

Adam Szymański

Zarządzanie wielopoziomowe – analiza przypadku polityki rozszerzania Unii Europejskiej

SŁOWA KLUCZOWE:

Unia Europejska, wielopoziomowe zarządzanie, polityka rozszerzenia, państwo członkowskie, instytucja ponadnarodowa

Wstęp

Pojęcie *governance*, czyli „zarządzania”, bardzo często odnoszone jest do Unii Europejskiej i jej systemu politycznego. Nie można go jednak rozumieć w odniesieniu do tej struktury w wąski sposób, jako samą czynność zarządzania. W bardzo ogólnych kategoriach jest ono definiowane przez Markusa Jachtenfuchsa i Beatę Kohler-Koch jako „ciągły proces polityczny wyznaczania celów dla społeczeństwa i wkraczanie w nie, aby osiągnąć te cele”¹. Jest to jednak zbyt ogólna definicja, aby mogła stanowić punkt odniesienia dla jakiegokolwiek analizy. Należy ją uszczegółowić, wskazując, co konkretnie oznacza to „wkraczanie w społeczeństwo”, czyli co mieści się w szerokiej definicji zarządzania, niezbędnej dla analizy przypadku UE. Trafnie uczynił to Janusz Ruszkowski, który stwierdził, że „termin *governance* dotyczy niehierarchicznego systemu negocjacji politycznych, regulacji i administracji, który jest ulokowany poza tradycyjnym rozumieniem hierarchicznego i suwerennego państwa jako podstawowej areny dla procesu podejmowania decyzji i rozwiązywania

¹ M. Jachtenfuchs, B. Kohler-Koch, *Governance and Institutional Development*, [w:] A. Wiener, Th. Diez (eds.), *European Integration Theory*, Oxford–New York 2004, s. 99.

konfliktów”². Jak następnie dodaje, w teorii integracji europejskiej pojęcie to odnosi się przede wszystkim do procedur podejmowania decyzji i formułowania zasad systemu politycznego UE czy szerzej – „reguł, procedur i typów zachowań, które wiążą się z wykonywaniem kompetencji na poziomie europejskim”³.

W przypadku Unii Europejskiej „zarządzanie” łączy się najczęściej z terminem „wielopoziomowe”, co oznacza, że *governance* ma miejsce nie tylko na poziomie państw narodowych, ale również na poziomach niższych – lokalnym czy regionalnym, jak i wyższym – ponadnarodowym (wspólnotowym). „Wielopoziomowe zarządzanie” (MLG, *Multi-level Governance*) może się więc odnosić z politologicznego punktu widzenia do wertykalnego rozprzestrzeniania władzy politycznej z poziomu państwowego na ponadnarodowy oraz do rozprzestrzeniania horyzontalnego – z poziomu państwowego na subnarodowy – regionalny lub lokalny⁴. MLG ma zatem kluczowe znaczenie dla zagadnienia rządzenia w przestrzeni transnarodowej.

MLG to nie tylko proces zachodzący w Unii Europejskiej, ale również podejście teoretyczne przydatne do analizy zagadnień integracji europejskiej. Punktem odniesienia przy wykorzystaniu koncepcji MLG jest nie państwo, ale poszczególni aktorzy – państwowi i niepaństwowi – na różnych poziomach złożonej struktury systemu politycznego UE⁵. Z tą pluralistyczną strukturą współgrają procedury podejmowania decyzji oraz unijna polityka. Jak napisali Gary Marks, Liesbet Hooghe i Kermit Blank, „prowadzenie polityki w UE charakteryzuje się wzajemną zależnością, komplementarnymi funkcjami oraz nachodzącymi na siebie kompetencjami”⁶.

Nasuują się pytania, czy i – jeśli tak, to w jaki sposób MLG funkcjonuje w przypadku tych obszarów działalności UE, które nadal mają głównie charakter międzyrządowy i w których podejmowanie decyzji w dużej mierze odbywa się przy zachowaniu zasady jednomyślności. Kluczową pozycję w systemie podejmowania decyzji powinny zachowywać w tych przypadkach państwa członkowskie i Rada UE oraz Rada Europejska.

² J. Ruskowski, *Wstęp do studiów europejskich. Zagadnienia teoretyczne i metodologiczne*, Warszawa 2007, s. 209–210.

³ Tamże, s. 210.

⁴ Tamże, s. 211.

⁵ M. Knodt, M.G. Hüttmann, *Der Multi-Level Governance Ansatz*, [w:] H.-J. Bieling, M. Lerch (Hrsg.), *Theorien der europäischen Integration*, Wiesbaden 2006, s. 227.

⁶ G. Marks, L. Hooghe, K. Blank, *European Integration from the 1980s: State-Centric v. Multi-level Governance*, „Journal of Common Market Studies” 1996, nr 3, s. 372.

Do obszarów międzyrządowych należą stosunki zewnętrzne UE. Warto zastanowić się nad możliwością funkcjonowania MLG w tym przypadku, gdyż dotychczas zwolennicy tej koncepcji nie nadawali dużego znaczenia temu wymiarowi działalności Unii, co stanowi jeden z głównych elementów krytyki koncepcji wielopoziomowego zarządzania⁷.

Do studium przypadku wybrana została w niniejszym artykule obecna polityka rozszerzania UE⁸, definiowanego jako stopniowy proces, który rozpoczyna się przed formalną akcesją, obejmując zdobywanie perspektywy członkostwa, proces przedakcesyjny, negocjacje członkowskie i ratyfikację traktatu akcesyjnego, i jest po niej kontynuowany (choćby ze względu na okresy przejściowe w różnych rozdziałach negocjacyjnych)⁹. Przedmiotem analizy jest więc jeden z czterech głównych obszarów badania rozszerzenia UE (inne to: polityka rozszerzeniowa państw członkowskich i kandydujących oraz skutki rozszerzenia)¹⁰.

Odnoszenie koncepcji MLG do polityki rozszerzeniowej Unii oznacza w niniejszym artykule, że przedmiotem analizy jest głównie *polity*, czyli aspekty formalno-instytucjonalne unijnej polityki rozszerzania¹¹. Analiza koncentruje się w szczególności na wspomnianym wertykalnym rozprzestrzenianiu władzy politycznej z poziomu państwowego na ponadnarodowy (poziomy niższe niż państwowy nie odgrywają w procesie rozszerzania UE istotnej roli) i pytaniu, czy w przypadku tej polityki rząd państwa nie dominuje i musi konkurować z innymi podmiotami państwowymi i ponadpaństwowymi w całym procesie politycznym – począwszy od ustanawiania agendy po implementację przyjętych rozwią-

⁷ M. Knodt, M.G. Hüttmann, *Der Multi-Level Governance Ansatz*, s. 237.

⁸ Chodzi tu o obecną rundę rozszerzania UE, która pod koniec 2012 r. obejmowała takich kandydatów, jak: 1) Chorwacja, która na początku 2012 r. przestała być właściwie zaliczana do kandydatów i zaczęła być określana mianem „państwa przystępującego”; 2) państwa z oficjalnym statusem kandydata – od marca 2012 r. należały do nich: Czarnogóra, Islandia, Macedonia (Była Jugosłowiańska Republika Macedonii), Serbia i Turcja; 3) tzw. potencjalni kandydaci – można tu wymienić pozostałe państwa Bałkanów Zachodnich: Albanii, Bośni i Hercegowinę oraz Kosowo.

⁹ A. Szymański, *Teoretyczny i metodologiczny aspekt badań nad rozszerzeniem Unii Europejskiej*, [w:] A. Antoszewski, A. Dumala, B. Krauz-Mozer, K. Radzik (red.), *Teoretyczne i metodologiczne wyzwania badań politologicznych w Polsce*, Lublin 2009, s. 307–308.

¹⁰ F. Schimmelfennig, U. Sedelmeier, *The Study of EU Enlargement: Theoretical Approaches and Empirical Findings*, [w:] M. Cini, A.K. Bourne (eds.), *Palgrave Advances in European Union Studies*, Basingstoke 2006, s. 98.

¹¹ K. Schubert, N.C. Bandelow, *Politikfeldanalyse: Dimensionen und Fragestellungen*, [w:] K. Schubert, N.C. Bandelow (Hrsg.), *Lehrbuch der Politikfeldanalyse 2.0*, München 2009, s. 5.

zań¹². Chodzi tu w szczególności o swoistą rywalizację w kształtowaniu polityki rozszerzania i wpływaniu na podejmowanie decyzji w jej ramach pomiędzy Radą UE jako organem międzyrządowym (oraz Radą Europejską) a Komisją Europejską (KE) i do pewnego stopnia Parlamentem Europejskim (PE) – jako instytucjami ponadnarodowymi. Ta rywalizacja jest charakterystyczna dla systemu politycznego UE, przede wszystkim w odniesieniu do „uwspólnotowionych” obszarów działalności Unii.

Artykuł ma na celu udowodnienie hipotezy, że nawet w dziedzinie stosunków zewnętrznych UE funkcjonuje model zarządzania wielopoziomowego. Jest to istotne, gdyż działanie tego modelu pozwala z kolei na wykorzystanie koncepcji MLG do wyjaśnienia mechanizmów rządzących kształtowaniem polityki rozszerzania UE oraz zweryfikowania hipotezy prognostycznej, mówiącej, że kontynuacja procesu poszerzania UE zależy od tego, na ile podmiotom ponadnarodowym uda się, przy wykorzystaniu środków formalnych i nieformalnych, wpłynąć na decyzje podejmowane przez państwa członkowskie skupione w Radzie UE/Radzie Europejskiej, które coraz ostrożniej podchodzą do przyjmowania do Unii nowych krajów.

Metodologia

Główną metodą badawczą stosowaną w tym przypadku jest analiza decyzyjna. Wynika to z tego, że MLG dotyczy, jak już wspomniano, przede wszystkim procedur podejmowania decyzji. Do realizacji wymienionych powyżej celów badawczych potrzebna jest analiza działania podmiotów w ramach polityki rozszerzenia. W związku z tym trzeba położyć nacisk na dwie kategorie metody decyzyjnej – ośrodek decyzyjny oraz proces decyzyjny.

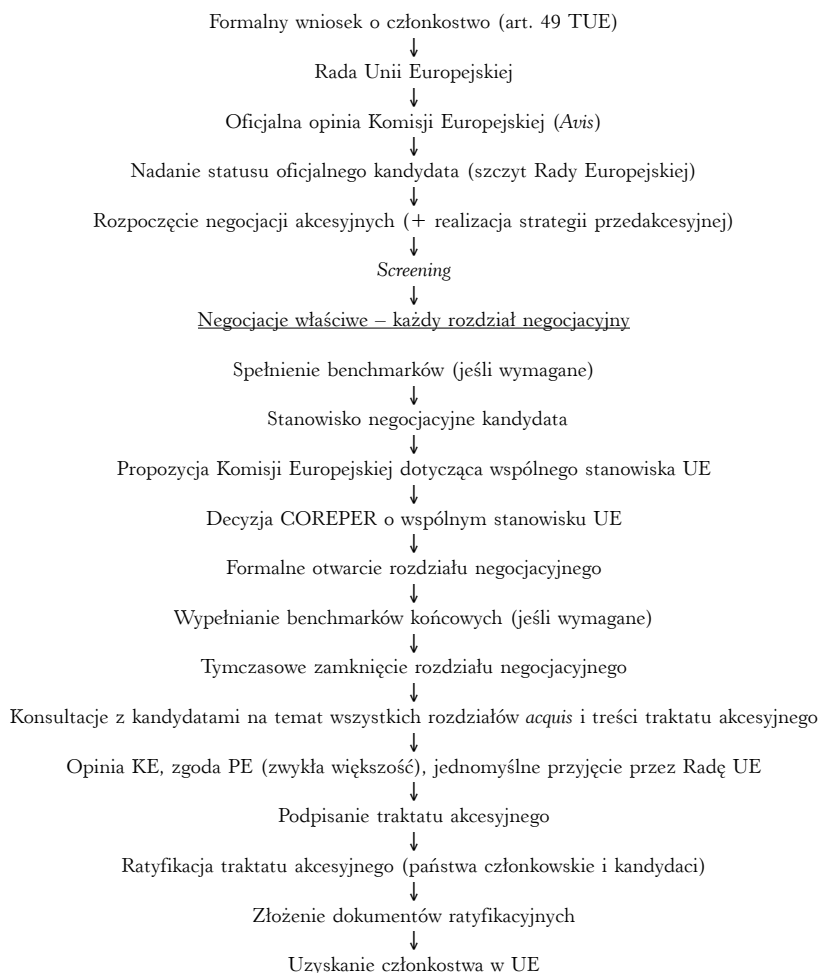
Ośrodek decyzyjny to podmiot działania politycznego. Chodzi zazwyczaj o wiele podmiotów – w analizowanym przypadku zarówno narodowe, jak i ponadnarodowe ośrodki decyzyjne. Polityka rozszerzenia UE ma w dużej mierze charakter międzyrządowy, który wskazuje, kto na pewno jest decydującym w tej dziedzinie – rządy i parlamenty państw członkowskich (biorące pod uwagę krajową opinię publiczną) i Rada UE/Rada Europejska. Jednak ośrodkami decyzji będą w odniesieniu do rozszerzenia UE także inne instytucje UE – Komisja Europejska i Parlament Europejski oraz, już w mniejszym stopniu, Europejska Służba Działań Zewnętrznych i Wysoki Przedstawiciel Unii do Spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa. Wynika to z tego, że oprócz tzw. decydenta

¹² J. Ruskowski, *Wstęp do studiów europejskich...*, s. 212.

istnieją jeszcze inne typy ośrodków decyzji – tzw. podmioty wpływu, wiodące, przeciwnie oraz wykonawcze¹³.

Proces decyzyjny to „zespół powiązań przyczynowo-skutkowych, występujących wewnątrz ośrodka decyzyjnego”¹⁴. W przypadku rozszerzania UE chodzi o formalne aspekty procesu rozszerzania, czyli zasady i mechanizmy procedury przyjmowania nowych państw do UE. Procedurę tę przedstawia poniższy schemat:

Schemat 1 – Procedura przyjmowania państw do UE



Źródło: Ch.J. Schneider, *Conflict, Negotiation and European Union Enlargement*, Cambridge 2009, s. 17 (z modyfikacjami autora).

¹³ Szerzej zob. J.L. Sielski, *Metoda decyzyjna*, „Studia Politologiczne” 2004, nr 8, s. 297.

¹⁴ Z.J. Pietraś, *Decydowanie polityczne*, Warszawa–Kraków 1998, s. 51.

Jeśli w wyniku analizy decyzyjnej podmiotów kształtujących politykę rozszerzania UE oraz ich udziału i kompetencji w procesie przedakcesyjnym potwierdzona zostanie hipoteza o funkcjonowaniu MLG w tej polityce, to oznaczać to będzie możliwość wykorzystania wielopoziomowego zarządzania jako koncepcji teoretycznej do wyjaśniania mechanizmów rządzących kształtowaniem procesu rozszerzenia oraz przedstawienia prognozy kontynuacji tego procesu.

Metodą pomocniczą w stosunku do analizy decyzyjnej jest metoda jakościowa (przynajmniej jeśli chodzi o etap zbierania danych). Podstawę źródłową stanowią opracowania oraz dokumentacja instytucji unijnych – Rady UE, KE i PE. Jednak, aby uchwycić elementy nieformalne w relacjach między tymi instytucjami oraz lepiej zrozumieć szczegóły formalne procedury przedprzystąpieniowej, konieczne jest skorzystanie z rezultatów wywiadów pogłębionych przeprowadzonych z przedstawicielami: Sekretariatu Generalnego Rady UE (oraz prezydencji w Radzie UE), gabinetu komisarza ds. rozszerzenia i polityki sąsiedztwa – od 2009 r. Štefana Füle, Dyrekcji Generalnej ds. rozszerzenia KE i delegacji UE w państwach kandydujących oraz Komisji Spraw Zagranicznych PE¹⁵.

MLG – główne przesłanki funkcjonowania

Zanim zostanie przeprowadzona analiza polityki rozszerzania UE z punktu widzenia funkcjonowania MLG, warto nieco rozwinąć istotę i ogólne założenia tej koncepcji w odniesieniu do Unii Europejskiej, przedstawione we wstępie. Chodzi przede wszystkim o główne przesłanki działania MLG i jego kształt na poszczególnych etapach procesu politycznego (od ustanawiania agendy do implementacji polityki) oraz pokazanie pozycji poszczególnych podmiotów procesu decyzyjnego.

Pytanie o możliwość funkcjonowania MLG w jednej z polityk w ramach stosunków zewnętrznych UE jest uzasadnione, gdyż główne przesłanki tej koncepcji wydają się na pierwszy rzut oka trudne do speł-

¹⁵ Autor artykułu wykorzystał w tym przypadku wyniki wcześniejszych badań w ramach własnego projektu badawczego finansowanego z grantu Ministerstwa Nauki i Szkolnictwa Wyższego, nr N N116 079139, pt. „Rozszerzanie Unii Europejskiej – współczesne uwarunkowania i perspektywy kontynuacji procesu”. Przeprowadził w czasie wizyty studyjnej w Brukseli w kwietniu 2011 r. 15 wywiadów pogłębionych z przedstawicielami wymienionych instytucji.

nienia w przypadku międzyrządowych obszarów działalności Unii¹⁶. Po pierwsze, MLG wiąże się z tym, że kompetencje są dzielone pomiędzy różne poziomy i należą do różnych podmiotów. Państwa i ich rządy nadal odgrywają ważną rolę, ale nie mają dominującej pozycji. W przypadku UE instytucje ponadnarodowe, takie jak Komisja Europejska, Parlament Europejski czy Europejski Trybunał Sprawiedliwości, są samodzielnymi podmiotami, które bynajmniej nie mają jedynie statusu „agentów” w relacji z „pryncypałem”, czyli państwami członkowskimi skupionymi w Radzie UE.

Po drugie, MLG zakłada, w związku z systemem podejmowania decyzji na poziomie UE, pewne ograniczenia kompetencji rządów państw członkowskich. W coraz większej liczbie przypadków jednomyślne podejmowanie decyzji jest zastępowane kwalifikowaną większością. To oznacza, że wśród państw członkowskich znajdują się zwycięzcy i przegrani. Tymi drugimi mogą też być największe państwa UE, które bywają przegłosowywane przez koalicje innych członków Unii.

Po trzecie, poszczególne płaszczyzny podejmowania decyzji są w przypadku MLG ściśle ze sobą powiązane. Oznacza to, że nie istnieje jasny podział między płaszczyzną podejmowania decyzji na poziomie narodowym i ponadnarodowym. Podmioty z jednego poziomu działają na innych poziomach, wpływając na sprawy należące do tych ostatnich.

Rozpatrując proces podejmowania decyzji w Unii Europejskiej i związany z nim proces polityczny, warto zwrócić uwagę na to, jak przy funkcjonowaniu MLG wyglądają relacje między głównymi podmiotami w fazie ustanawiania agendy, kształtowania polityki i podejmowania decyzji oraz ich implementacji¹⁷.

Ustanawianie agendy w systemie MLG należy w dużej mierze do KE. Nie jest ona – zgodnie z tym, co zostało już powiedziane – „agentem” państw członkowskich i ich rządów (jak to widzi liberalizm międzyrządowy), ale w związku z często wyłącznym prawem do inicjatywy ustawodawczej ma dużą autonomię w ustalaniu agendy w danym obszarze działalności UE. Jednak impulsy do ustanawiania agendy wychodzą od różnych aktorów – od rządów państw członkowskich, PE, Komitetu Ekonomiczno-Społecznego, rządów regionalnych i różnych grup interesu. Z uwagi na to KE nie ma monopolu w tej fazie procesu politycznego, ale odgrywa znaczną rolę, „mając w ręku zeszyt”¹⁸.

¹⁶ O przesłankach działania koncepcji MLG głównie za: M. Knodt, M.G. Hüttmann, *Der Multi-Level Governance Ansatz*, s. 228–229.

¹⁷ E. Versluis, M. van Keulen, P. Stephenson, *Analyzing the European Union Policy Process*, Basingstoke 2011, s. 28–30.

¹⁸ M. Knodt, M.G. Hüttmann, *Der Multi-Level Governance Ansatz*, s. 230.

Właściwe podejmowanie decyzji w Unii należy przede wszystkim do Rady UE jako głównego organu ustawodawczego. Nie oznacza to jednak, że ma ona monopol na przebieg tej fazy procesu politycznego. W UE obok wielopoziomowego zarządzania funkcjonują struktury sieciowe ściśle powiązane z MLG¹⁹. Rządy państw członkowskich nie dominują w procesie kształtowania polityki w istniejących sieciach. Mogą natomiast pełnić funkcję menedżerów sieci, poprzez koordynowanie działań różnych podmiotów mających rozbieżne cele i interesy – po to, by rozwiązywać istniejące problemy i realizować daną politykę. Zarządzanie sieciami jest „słabą” formą *governance*. Promuje ona dostosowywanie do siebie działań poszczególnych podmiotów poprzez konsultacje i negocjacje, aby wpływać na strategię tych podmiotów. Ułatwia też interakcje poszczególnych podmiotów i mediuje w przypadku konfliktów²⁰. Warto zaznaczyć, że takim menedżerem sieci jest rząd państwa sprawującego prezydencję w Radzie UE.

Jednak również organy ponadnarodowe mają swój udział w tej podstawowej fazie procesu politycznego. Wraz ze wzmacnianiem pozycji PE wzrastają jego kompetencje ustawodawcze w różnych dziedzinach działalności UE. Parlament ma też znaczenie polityczne i może wpływać na działania państw członkowskich. Istotne funkcje pełni KE. Po pierwsze, to właściwie ona, posiadając wewnętrzną hierarchiczną strukturę, wypracowuje spójną treść aktów prawnych, co jest niemożliwe w przypadku rządów państw członkowskich z uwagi na różnice interesów między nimi. Po drugie, KE pełni funkcję swego rodzaju moderatora, który wyjaśnia dane propozycje legislacyjne, w razie potrzeby przygotowuje nowe wersje projektu i doprowadza do finalizacji prac nad nim. Nie tylko „posiada zeszyt”, ale również „trzyma pióro”. Tak więc funkcjonowanie MLG wiąże się z tym, że różne podmioty mają nachodzące na siebie kompetencje i pełnią funkcje, które mogą być komplementarne²¹.

W końcu implementacja poszczególnych decyzji i aktów prawnych nie odbywa się tylko na poziomie narodowym czy regionalnym lub lokalnym. Znowu widoczna jest tu sieć powiązań między poszczególnymi podmiotami na różnych poziomach. Organy ponadnarodowe kontaktują się z podmiotami na poziomach niższych niż ponadnarodowy. Przykładowo,

¹⁹ Podejście sieciowe ma wiele punktów zbieżnych z koncepcją MLG – również przewiduje funkcjonowanie niehierarchicznej struktury oraz złożonych powiązań formalnych i nieformalnych pomiędzy licznymi podmiotami, także niepaństwowymi. Tamże, s. 233–234.

²⁰ H. Kriesi, A. Silke, *The Network Approach*, [w:] P.A. Sabatier (ed.), *Theories of the Policy Process*, 2nd ed., Boulder, CO 2007, s. 129–132.

²¹ M. Knodt, M.G. Hüttmann, *Der Multi-Level Governance Ansatz*, s. 231–232.

Komisja Europejska wchodzi w bezpośrednie interakcje z organami regionalnymi²².

Warto dodać, że wspomniani już Marks i Hooghe (twórcy koncepcji MLG) wypracowali typologię MLG i wskazali na dwa typy unijnego *governance* – zarządzanie przez elity oraz obywatelski republikanizm. W pierwszym przypadku zarządzanie odbywa się przy niewielkim wpływie obywateli i parlamentów, natomiast kluczową rolę odgrywają eksperci. To ich wiedza legitymizuje polityki i regulacje unijne. Obywatelski republikanizm akcentuje rolę obywateli i ich przedstawicieli w wielopoziomowym zarządzaniu²³.

Polityka rozszerzania UE

Kiedy przegląda się powyższe cechy i komponenty MLG, wydaje się, że trudno jest mówić o funkcjonowaniu wielopoziomowego zarządzania w polityce rozszerzania UE. Ma ona w dużej mierze charakter międzyrządowy, co wiąże się z kluczową rolą w tym obszarze działalności Unii państw członkowskich i Rady UE, a także Rady Europejskiej. Jednak dokładniejsze przyjrzenie się roli poszczególnych instytucji ponadnarodowych w polityce rozszerzania UE pozwala stwierdzić, że podmiotami kształtującymi tę politykę i mającymi wpływ na decyzje w jej ramach są też Komisja Europejska i Parlament Europejski, w mniejszym stopniu Europejska Służba Działań Zewnętrznych i Wysoki Przedstawiciel Unii do Spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa. W związku z tym niekoniecznie rządy państw członkowskich dominują w tym obszarze działalności UE. Trwa swoista konkurencja między poszczególnymi podmiotami o wpływ na kształtowanie polityki rozszerzania UE na różnych etapach procesu politycznego. Efekty tej konkurencji są różne w czasie kolejnych rund poszerzania Unii. Elementy MLG mają więc szansę zaistnieć i w tym obszarze działalności UE.

Rada Unii Europejskiej (w tym przede wszystkim jej Sekretariat Generalny oraz prezydencja) zawsze miała kluczowe znaczenie w procesie decyzyjnym dotyczącym polityki rozszerzania UE – z uwagi na jej międzyrządowy charakter, wzmocniony w ostatnich latach w odniesieniu do całej polityki zagranicznej UE, i wymóg jednomyślności nie tylko przy podejmowaniu ostatecznej decyzji o przyjęciu, lecz także przy wyrażaniu zgody na przechodzenie danego kandydata na dalszy etap w procesie

²² Tamże, s. 232.

²³ J. Ruszkowski, *Wstęp do studiów europejskich...*, s. 213–214.

przedakcesyjnym (m.in. rozpoczęcie negocjacji, otwieranie i zamykanie rozdziałów negocjacyjnych w związku z ustalaniem tzw. *benchmarków*, czyli warunków wstępnych otwierania i zamykania tych rozdziałów)²⁴. Rada od początku procesu rozszerzania UE była głównym aktorem kształtującym przebieg właściwych negocjacji akcesyjnych (na etapie *screeningu*, czyli przeglądu prawa krajowego danego kandydata pod względem zgodności z prawem unijnym, podstawową rolę odgrywa KE), odbywanych w formule konferencji międzyrządowej. Z kolei Rada Europejska wypracowywała polityczne wytyczne, obowiązujące również KE.

Po 2004 r. Rada wzmocniła nawet swoją pozycję względem KE, co wiązało się z tzw. zmęczeniem rozszerzeniem (*enlargement fatigue*) i chęcią większego kontrolowania procesu, aby spowolnić tempo procesu przedakcesyjnego kandydatów do członkostwa. Stała się kluczowym graczem nie tylko na etapie negocjacji akcesyjnych i podejmowania ostatecznej decyzji o przyjęciu, ale w całym procesie przedakcesyjnym, przede wszystkim poprzez większe możliwości definiowania i oceniania kryteriów członkostwa, chociażby dzięki wspomnianemu systemowi *benchmarków* czy akcentowaniu w zmodyfikowanej strategii rozszerzeniowej zdolności samej UE do przyjęcia nowych państw – jednego z kopenhaskich kryteriów członkostwa²⁵. Christophe Hillion wskazał w tym kontekście na interesującą kwestię prawną dotyczącą procedury przedakcesyjnej. Po rozszerzaniu w 2004 i 2007 r., art. 49 Traktatu o Unii Europejskiej zaczął być interpretowany i wcielany w życie w ten sposób, że Rada decyduje na wczesnym etapie, czy wniosek o członkostwo będzie w ogóle przekazany Komisji do przygotowania opinii na jego temat²⁶. Tak więc Rada wkracza w kompetencje Komisji, wzmacniając aspekt polityczny procesu przedakcesyjnego kosztem aspektu technicznego.

Jednak nie zawsze w takich kwestiach obowiązuje jednomyślność. W mandatach negocjacyjnych przewidziano po 2004 r. możliwość zawieszenia rozmów akcesyjnych w razie „poważnego i stałego” naruszenia zasad demokracji i praw człowieka przez państwo kandydujące. Po reko-

²⁴ Szerzej zob. np. *Negotiating Framework for Turkey*, http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/st20002_05_tr_framedoc_en.pdf, 1.06.2012.

²⁵ Szerzej zob. *Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady. Strategia rozszerzenia i najważniejsze wyzwania w okresie 2006–2007 wraz ze sprawozdaniem specjalnym dotyczącym zdolności UE do przyjmowania nowych państw*, Bruksela, dnia 8.11.2006, KOM (2006) 649 wersja ostateczna, http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2006/Nov/com_649_strategy_paper_pl.pdf, 2.06.2012.

²⁶ Ch. Hillion, *The Creeping Nationalisation of the EU Enlargement Policy*, „SIEPS Report” 2010, nr 6, s. 23–26, http://www.sieps.se/sites/default/files/2010_6_.pdf, 5.06.2012.

mendacji KE dotyczącej zawieszenia rozmów (wniosek ma prawo złożyć Komisja, ale i jedna trzecia państw członkowskich) Rada Unii Europejskiej decyduje kwalifikowaną większością, po wysłuchaniu zainteresowanego kraju, czy zawiesić rokowania o członkostwie. Jednak później jest mowa o tym, że państwa UE w ramach konferencji międzyrządowej postępują zgodnie z decyzją Rady, nie naruszając zasady jednomyślności²⁷.

Traktat lizboński zwiększył też znaczenie Rady Europejskiej, która ma możliwość uzgadniania kryteriów kwalifikacji. Chodzi tu o pewną formalną furtkę dla ustanawiania indywidualnych warunków przyjmowania danego państwa, poza podstawowymi kryteriami kopenhaskimi. Poza tym nie tylko rządy państw członkowskich wzmocniły swoją pozycję w ramach polityki rozszerzania UE, ale i parlamenty narodowe. Muszą być im notyfikowane wnioski o członkostwo²⁸. Niezmiernie ważne jest więc stanowisko Rady UE i Rady Europejskiej w sprawie rozszerzenia UE. Niekorzystną okoliczność stanowi w związku z tym brak jednomyślności państw członkowskich w kwestii poparcia dla rozszerzenia. Znajduje to odzwierciedlenie w bardzo ostrożnym wyrażaniu zgody przez Radę UE i Radę Europejską na przejście do kolejnych etapów procesu akcesyjnego (o tym zagadnieniu szerzej poniżej).

Traktat lizboński nie odebrał kompetencji w dziedzinie rozszerzania UE prezydencji w Radzie UE (choć inaczej wygląda kwestia umów stowarzyszeniowych – tutaj swoją rolę odgrywa Wysoki Przedstawiciel Unii do Spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa). Prezydencja kształtuje agendę unijną w tym obszarze, decydując o tym, na co będzie kładziony największy nacisk w realizacji polityki rozszerzeniowej. Jest w centrum wszelkich działań dotyczących rozszerzania UE w danym półroczu. Może więc pełnić wspomnianą funkcję menedżera *governance*, dając impulsy do działania państwom członkowskim i budując konsens wśród państw członkowskich na rzecz zgody na przejście poszczególnych kandydatów na dalszy etap procesu przedakcesyjnego.

Mimo dużego znaczenia państw członkowskich i Rady UE, równie ważnymi aktorami w ramach polityki rozszerzania UE są instytucje ponadnarodowe. Szczególne funkcje pełni Komisja Europejska – na każdym z etapów procesu politycznego. Jeśli chodzi o ustanawianie agendy w dziedzinie rozszerzania UE, to KE jest instytucją, która faktycznie „trzyma pióro i zeszyt”. To ona bowiem inicjuje różne przedsięwzięcia w ramach polityki rozszerzania oraz wypracowuje najważniejsze doku-

²⁷ Zob. np. *Negotiating Framework for Turkey*, s. 2.

²⁸ Wersja skonsolidowana Traktatu o Unii Europejskiej, Dz.U. C 83 z 30.03.2010, s. 43.

menty, które potem są przyjmowane przez państwa członkowskie. Chodzi tu przede wszystkim o dokument strategii rozszerzeniowej, nowelizowany corocznie, mandaty negocjacyjne czy stanowiska negocjacyjne w każdym z rozdziałów negocjacyjnych. Komisja inicjuje też różne procedury, np. zawieszania rozmów o członkostwie. Przy wypracowaniu ostatecznej wersji dokumentów odgrywa wspomnianą już rolę moderatora – również w tym celu, aby dokumenty nie były zbyt upolitycznione i sprzeczne z prawem UE czy unijnymi zobowiązaniami.

Jeśli chodzi o kształtowanie polityki rozszerzeniowej i wpływ na podejmowanie decyzji, to należałoby wskazać na zasadniczy wpływ KE na bieżącą politykę UE w tej dziedzinie – przede wszystkim na etapach procesu przedakcesyjnego przed rozpoczęciem negocjacji akcesyjnych, ale również w czasie trwania rozmów o członkostwie (mimo kluczowej roli państw członkowskich w samym prowadzeniu negocjacji) i procedury związanej z przygotowaniem traktatu akcesyjnego. Trzeba tu wskazać na cztery funkcje: ekspercko-techniczną, kontrolną, negocjacyjną i koordynacyjną. Rozwinęły się one po 1990 r. wraz z instytucjonalizacją polityki rozszerzeniowej, przede wszystkim wypracowaniem strategii przedakcesyjnej oraz jej instrumentów. Komisja stała się wtedy kluczową instytucją koordynującą coraz bardziej rozbudowane mechanizmy i procedury w ramach polityki rozszerzeniowej, uszczegóławiającą (operacjonalizującą) kryteria członkostwa i monitorującą oraz wspierającą postępy państw kandydujących w spełnianiu tych kryteriów (mając do dyspozycji nowe instrumenty, np. raporty na temat postępów poszczególnych kandydatów²⁹), jak również mającą wpływ na przyznawanie pomocy finansowej dla kandydatów. W odróżnieniu od Rady UE i państw członkowskich miała odpowiedni potencjał do zarządzania bardziej merytokratycznym i technicznym procesem przedakcesyjnym³⁰.

Po wejściu w życie traktatu lizbońskiego nie zmieniło się istotnie znaczenie KE dla polityki rozszerzania UE. Z jednej strony wspomaga ona państwa kandydujące w reformach, daje impulsy do ich przeprowadzania przez pomoc ekspercką, finansową i techniczną. Warto podkreślić, że często broni kandydatów przed zarzutami państw członkowskich i zwraca się do tych ostatnich o dotrzymywanie zobowiązań zgodnie z zasadą *pacta sunt servanda*. Wskazuje też w negocjacjach międzyinstytucjonalnych

²⁹ Zob. np. *Commission Staff Working Document, Turkey 2011 Progress Report*, Brussels, 12.10.2011, SEC(2011) 1201 final, http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2011/package/tr_rapport_2011_en.pdf, 14.06.2012.

³⁰ Ch. Hillion, *The Creeping Nationalisation...*, s. 13.

o rozszerzaniu, które mają miejsce przed podjęciem danej decyzji, że np. argumenty państw członkowskich nie są przekonujące. Z drugiej strony KE monitoruje postępy procesu akcesyjnego, m.in. dzięki wspomnianym corocznym raportom lub sprawozdaniom sektorowym dotyczącym znaczenia, jakie dla UE ma uzyskanie przez dane państwo członkostwa, i rygorystycznie egzekwuje formalne wymogi członkostwa³¹. Jest więc jednocześnie surowym sędzią poczynań kandydatów.

W tym kontekście trzeba stwierdzić, że po 2004 r. ogólna pozycja KE w polityce rozszerzania została osłabiona przez Radę UE, która wkracza, jak wskazano powyżej, w obszar kompetencyjny Komisji. Jednak np. wzmocniona zasada warunkowości – jeden z filarów strategii rozszerzeniowej Unii – nie tylko służy działaniom państw członkowskich, ale stanowi także szansę dla KE jeszcze większego wzmocnienia funkcji ekspercko-technicznej. Egzekwując reformy w państwach kandydujących, może obecnie wykorzystywać całą gamę narzędzi: oprócz wymienianych raportów – opinie i rekomendacje³². Choć nie muszą one wiązać państw członkowskich, np. opinia o rozpoczęciu negocjacji akcesyjnych lub wstrzymaniu się z ich startem może być odrzucona przez rządy tych państw skupionych w Radzie UE, to jednak np. raporty KE, mające charakter ekspercki, wpływają na działania członków UE (nie wspominając o państwach kandydujących). W związku z tym można mówić o funkcjonowaniu wspomnianego modelu zarządzania przez elity (ekspertów) również w przypadku polityki rozszerzania.

W końcu Komisja ma znaczny wpływ na etap implementacji przyjętych postanowień w ramach polityki rozszerzeniowej. Wnosi duży wkład w realizację zasad strategii rozszerzania UE – zarówno w odniesieniu do państw kandydujących, jak i krajów członkowskich Unii.

Istotne znaczenie dla polityki rozszerzania UE ma sam urząd komisarza ds. rozszerzenia UE (od 2009 r. komisarza ds. rozszerzenia i polityki sąsiedztwa) i osoba sprawująca ten urząd. Olli Rehn, który zastąpił w 2004 r. Güntera Verheugena, prezentował inny styl działania niż jego

³¹ O pierwszych raportach sektorowych – dotyczących Chorwacji i Turcji – szerzej zob. *Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady. Strategia rozszerzenia i najważniejsze wyzwania w latach 2007–2008*, Bruksela, dnia 6.11.2007, KOM (2007) 663 wersja ostateczna, http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2007/nov/strategy_paper_pl.pdf, 14.06.2012.

³² Zob. np. *Communication from the Commission to the European Parliament and the Council. Commission Opinion on Albania's application for membership of the European Union*, Brussels, 9.11.2010, COM (2010) 680, http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2010/package/al_opinion_2010_en.pdf, 17.06.2012.

poprzednik. W większym stopniu był to styl menedżera, technokraty, który dba o rygorystyczne spełnianie kryteriów przez kandydatów³³. To wzmacniało funkcje ekspercko-techniczną i kontrolną KE, jednak osłabiało jej pozycję jako instytucji wpływającej na tempo procesu rozszerzania – kosztem Rady UE. Z tego punktu widzenia korzystne dla roli Komisji w kształtowaniu tego procesu było zajęcie tego stanowiska po Rehnie przez Štefana Füle – Czecha, który ma inne spojrzenie na proces niż jego fiński kolega. W większym stopniu wykorzystuje nieformalne środki i negocjacje w celu przekonania podmiotów narodowych do respektowania podstawowych zasad obowiązujących w przypadku polityki rozszerzania Unii. To jest element działania wszystkich komisarzy, ale ujawnia się on w różnym stopniu w przypadku każdego z nich.

W odniesieniu do Komisji Europejskiej występuje więc zjawisko, o którym pisze przedstawiciel historycznego nurtu nowego instytucjonalizmu Paul Pierson. Mimo dużych kompetencji Rady UE, Komisja posiada autonomię instytucjonalną, która pozwala jej w istotny sposób wpływać na kształt polityki rozszerzania UE. Może to czynić przede wszystkim dzięki rozbudowie techniczno-eksperskiej infrastruktury procedury przedakcesyjnej i posiadaniu kompetencji w kwestii ustalania agendy, z użyciem środków formalnych i nieformalnych³⁴.

W analizowanej polityce również Parlament Europejski nie jest raczej „agentem” rządów państw, ale jednym z kluczowych aktorów. Instytucja ta posiada znaczne kompetencje w procesie przedakcesyjnym i jeszcze wzmocniła swój wpływ na ten proces po wejściu w życie traktatu lizbońskiego. Do wcześniejszej kompetencji „otwierania, monitorowania oraz finalizowania negocjacji dotyczących przystąpienia państw europejskich do Unii”³⁵, pozostającej głównie w gestii Komisji Spraw Zagranicznych, doszedł nowy element, wynikający z uzupełnienia artykułu 49 TUE o obowiązek powiadamiania PE o wniosku o członkostwo (podobnie jak istnieje obowiązek informowania PE o wyniku procedury zawieszania negocjacji akcesyjnych)³⁶. Jednak z kolei absolutna większość została

³³ G. Pridham, *Change and Continuity in the European Union's Political Conditionality: Aims, Approach, and Priorities*, „Democratization” 2007, nr 3, s. 463.

³⁴ P. Pierson, *The Path to European Integration: A Historical Institutionalist Analysis*, „Comparative Political Studies” 1996, nr 2, s. 133–134; również: A. Heritier, *Overt and Covert Institutionalization in Europe*, [w:] A. Stone Sweet, N. Fligstein, W. Sandholtz (eds.), *Institutionalization of Europe*, Oxford 2001, s. 58–70.

³⁵ Komisja Spraw Zagranicznych. *Prezentacja i Kompetencje*, www.europarl.europa.eu/committees/pl/AFET/home.html, 20.10.2010.

³⁶ Wersja skonsolidowana Traktatu o Unii Europejskiej, s. 43.

zastąpiona zwykłą większością, jeśli chodzi o wyrażanie zgody przez Parlament na przyjmowanie nowych państw. Pośrednio PE wzmocnił swoją rolę poprzez zwiększenie kompetencji w kwestii zawierania umów handlowych, co ma swoje znaczenie szczególnie w przypadku Turcji³⁷.

Jednak Parlament ma też duże znaczenie polityczne – poprzez prowadzenie dyskursu na temat rozszerzenia, z włączaniem w debaty przedstawicieli państw kandydujących, którzy uczestnicząc w pracach różnych gremiów, m.in. delegacji parlamentarnych, przechodzą proces „uczenia się UE”. Wpływa, przede wszystkim poprzez rezolucje, na działania państw kandydujących oraz stanowisko krajów członkowskich³⁸. PE wpływa też na Radę UE, skupiającą przedstawicieli rządów tych państw, w ramach zgłaszanych w trybie formalnym zaleceń. PE odnosi się w nich do działań innych instytucji UE. Przykładem są zalecenia w sprawie wniosków dotyczących decyzji Rady odnośnie do zawierania umów o stabilizacji i stowarzyszeniu z takimi potencjalnymi kandydatami do członkostwa, jak Albania czy Bośnia i Hercegowina. Takie zalecenia – wobec państw członkowskich i kandydujących przygotowują też delegacje PE do wspólnych komisji parlamentarnych (z udziałem odpowiednio posłów z Islandii, Turcji, Chorwacji i Macedonii) oraz delegacja ds. stosunków z Albanią, Bośnią i Hercegowiną, Serbią, Czarnogorą i Kosowem³⁹.

W grę wchodzi też działania nieformalne mające wpływ na decyzje państw członkowskich w kwestii rozszerzania UE. Zdarza się np. wywie-

³⁷ Wzmocnienie kompetencji PE uwidoczniło się przy okazji podejmowania spraw związanych z problemem cypryjskim, stanowiącym dylemat dla rozmów o członkostwie z Turcją. Choć PE w tym przypadku ostatecznie nie wykorzystał nowych uprawnień, nie oznacza to, że nie będzie tego czynił w przyszłości. Na niewykorzystanie kompetencji wpłynął czynnik polityczny. Wznowienie negocjacji z Turcją w ośmiu rozdziałach, w których rozmowy są zamrożone od końca 2006 r., było możliwe dzięki zniesieniu blokady handlowej północnej części Cypru na mocy decyzji PE (możliwej pomimo weta deputowanych z Cypru), która mogłaby wpłynąć na późniejsze pozytywne rozstrzygnięcie sprawy przez Radę UE, przesądzającą o przyjęciu rozporządzenia o bezpośrednim handlu. Zniesieniem blokady handlowej Turcja warunkuje zgodę na otwarcie portów i lotnisk dla statków i samolotów Republiki Cypryjskiej, czego z kolei UE domaga się od strony tureckiej, uzależniając od tego odblokowanie negocjacji w ośmiu rozdziałach. Jednak pod wpływem Europejskiej Partii Ludowej i posłów cypryjskich Komisja Spraw Prawnych PE wydała opinię, że władna jest tu podejmować decyzję Rada UE. Szerzej zob. F. Özerkan, *Hope for Turkish Cyprus direct trade dealt serious setback*, „Hurriyet Daily News”, 20 października 2010 r.

³⁸ Zob. np. *European Parliament resolution of 12 March 2009 on Turkey's progress report 2008*, 12 March 2009, Strasbourg; www.europarl.europa.eu, 15.06.2012.

³⁹ Szerzej o delegacjach międzyparlamentarnych za: F. Jacobs, R. Corbett, M. Shackleton, *The European Parliament*, London 2007, s. 156–166.

ranie presji na państwa członkowskie, aby wyraziły zgodę na przejście danego kraju na dalszy etap procesu przedakcesyjnego – jak to miało miejsce chociażby w odniesieniu do Holandii i umowy o stabilizacji i stowarzyszeniu z Serbią⁴⁰. PE – przede wszystkim Komisja Spraw Zagranicznych oraz delegacje PE-parlamenty narodowe państw kandydujących – jest więc kolejną instytucją ponadnarodową funkcjonującą w sieci podmiotów kształtujących w istotny sposób politykę rozszerzeniową, zarówno w ramach formalnych procedur podejmowania decyzji, jak i poprzez półformalne czy nieformalne rozmowy i negocjacje.

W tej sieci instytucji i organów zajmujących się rozszerzeniem UE nie należy zapominać o Europejskiej Służbie Działań Zewnętrznych (ESDZ), wprowadzonej przez traktat lizboński. Działalność tej instytucji dopiero się rozwija, więc trudno o ocenę obecnego jej wpływu na politykę rozszerzania UE i pozycji wśród innych podmiotów polityki rozszerzeniowej. Staje się ona dodatkowym ważnym aktorem procesu przedakcesyjnego poszczególnych kandydatów – ze względu na bezpośrednie, stałe funkcjonowanie w tych krajach. Może więc ona istotnie wpływać na bieżącą implementację unijnych postanowień w ramach polityki rozszerzania UE. To dotyczy wykonania nie tylko postanowień umów stowarzyszeniowych i unijnych programów wsparcia reform przeprowadzanych przez poszczególnych kandydatów, lecz również zadań UE mających na celu stworzenie odpowiednich uwarunkowań realizacji reform, czyli ugruntowanie stabilizacji i bezpieczeństwa poszczególnych państw. Odnosi się to przede wszystkim do Bałkanów Zachodnich⁴¹. Ciekawy jest sposób wyłaniania członków ESDZ – swoich kandydatów wystawia zarówno KE, jak i Rada UE oraz państwa członkowskie. To kolejne unijne rozwiązanie, które wskazuje na hybrydowy charakter UE i na funkcjonowanie MLG w polityce rozszerzania UE. Nie można pomijać też Wysokiego Przedstawiciela do Spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa. Jednak jego rola w polityce rozszerzania UE jest ograniczona – głównie do obszaru umów stowarzyszeniowych oraz negocjacji akcesyjnych w rozdziale o Wspólnej Polityce Zagranicznej i Bezpieczeństwa.

Z powyższych rozważań wynika, że polityka rozszerzania UE jest dobrym przykładem wskazującym na to, że nawet w dziedzinie stosunków zewnętrznych UE funkcjonuje model zarządzania wielopoziomo-

⁴⁰ A. Szymański, *Rola polskich posłów do PE w kształtowaniu polityki rozszerzania UE*, [w:] F. Gołembski (red.), *Rola polskich posłów do Parlamentu Europejskiego w kształtowaniu wybranych polityk UE (2004–2009)*, Warszawa 2010, s. 130–132.

⁴¹ Europejska Służba Działań Zewnętrznych, *Czym się zajmujemy*, http://eeas.europa.eu/what_we_do/index_pl.htm, 16.06.2012.

wego. Polityka rozszerzania jest wynikiem wzajemnego wpływania na siebie podmiotów międzyrządowych i ponadnarodowych oraz ich współudziału w kształtowaniu tej polityki. Pierwsza grupa odgrywa kluczową rolę zwłaszcza w podejmowaniu decyzji w tym obszarze działalności UE. Jednak bez tych drugich podmiotów realizacja obecnego procesu poszerzania UE nie byłaby możliwa – chodzi tu o wszystkie etapy procesu politycznego, od ustalania agendy do implementacji przyjętych postanowień.

Wykorzystanie koncepcji MLG w polityce rozszerzania UE

Jeśli zarządzanie wielopoziomowe funkcjonuje w UE, to MLG jako koncepcję teoretyczną można wykorzystywać do wyjaśniania i prognozowania polityki rozszerzania UE. W pierwszym przypadku koncepcja ta jest przydatna do wskazania, jakie mechanizmy wpływają na dynamikę procesu poszerzania UE, w drugim zaś do przewidywania, czy i – jeśli tak, to w jakim kształcie i tempie będzie ono kontynuowane⁴².

Trzeba zauważyć, że instytucją najbardziej przychylną w stosunku do obecnego procesu rozszerzania UE jest KE, która jest nie tylko surowym sędzią, ale i doradcą, wspomaga też w różny sposób państwa kandydujące. Działania Komisji w krajach kandydujących wspiera bezpośrednio Europejska Służba Działań Zewnętrznych, choć jej silny komponent międzyrządowy może powodować, że ta stosunkowo nowa instytucja będzie jednak działać wbrew intencjom KE i stawać się czynnikiem nieco hamującym proces przedakcesyjny danego kandydata do członkostwa w UE⁴³. W trochę mniejszym stopniu proces rozszerzenia wspiera PE. Jest to instytucja, na której działania wyraźnie wpływa czynnik polityczny. W PE ścierają się różne racje polityczne, więc jego stanowisko stanowi wypadkową różnych punktów widzenia. W dziedzinie rozszerzenia oznacza to, że PE, choć generalnie popiera kontynuację procesu, to jednak uwzględ-

⁴² Nie jest więc tak, że koncepcja MLG jest przydatna jedynie do badania skutków rozszerzania UE, jak twierdzą w odniesieniu do rozszerzania w 2004 r. Jachtenfuchs i Kohler-Koch. Zob. M. Jachtenfuchs, B. Kohler-Koch, *Governance and Institutional Development*, s. 112–113.

⁴³ Przykładowo, wśród personelu zajmującego się Turcją jest grupa przedstawicieli Grecji i Cypru, co może skutkować wykorzystywaniem istniejących instrumentów do realizacji własnych interesów, a tym samym – hamowaniem postępów tureckiego kandydata na drodze do UE.

nia obecnie konieczność ostrożniejszego podejścia do niego⁴⁴. Potrafi być także krytyczny wobec kandydatów do członkostwa. Oczywiście wszystko zależy od kandydata – najwięcej krytycyzmu można dostrzec w stosunku do Turcji, której członkostwo w UE nie jest dobrze postrzegane przez największą frakcję w PE, tj. Europejską Partię Ludową. Natomiast Rada UE (oraz Rada Europejska) podchodzi do tej kwestii najbardziej zachowawczo, z uwagi na skupienie rządów państw mających różne zdania na temat dalszego rozszerzania UE. Z jednej strony, pewne państwa (np. Wielka Brytania, Hiszpania, Szwecja czy Polska) widzą potrzebę przestrzegania zasady „otwartych drzwi”, z drugiej zaś, niektórzy członkowie Unii (np. Francja czy Holandia) uważają za priorytet pogłębianie UE i domagają się ustalenia granic tej struktury. To utrudnia podjęcie decyzji dotyczącej poszczególnych kandydatów, jako że w tej dziedzinie wymagana jest jednomyślność państw członkowskich. Podział prowadzi do tego, że w ramach polityki rozszerzania UE mamy do czynienia z ciągłym procesem negocjacji między krajami członkowskimi oraz między nimi a instytucjami ponadnarodowymi (będącymi jednym z podstawowych komponentów wielopoziomowego zarządzania, zgodnie z przedstawioną definicją Ruszkowskiego) i próbami dochodzenia do porozumienia oraz wypracowywania kompromisowego stanowiska. Taka sytuacja nie jest korzystna dla szybkiego tempa procesu rozszerzania UE⁴⁵.

Zastosowanie koncepcji MLG pozwala przy takich założeniach na stwierdzenie, że od możliwości KE i PE skutecznego wpływania na działania państw członkowskich (przede wszystkim sceptycznych wobec dalszego rozszerzania UE) skupionych w Radzie UE/Radzie Europejskiej, częściowo w Europejskiej Służbie Działań Zewnętrznych, które są determinowane przez sytuację w UE i tzw. zmęczenie rozszerzaniem, zależy w dużej mierze kontynuacja procesu.

Przyjęcie koncepcji MLG pozwala też na prognozę rozwoju polityki rozszerzania UE. Będzie ona nadal mieć charakter międzyrządowy, zwięsz-

⁴⁴ To w PE już w 2006 r. wskazywano na potrzebę uwzględniania „zdolności absorpcyjnej” UE, czyli wspomnianej już zdolności Unii do przyjmowania nowych państw, i debaty o granicach UE oraz wypracowania koncepcji alternatywnych wobec członkostwa dla państw, które nie będą mogły przystąpić do Unii. Parlament wniósł więc swój wkład w modyfikację strategii poszerzania UE. Szerzej zob. *Rezolucja Parlamentu Europejskiego w sprawie dokumentu strategicznego Komisji w sprawie rozszerzenia – 2005 r., P6_TA (2006) 0096*, Strasburg, 16 marca 2006 r., www.europarl.europa.eu, 20.10.2010.

⁴⁵ A. Szymański, *Rozszerzanie Unii Europejskiej – współczesne uwarunkowania i perspektywy kontynuacji procesu / European Union Enlargement – Contemporary Determinants and Prospects for the Continuation of the Process*, Warszawa 2012, s. 46.

cza w sytuacji jej postępującej nacjonalizacji⁴⁶. To oznacza niezmienną decydującą rolę państw członkowskich (nie tylko rządów, lecz także parlamentów i w coraz większym stopniu obywateli – przez możliwość organizowania w przyszłości referendum na temat traktatu akcesyjnego) oraz Rady UE i Rady Europejskiej, jak również zasady jednomyślności na różnych etapach procesu decyzyjnego w obszarze rozszerzania Unii. Jednak organy ponadnarodowe będą dążyły do wykorzystywania swojej autonomii instytucjonalnej, aby wpływać na rozszerzanie i przeciwdziałać działaniom (głównie państw członkowskich) dla nich niekorzystnym. Szczególnie będzie to dotyczyć KE, która może wykorzystywać rozbudowę techniczno-ekspertycznego komponentu procedury przedakcesyjnej i jej kompetencje na poszczególnych etapach procesu politycznego⁴⁷.

Taki układ instytucjonalny i pozycje zajmowane przez poszczególne instytucje unijne – międzyrządowe i ponadnarodowe – to czynniki, które sprawią (oprócz wielu aspektów pozainstytucjonalnych⁴⁸), że proces przedakcesyjny poszczególnych kandydatów będzie kontynuowany, choć w wolnym tempie. Państwa członkowskie skupione w Radzie UE/Radzie Europejskiej będą ostrożnie podchodziły do przyjmowania nowych państw i z wstrzeźliwością wyrażały zgodę na przechodzenie ich na dalsze etapy tego procesu. W przyszłości kontynuacja procesu będzie więc napotykała coraz większe przeszkody. Coraz trudniej będzie przeformułować, np. Komisji Europejskiej, swój punkt widzenia z uwagi na postępującą nacjonalizację polityki rozszerzania UE, podobnie jak stonków zewnętrznych UE jako takich. Jednak instytucje ponadnarodowe za pomocą środków formalnych i nieformalnych będą dążyły do tego, aby wpływać na instytucje międzyrządowe, przeciwdziałając nadmiernemu kształtowaniu polityki rozszerzania UE przez czynnik polityczny kosztem techniczno-ekspertycznego, co mogłoby prowadzić do zahamowania procesu rozszerzania, przynajmniej w odniesieniu do niektórych kandydatów, np. Turcji. Jednocześnie będą skrupulatnie kontrolowały speł-

⁴⁶ Nacjonalizacja polityki rozszerzania oznacza jeszcze większy nacisk na realizację interesów i agendy poszczególnych narodów przy prowadzeniu tej polityki. Rządy przynajmniej części państw członkowskich UE przestały traktować tę politykę przede wszystkim w kategoriach działań na rzecz stabilizacji politycznej czy gospodarczej kandydatów, którzy przechodzą proces transformacji w państwa członkowskie. Kraje unijne zwracają się przede wszystkim ku sobie i koncentrują w większym stopniu na skutkach rozszerzania dla ich samych. W obliczu kryzysu gospodarczego w UE nacjonalizacja obejmuje też inne polityki unijne. Szerzej zob. Ch. Hillion, *The Creeping Nationalisation...*, s. 7.

⁴⁷ P. Pierson, *The Path to European Integration...*, s. 133–134.

⁴⁸ Szerzej zob. A. Szymański, *Rozszerzanie Unii Europejskiej...*, s. 25–55.

nianie kryteriów członkostwa przez kandydatów, wykorzystując obecne i prawdopodobnie nowe (lub zmodyfikowane) instrumenty i mechanizmy strategii rozszerzeniowej.

STRESZCZENIE

Do podmiotów kształtujących politykę rozszerzenia UE należą nie tylko państwa członkowskie i Rada UE oraz Rada Europejska, ale też unijne instytucje ponadnarodowe. Celem artykułu było wykazanie, przy wykorzystaniu metody decyzyjnej, że w polityce tej również występują mechanizmy wielopoziomowego zarządzania (MLG). To pozwala badaczowi na weryfikowanie za pomocą MLG – jako modelu teoretycznego – hipotezy, że kontynuacja procesu poszerzania zależy od możliwości wpływu instytucji ponadnarodowych na decyzje podejmowane przez państwa członkowskie, które z coraz większą rezerwą podchodzą do przyjmowania nowych krajów do Unii.

Adam Szymański

MULTI-LEVEL GOVERNANCE

– ANALYSIS OF CASE OF THE EU ENLARGEMENT POLICY

EU enlargement policy is shaped not only by the member states, the Council of the EU or the European Council but also by the Union supranational institutions. The aim of this article, which makes use of the decision method, is to show that mechanisms of the multi-level governance (MLG) are also present in this policy. This enables a researcher to verify, with the use of MLG as the theoretical model, the hypothesis that the continuation of the enlargement process depends on the capacity of the supranational institutions influencing the decisions made by the member states whose approach to admitting new countries to the EU is increasingly reserved.

KEY WORDS: *European Union, multi-level governance, enlargement policy, member state, supranational institution*

Bibliografia

- M. Jachtenfuchs, B. Kohler-Koch, *Governance and Institutional Development*, [w:] A. Wiener, Th. Diez (eds.), *European Integration Theory*, Oxford–New York 2004.
- M. Knodt, M.G. Hüttmann, *Der Multi-Level Governance Ansatz*, [w:] H.-J. Bieling, M. Lerch (Hrsg.), *Theorien der europäischen Integration*, Wiesbaden 2006.
- H. Kriesi, A. Silke, *The Network Approach*, [w:] P.A. Sabatier (ed.), *Theories of the Policy Process*, 2nd ed., Boulder, CO 2007.
- G. Marks, L. Hooghe, K. Blank, *European Integration from the 1980s: State-Centric v. Multi-level Governance*, „Journal of Common Market Studies” 1996, nr 3.
- P. Pierson, *The Path to European Integration: A Historical Institutionalist Analysis*, „Comparative Political Studies” 1996, nr 2.
- J. Ruskowski, *Wstęp do studiów europejskich. Zagadnienia teoretyczne i metodologiczne*, Warszawa 2007.
- J.L. Sielski, *Metoda decyzyjna*, „Studia Politologiczne” 2004, nr 8.
- A. Szymański, *Rola polskich posłów do PE w kształtowaniu polityki rozszerzania UE*, [w:] F. Gołembski (red.), *Rola polskich posłów do Parlamentu Europejskiego w kształtowaniu wybranych polityk UE (2004–2009)*, Warszawa 2010.
- A. Szymański, *Rozszerzanie Unii Europejskiej – współczesne uwarunkowania i perspektywy kontynuacji procesu / European Union Enlargement – Contemporary Determinants and Prospects for the Continuation of the Process*, Warszawa 2012.

Jolanta Szymańska

Obywatelstwo europejskie a problem integracji imigrantów w Unii Europejskiej

SŁOWA KLUCZOWE:

Unia Europejska, obywatelstwo transnarodowe, polityka migracyjna, integracja imigrantów, polityka bezpieczeństwa i sprawiedliwości

STUDIA I ANALIZY

Wstęp

„Ruchy migracyjne w znacznym stopniu ukształtowały obraz współczesnej Europy i pozostają nadal procesem dynamicznym, niezwykle złożonym i wywierającym wpływ na wiele dziedzin życia społecznego i gospodarczego”¹. Ustabilizowana sytuacja polityczna, wysoki poziom rozwoju gospodarczego oraz atrakcyjne warunki socjalne państw europejskich decydowały i wciąż decydują o wyborze Europy jako docelowego miejsca osiedlenia przez obywateli państw trzecich.

Imigranci są trwałym składnikiem europejskiej rzeczywistości. Ich duży udział w ogólnej populacji Starego Kontynentu nie pozwala na marginalizację ich roli w dalszym rozwoju Unii Europejskiej oraz zaniedbywanie procesów i polityki integracyjnej. Integracja cudzoziemców stanowi duże wyzwanie dla Unii i jej członków. Wielonarodowa, wielokulturowa, wielowyznaniowa i otwarta Europa to projekt bardzo ambitny, a w obliczu nasilającego się antyimigracyjnego sentymentu Europejczyków oraz ewidentnego kryzysu multikulturalizmu, wręcz idealistyczny.

¹ M. Latecki, *Wpływ nielegalnej migracji na bezpieczeństwo państwa*, [w:] M. Gawrońska-Garstka (red.), *Edukacja dla bezpieczeństwa. Bezpieczeństwo intelektualne Polaków*, Poznań 2009, s. 68.