

Wstęp

Przedkładana do rąk czytelnika monografia prezentuje wyniki badań prowadzonych przez członków Zakładu Prawa i Instytucji Europejskich w Instytucie Europeistyki WNPiSM Uniwersytetu Warszawskiego oraz osoby z innych krajowych ośrodków akademickich. Głównym celem badań zespołu było uszczegółowienie analizy systemu Unii Europejskiej i jej otoczenia oraz znalezienie nowych sposobów opisu relacji: państwa członkowskie a instytucje Unii Europejskiej. Autorzy poszczególnych rozdziałów niniejszej publikacji starali się zaprezentować mechanizmy przenikania, uczestnictwa i wywierania wpływu na procesy polityczne zachodzące w Unii Europejskiej. Wieloletnie badania dotyczące systemu UE wykazują jego silny koncyliacyjny charakter. Wszelkie uzgodnienia i rozstrzygnięcia podejmowane są dopiero wówczas, gdy wszystkie strony są usatysfakcjonowane i nie wyrażają sprzeciwu. Jest to czynnik socjalizujący i oddziałujący na relacje między podmiotami procesów integracji europejskiej.

Definiowanie podmiotów integracji europejskiej dokonane jest z zastosowaniem koncepcji *governance*. Stosowane określenie zawiera szeroki zbiór bytów zorganizowanych, zinstytucjonalizowanych lub niezinstytucjonalizowanych, podejmujących aktywność w ramach procesu tworzenia i realizacji polityk publicznych Unii Europejskiej. W przyjętej koncepcji analizą objęto, obok głównych podmiotów uczestniczących w europejskim procesie decyzyjnym – państw członkowskich i instytucji UE, także aktorów pozapaństwowych: grupy interesu, organizacje pozarządowe, partie polityczne działające na poziomie ponadnarodowym, włączając w równym stopniu obywateli. W poszczególnych rozdziałach Autorzy starali się obrać różną perspektywę badawczą, najbardziej właściwą do analizy przedmiotowego wycinka rzeczywistości. Analizując wpływ instytucji europejskich i innych podmiotów aktywnych na poziomie europejskim na procesy reformowania UE, przyjęto perspektywę ponadnarodową. Analizując podmioty aktywne z poziomu państw członkowskich, przyjęto perspektywę narodową. Autorzy są świadomi, że zaprezentowane wyniki badania mają charakter

wycinkowy i nie obejmują wyczerpująco zagadnienia udziału poszczególnych podmiotów w procesach reformowania Unii Europejskiej.

Istotne w niniejszym badaniu było określenie, jak należy rozumieć procesy reformowania UE. W powszechnym odczuciu mogą one być rozumiane wąsko i sprowadzone wyłącznie do zmiany istniejących rozwiązań prawnych, zmian traktatowych, zmian instytucjonalnych, wpływających na funkcjonowanie UE. W niniejszej publikacji Autorzy przyjęli szeroką definicję procesów reformowania, przede wszystkim z udziałem obywateli UE. Zatem pod pojęciem reformowania UE należy rozumieć zarówno działania o charakterze adaptacyjnym do nowych wyzwań, działania naprawcze, uzdrawiające, ale także działania o charakterze modernizacyjnym, jako zrjonalizowany proces usuwania barier w rozwoju i unowocześniania zasad działania Unii.

Istotna potrzeba przeprowadzenia reformy Unii została wyartykułowana w latach 90. ubiegłego stulecia, lecz nie została ona jednak jak dotąd zaspokojona. Podłożem tego stanu rzeczy są, z jednej strony, zmieniające się warunki i oczekiwania ze strony otoczenia międzynarodowego UE, które generują wciąż nowe problemy i wyzwania wobec Unii, z drugiej strony, brakuje determinacji wśród państw członkowskich do podjęcia decyzji o zmianach. Jest ona po części zależna od aprobaty społecznej dla procesu integracji oraz od zmian stanowiska rządów państw członkowskich po krajowych wyborach, w wyniku przekształceń koalicji rządzących itp. Nie można w tej materii oczekiwać ani cykliczności, ani możliwości prognozowania. Stąd problematyka reformowania UE pozostaje wciąż aktualna.

Głównym problemem badawczym prezentowanej monografii była analiza tendencji i sposobów determinowania procesów integracyjnych oraz określenie potencjału reformowania tych procesów przez badane podmioty. Autorzy publikacji zdefiniowali potrzeby badanych podmiotów i ich potencjał oddziaływania poprzez różne struktury oraz ich skuteczność w wyrażaniu celów. Wyjaśnieniu podlegały relacje między podejmowanymi działaniami a badanymi podmiotami, na ile reforma może wpływać na działanie UE i badanego podmiotu, np. na zdolności do reagowania na sytuacje kryzysowe. Ponadto przedmiotem prowadzonych analiz były funkcjonujące mechanizmy i ich efektywność w realizacji celów. Poszukiwano uwarunkowań skuteczności działań prowadzonych przez badane podmioty, czy są one zależne od rozwiązań instytucjonalnych systemu, w ramach którego oddziałują, czy funkcjonują w ramach sieci innych powiązań z pozostałymi podmiotami. Autorzy także udzielali odpowiedzi na pytanie dotyczące determinującego charakteru procesów socjalizacyjnych zachodzących w obrębie systemu UE, jak te procesy wpływają na potencjał czy motywację do realizacji własnych interesów w perspektywie podejmowania decyzji dotyczących przyszłości wspólnoty czy stricte reformowania UE.

Poza granicami analizy prezentowanej w poszczególnych rozdziałach monografii pozostaje kwestia wpływu otoczenia międzynarodowego Unii i dokonują-

cych się wokół procesów politycznych, gospodarczych i społeczno-kulturowych na jej reformowanie. Autorzy są świadomi i dostrzegają wagę tych procesów, jednakże ze względu na określony zakres badań, prowadzonych w ramach Zakładu Prawa i Instytucji Europejskich IE WNPiSM UW, nie zostały one uwzględnione w przygotowanej monografii.

Publikację otwiera rozdział autorstwa Marty Witkowskiej. W rozdziale pt. „Parlamenty narodowe jako podmioty integracji europejskiej z perspektywy reformowania Unii Europejskiej” prezentuje ona rekomendacje dotyczące zakresu oddziaływania parlamentów narodowych jako podmiotów integracji europejskiej z perspektywy reformowania Unii Europejskiej po Traktacie z Lizbony. Została dokonana ocena możliwości wynikających z nowych zmodyfikowanych regulacji traktatowych przyznających parlamentom państw członkowskich UE instrumenty bezpośredniego kształtowania i kontroli przyjmowanych decyzji i tworzonych polityk w ramach Unii Europejskiej (UE). Ze względu na ramy analizy, wnioskowanie ograniczono do dwóch obszarów: wykorzystania dialogu politycznego oraz mechanizmu wczesnego ostrzegania (tzw. żółta lub pomarańczowa kartka). Zbadany został zakres wykonywanych uprawnień, na ile opinie parlamentów mogą obejmować dokumenty wyznaczające nowe kierunki w politykach UE czy wręcz potrzebę reformowania UE. Główne pytania badawcze dotyczą skali aktywności, powszechności, a także jakości i efektów stosowania dostępnych instrumentów wpływu, w tym mechanizmu wczesnego ostrzegania, przez parlamenty narodowe. Czy badane podmioty potrafią wykorzystać możliwości wynikające z nowych rozwiązań proceduralnych dla wzmocnienia swojej pozycji i zakresu wpływu na tworzone prawo i kształtowane polityki UE.

Kolejny rozdział pt. „Referenda w Grenlandii i Wielkiej Brytanii a proces integracji europejskiej” został przygotowany przez Elżbietę Kuźelewską. Autorka swoją uwagę skupiła na roli społeczeństw państw członkowskich i instrumentu referendum jako bezpośredniej formy partycypacji społecznej w kwestiach integracji europejskiej. Referendum może być istotnym narzędziem wpływu społeczeństw na dynamikę i kierunek procesów integracji europejskiej. Badanie zostało zawężone do analizy referendum w sprawie wystąpienia ze struktur EWG/UE, w efekcie których zaobserwowano nasilenie procesów skutkujących dezintegracją europejską. Tymi wybranymi do analizy przypadkami są Wielka Brytania i Grenlandia. Ich społeczeństwa skorzystały z możliwości wyrażenia swego stanowiska wobec integracji europejskiej w referendum, w których wyniku podjęły decyzję o wystąpieniu ze struktur unijnych. Celem rozdziału jest ukazanie społeczeństwa grenlandzkiego i brytyjskiego jako podmiotów integracji europejskiej dystansujących się od idei zacieśnionej i pogłębionej współpracy europejskiej. Autorka w rozdziale poszukuje odpowiedzi na pytanie badawcze dotyczące wpływu społeczeństw państw członkowskich (rozumianych specyficznie jako podmioty europejskie) na proces integracji europejskiej i konsekwencje

negatywnych wyników referendum w kwestiach związanych z tym procesem dla przyszłości Unii Europejskiej, a nawet dla intensywności procesów dezintegracyjnych.

Autorem kolejnego rozdziału jest Radosław Potorski. Jest on zatytułowany „Trybunał Sprawiedliwości z perspektywy reformowania Unii Europejskiej”. Trybunał Sprawiedliwości, będący najważniejszą częścią pionu sądowego Unii Europejskiej, należy do wielopoziomowego systemu kreowania decyzji publicznych w ramach tejże organizacji. Jego zadaniem jest zapewnienie poszanowania prawa w wykładni i stosowaniu traktatów. W celu realizacji przypisanych mu zadań, TS posiada niezwykle rozbudowane uprawnienia orzecznicze. W tym prawo do interpretowania unijnych norm prawnych, co doprowadzić ma do stworzenia spójnego systemu na terenie całego obszaru integracyjnego. Właśnie ta kompetencja zawiera w sobie znaczący potencjał do tego, by być swoistą dźwignią dla reformowania systemu UE, nadając dysponującej nią instytucji znaczącą moc sprawczą. Tu jednak poważną przeszkodą dla Trybunału, od samego początku istnienia Wspólnoty później Unii, był problem braku realnych gwarancji egzekwowalności jego orzeczeń w systemach krajowych. Niemniej na uwagę zasługuje fakt, że w trakcie rozwoju procesów integracyjnych w ramach UE, TS w celu wzmocnienia własnej pozycji ustrojowej nawiązał specyficzny rodzaj relacji (dialogu prawnego) z sądami państw członkowskich, a następnie podmiotami niepublicznymi. Dowodząc swojej przydatności na drodze ku wzmocnieniu ich praw oraz pozycji tych drugich w ramach sporów z podmiotami publicznymi doprowadził do zbliżenia pozycji swojego orzecznictwa do poziomu, jaki przypisywany jest precedensom w systemie *common law*. Jednocześnie, w ten sposób, wykreowana została nowa ścieżka dla dokonywania zmian w zakresie trybu funkcjonowania systemu UE. Trybunał mógł wprowadzać w życie swoje zamysły interpretacyjne, które *de facto* oznaczały nierzadko innowacje dla systemu, w którym operował. Niekiedy dochodziło do tego wręcz z pominięciem organów władzy wykonawczej i prawodawczej danego państwa. Czasem natomiast odbywało się to poprzez wpływanie na ostateczne decyzje państw-członków. Skala czy też rozciągłość merytoryczna tego zjawiska była znaczna. Chodziło tu zarówno o kwestie partykularne, mające znaczenie dla drobnego wycinka funkcjonowania *multi-level governance* UE, ale też i sprawy rzutujące na całe polityki w jego ramach. Chodziło jednak także i o zmiany, które można byłoby zakwalifikować jako ustrojowe – zmieniające sposób i zakres funkcjonowania całego systemu Unii Europejskiej.

W kolejnym rozdziale autorstwa Jarosława F. Czuba pt. „Grupy interesu jako podmioty integracji europejskiej z perspektywy reformowania Unii Europejskiej” przedmiotem analizy są grupy interesu, które odgrywają znaczną rolę w procesie reformowania Unii Europejskiej. Grupy interesu, jako podmioty aktywnie uczestniczące w systemie instytucjonalnym i decyzyjnym UE, mają

znaczący wpływ na dokonujący się proces jej reformowania, ze względu na stale poszerzające się możliwości wpływu, które uwzględniają zarówno rozszerzanie zakresu kompetencji poszczególnych instytucji i organów UE, a także obszary polityk prowadzonych przez poszczególne instytucje UE. Zmienną niezależną są czynniki egzogeniczne jak i endogeniczne, zachodzące w samej UE i jej strukturach, które w znacznym stopniu przyczyniają się do całego procesu reformowania samej UE. Czynnikiemami tymi są: dostępność odpowiednich środków finansowych przeznaczonych na kampanie lobbingowe, dostęp do poszczególnych instytucji unijnych, priorytetowe obszary rozwoju UE, czy wprowadzane zmiany w systemie głosowania. Wartym podkreślenia jest fakt, że zachodzące zmiany w samej UE mają także wpływ na rozwój i reformowanie poszczególnych grup interesu, w tym także polskich grup interesu. Autor stawia następujące pytania badawcze: czy grupy interesu miały i mają znaczący wpływ na reformowanie Unii Europejskiej? w jakim stopniu grupy interesu przyczyniają się do procesu reformowania Unii Europejskiej? czy ich działalności lobbingowa jest wystarczająco aktywna, że grupy interesu ograżają znaczną rolę w reformowaniu UE, czy dostosowują się do zaistniałych sytuacji i regulacji prawnych? jakie czynniki zewnętrzne przyczyniają się do tego, że grupy interesu mogą mieć wpływ na proces reformowania UE? W jakim stopniu grupy interesu wpływają na poszczególne instytucje i od czego zależy ich aktywizacja wobec tych instytucji? Do szerszego zbadania tego zjawiska posłuży, istotna z punktu badania grup interesu, teoria neofunkcjonalizmu.

W rozdziale „Rola i miejsce organizacji pozarządowych w procesie integracji europejskiej i reformowania UE” Elena V. Kucheryavaya omawia wybrane kwestie funkcjonowania struktur demokratycznych w procesie integracji i reformowania Unii Europejskiej. Fokus analizy nakierowany jest na organizacje pozarządowe (NGOs). Punktem wyjścia do rozważań stało się założenie, że współczesna demokracja nie może dobrze funkcjonować bez obywatelskiej partycypacji i wspólnotowości, a proces integracji europejskiej i reformowania UE – bez udziału organizacji pozarządowych, zwłaszcza tych dużych, sieciowych, międzynarodowych. Na wstępie autorka prezentuje teorie organizacji pozarządowych oraz ich funkcje w procesach demokratycznych. Następnie zajmuje się w ujęciu historycznym współpracą NGOs z instytucjami unijnymi oraz analizuje podstawy prawne, powody i efekty podejmowanych działań. We wnioskach wskazuje na pozycję organizacji pozarządowych w UE jako podmiotów integracji europejskiej i ich znaczenie dla reformowania Unii.

Następnie Sebastian Dłuski w rozdziale pt. „Wpływ partii politycznych na poziomie europejskim w zakresie niwelowania zjawiska deficytu demokracji w Unii Europejskiej” analizuje działalność i funkcje europejskich federacji partii politycznych, znanych powszechnie jako europartie, w aspekcie niwelowania deficytu demokracji w UE. Aktywność partii politycznych funkcjonujących na

poziomie europejskim jest już od lat postrzegana jako jedna z możliwości przezwyciężenia części problemów i wyzwań stojących przed UE, a przede wszystkim przeprowadzenia reformy mającej na celu likwidację lub znaczące ograniczenie występowania zjawiska deficytu demokracji. Autor postawił hipotezę dotyczącą skutecznego przeciwdziałania zjawisku deficytu demokracji w UE. Działania te wymagają nie tylko zwiększenia zakresu uprawnień instytucji pochodzących bezpośrednio z wyborów powszechnych czy zwiększenia transparentności sposobu sprawowania władzy na poziomie europejskim, ale również stymulowania zaangażowania obywateli państw członkowskich w sprawy publiczne o charakterze transnarodowym. Jednym z ważniejszych pośredników pomiędzy obywatelami wszystkich państw członkowskich a instytucjami unijnymi są badane europartie. Inne, tradycyjne funkcje wyborcze, takie jak selekcja kandydatów w wyborach czy kreowanie elit politycznych, europartie realizują w niewielkim stopniu. Za niezadowolający autor uznaje wpływ europartii na kreowanie idei i programów politycznych, w tym europeizację krajowych partii politycznych. Podsumowując autor wskazał, że partie polityczne na poziomie europejskim powinny stać się w następnych latach podmiotami mającymi kluczowy wpływ na reformowanie Unii Europejskiej w zakresie przeciwdziałania zjawisku deficytu demokracji. Dla likwidacji dotychczasowych ograniczeń niezbędne jest wprowadzenie nowych rozwiązań prawnych, zwiększenie poziomu finansowania i zakresu podejmowanych działań oraz uzyskanie autonomii personalnej i organizacyjnej od partii krajowych oraz frakcji politycznych w Parlamencie Europejskim.