich opiera się jej funkcjonowanie, jak też mechanizmów wprowadzania tych założeń w życie. Najważniejszą słabością wydaje się brak wyraźnie zarysowanej dalekosiężnej wizji europejskich procesów integracyjnych, czyli brak określenia ich *finalité politique* (Wojnicz et al. 2015). Zagadnienie to stanowi przedmiot ożywionych polemik zarówno polityczno-ideologicznych, jak i badawczych, gdyż, jak określił to Zbigniew Czachór, „niezbędnie konieczne jest precyzyjne zdefiniowanie wizji Unii, także w kontekście przyszłości integracji” (Czachór 2015: 13). Problem ten oznacza po prostu konieczność znalezienia i ewentualnego wdrożenia w życie optymalnego modelu integracyjnego, zgodnie z którym UE powinna się rozwijać obecnie i w przyszłości.

Zasadniczym celem niniejszych rozważań jest najpierw prezentacja, a następnie analiza debaty nad tym niezwykle ważnym dla Unii Europejskiej problemem aksjologicznym. W udzieleniu odpowiedzi na pytanie, jakie modele powinny być przy tym brane pod uwagę, pomocne może być postawienie właściwej hipotezy badawczej. Zakłada ona, że z aksjologicznego punktu widzenia UE stoi aktualnie przed koniecznością dokonania historycznie kluczowego wyboru, od którego zależeć będą jej przyszłe losy. Unia musi bowiem rozstrzygnąć – i to czym prędzej oraz wbrew poglądom negującym wagę tego wyboru – następujący dylemat: albo dalej rozwijać swoje struktury ponadnarodowe i umacniać kompetencje wspólnotowe we wszystkich dziedzinach (co zakłada bardziej stanowcze wprowadzanie modelu federalistycznego i metody wspólnotowej), albo utrzymać obecny model mieszany (w dużym stopniu oparty na modelu konfederacyjnym i współpracy międzyrządowej w połączeniu z elementami neofunkcjonalizmu), albo też rozwijać nowe formy działalności oparte na modelu szeroko pojmowanej tzw. zróżnicowanej czy też elastycznej integracji wykorzystującej w praktyce mechanizmy wszystkich pozostałych modeli.

Rozwinięcie i uzasadnienie tak pojmowanej hipotezy wymagają postawienia kilku pytań badawczych. Pierwsze z nich, mające charakter wprowadzający, dotyczy tego, w jaki sposób można oceniać model już istniejący i funkcjonujący w praktyce. Kolejne dwa pytania mają bardziej zasadnicze znaczenie i wymagają określenia tego, jakie zalety oraz wady mają najważniejsze modele integracyjne mogące mieć tu zastosowanie. Innymi słowy, konieczne jest dokonanie charakterystyki najpierw modeli najbardziej znanych i podstawowych, czyli federalizmu i konfederalizmu, a następnie – zyskującego na znaczeniu modelu opartego na zasadach zróżnicowanej/elastycznej integracji.

Przed przejściem do dalszych rozważań należy wskazać, że dokonywanie wyboru modelu rozwojowego UE tak naprawdę ma charakter wyboru *stricte* ideologicznego i politycznego, a nie merytorycznego. Nie mamy tu bowiem do czynienia z obiektywnie

złym czy dobrym rozwiązaniem. Przyjęcie określonego modelu zależy przecież od preferencji ideologiczno-politycznych decydentów oraz społeczeństw państw unijnych, biorących pod uwagę różne, mniej lub bardziej racjonalne argumenty oraz uwzględniających także rozmaicie pojmowane interesy narodowe. Z badawczego punktu widzenia można jedynie podejmować próby zbadania i określenia, jakie konkretne rozwiązania najlepiej służą realizacji przyjętych założeń.

Jeśli chodzi o kwestię oceny aktualnie funkcjonującego modelu integracji europejskiej, to jest on obiektem mniej lub bardziej ostrej krytyki. Do jego zdecydowanych krytyków należy m.in. Giandomenico Majone, zaliczający się zresztą do grona badaczy określających ten model nie tyle jako łączący elementy metody wspólnotowej z międzyrządową, ale jako mający przede wszystkim charakter neofunkcjonalny (Majone 2014; Cianciara 2015: 170–172). Autor ten jest przekonany, że obecny model jest skazany na porażkę przede wszystkim dlatego, że zakłada ekstrapolację modelu państwa narodowego na poziom ponadnarodowy, czyli dąży do stworzenia swoistej „Unii westfalskiej”. Dla poparcia swej tezy Majone przytacza cztery główne argumenty.

Po pierwsze, obecny model skupia się na samym procesie integracyjnym, a nie na uzyskiwaniu konkretnych rezultatów – jako przykład przytoczona jest Unia Gospodarcza i Walutowa (UGiW), której głównym celem ma być nie uzyskanie efektywności ekonomicznej, ale uruchomienie procesu politycznego dążącego do unii politycznej. Po drugie, obecny model integracji ma ułomności, dotyczące przeceniania znaczenia i kompetencji unijnych instytucji ponadnarodowych (które w istocie nie gwarantują sprawnej realizacji polityk wspólnotowych); stosowania podejścia harmonizacyjnego, czyli stosowania zasady „jedno dla wszystkich”, która nie sprawdza się w warunkach narastającego zróżnicowania w ramach całej UE; występowania w związku z powyższym nadmiernego centralizmu oraz braku elastyczności i wreszcie braku mechanizmu pozwalającego na pociąganie decydentów unijnych do politycznej odpowiedzialności za ich działalność.

Następny argument przeciwko aktualnemu modelowi integracji podnoszony przez Majone dotyczy problemu faktycznie nieograniczonych oraz niejasnych kompetencji organów i instytucji UE, które nie dysponują przy tym odpowiednimi środkami czy zasobami, aby móc odpowiednio działać. Oznacza to, że Unia realizuje ambitne przedsięwzięcia (jak wspomniana UGiW) nie biorąc pod uwagę – zgodnie z tym, co autor ten nazywa „polityczną kulturą totalnego optymizmu” – obiektywnych uwarunkowań i ograniczeń. Ostatni, czwarty argument obejmuje zarzut, że istniejący model integracji europejskiej opiera się na prawie i sankcjach, a nie na koordynacji i zachętach. Stanowi to nie tylko przejaw braku zaufania w stosunkach między

państwami członkowskimi oraz między nimi a instytucjami unijnymi, ale także duże obciążenie dla funkcjonowania całej Unii. Zwiększa to bowiem tzw. koszty transakcyjne (zapewniające wiarygodność zobowiązań), jak również sprzyja nadmiernej centralizacji i zarazem biurokratyzacji, dotyczącej m.in. konieczności monitorowania działań państw i instytucji unijnych zgodnie z obowiązującymi regułami gry.

Jak widać, funkcjonujący obecnie model integracji w ramach Unii Europejskiej może być w sposób zasadny obiektem surowej krytyki. Opiera się ona na zarzutach dotyczących zarówno przyjęcia w ramach tego modelu szeregu błędnych założeń wyjściowych, jak też ich niewłaściwej implementacji. W sumie od początku bardzo ograniczało to i nadal ogranicza jego skuteczność, o czym świadczą chociażby sytuacje kryzysowe, w jakich Unia obecnie się znajduje. Skuteczność tę dodatkowo osłabiają takie negatywne zjawiska (zasługujące na odrębne potraktowanie), jak tzw. deficyt demokratyczny wpisany w cały unijny system ustrojowy, a także kryzys legitymizacji społecznej w odniesieniu do integracji europejskiej (Kubin 2010). Skoro istniejące rozwiązania są wadliwe, to nasuwa się pytanie, jak powinien wyglądać optymalny model rządzący funkcjonowaniem Unii Europejskiej?

1. Unia bardziej wspólnotowa czy międzyrządowa?

Przebieg europejskich procesów integracyjnych po II wojnie światowej kierował się pewną logiką wywodzącą się z występowania w ich ramach dwóch podstawowych modeli. Wprawdzie konkurowały one ze sobą, a ich stosowanie połączone było w określonej mierze z wykorzystaniem podejścia neofunkcjonalnego, to jednak w efekcie powstawał oryginalny model mieszany. Niemniej wydaje się, że – wbrew wątpliwościom co do ich znaczenia podnoszonym przez niektórych badaczy i polityków – największy wpływ na kształt instytucjonalno-prawny oraz samo funkcjonowanie Wspólnot Europejskich/Unii Europejskiej miały: model federalistyczny (utożsamiany z metodą wspólnotową) oraz model konfederacyjny, stosowany jako metoda międzyrządowa (Barburska, Milczarek 2013, 106–114).

Nie ulega wątpliwości, że spośród obydwu tych koncepcji model konfederalistyczny proponował rozwiązania mniej spektakularne i zarazem bardziej zachowawcze. Nawiązywał on do znanej i „oswojonej” w europejskiej praktyce oraz myśli politycznej idei luźnej współpracy w pełni suwerennych państw – co w rozmaitych konfiguracjach było przecież cechą charakterystyczną Europy przez całe stulecia.

Natomiast model federalistyczny, opierający się na bogatym dorobku europejskiej i amerykańskiej myśli federalistycznej, stanowił propozycję bardziej ambitną i jednocześnie bardziej kontrowersyjną. Postulował on bowiem w swej wersji maksymalistycznej, aby ostatecznym celem procesów integracyjnych było powstanie europejskiego superpaństwa czy też Stanów Zjednoczonych Europy.

Z tego względu idee federalistyczne są bardziej znane, a zapewne także bardziej eksponowane przez swych zazwyczaj aktywnych zwolenników, do których należało i należy szerokie grono prominentnych polityków, reprezentujących zresztą różne opcje ideologiczno-polityczne. Zostawiając już na boku grono tzw. Ojców Europy z lat 40. i 50. XX w., spośród działaczy współczesnych można wymienić przykładowo takich zwolenników modelu federalistycznego, jak Jacques Delors (z jego ideą „Wielkiej Europy”) czy Joschka Fischer, ze swoim apelem o większą federalizację UE wygłoszonym w 2000 r. Kompleksowy projekt w tym zakresie zgłosiła w 2013 r. grupa znanych polityków (w tym Romano Prodi, Tony Blair, Gerhard Schröder i Marek Belka), wzywająca do zdecydowanego zacieśnienia integracji zgodnie z modelem wspólnotowym (Góralczyk 2014: 185–185). Niektóre ze składanych propozycji nie tylko opierały się na ogólnych założeniach federalizmu, ale przewidywały bardzo konkretne, czasami dosyć szczegółowo rozpisane przedsięwzięcia. Wydaje się, że warto je zaprezentować po to, aby lepiej rozumieć tok myślenia zwolenników europejskiego federalizmu.

Tak np. w 2014 r. ówczesna komisarz ds. sprawiedliwości Viviane Reding wystąpiła z bardzo daleko idącym projektem o charakterze federalistycznym przewidującym przekształcenie Unii Europejskiej w „Stany Zjednoczone Europy”. Nowa struktura byłaby swoistym europejskim superpaństwem, które przejęłoby większość kompetencji rządów państw członkowskich wchodzących w skład tej nowej federacji. Komisja Europejska miałaby być głównym organem wykonawczym (a więc *de facto* centralnym rządem tego superpaństwa), mającym uprawnienia władcze wobec egzekutyw krajowych. Natomiast pełną władzę ustawodawczą sprawowałby parlament składający się z dwóch izb: niższej pochodzącej z wyborów bezpośrednich oraz senatu, w skład którego wchodziłiby przedstawiciele państw członkowskich. Uprawnienia tego nowego parlamentu byłyby większe niż krajowych władz ustawodawczych, a z kolei rola Rady Europejskiej sprowadzona byłaby do funkcji konsultacyjnych. Podobne poglądy głosił w tym czasie także europoseł Daniel Cohn-Bendit (niegdysiejsza ikona lewicowych ruchów kontestacyjnych), którego zdaniem silne, dysponujące sprawnymi organami ponadnarodowymi „europejskie państwo federalne wydaje się być jedyną realną i trwałą strukturą dla mieszkańców Starego Kontynentu” (*W Europie powstanie...* 2014; Henzel 2016).

Obecnie jednym z czołowych zwolenników takich rozwiązań jest „główny federalista Europy”, jak nazywany jest Guy Verhofstadt, były premier Belgii i obecnie szef frakcji ALDE¹ w Parlamencie Europejskim. Uważa on, że w Unii Europejskiej jest za dużo ustaleń międzyrządowych i wykorzystywania przez kraje członkowskie prawa weta. Jego zdaniem „potrzebujemy nowej Unii Europejskiej, bo ta, którą mamy teraz ma problem instytucjonalny: nie jest unią, tylko konfederacją państw narodowych” (*Przyszłość UE...* 2016). Co więcej, w grudniu 2016 r. zgłosił on projekt „drastycznego zrationalizowania architektury UE”.

Podobnie jak wcześniej zrobiła to komisarz Reding, zaproponował on przejęcie przez Komisję Europejską roli ogólnounijnego rządu, zajmującego się w szczególności polityką zagraniczną i finansową. Dziedzinami tymi mieli by zajmować się specjalnie powołani ministrowie w randze wiceprzewodniczących Komisji, którzy odpowiadaliby przed Radą UE oraz Parlamentem Europejskim. Te dwa organy miały by być zresztą poważnie zreformowane: Parlament uzyskalby pełnię praw w sprawach budżetowych, a Rada zmieniałaby strukturę, stając się instytucją jednolitą, której dotychczasowe rady tematyczne pełniłyby jedynie funkcje doradcze. W propozycji Verhofstadta duży nacisk położono także na wprowadzenie mechanizmów chroniących UE przed kryzysami gospodarczymi, m.in. w formie ustanowienia nowego „kodeksu konwergencji” oraz systemu monitorowania budżetów państw członkowskich. Pojawił się także (niezbyt jeszcze rozwinięty) postulat wprowadzenia „pełnoprawnej unii obronnej” (Henzel 2016).

Swoje pomysły polityk ten uzupełnił propozycjami zawartymi w jednej z rezolucji Parlamentu Europejskiego z marca 2017 r. Postulował w niej dokonanie zmian traktatowych w takich ważnych dziedzinach jak zarządzanie gospodarką, polityka zagraniczna, prawa podstawowe czy przejrzystość funkcjonowania struktur unijnych. Reformy te miałyby prowadzić m.in. do stworzenia stanowiska unijnego ministra finansów, przekazania Komisji Europejskiej dużej władzy w zakresie implementacji „wspólnej polityki gospodarczej UE” (opartej – co istotne – na oddzielnym budżecie strefy euro) oraz powoływania przewodniczącego Komisji w drodze powszechnych wyborów bezpośrednich przeprowadzanych we wszystkich państwach członkowskich. W odniesieniu do wzmocnienia zasad demokracji i zarazem przejrzystości działań UE Verhofstadt jest przekonany, że „możemy mieć silną, potężną i poważaną Unię”

¹ Chodzi o Porozumienie Liberalów i Demokratów na rzecz Europy, które zgodnie ze swoją nazwą stanowi formację o profilu liberalnym i zarazem najbardziej wspólnotowo nastawioną frakcję w Parlamencie Europejskim.

oraz jednocześnie „silne demokracje narodowe i lokalne”. Co więcej, jego zdaniem „jedno nie może istnieć bez drugiego” (Parlament Europejski 2017).

Na poglądy tego polityka warto zwrócić uwagę również z tego względu, że formułowane przez niego koncepcje zawierają nie tylko praktyczne recepty polityczne, gospodarcze i społeczne, ale opierają się przy tym na szerszej refleksji teoretycznej (Verhofstadt 2007). Wprawdzie promowana przez niego idea federalizmu ma wyraźny wydźwięk liberalny, ale to pokazuje jedynie, że idea ta ma rozmaite wersje i odcienie, a sam Verhofstadt jest zresztą krytykowany za odejście od ortodoksyjnie pojmowanego liberalizmu. Jednym z głównych wątków jego myśli politycznej jest głębokie przekonanie, że „idea Europy federalnej jest przyszłościowa”, gdyż pozwoli na przezwyciężenie głównego zagrożenia stojącego przed Unią Europejską, jakim są „konflikty między nacjonalizmami i grupami etnicznymi” (Verhofstadt 2017, 53).

Program tego polityka składa się z sześciu punktów (Zaremba 2015). Najważniejszy z nich obejmuje koncepcję „nowego federalizmu”, który koncentruje się na klasycznym dla tego nurtu postulacie przekazywania na poziom ponadnarodowych instytucji europejskich jak największych kompetencji sprawowanych obecnie przez państwa narodowe. Zgodnie z przedstawionymi wyżej koncepcjami szczegółowymi miało by to obejmować m.in. stworzenie centralnego rządu oraz urzędu prezydenta Europy. Inne punkty programu Verhofstadta także dotyczą kwestii już przez niego rozwijanych, jak reforma finansów unijnych (które mają „służyć potrzebom społecznym”, a nie jedynie osiąganiu zysków przez finansjerę), polityka ekologiczna (oparta na solidarności ekologicznej, energii odnawialnej, prawie do życia w czystym środowisku itp.) oraz wiążący się z tym „alterglobalizm europejski”, walczący m.in. z łamaniem praw pracowniczych oraz nadużyciami popełnianymi przez wielkie korporacje.

Istotne miejsce w programie federalnym zajmują kwestie dotyczące polityki zagranicznej i bezpieczeństwa Unii Europejskiej. Proponowane jest w nim m.in. stopniowe, rozpisane na etapy powołanie armii europejskiej, będącej uzupełnieniem, a nie konkurencją wobec NATO, jak również bardziej stanowcze przeciwdziałanie głównym zagrożeniom międzynarodowym. Obejmują one przede wszystkim agresywną politykę Rosji oraz kryzys migracyjny, który powinien być rozwiązywany – zgodnie z klasycznymi założeniami federalizmu – głównie na szczeblu unijnym, a nie przez poszczególne państwa członkowskie. Wszystkie powyższe założenia korespondują ze stwierdzeniem, że „Unia Europejska nie może rezygnować z metody wspólnotowej opartej na porozumieniu i kompromisie na rzecz akceptacji dla egoizmów narodowych i państwowych” (Czachór 2015: 13).

Eksponowanie w niniejszych rozważaniach koncepcji federalistycznych nie oznacza, że ich główny konkurent, model konfederacyjny, jest nieobecny w refleksji badawczej i praktyce politycznej Unii Europejskiej. Jak już na to wskazywano, oparta na założeniach tego modelu tzw. metoda międzyrządowa od zawsze była i nadal jest stosowana w funkcjonowaniu Wspólnot Europejskich/Unii Europejskiej. Wciąż stanowi ona ważny element obecnie przeważającego modelu mieszanego, w ramach którego synkretycznie współdziałają dodatkowo elementy federalizmu i neofunkcjonalizmu. Zdaniem niektórych badaczy, w tym zwłaszcza Tomasza G. Grosse, obecnie mamy nawet do czynienia ze „wzrostem znaczenia międzyrządowości”, czego przejawem jest pojawianie się zarówno nowych koncepcji, jak też wprowadzanie ich założeń w życie (Grosse 2015: 116). Dotyczy to np. idei new intergovernmentalism, czyli tzw. nowej międzyrządowości (Bickerton et al. 2015), jak też pojawianie się nowych tendencji w funkcjonowaniu UE, które Grosse określa jako „asymetryczna konfederacja”².

Nadal ścierają się wizje reprezentujące obydwa główne modele integracji europejskiej. Świadczy o tym fakt, że znaczna część polityków, komentatorów i badaczy prezentujących podejście opowiadające się za rozwojem modelu konfederacyjnego opartego na współpracy międzyrządowej jednocześnie neguje użyteczność rozwiązań wspólnotowych. Tak np. polski minister spraw zagranicznych Włodzimierz Cimoszewicz już w 2002 r. mówił: „Dziś na europejski federalizm nie ma przyzwolenia” (cyt. za Góralczyk 2014, 181). Obecnie inny Polak, przewodniczący Rady Europejskiej Donald Tusk, także opowiada się przeciwko ortodoksyjnie pojmowanemu federalizmowi. Twierdzi on, że należy zwalczać „utopię Europy bez państw narodowych” i uznaje za obsesyjną „ideę natychmiastowej i pełnej integracji”, której, jego zdaniem, zwykli obywatele UE bynajmniej nie popierają (Speech by... 2016).

Także w odniesieniu do debaty o tym, jaki model rozwojowy Unii Europejskiej najlepiej może przysłużyć się wzmocnieniu jej pozycji w świecie, pojawiają się ewidentne odniesienia do użyteczności obydwu modeli: federalizmu i konfederalizmu (Barburska 2017: 28; Barburska 2016: 12–13). Jako przykład opinii badaczy polskich można przytoczyć zdanie Teresy Łoś-Nowak, według której uwspólnotowienie unijnej polityki zagranicznej „staje się konieczne, jeśli Unia chce być aktorem ważnym, współdecydującym o polityce światowej” (Łoś-Nowak 2004: 11). Także dla Bogdana Góralczyka „bez dalszej federalizacji, opierając się tylko na luźnej

² Cechą „asymetrycznej konfederacji” ma być „nierówna dystrybucja władzy między państwami największymi i najsilniejszymi gospodarczo a tymi słabszymi, mniejszymi lub o peryferyjnym usytuowaniu geograficznym” (Grosse 2015: 120).

konfederacji, Europa niestety nie odegra roli globalnego gracza” (Góralczyk 2014: 182); tak też sądzi Dariusz Milczarek, który uważa, że dla Unii Europejskiej pragnącej taką rolę odgrywać „większą użyteczność wydaje się prezentować model federalistyczny, czyli większe jej uwspólnotowanie”, podczas gdy kontynuowanie modelu międzyrządowego „petryfikowałoby tylko niezadowalający stan obecny” (Milczarek 2005: 151).

Oczywiście pojawiają się także zdania przeciwne, preferujące w dziedzinie unijnej polityki zagranicznej bardziej zdecydowane niż do tej pory wykorzystywanie modelu konfederacyjnego stosującego metodę międzyrządową. Wśród autorów polskich takie tezy od dawna głosi m.in. Roman Kuźniar. Jego zdaniem, „najbardziej pożądany byłby model międzyrządowy z silnym przywództwem”, a to z tego względu, że model wspólnotowy „nie posiadałby wystarczającej legitymizacji politycznej i społecznej do odgrywania przez Unię wyrazistej roli międzynarodowej” (Kuźniar 2002: 29).

Oceniając koncepcje federalizmu i konfederalizmu trzeba wziąć pod uwagę ich słabości i wady zarówno w sferze poznawczej, jak też praktyki politycznej. Zgodnie z surową oceną Jana Barcza, obydwa te modele integracyjne „wyczerpały swoją formułę intelektualną”, czasem służąc jedynie „doraźnym celom politycznym”, czyli zgodnie z przedstawionymi wyżej diagnozami, federalizm służy do forsowania dążeń do pogłębiania procesów integracyjnych, a konfederalizm – do ich renacjonalizacji, czyli osłabiania lub fragmentyzacji. Uznając prawo badacza do stawiania takich tez, to niemniej w kontekście niniejszych rozważań trudno zgodzić się z inną, zdecydowanie zbyt surową opinią tego samego autora. Uważa on, że federalizm i konfederalizm nigdy nie stały się „punktem bezpośredniego odniesienia w pracach nad kolejnymi etapami integracji europejskiej ani nie pozwalały na sprecyzowanie docelowej wizji (modelu) tego procesu” (Barcz 2016: 138) – podczas gdy działało się wręcz odwrotnie, a obydwa modele służyły dokładnie właśnie takim celom (Barburska, Milczarek 2013: 106–107).

Przejawem krytycznego sposobu myślenia jest pojawianie się już od dawna koncepcji idących dalej i postulujących odejście od powyższych paradygmatów. Dotyczy to zwłaszcza modelu federacyjnego (wraz z powiązaniem z nim modelem neofunkcjonalnym), który opierając się na idei „*ever closer Union*” konsekwentnie postuluje rozszerzanie oraz wzmacnianie procesów integracji europejskiej. Wiele wskazuje na to, że istotnie „do przeszłości należy dziś paradygmat, który przez dziesiątki lat określał podejście do procesu integracji i wiązał jego efektywność z coraz mocniejszym ujednoliceniem współdziałania” (Barcz 2017). Model ten jest coraz częściej kontestowany, gdyż, jak określiła to Agnieszka K. Cianciara: „Mitem jest przekonanie, że Unia Europejska musi być stale pogłębiania i poszerzana, bowiem w przeciwnym

razie nastąpi w Europie odwrót od jakichkolwiek tendencji integracyjnych”. Dotychczasowe niepowodzenia UE nie muszą wcale oznaczać upadku samej idei integracji, ale po prostu konieczność jej redefinicji idącej w kierunku większego pragmatyzmu, który zakłada „elastyczną, zdecentralizowaną i pluralistyczną integrację” (Cianciara 2015, 174).

2. Unia bardziej elastyczna?

W sytuacji, gdy modele federalistyczny i konfederalistyczny podlegają wychodzącej z różnych założeń krytyce, pojawia się kwestia zidentyfikowania czy może wypracowania nowego modelu integracji, który lepiej spełniałby wymogi dalszego rozwoju Unii Europejskiej. Inicjatywy o charakterze zarówno badawczym, jak i praktycznym pojawiają się w tym zakresie już od dawna, a podstawowa propozycja obejmuje szeroką gamę koncepcji składających się na model tzw. zróżnicowanej/elastycznej integracji. W największym skrócie można określić, że chodzi tu o możliwość różnicowania zakresu i tempa europejskich procesów integracyjnych w zależności od zdolności bądź woli politycznej poszczególnych państw członkowskich.

Pomimo genezy sięgającej praktycznie początków powojennych procesów integracyjnych w Europie oraz obecności w ich myśli teoretycznej oraz praktyce politycznej, model ten był do niedawna stosunkowo mniej uwzględniany w dyskusjach naukowych i politycznych. Dodatkowym utrudnieniem jest tu fakt, że nie opiera się on na spójnie skonstruowanej koncepcji. Niemniej nie zmienia to faktu, że w ostatnich czasach koncepcja zróżnicowanej/elastycznej integracji przestaje być marginalizowana, a wręcz przeciwnie – wydatnie zyskuje na znaczeniu, stając się bardzo ważnym elementem debat na temat przyszłego, optymalnego modelu UE. Wielu polityków i badaczy wiąże z tą koncepcją duże nadzieje, licząc, że będzie ona stanowić efektywne remedium na przewyciężenie obecnych problemów integracji europejskiej. Z tego względu należy dokładniej przyjrzeć się jej założeniom oraz możliwościom wykorzystania.

Na wstępie, nie wchodząc w głębsze rozważania historyczne, wystarczy przypomnieć dawne koncepcje w tym zakresie: formułowane w latach 70. ubiegłego wieku idee „Europy różnych prędkości” Leo Tindemansa i Willy Brandta oraz „Europy *à la carte*” Ralfa Dahrendorfa; powstałe w latach 90. koncepcje „*Kerneuropa*” czyli „twardego rdzenia (jądra)” autorstwa Wolfganga Schäuble’a i Karla Lammersa oraz „koncentrycznych kręgów” Edouarda Balladura, jak również szeroką gamę

idei opracowanych już podczas ostatnich kilkunastu lat po roku 2000. Wymienić tu można koncepcje m.in.: „centrum grawitacji” Joschki Fishera, „awangardy” Jacquesa Delorsa, „pionierskiej grupy” Jacquesa Chiraca, „Europy dwóch prędkości” Nicolasa Sarkozy’ego czy „unii politycznej” Angeli Merkel (Płóciennik 2016: 22; Starzyk 2001: 43 i nast.).

Podkreślić przy tym trzeba, że nazewnictwo, jak też autorstwo wszystkich tych koncepcji, jest kwestią płynną i podlega różnym ocenom oraz interpretacjom. Tak np. według niektórych źródeł Jacques Delors dodatkowo był już w 1980 r. twórcą koncepcji „zmiennej geometrii”, której autorami mieli być także Wolfgang Schäuble i Karl Lammer oraz Carlos Westendorp. Z kolei ideę „Europy *à la carte*” miała zgłosić – lub też tylko popierać – Margaret Thatcher i inni politycy brytyjscy (Molendowska 2015: 189–191; Popowicz 2006: 33–36). Znacznie poważniejszym problemem jest jednak to, że również w kwestii terminologii dotyczącej całej tej problematyki panuje – wyjątkowy nawet jak na nauki społeczne – chaos powodujący zamieszanie także w odniesieniu do treści poszczególnych koncepcji. Jak określił to obrazowo jeden z badaczy, w dziedzinie tej mamy do czynienia „z ciężkim przypadkiem semantycznej niestranności” (cyt. za Ziółkowska 2016: 36).

Generalnie rzecz biorąc, pomimo kładzenia nacisku na rozmaite elementy i aspekty, powyższe idee mieszczą się w szerokim nurcie idei, które swoje uzasadnienie czerpią przede wszystkim z zasady tzw. wzmocnionej współpracy (*reinforced cooperation*) obowiązującej w ramach Unii Europejskiej. Zgodnie ze swą nazwą, zasada ta proponuje większe zróżnicowanie i jednocześnie rozproszenie działań integracyjnych tak, aby lepiej dostosować je do konkretnych warunków. Ma ona swoje umocowanie prawne w art. 20 Traktatu o Unii Europejskiej (TUE), a jej zasadniczym celem jest, oprócz sprzyjania realizacji celów Unii i ochrony jej interesów, „wzmocnienie procesu jej integracji”. Pozwala to różnicować tempo procesów zacieśniania integracji w ramach UE przez grupy państw członkowskich (w liczbie co najmniej dziewięciu), które podejmując się takich działań są zobligowane m.in. do przestrzegania naczelnego wymogu zachowania spójności Unii Europejskiej jako całości. W odniesieniu do polityki zagranicznej i bezpieczeństwa (a ściślej do Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony) taką rolę spełnia tzw. stała współpraca strukturalna (*permanent structured cooperation* – PESCO), której zasady reguluje art. 46 TUE.

Ze względu na fakt, że próby konceptualizacji (nie mówiąc o realizacji!) zasady „wzmocnionej współpracy” mogą przybierać tak różne formy, najwłaściwszym rozwiązaniem byłoby znalezienie formuły łączącej ich główne założenia lub przynajmniej stanowiącej dla nich rodzaj wspólnego mianownika. Zadanie takie miała spełniać koncepcja tzw. zróżnicowanej integracji (*differentiated integration*).

Funkcjonuje ona od dawna, ale ostatnio zyskuje na znaczeniu w wymiarze zarówno praktyki politycznej, jak i badań, czego przejawem jest stosunkowo bogata literatura przedmiotu – piszą o niej zarówno przytaczani autorzy polscy, jak też wielu badaczy zachodnich (Tocci et al. 2014; Schimmelfennig et al. 2014; Stubb 1996). W sensie definicyjnym oznacza ona, że „nie wszystkie państwa członkowskie będą objęte procesem integracji w taki sam sposób i w takim samym zakresie”, a „podgrupa państw członkowskich może w określonym zakresie pogłębić integrację w stosunku do pozostałych państw członkowskich” (Barcz 2016: 140). Według innej definicji zróżnicowana integracja dąży do wyłonienia się „organizacyjnego i terytorialnego rdzenia, który tworzą najbardziej zaangażowane w integrację państwa członkowskie, otoczonego przez państwa mniej zaawansowane we współpracy” (Płóciennik 2016: 15). W literaturze przedmiotu istnieje także szereg innych definicji (Ziółkowska 2016: 34–35).

Koncepcja ta doczekała bogatej refleksji teoretycznej, szczegółowo analizującej jej rozmaite aspekty i proponującej rozmaite jej interpretacje – tak np. Jan Barcz, opierając się na rozważaniach Nathalie Tocci i Giovanni Falega, przytacza cztery skomplikowane pod względem koncepcyjnym modele zróżnicowanej integracji³. Jeśli chodzi o jej zalety i wady, w sposób syntetyczny ich oceny dokonał Sebastian Płóciennik. Wskazuje on, że zastosowanie w praktyce zasad zróżnicowanej integracji zmniejszałyby wrażliwość Unii na kryzysy (jako że nie musiałyby reagować na nie w jednolity sposób); stwarzałyby lepsze warunki do wprowadzania innowacji instytucjonalnych przez bardziej „odważne” państwa oraz wzmacniałyby legitymizację polityczną zaangażowania we współpracę dzięki lepszemu dostosowaniu zainteresowanych państw do określonych form tej współpracy. Aby uzyskać takie efekty, konieczne byłoby istnienie grupy państw najbardziej zmotywowanych i zdeterminowanych (awangardy), która miałaby za zadanie m.in. wskazywanie kierunków rozwoju całej UE (Płóciennik 2016: 16).

Koncepcja zróżnicowanej integracji ma jednak także swoje poważne wady. Należy do nich brak wyraźnie określonego, mobilizującego uczestników współpracy celu politycznego oraz poczucia wspólnej tożsamości, jak również zanik stosowania w praktyce zasady solidarności. Kolejną wadą jest ograniczenie czy wręcz likwidacja

³ Należą do nich modele: zawartych w sobie kół (*a concentric circles Europe*), nakładających się na siebie częściowo obszarów (*a Europe of multiple clusters*), „koła rowerowego” (*a hube-and-spoke Europe*) oraz Unii „jądra” złożonej ze zróżnicowanych obszarów (*a patchwork core Europe*). Sami autorzy przyznają, że ich modele pozostają jedynie „wzorcami teoretycznymi, w pewnym tylko zakresie mającymi odniesienia do reform ustroju UE” (Barcz 2016: 143–145).

korzyści wynikających z bardziej pogłębionej integracji, jak np. efekt skali działań podejmowanych w ramach całego wspólnego rynku, możliwość rozwiązywania licznych i trudnych problemów transgranicznych oraz swoistego wymuszania na wszystkich państwach członkowskich przyjmowania przez nie optymalnych rozwiązań czy wreszcie dysponowanie możliwościami kolektywnego ograniczania nacisków ze strony grup interesu. Wskazać także trzeba, że struktury oparte na tej zasadzie mogą być bardzo trudne do zarządzania (m.in. ze względu na większe skomplikowanie wzajemnych relacji pomiędzy poszczególnymi grupami państw), a także mogą ulegać silnym tendencjom do zamykania się przed pozostałymi członkami UE.

Występowanie tego typu wad i niedostatków skłania do poszukiwania koncepcji bardziej dostosowanych do realiów integracji europejskiej. Jan Barcz podkreśla, że powyższe „modele nie umożliwiają odpowiedzi na zasadnicze pytanie – w jaki sposób budować UE bardziej jednolitą i efektywną” (Barcz 2016, 146). W związku z tym badacz ten proponuje koncepcję, którą on sam, ale także inni autorzy nazywają modelem tzw. elastycznej integracji (*flexible integration*). Wprawdzie wielu badaczy, jak Alexander C. Stubb czy Joanna Ziółkowska, stosują wymiennie terminy: „zróznicowana integracja” i „elastyczna integracja”, ale wydaje się, że ten ostatni ma szerszą konotację i jest bardziej ogólny. Określany tym terminem model jest jednocześnie uważany za bardziej pojemny pojęciowo, a co ważniejsze – zdaje się mieć charakter bardziej pragmatyczny niż teoretyczny. Z tych to powodów wydaje się, że koncepcja elastycznej integracji znajduje szersze zastosowanie i lepiej odpowiada wymogom zarówno badań naukowych, jak i praktyki politycznej.

Według Jana Barcza, model elastycznej integracji opiera się na czterech głównych założeniach („warunkach brzegowych”). Pierwsze dotyczy przyjęcia podstawowego punktu widzenia, że wszelkie przyszłe formy integracji będą przebiegać w ramach instytucjonalno-prawnych Unii wciąż istniejącej jako specyficzna organizacja ponadnarodowa. Następne założenie uwzględnia fakt, że istniejące już od dawna wewnętrzne zróżnicowanie Unii Europejskiej stało się jej trwałym, ważnym i strukturalnym elementem. Tego rodzaju zróżnicowanie ma istotne znaczenie dla międzynarodowej aktywności UE, pozwalając jej – i to jest kolejne założenie modelu – na lepsze i bardziej aktywne oddziaływanie również na zewnątrz⁴. Ostatnie założenie przewiduje, że klamrą spinającą wszystkie poprzednie powinna być

⁴ Pomogłoby to np. w ustaleniu specjalnego statusu zarówno dla występującej z UE Wielkiej Brytanii, jak też odwrotnie – dla państw do niej aspirujących, jak Turcja i Ukraina.

ewolucja procedur unijnych w takim kierunku, aby zróżnicowanie wewnętrzne w pełni mieściło się w ramach instytucjonalno-prawnych Unii, czyli absolutnie powinna być zachowana jej spójność ustrojowa.

Przyjęcie takich założeń – jak uważa Jan Barcz – ma stwarzać przewagę integracji elastycznej nad zróżnicowaną, przyczyniając się do zachowania faktycznej i formalnej spójności Unii, której koncepcja zróżnicowanej integracji nie zapewnia, mogąc prowadzić do faktycznej fragmentyzacji struktury unijnej. W celu usprawnienia proponowanego przez siebie modelu UE autor ten proponuje dodatkowo wprowadzenie istotnych innowacji, jak np. zmianę procedury zawierania traktatów unijnych (tak aby obowiązywały one tylko te państwa, które tego sobie życzą) lub też stosowanie tzw. metody szengenskiej, czyli zawieranie umów międzynarodowych wiążących państwa członkowskie poza ramami instytucjonalno-prawnymi UE.

Model elastycznej integracji pozwala także na wprowadzanie trzech głównych kryteriów zróżnicowania, które można powiązać z poszczególnymi modelami wymienionymi wcześniej. I tak, można tu wyróżnić kryterium rozróżnienia czasu ze względu na to, że nie wszystkie kraje angażują się równocześnie w konkretne przedsięwzięcia, które mogą mieć charakter krótkotrwały/częściowy lub długotrwały/stały (integracja wielu prędkości). Drugim jest kryterium rozróżnienia przestrzeni uwzględniające to, że przedsięwzięcia te są prowadzone przez odrębne, poszczególne państwa (integracja o zmiennej geometrii), a ostatnim jest kryterium rozróżnienia materii czy też przedmiotu ze względu na fakt, że poszczególne aspekty przedsięwzięć integracyjnych są wybierane wedle uznania przez ich uczestników (integracja *à la carte*)⁵. Możliwe są także inne, jeszcze bardziej pogłębione porównania np. modelu „wielu prędkości” z modelem „zmiennej geometrii”, do czego zastosowano kryteria trwałości zróżnicowania (podziału), ram traktatowych (*acquis*), celów oraz ryzyka segmentacji (Molendowska 2015: 192; Ziółkowska 2016: 54–55).

Oceny koncepcji elastycznej integracji, podobnie jak pozostałych modeli integracji europejskiej, można dokonywać nie tylko uwzględniając punkt widzenia analizy badawczej, ale też koncentrując się na pokazaniu jej aspektów praktycznych, czyli przełożenia jej głównych założeń na język polityki. Stosowanie tego modelu może bowiem odbywać się w bardzo zróżnicowany sposób. Spośród wielu idei w tym zakresie na wskazanie zasługuje promowana przez wspomnianego Giandomenico

⁵ Niektórzy badacze, jak np. Agnieszka K. Cianciara, ograniczają zastosowanie tego zróżnicowania tylko do formalnych reguł prawa unijnego, czyli ma ono dotyczyć jedynie poszczególnych polityk lub aktów prawnych UE (Cianciara 2015: 166–167).

Majone koncepcja „Europy jako klubu klubów” (Majone 2014). Autor ten proponuje stworzenie struktury opierającej się nie na dobrach kolektywnych (a więc nie takich, z których korzystają wszyscy członkowie danej grupy, gdyż z ich dostarczaniem UE ma obecnie duże kłopoty), ale na tzw. dobrach klubowych. Miałyby one być dostarczane tylko przez państwa członkowskie (członków klubu) rzeczywiście zainteresowanych wspólną współpracą, a w przypadku gdyby nie wywiązywały się z tego obowiązku, państwa te mogłyby być z klubu usuwane.

Z kolei Jan Techau z think tanku Carnegie Europe stawia prosty postulat: „W niektórych obszarach pojawia się potrzeba «więcej» integracji, w innych z kolei pojawia się presja na jej ograniczenie” (Techau 2016). W podobnym duchu utrzymane są propozycje (formułowane np. przez Simona Hixa z London School of Economics), aby Unia odeszła od „scentralizowanych ustaleń międzyrządowych” i przekształciła się w „zdecentralizowaną federację”. W jej ramach grupy państw członkowskich o podobnych interesach zawierałyby własne umowy i tworzyły własne ugrupowania, dotyczące np. wzajemnej redystrybucji uchodźców między śródziemnomorskimi krajami UE (*Przyszłość UE...* 2016).

Jeszcze inny pomysł zgłosiła w 2016 r. grupa badaczy skupionych wokół brukselskiego think tanku Bruegel. Proponują one tworzenie swoistych „unijnych kręgów”, których funkcjonowanie doskonale wpisywało by się w przytoczoną wcześniej diagnozę Jana Barcza mówiącą o usprawnieniu aktywności międzynarodowej UE dzięki zastosowaniu modelu elastycznej integracji. Badacze brukselscy postulują mianowicie stworzenie tzw. Partnerstwa Kontynentalnego. Miałaby to być struktura formalnie organizująca współpracę Unii Europejskiej z jej sąsiadami: albo z tymi państwami, które ją opuszczają lub być może opuszczają (Wielka Brytania i ewentualnie inne państwa członkowskie, zwłaszcza z Europy Środkowej), albo z tymi, które tak naprawdę nie mają realnych szans, aby do UE przystąpić, jak Turcja i Ukraina (Pisani-Ferry et al. 2016).

Warto wreszcie wskazać, że dla części badaczy zgłaszanie koncepcji elastycznej integracji stanowi próbę ominięcia podstawowych sporów ideologiczno-politycznych dotyczących przyszłości Unii Europejskiej i tym samym skoncentrowania się jedynie na podejściu pragmatycznym, zajmującym się rozwiązywaniem konkretnych, bieżących problemów. Niektóre ze zgłaszanych postulatów odbiegają zresztą dosyć daleko od tradycyjnych rozwiązań. I tak np. pojawiają się głosy opowiadające się za przeniesieniem środka ciężkości procesów integracyjnych z instytucji państwowych i ponadnarodowych na szczebel samorządów, w tym zwłaszcza wielkich metropolii europejskich. Zwolennikiem takich rozwiązań jest m.in. Jan Zielonka (Zielonka

2007), a także – w jeszcze szerszym ujęciu międzynarodowym – Benjamin Barber, uważający miasta za jedyne w pełni sprawnie funkcjonujące instytucje w skali całego świata (Barber 2013: 12–13).

Wnioski

Biorąc pod uwagę skomplikowane, a czasami kontrowersyjne aspekty poruszanych wyżej zagadnień pojawia się w sposób jak najbardziej uprawniony kwestia: czy w ogóle istnieje optymalny model integracji europejskiej? Ustosunkowując się do postawionej na wstępie hipotezy badawczej można stwierdzić, że spośród głównych modeli koncepcja elastycznej integracji zdaje się – przy wszystkich jej niedostatkach – najlepiej spełniać oczekiwania co do zreformowania Unii Europejskiej tak, aby najlepiej stawiała czoła obecnym i przyszłym wyzwaniom oraz problemom pojawiającym się zarówno w sferze wewnętrznej, jak też w jej otoczeniu międzynarodowym.

Jednocześnie należy wyraźnie podkreślić, że nie oznacza to dezawuacji pozostałych głównych modeli integracyjnych. Pod względem teoretycznym oraz praktycznym stosowanie modelu elastycznej integracji może bowiem odbywać się dwoma sposobami, zgodnymi z założeniami federalistycznymi lub konfederalistycznymi. Oznacza to, że przyjmowane rozwiązania „elastyczne” mogłyby albo wzmacniać współpracę międzyrządową między poszczególnymi państwami członkowskimi, albo wspomagać tworzenie wprowadzie ograniczonych liczebnie, ale bardziej zmotywowanych ugrupowań w ramach UE zgodnie z metodą wspólnotową.

Przykładem takiego sposobu myślenia był wspomniany apel Joschki Fischera z 2000 r. wzywający do większej federalizacji Unii Europejskiej. Miano to osiągnąć poprzez stworzenie dążącego do takiego celu „centrum grawitacji” składającego się z grupy krajów najbardziej chętnych i zmotywowanych. Zwolennikiem takiej „sfederalizowanej elastyczności” jest także były prezydent Francji Valéry Giscard d’Estaing. Jego zdaniem, w całym projekcie integracyjnym chodzi „o zbudowanie Europy federalnej przez kraje, które tego chcą”, a pozostałe państwa członkowskie, nie pragnące realizacji tego celu, absolutnie nie powinny mieć prawa blokowania tego rodzaju inicjatyw (Giscard d’Estaing 2015, A12).

To, że implementacja koncepcji elastycznej integracji może odbywać się metodą albo wspólnotową, albo międzyrządową, widać wyraźnie w badaniach sfery praktyki politycznej, jak również w dyskusjach nad przyszłym kształtem ustrojowym UE,

w ramach których koncepcja ta pojawia się coraz częściej. Nie ulega wątpliwości, że w ostatnim czasie ważnym nowym impulsem nadającym większą aktualność i znaczenie idei elastycznej integracji stała się decyzja Wielkiej Brytanii o opuszczeniu Unii Europejskiej. Państwo to od zawsze było nastawione wstrzeźliwie, by nie rzecz wrogo, wobec wszelkich pomysłów zacieśniania integracji europejskiej (w jakiegokolwiek formie), tak więc Brexit umożliwił nasilenie debat nad przyszłymi losami całej Unii, również w odniesieniu do sfery jej relacji z otoczeniem międzynarodowym.

Spektakularnym wręcz przejawem tego nowego trendu były rezultaty spotkania odbywającego się w marcu 2017 r. w Wersalu z udziałem przywódców największych państw członkowskich: Niemiec, Francji, Włoch i Hiszpanii (bez znaczącego udziału marginalizującej się Polski). Podczas obrad jednoznacznie opowiedziano się za wprowadzaniem w życie rozwiązań opartych *de facto* na założeniach modeli elastycznej integracji. Wyciągając wnioski z decyzji Brytyjczyków stwierdzono, że „jedność nie oznacza jednolitości”, a „Europa różnych prędkości jest koniecznością, bo w przeciwnym razie dojdzie do zastoju”. Jako dziedziny przyszłej ściślejszej współpracy wymieniono m.in. Unię Gospodarczą i Walutową, kwestie kultury, harmonizację działań w sferze socjalnej oraz – co istotne – wspólny system obrony (Bodalska 2017).

Inicjowane debaty oraz podejmowane decyzje zmierzające do wprowadzania przynajmniej pewnych elementów modelu elastycznej integracji istotnie opierały się na założeniach albo modelu wspólnotowego, albo międzyrządowego. I tak np. kiedy po ogłoszeniu Brexitu wspomniane wyżej największe państwa „pomniejszonej” Unii zgłosiły we wrześniu 2016 r. propozycje zacieśnienia współpracy wojskowej między sobą, to włoscy ministrowie mówili o „obronnym Schengen”, a więc o zawarciu w tym zakresie stosownego porozumienia międzyrządowego. Jednocześnie jednak zgłoszenie tej inicjatywy stało się okazją do krystalizowania się koncepcji o wydźwięku wyraźnie bardziej wspólnotowym.

Rządy wymienionych państw jednocześnie zaproponowały bowiem stworzenie „europejskiej unii obronnej i bezpieczeństwa”, a przewodniczący Komisji Europejskiej Jean-Claude Juncker kilkakrotnie podkreślał konieczność budowy „europejskiej armii” (*Przyszłość UE...* 2016). W odniesieniu do zagadnień obronności wskazać także trzeba, że w marcu 2017 r. podjęto ważną decyzję dotyczącą powołania nowej instytucji na szczeblu ponadnarodowym. Chodzi o stałe dowództwo operacyjne kierujące wszystkimi akcjami wojskowymi podejmowanymi przez UE za granicą, co nie tylko zwiększa ich efektywność, ale przede wszystkim wymusza zdecydowanie

głębszą współpracę wojskową między zaangażowanymi w nie partnerami (Bodalska 2017).

Co do zasadności szerszego zastosowania modelu elastycznej integracji można wskazać, że znajduje on stosunkowo duże poparcie zarówno wśród badaczy i ekspertów, jak też polityków zaangażowanych w sprawy integracji europejskiej na szczeblu krajowym oraz unijnym. Zgodnie z najnowszymi badaniami prowadzonymi w tym środowisku przez European Council on Foreign Relations (Möller et al. 2017), jedynie kilka państw członkowskich wyraża znaczące zastrzeżenia wobec zastosowania tego modelu (uwzględniającego zarówno zasadę „wzmocnionej współpracy”, jak też mechanizmy PESCO) lub też pragnie wykorzystać go dla własnych partykularnych celów⁶. Co ciekawe, blisko 60% badanych popiera koncepcję elastycznej integracji przeprowadzanej (zgodnie z przytoczoną tezą Jana Barcza) jedynie w ramach istniejących ram instytucjonalno-prawnych UE, a ok. 20% opowiada się za szerszym stosowaniem „metody szengenijskiej”, czyli zawieraniem umów poza tymi ramami.

Kończąc uzasadnianie hipotezy badawczej niniejszych rozważań należy stwierdzić, że o ile model elastycznej integracji rzeczywiście zdaje się najlepiej spełniać wymogi dotyczące usprawnienia funkcjonowania Unii Europejskiej, to jednocześnie trzeba jednak brać pod uwagę pewne zagrożenia, jakie może powodować jego implementacja. Nawet bowiem po wprowadzeniu wszelkich możliwych mechanizmów ochronnych czy korygujących, realizacja koncepcji oraz działań różnicujących tempo czy zakres integracji będzie się odbywać kosztem osłabienia spójności całej UE. Mówiąc wprost, grozi to wprowadzeniem podziału na jej „lepszych” oraz „gorszych” członków, a przynajmniej na tych mniej i bardziej zaangażowanych oraz zintegrowanych z całością. (Oczywiste jest przy tym, że tego rodzaju rozwiązania byłyby najbardziej szkodliwe dla państw peryferyjnych, takich jak m.in. Polska.)

Z drugiej jednak strony, trzeba wyraźnie stwierdzić, że przebieg procesów integracyjnych zgodnie z koncepcją elastycznej integracji bynajmniej nie musi z definicji stanowić zagrożenia dla dalszych losów Unii Europejskiej. Pozytywnym przykładem jest funkcjonowanie strefy Schengen, od ponad 30 lat tworzonej w sposób sukcesywny przez rozszerzające się grono państw członkowskich i nadal

⁶ Do krajów mających zastrzeżenia należą Dania, Grecja, Cypr i Luksemburg, podczas gdy Polska, Węgry oraz (jeszcze jako państwo członkowskie) Wielka Brytania pragną przede wszystkim wykorzystać elastyczną integrację jako instrument wzmocnienia swej narodowej suwerenności (Möller et al. 2017).

nie obejmującej całej Unii. (W końcu nie wolno zapominać, że to przecież od własnych decyzji politycznych zainteresowanych państw członkowskich zależy ich przynależność do tego, a nie innego ugrupowania wewnątrzunijnego.) Nawet jeśli niekoniecznie muszą przekonywać argumenty mówiące, że to dopiero implementacja tej koncepcji zapewni właściwy rozwój UE, to jednak można postawić nieco prowokacyjne, ale niemniej uzasadnione pytanie: czy lepiej, gdyby Unia Europejska była w przyszłości bardziej zróżnicowana i elastyczna, niż gdyby nie było jej w ogóle?

Bibliografia

- Barber, Benjamin. 2013. Wywiad „Państwa umierają, miasta nas zbawiają”. *Gazeta Wyborcza. Magazyn Świąteczny*, 12–13 października: 12–13.
- Barburska, Olga. 2017. „New Challenges vs. Old Formulas: What Would Make the European Union a Greater Global Player?”. *Journal of Liberty and International Affairs, Special issue: Towards an Avant-Garde Europe: The Meaning Behind the Words*, redakcja Goran Ilik: 26–53. www.e-jlia.com, dostęp 12 lipca 2017.
- Barburska, Olga. 2016. „Polityka zagraniczna Unii Europejskiej: aspekty teoretyczne i metodologiczne”. *Studia Europejskie*, nr 3: 9–41.
- Barburska Olga, Milczarek, Dariusz. 2013. *Historia integracji europejskiej w zarysie*. Warszawa: Centrum Europejskie Uniwersytetu Warszawskiego.
- Barcz, Jan. 2016. *Główne kierunki reformy ustrojowej (post-lizbońskiej) UE (2010–2015). Sanacja i konsolidacja strefy euro*, wyd. II zmienione. Piaseczno: Wszechnica IJM.
- Barcz, Jan. 2017. Wywiad „Ekspert: Polska dryfuje na peryferie UE”. *Deutsche Welle*, 12 luty 2017. <http://wiadomosci.onet.pl/swiat/ekspert-polska-dryfuje-na-peryferie-ue-wywiad/wr28xxw>, dostęp 20 kwietnia 2017.
- Bickerton Christopher J., Hodson Dermot, Puetter Uwe. 2015. „The new intergovernmentalism: European Integration in the Post-Maastricht Era”. *Journal of Common Market Studies*, No. 4: 731–736.
- Bodalska, Barbara. 2017. „Koniec spójnej Unii Europejskiej?”. *EuActiv.pl*, 7 marca 2017. <http://www.euractiv.pl/section/instytucje-ue/news/koniec-spojnej-unii-europejskiej/>, dostęp 13 kwietnia 2017.
- Cienciara, Agnieszka K. 2015. „W poszukiwaniu alternatywnych modeli integracji: Europa jako klub klubów”. *Mysł Ekonomiczna i Polityczna*, nr 4: 165–186.
- Czachór, Zbigniew. 2015. „Kryzys w Unii Europejskiej. Propozycje nowych pól i pytań badawczych”. *Rocznik Integracji Europejskiej*, nr 9: 7–16.

- Giscard d'Estaing, Valéry. 2015. Wywiad „Unia zbyt szybko poszerzona”. *Rzeczpospolita*, 3 grudnia 2015: A11–A12.
- Góralczyk, Bogdan. 2014. „Kryzys 2008 r. a nowa rola Unii Europejskiej na scenie globalnej”. W *Unia Europejska jako aktor na scenie globalnej: razem czy osobno?*, redakcja Bogdan Góralczyk, 157–188. Warszawa: Centrum Europejskie Uniwersytetu Warszawskiego.
- Grosse, Tomasz G. 2015. „Zmiana modelu integracji, czyli o fiasku neofunkcjonalnej koncepcji kryzysu”. *Mysł Ekonomiczna i Polityczna*, nr 4: 109–132.
- Henzel, Przemysław. 2016. „Radykalny postulat ws. przyszłości UE. ‘To będzie nowy początek’”, 9 grudnia 2016. <http://wiadomosci.onet.pl/tylko-w-onecie/guy-verhofstadt-przedstawil-plan-zreformowania-ue/wcrs0lb>, dostęp 11 kwietnia 2017.
- Kubin, Tomasz. 2010. „Postanowienia Traktatu Lizbońskiego a zagadnienie ‘deficytu demokracji’ w Unii Europejskiej”. *Studia Europejskie*, nr 3: 9–30.
- Kuźniar, Roman. 2002. „Międzynarodowa tożsamość Europy (UE)”. W *Unia Europejska. Nowy typ wspólnoty międzynarodowej*, redakcja Edward Haliżak, Stanisław Parzymies, Warszawa: Instytut Stosunków Międzynarodowych Uniwersytetu Warszawskiego: 25–44.
- Łoś-Nowak, Teresa. 2004. „Wspólnotowość polityki zagranicznej Unii Europejskiej”. *Przegląd Europejski*, nr 1: 7–25.
- Majone, Giandomenico. 2014. *Rethinking the Union of Europe Post-Crisis: Has Integration Gone Too Far?*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Milczarek, Dariusz. 2005. *Unia Europejska we współczesnym świecie*. Warszawa: Centrum Europejskie Uniwersytetu Warszawskiego.
- Molendowska, Magdalena. 2015. „W kręgu zmiennej geometrii procesów integracji europejskiej”. *Mysł Ekonomiczna i Polityczna*, nr 4: 187–207.
- Möller, Almut, Pardijs, Dina. 2017. The Future Shape of Europe: How the EU Can Bend Without Breaking. European Council on Foreign Relations, http://www.ecfr.eu/warsaw/publi/przyszly_ksztalt_euopy_jak_bardzo_elstyczna_moze_by_unia_europejska, dostęp 15 maja 2017: 1–9.
- Parlament Europejski. 2017. *Jak Parlament widzi przyszłość Europy*, Komunikat prasowy (20170210IPR61812). 16 lutego 2017: 1–2.
- Pisani-Ferry, Jean, Röttgen, Norbert, Sapir, André, Tucker, Paul, Wolff, Guntram B. 2016. *Europe after Brexit: A proposal for a continental partnership*, Bruegel, 25 sierpnia 2016, <http://bruegel.org/2016/08/europe-after-brexit-a-proposal-for-a-continental-partnership/>, dostęp 7 listopada 2016: 1–12.
- Płóciennik, Sebastian. 2016. „Zróznicowana integracja – remedium na kryzys w UE?”. *Sprawy Międzynarodowe*, nr 2: 12–26.
- Popowicz, Krzysztof. 2006. *Historia integracji europejskiej*. Warszawa: Szkoła Główna Handlowa.

- Przyszłość UE: konieczne reformy*. 2016. EurActiv.pl, 14 października 2016. <http://www.euractiv.pl/instytucje/artykul/przyszlo-ue-konieczne-reformy-009094>, dostęp 22 października 2016.
- Schimmelfennig Frank, Leuffen Dirk, Rittberger Berthold. 2014. The European Union as a System of Differentiated Integration: Interdependence, Politicization and Differentiation. 10 lipca 2014. Political Science Series, *Working Paper*, No. 137, 6–24. Vienna: Institute for Advanced Studies.
- Speech by President Donald Tusk at the event marking the 40th anniversary of European People Party (EPP). 30 maja 2016. <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/05/30-pec-speech-epp/>, dostęp 9 listopada 2016.
- Starzyk, Joanna. 2001. *Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa Unii Europejskiej*. Warszawa: Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR.
- Stubb, Alexander C. 1996. „A Categorisation of Differentiated Integration”. *Journal of Common Market Studies*, No. 2: 663–684.
- Techau, Jan. 2016. Four Predictions on the Future of Europe, 12 stycznia 2016. <http://carnegieeurope.eu>, dostęp 22 stycznia 2016.
- Tocci Nathalie, Faleg Giovanni. 2014. „Towards a More United and Effective Europe”. W *Imagining Europe: Towards a More United and Effective UE*, redakcja Nathalie Tocci. IAI Working Papers, Roma: Istituto Affari Internazionali: 15–37.
- W Europie powstanie „superpaństwo”? Komisarz Viviane Reding ma już plan*. 11 stycznia 2014. www.onet.pl, dostęp 11 stycznia 2014.
- W poszukiwaniu finalité politique Unii Europejskiej. Aspekty teoretyczne i praktyczne*. 2015. Redakcja Luiza Wojnicz, Dorota Rdzanek, Monika Potkańska. Szczecin–Warszawa: Instytut Politologii i Europeistyki Uniwersytetu Szczecińskiego.
- Verhofstadt, Guy. 2017. Wywiad „Narody są przereklamowane”. *Polityka*, 18 stycznia 2017: 52–53.
- Verhofstadt, Guy. 2007. *Stany Zjednoczone Europy. Manifest dla nowej Europy*. Warszawa: Wydawnictwo Prasowe „Polityka”.
- Zaremba, Agnieszka. 2015. „Liberalne wymiary integracji europejskiej. Koncepcja Guya Verhofstadta”. *Mysł Ekonomiczna i Polityczna*, nr 4: 133–145.
- Zielonka, Jan. 2007. *Europa jako imperium. Nowe spojrzenie na Unię Europejską*. Warszawa: Polski Instytut Stosunków Międzynarodowych.
- Ziółkowska, Joanna. 2016. „Systematyzacja pojęć i koncepcji związanych ze zjawiskiem zróżnicowanej integracji i segmentacji politycznej”. W *Polityki europejskie w dobie kryzysu*, redakcja Tomasz G. Grosse. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar: 33–56.