

DOI : 10.14746/rie.2023.17.26

**Marta Witkowska, Radosław Potorski, Danuta Kabat-Rudnicka, Karolina Boiret, *Dylematy systemowe Unii Europejskiej u zarania trzeciej dekady XXI w.*, Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2023, ss. 234.**

30-lecie istnienia Unii Europejskiej stało się nie tylko powodem do świętowania, ale przede wszystkim asumptem do namysłu nad funkcjonowaniem organizacji i kierunkami jej rozwoju w zmieniającej się rzeczywistości politycznej, gospodarczej i społecznej. Monografia autorstwa prof. UW, dr hab. Marty Witkowskiej, prof. UMK, dr hab. Radosława Potorskiego, prof. UEK, dr hab. Danuty Kabat-Rudnickiej i dr Karoliny Boiret w sposób znakomity wpisuje się w ten nurt. Autorzy podjęli się w niej przybliżenia dylematów dotyczących kształtu ustroju systemu politycznego Unii Europejskiej w kontekście ich wpływu na organizację i jej przyszłość. Podmiotami analizy Autorów, co uważam za niezwykle cenne, były „wszystkie podmioty procesu integracji, które były zaangażowane w rozwiązywanie problemów systemowych, a wraz z tym próbujące sprostać powstającym dla nich wyzwaniom w tym względzie” (ze wstępu). A zatem, podmioty publiczne i niepubliczne, znajdujące się na wszystkich szczeblach struktur systemu politycznego UE, podmioty zinstytucjonalizowane, np. rządy państw członkowskich, oraz niezinstytucjonalizowane, jak obywatele. Warto zaznaczyć, że w monografii Autorzy zmierzli się również z takimi niezwykle ważkimi kwestiami, jak: na ile system polityczny Unii jest stabilny, a także czy realizuje wartości, które zyskują polityczną akceptację. Dokonując analizy badacze wywodzący się z kilku polskich ośrodków badawczych wykorzystali ujęcie neoinstytucjonalne, które „poprzez «instytucje» rozumie zarówno formalne, jak i nieformalne procedury, rutynę, konwencje, normy, które z jednej strony, pozwalają nadać działaniom społeczny sens, a z drugiej natomiast, umożliwiają rozwiązywanie konfliktów, zapewniając realizację strategii formułowanych przez ośrodek decyzyjny” (ze wstępu).

Jako daty graniczne Autorzy podali lata 2015–2020, uzasadniając tę decyzję pojawiającymi się u progu trzeciej dekady XXI wieku problemami i wyzwaniami, przed którymi postawiona została Unia Europejska – związanymi np. z Brexitem czy uruchamianiem procedury z art. 7 TUE – ale również dostępnością danych niezbędnych do przeprowadzenia analiz. Przy tym należy podkreślić, że dokonując prognoz odwołują się także do okresu późniejszego. W monografii analizie poddane zostały różne dokumenty i materiały źródłowe, wśród których można wymienić unijne traktaty, decyzje i rozporządzenia RUE, decyzje i konkluzje RE, raporty, białe księgi, komunikaty, sprawozdania roczne i zalecenia Komisji Europejskiej, rezolucje i rozporządzenia PE, protokoły dołączone do TUE i TFUE, raporty Eurobarometru, wyroki TS, orzeczenia oraz wnioski do TK. Przedstawione w publikacji badania oparte zostały również na licznych angielsko-, francusko- i polskojęzycznych monografiach, artykułach i rozdziałach opublikowanych w pracach zbiorowych, artykułach naukowych i prasowych, np. autorów takich, jak J. Barcz, U. Beck, T. A. Börzel, Z. Czachór, E. Grande, A. Grzelak, C. Harlow, S. Hofmann, J. Jańczak, R. O. Keohane, F. Kinsky, T. Kubin, A. Moravcsik, R. Potorski, J. Ruskowski, P. Wennerås czy A. Wróbel.

Struktura monografii jest logiczna i przejrzysta, dzięki przyjętemu w niej układowi chronologiczno-problemowemu. Została ona podzielona na *Wstęp*, w którym zarysowany został przedmiot i cel badań, ujęcie teoretyczne i metody badawcze, struktura pracy i jej podstawa źródłowa, cztery rozdziały (I. *Dylematy odnoszące się do struktury organizacyjnej Unii Europejskiej. Analiza głównych koncepcji rozwoju*; II. *Dylematy dotyczące procesów kreowania polityk publicznych w Unii Europejskiej*; III. *Dylematy związane z monitorowaniem i kontrolą*

stosowania prawa UE przez państwa członkowskie; IV. *Brexit jako dylemat o randze systemowej dla Unii Europejskiej u zarania trzeciej dekady XXI wieku*), zawierające od 4 do 6 podrozdziałów, oraz *Zakończenie*, które zawiera wnioski z przeprowadzonych analiz.

Rozdział I przybliża zagadnienia teoretyczne, w tym pojęcia federacji, konfederacji, decentralizacji i regionalizacji, które są kluczowe dla zrozumienia procesu integracji europejskiej oraz postawy podmiotów zaangażowanych w jego realizację. Uzasadniając umieszczenie tego typu rozdziału w monografii, badacze zwracają uwagę czytelnika na toczące się dyskusje, m.in. z udziałem polityków, na tematy związane z Brexitem czy praworządnością w Polsce, w których przywołuje się nieprawidłowe znaczenia przywołanych powyżej pojęć. Podejmują się zatem nie tylko ich wyjaśnienia, ale także usystematyzowania zasadniczych koncepcji (federacyjnej, konfederacyjnej i Europy *à la carte*), co, obok ustalenia możliwych ścieżek rozwoju Unii, rozumieją jako swoiste wyzwanie o randze systemowej dla funkcjonowania organizacji. W tym rozdziale starają się również udzielić odpowiedzi na ważne pytania, mianowicie: Jaka ma być istota Unii Europejskiej? Czym ma być ten nowy byt polityczny (ang. *polity*)? W którą stronę będą podążać przyjmowane przez decydentów rozwiązania strukturalno-organizacyjne dla UE? Czy będzie to zacieśnianie współpracy i przekazywanie uprawnień dla instytucji ponadnarodowych czy wzmacnianie współpracy międzyrządowej, widoczne zwłaszcza w momentach kryzysowych? W jakim kierunku powinna dalej rozwijać się Unia Europejska, aby jej struktura organizacyjna była dostosowana do nadchodzących wyzwań?

W kolejnym rozdziale badacze analizują dwa główne dylematy dotyczące procesów kreowania polityk publicznych (ang. *policy/policies*) w Unii Europejskiej, mianowicie: kwestię skuteczności procedur służących ochronie przestrzegania reguł praworządności, w tym próby wprowadzenia nowych instrumentów mających służyć temu celowi (jak zasada fundusze za praworządność) w ramach systemu Unii Europejskiej, oraz możliwy nieskoordynowany sposób ewolucji zakresu uczestnictwa w procesach decyzyjnych parlamentów narodowych jako podmiotów reprezentujących interesy obywateli UE. W tym kontekście poruszona została również kwestia jurydykacji, rozumiana przez Autorów jako „zdolność organów orzeczniczych (tu Trybunału Sprawiedliwości UE) do wpływu na ostateczny kształt norm prawnych, funkcjonujących w danym systemie i wpływających na nakaz stosownego zachowania objętych nimi podmiotów” (ze wstępu). Również w tej części monografii postawione zostały istotne pytania badawcze współgrające z jej treścią: Czy istnieje dla wskazanych problemów swego rodzaju wspólny mianownik – pewnego rodzaju czynnik fundamentalny, sprzyjający powstawaniu wyzwań o randze systemowej dotyczących procesu kształtowania polityk publicznych w ramach Unii Europejskiej? Jeśli tak, to na czym miałyby on polegać?

Rozdział III oscyluje wokół dylematów związanych z monitorowaniem i kontrolą stosowania prawa Unii Europejskiej przez państwa członkowskie. Jego celem jest „prezentacja rozwoju nieformalnych oraz koncyliacyjnych mechanizmów kontroli przestrzegania prawa UE stosowanych przez Komisję Europejską zarówno w celu prewencyjnym, jak i egzekwującym na tle zmian, jakie są dokonywane w regulacjach formalno-prawnych” (ze wstępu). Analizę rozpoczyna skrótowa charakterystyka rozwiązań formalno-prawnych wymiaru sprawiedliwości w UE. Następnie Autorzy dokonują krytycznego namysłu nad skutecznością kontroli przestrzegania prawa UE przez państwa członkowskie, z uwzględnieniem podziału na analizę prawną i politologiczną. W kolejnym etapie przeprowadzają badanie skuteczności stosowania przez KE nieformalnych i koncyliacyjnych metod kontroli przestrzegania prawa UE przez państwa członkowskie oraz wskazują na przyczyny jej nieskuteczności. W rozdziale Autorzy podjęli próbę odpowiedzi na następujące pytania badawcze: Które z podejść teoretycznych – analiza prawna czy politologiczna – przyczyni się do lepszego zrozumienia istoty oraz źródeł krytyki wobec mechanizmów kontroli stosowania prawa UE przez państwa członkowskie? Czy postępowanie w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego z art. 258–260 TFUE jest właściwym sposobem zapewnienia stosowania przez organy państw członkowskich dorobku

prawnego UE? Na ile skuteczne jest zastosowanie podejścia *enforcement* nakierowanego na nakłonienie i zachęcanie państw członkowskich do stosowania dorobku prawnego UE? Czy modyfikacja procedur, stworzenie silniejszych sankcji, zwiększenie transparentności przewyższy dostrzegane problemy w obszarze przestrzegania prawa UE? Na ile nieformalne rozwiązania stosowane przez Komisję Europejską zwiększają skuteczność przestrzegania prawa UE? Czy metody prewencyjne zmierzające do koncyliacyjnego rozwiązania problemów stosowane przez Komisję w pierwszej fazie procedur kontroli stosowania prawa UE rzeczywiście są skuteczne?

Ostatni rozdział zarysowuje Brexit jako dylemat o randze systemowej dla Unii Europejskiej. Podkreślając, że wyjście Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej z Unii Europejskiej, jako zjawisko i proces, jest największym z dotychczasowych wyzwań dla projektu europejskiego, Autorzy podjęli w nim próbę odpowiedzi na pytanie: Jak dalece Brexit będzie determinował zmianę w Unii, jak wpłynie na polityki i instytucje, modyfikując ich rolę, znaczenie i wzajemne relacje? Analizując powiązane z wyjściem trzeciego co do ważności państwa członkowskiego UE (biorąc pod uwagę liczbę ludności) wyzwania i problemy leżące po stronie organizacji, badacze łączą je z istniejącymi ograniczeniami obecnych rozwiązań systemowych i potrzebą reformy traktatów, w tym ponownego przemyślenia podstaw, na jakich opiera się proces integracji europejskiej.

Podsumowując, Autorzy przedstawili ważki w sensie poznawczym i praktycznym problem badawczy dotyczący dylematów systemowych UE u progu trzeciej dekady XXI wieku. Monografia, która stanowi wynik rzetelnie przeprowadzonych badań i zawiera przemyślane wnioski, niewątpliwie zainteresuje czytelników, którym temat integracji europejskiej nie jest obojętny, a także pogłębi ich wiedzę. Pozwala ona bowiem na prześledzenie i zrozumienie pojawiających się w ostatnim czasie problemów specyficznego systemu politycznego, jakim jest Unia Europejska oraz postaw decydentów zaangażowanych w proces integracji.

AGNIESZKA BIELAWSKA

Uniwersytet im. A. Mickiewicza w Poznaniu  
ORCID: 0000-0003-2670-9782