

Janusz Ruszkowski

Europeizacja ad extra w zarządzaniu zewnętrznym (external governance) Unii Europejskiej

Rocznik Integracji Europejskiej nr 4, 7-27

2010

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

ROZPRAWY I ARTYKUŁY

JANUSZ RUSZKOWSKI

Szczecin

Europeizacja *ad extra* w zarządzaniu zewnętrznym (*external governance*) Unii Europejskiej

Europeizacja jako kategoria w studiach europejskich

Unia Europejska oddziałuje na otoczenie międzynarodowe poprzez posiadaną siłę ekonomiczną, polityczną, a także wojskową. Jest ona potężnym centrum grawitacji, które wywiera wpływ zarówno na inne państwa, organizacje międzynarodowe, jak i na regiony. Tego typu wpływ można określić terminem „europeizacja”.

Pojęcie „europeizacja” ma charakter bardzo złożony, stąd niezbędne jest dokonanie próby jego wyjaśnienia.

Według Barry’ego Buzana, proces europeizacji może być interpretowany – i nawet definiowany – jako proces, który najlepiej rozwija się w Europie wówczas, gdy dominacja super siły militarnej w zakresie bezpieczeństwa, jak np. USA, jest malejąca. W terminologii B. Buzana można by powiedzieć, że gdy „powłoka” („*overlay*”) dominacji super władzy w kompleksie bezpieczeństwa europejskiego zanika¹ wówczas pole przejmuje europeizacja, która rozlewa się w różnych kierunkach. Jest to definicja warunkowa i zawiera w sobie zmienną zależną.

T. Risse rozumie europeizację jako pojawienie się i rozwój na poziomie europejskim różnych, często odrębnych, struktur zarządzania². Z kolei R. Ladrech definiuje europeizację jako proces budowy, rozproszenia oraz instytucjonalizacji norm, przekonań, formalnych oraz nieformalnych regulacji, procedur, politycznych paradygmatów, stylów i sposobów robienia rzeczy, które są zdefiniowane i skonsolidowane w procesie politycznym w ramach UE i następnie inkorporowane do logiki dyskursu wewnętrznego (narodowego lub subnarodowego), politycznych struktur i polityk sektorowych w państwach członkowskich³. Ujęcie R. Ladrecha faktycznie niemal inwentaryzuje zawartość pojęcia „europeizacja”.

¹ Koncepcja „*overlay*” została wykorzystana przez B. Buzana w: *The Future of Western European Security*, w: *European Polyphony. Perspectives Beyond East-West Confrontation*, ed. O. Weaver et. al., London 1989.

² T. Risse, M. G. Cowles, J. Caporaso, *Europeanization and Domestic Change*, w: *Transforming Europe: Europeanization and Domestic Change*, eds. M. G. Cowles, J. Caporaso, T. Risse, Ithaca 2001, s. 3.

³ R. Ladrech, *Europeanization of Domestic Politics nad Institutions: The Case of France*, „Journal of Common Market Studies” 1994, no. 32 (1), s. 71 i n.

Według Johana P. Olsena, można wyróżnić „pięć potencjalnych znaczeń terminu europeizacja: 1) zmiana i ekspansja zewnętrznych granic terytorialnych UE; 2) rozwój instytucji i organizacji na poziomie europejskim; 3) przenikanie wymiaru europejskiego do instytucji narodowych i subnarodowych; 4) eksport europejskiego modelu organizacji politycznej poza granice Europy; 5) polityczny projekt unifikacji Unii Europejskiej”⁴. Definicja J. P. Olsena ujawnia *de facto* pięć podejść do europeizacji, z których każde jest poprawne, choć ich zastosowanie jest już uwarunkowane mniej lub bardziej użytkowym charakterem danego ujęcia.

Neil Winn definiuje europeizację posilując się ustaleniami poczynionymi przez S. Bartoliniego – jako: „pojawienie się i rozwój europejskiego poziomu wydzielenia struktur władzy, to znaczy instytucji o charakterze politycznym, prawnym i społecznym, które formalizują i ustalają interakcje pomiędzy aktorami oraz działają jako sieci polityczne specjalizujące się w tworzeniu obowiązujących reguł europejskich. Europeizacja pociąga za sobą ewolucję nowej sfery polityki”⁵. Europeizacja więc to proces rosnących zależności pomiędzy wewnętrznymi i ponadnarodowymi politykami w Europie.

Odnosząc się do zjawiska europeizacji w ramach UE i czyniąc to w sposób bardziej szczegółowy możemy stwierdzić, że europeizacja jest wynikającym z siły grawitacji UE wielorakim oddziaływaniem oraz transferem rozwiązań, zasad, reguł, wartości lub standardów z poziomu europejskiego na poziom narodowy lub odwrotnie, a następnie ich zastosowaniem i efektem wywołanym taką implementacją. Procesy wywołane europeizacją można zawrzeć w trzech komplementarnych etapach: 1) transfer, 2) implementacja, 3) rezultat.

Transfer może odnosić się np. do wartości lub rozwiązań prawnych, które z poziomu UE trafiają do państw członkowskich, lub też z transferem mamy do czynienia, choć w odwrotnym kierunku, gdy państwa członkowskie przenoszą (delegują) swoje niektóre funkcje (uprawnienia) z poziomu narodowego na poziom ponadnarodowy (wspólnotowy).

Implementacja zachodzi wówczas, gdy przenoszone wartości lub rozwiązania prawne, ewentualnie funkcje są urzeczywistniane, realizowane oraz wykorzystywane albo w państwach narodowych, albo na poziomie instytucji UE.

Rezultat z kolei pojawia się w wyniku implementacji (zastosowania) danego rozwiązania, normy prawnej w państwie członkowskim lub w wyniku korzystania z otrzymanej kompetencji przez instytucję UE.

Transfer → implementacja → rezultat

Ale europeizacja może odnosić się nie tylko do procesów zachodzących wewnątrz Unii Europejskiej, gdyż oddziałuje ona także poza UE. Warto więc w tym miejscu kilka uwag poświęcić typologii europeizacji, czyli jej odmianom zauważonym w tym procesie.

⁴ M. Loužek, *Europeizacja – termin użyteczny czy tylko modny?*, „Międzynarodowy Przegląd Polityczny” 2006, nr 13, s. 184.

⁵ N. Winn, *The European Union's External Face: The 'Europeanisation' of JHA and CFSP*, „Perspectives on European Politics and Society” 2003, vol. 4, no. 1, s. 150.

Specjalistyczna literatura przedmiotu wyróżnia z reguły dwa typy europeizacji: 1) *bottom up* (zachodzi od państw członkowskich w kierunku instytucji europejskich); 2) *top down* (przebiega od instytucji europejskich w kierunku państw członkowskich).

Jeżeli mówimy o europeizacji jako o adaptacji na poziom krajowy elementów integracji europejskiej⁶, to wówczas mamy do czynienia z europeizacją typu *top-down*, tj. do wewnątrz państw członkowskich (z efektem *input* lub *downloading*). Jeżeli z kolei mówimy o europeizacji skierowanej od państw członkowskich lub regionów „w górę”, czyli w kierunku instytucji wspólnotowych, wówczas mamy na myśli delegowanie kompetencji (wynoszenie obszarów, polityk) przez państwa i regiony na poziom ponadnarodowy (z efektem *output* lub *uploading*). Zatem przenoszenie przez państwa członkowskie na poziom europejski kwestii (spraw, zagadnień) lub kompetencji powoduje ich zeuropeizowanie typu *bottom-up*. Taka europeizacja współkreuje procesy ponadnarodowe i wpływa na powstanie ponadnarodowego poziomu zarządzania (*governance*). Oba wymienione typy europeizacji *top-down* i *bottom-up* można określić jako wewnętrzne (w ramach UE), tj. *ad intra*. „Europa to nic innego, jak stały proces auto-europeizacji. Europeizacja, to proces wewnętrzny względem Europy. Ten ruch wręcz konstytuuje Europę. Europa nie jest uprzednia w stosunku do europeizacji. Europa jest skutkiem europeizacji”⁷. Skoro dwa wymienione typy europeizacji mają charakter *ad intra*, to znaczy, że oddziałują one wewnątrz Unii Europejskiej. Oba typy europeizacji są także mało przydatne w zarządzaniu zewnętrznym UE (*external governance*). Wydaje się więc, że badania procesów europeizacyjnych należy rozszerzyć na trzeci, dotąd nieanalizowany typ europeizacji, który pokaże jej zasięg i oddziaływanie wobec organizacji międzynarodowych oraz państw trzecich, czyli wobec otoczenia międzynarodowego.

Poszukiwanym, trzecim typem europeizacji, który można zidentyfikować w czasie badań jest europeizacja *ad extra*, czyli proces przebiegający od instytucji europejskich w kierunku podmiotów spoza UE, w tym oczywiście także podmiotów pozaeuropejskich. Jest to nie mniej spektakularny trzeci kierunek europeizacji, czyli „na zewnątrz Unii Europejskiej” (*ad extra*). Takie rozumienie europeizacji jest pochodną procesu integracji europejskiej jako takiej. Należy bowiem zauważyć, że europeizacja może mieć także trzecie znaczenie i przynosić trzeci efekt. Otóż jeżeli europeizują się rozwiązania, polityki i modele działania w krajach poza UE (także na innych kontynentach) wówczas możemy mówić o europeizacji na zewnątrz (*ad extra*)⁸. Wydaje się więc, że trialistyczne podejście do europeizacji na dziś wyczerpuje jej rozumienie (abstrahując od kierunku odwrotnego, czyli de-europeizacji)⁹, o której pisano już w 2006 r., i która jest

⁶ M. P. Vink, P. Graziano, *Challenges of a New Research Agenda*, w: *Europanization: New Research Agendas*, eds. P. Graziano, M. P. Vink, Basingstoke–New York 2007, s. 7.

⁷ P. Mazurkiewicz, *Europeizacja Europy. Tożsamość kulturowa Europy w kontekście procesów integracji*, Warszawa 2001, s. 17.

⁸ Zatem pogląd, że każda europeizacja wpływa na powstawanie ponadnarodowości jest więcej niż nazbyt obiegowy.

⁹ Por.: *Germany's EU Policy on Asylum and Defence. De-Europeanization by Default*, ed. G. Hellman, Houndsmills–Basingstoke–Hampshire–New York 2006 oraz J. Ruszkowski, *Wstęp do studiów europejskich*, Warszawa 2007, s. 47. J. Jańczak używa w tym kontekście terminu przeciweuropeizacja. Por. J. Jańczak, *Przeciweuropeizacja jako kategoria badawcza w studiach nad procesami integracji europejskiej*, w: *Europeizacja. Mechanizmy, wymiary, efekty*, pod red. A. Pacześniak, R. Riedla, Oslo–Toruń–Wrocław 2010, s. 93.

odwrotnością europeizacji, czyli porzucaniem rozwiązań europejskich oraz zaniechaniem ich implementacji).

Europeizacja *ad extra* oddziałuje na otoczenie międzynarodowe UE. Pod pojęciem „otoczenie międzynarodowe UE” należy rozumieć wszystkie państwa nienależące do UE, organizacje międzynarodowe lub regiony pozaunijne. Warto zauważyć, że otoczenie UE może być podzielone na dalsze lub bliższe. Najbliższym otoczeniem UE są kraje EFTA (*European Free Trade Association*), które (z wyjątkiem Szwajcarii), od 1992 r. tworzą wspólnie z UE Europejski Obszar Gospodarczy (EOG). Drugi krąg stanowią kraje stowarzyszone z UE. Kolejnym kręgiem wokół UE będą kraje objęte Europejską Polityką Sąsiedztwa (*European Neighbourhood Policy – ENP*)¹⁰, a następny krąg tworzą pozostałe kraje i regiony spoza UE. Tak skonstruowane międzynarodowe otoczenie UE tworzy swoisty układ kręgów koncentrycznych (*concentric circles*)¹¹.

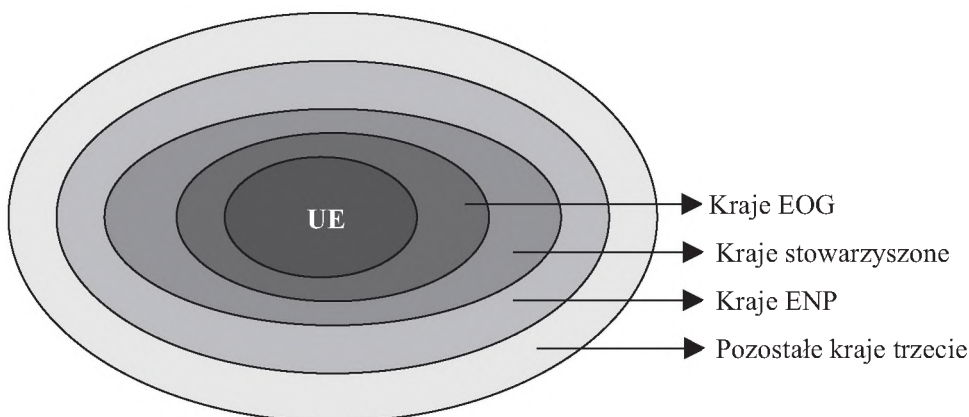
Przedstawiony poniżej układ kręgów koncentrycznych (UKK) wpisuje się w tzw. *CP Model (Core and Periphery Model)*, czyli w model rdzenia i peryferii. Wprawdzie modele CP powstały w ramach nowej geografii ekonomicznej (*New Economic Geography – NEG*)¹², ale swoje zastosowanie znajdują także w geografii politycznej. W ta-

¹⁰ Szeroką podstawą prawną dla ENP jest artykuł 212 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej dotyczący współpracy Wspólnoty z krajami trzecimi oraz podpisywania z nimi właściwych umów. Zob. *Dokumenty Europejskie*, oprac. A. Przyborowska-Klimczak, E. Skrzydło-Tafelska, t. III, Lublin 1999, s. 249. Cele ENP zostały ustalone w przyjętej w grudniu 2003 r. Europejskiej Strategii Bezpieczeństwa (*European Security Strategy*). Jednak wcześniej, bowiem w marcu 2003 r. pojawił się raport Koka, który wyraźnie akcentował potrzebę ściślejszej współpracy z sąsiadami oraz niezwykle istotny Komunikat Komisji Europejskiej pt. *Wider Europe*, w którym po raz pierwszy zdefiniowano ENP. Komunikat był konsekwencją wspólnego listu Wysokiego Przedstawiciela CFSP/Sekretarza Generalnego Rady Javiera Solana oraz komisarza Chrisa Patten do Rady z sierpnia 2002 r. Trzy miesiące później Rada Europejska na spotkaniu w Salonikach w czerwcu 2003 r. zaaprobowała wnioski Rady Unii Europejskiej i poparła podjęcie przez Radę i Komisję działań w celu zespolenia różnych elementów tej polityki. W lipcu 2003 r. Komisja przygotowała komunikat pt. „Torując drogę nowemu instrumentowi sąsiedztwa” oraz powołała grupę roboczą ds. Szerszej Europy, a także grupę międzyresortową ds. Szerszej Europy. W październiku 2003 r. Rada „zwróciła się do Komisji, wspieranej w razie potrzeby przez wysokiego przedstawiciela ds. CFSP, o przedstawienie, w kontekście czerwcowych wniosków, szczegółowych propozycji odpowiednich planów działania [...] w celu uzyskania postępów w tej sprawie do połowy 2004 r.” *Europejska Polityka Sąsiedztwa – Strategia – Komunikat Komisji*, Bruksela 12 maja 2004, COM (2004) 373 final, „Monitor Europejski”, nr 1 (2004), s. 44. Jednak kluczowym dokumentem dla ENP jest Dokument Strategiczny pt. *European Neighborhood Policy* przyjęty 12 maja 2004 r. pod postacią komunikatu Komisji Europejskiej.

¹¹ Jeżeli spojrzymy na kręgi koncentryczne wokół UE z zewnątrz w kierunku zintegrowanego centrum, jakim właśnie jest UE, to zauważymy, że kręgi najbardziej oddalone od centrum są najmniej zintegrowane, rozmyte i niewyraźne. Im bliżej w kierunku centrum tym stopień zintegrowania rośnie a ostrość kręgów bliższych centrum grawitacji zwiększa się. Ten swoisty model Saturna pokazuje pierścienie, z których najbardziej oddalone (zarazem największe) są zamazane, a najbliższe Saturnowi, są coraz mniejsze i bardziej wyraźne. W teorii studiów europejskich zbadaniu tego typu modelu służy metoda defazyfikacji, która jest odwrotnością metody *fuzzy set* (zbiorów rozmytych). „Defazyfikacja ze zbiorów rozmytych prowadzi do wyłonienia czystych (klarownych) obiektów. Inną metodą redukującą *fuzzy set* jest metoda centrum grawitacji (*centre of gravity*), która redukuje zbiór rozmyty do jego centrum (rdzenia). Por. J. Ruskowski, *Ponadnarodowość w systemie politycznym Unii Europejskiej*, Warszawa 2010, s. 268–270.

¹² Por. *Przyszłość polityki spójności a przegląd budżetu UE w latach 2008–2009*, Warszawa 2006, s. 30–31.

kim UKK geopolitycznym rdzeniem jest UE, a peryferie tworzą państwa trzecie, przede wszystkim te, które są najdalej położone względem UE. W tym ujęciu UE stanowi więc centrum, czyli ośrodek, z którego wychodzi inicjatywa polityczna i ekonomiczna oraz impulsy aktywizujące, wzorce, wartości itd.



Źródło: Opracowanie własne.

Czy w nakreślonym powyżej otoczeniu międzynarodowym UE można odszukać atrybuty jego europeizacji poprzez oddziaływanie tak silnego centrum grawitacji, jakim jest Unia Europejska? Spróbujmy podjąć się tego zadania.

Jeżeli Europejska Strategia Bezpieczeństwa po raz pierwszy definiuje Unię Europejską jako podmiot globalny, a w Traktacie o funkcjonowaniu Unii Europejskiej nadano UE podmiotowość prawnomiędzynarodową, to UE automatycznie zrównuje się z innymi graczami na arenie międzynarodowej.

Rafał Riedel używa pojęcia *conditionality*, czyli polityki warunkowości Unii Europejskiej stosowanej w jej otoczeniu przede wszystkim wobec państw kandydujących¹³, czyli wobec drugiego kręgu wokół UE. Krajom tym Unia stawia konkretne warunki, od spełnienia których uzależnia ich akcesję do swojego grona.

UE oddziałuje na otoczenie międzynarodowe poprzez kompleks działań i instrumentów ukierunkowanych na zewnątrz, które można określić wspólnym mianem jako „zarządzanie zewnętrzne” (*external governance* – EG). Zarządzanie zewnętrzne jest elementem zarządzania wielopoziomowego w UE (*Multi-level Governance* – MLG) zestawionego z *global governance*. Zarządzanie zewnętrzne (*external governance*) jest wielkim nośnikiem europeizacji *ad extra*.

Analiza terminu *external governance* wraz z próbą jego typologii powinny pomóc w zrozumieniu europeizacji *ad extra*, czyli zakresu oddziaływania UE na zewnątrz.

¹³ R. Riedel, *Conditionality – czyli europeizacja otoczenia Unii Europejskiej*, w: *Europeizacja. Mechanizmy, Wymiary, Efekty*, pod red. A. Pacześniak, R. Riedel, Oslo–Toruń–Wrocław 2010, s. 235.

1. External Governance Unii Europejskiej

Zarządzanie zewnętrzne Unii Europejskiej (*external governance*) jest częścią szeroko pojętego zarządzania (*governance*) w systemie politycznym UE, które jest jednym z podstawowych pojęć systemu politycznego UE. Tłumaczenie terminu „*governance*” jako „zarządzanie” lub „zarządzanie publiczne” wydaje się odpowiadać potrzebom studiów europejskich, choć w polskiej wersji językowej termin „zarządzanie” częściej stosowany jest w naukach ekonomicznych. Jednak takie jednostronne przypisanie może być mylące, gdyż tak naprawdę w naukach ekonomicznych jego odpowiednikiem jest angielskojęzyczna kategoria *management*. W studiach europejskich „zarządzanie” jako *governance* odnoszone jest np. do dobrego zarządzania (*good governance*) w instytucjach, urzędach, samorządach terytorialnych, a także (a może przede wszystkim) do systemu politycznego UE. Stąd pojawiają się opinie, że lepiej byłoby zastosować termin „rządzenie” jako polski odpowiednik *governance*. Wydaje się jednak, że warto pozostać przy „zarządzaniu”, gdyż po pierwsze zarządzać można nie tylko przedsiębiorstwem, ale także np. ochroną środowiska naturalnego, regionami, instytucjami, kryzysami itd., a po drugie takie tłumaczenie już się przyjęło w polskojęzycznej literaturze przedmiotu i jest w niej dominujące. Ponadto wyjście poza siatkę terminologiczną jednej dyscypliny naukowej szczególnie w przypadku niezmiernie interdyscyplinarnych studiów europejskich wydaje się być nie tylko propozycją, ale nawet postulatem. 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 konfliktów¹⁴.

James Rosenau w swojej koncepcji *governance* podkreśla niezbędność konsensusu, w takim mechanizmie zarządzania. Tego typu ujęcie *governance* jest mniej łagodne, a bardziej inwazyjne oraz restryktywne, bowiem konsensus jest zawsze trudniejszy od innych, większościowych metod podejmowania decyzji. Z kolei Mario Telo podkreśla różnice pomiędzy terminem *governance* a *government*, twierdząc, że to pierwsze jest bardziej zwarte wewnętrznie oraz mniej upolitycznione. Poza tym *governance* zawiera zinstytucjonalizowane i sformalizowane typy kompetencji regulacyjnych połączone z państwem (i uznane za podupadłe) oraz obejmuje ogół form i poziomów władzy, która może być publiczna, prywatna, pluralistyczna i nieformalna (ani zinstytucjonalizowana, ani hierarchiczna), zdecentralizowana i przeniesiona do policentrycznego, subnarodowego i transnarodowego systemu zmiennych geometrii¹⁵.

Według unijnej definicji, *governance* obejmuje zdolność państw do służenia obywatelom i odnosi się do rządów prawa, procesów, działań, dzięki którym zarządza się zasobami, artykułuje interesy oraz wykonuje władzę w społeczeństwie. *Governance* jest także sposobem wykonywania funkcji publicznych i korzystania z kompetencji re-

¹⁴ L. Hooghe, G. Marks, *Multi-Level Governance...*, op. cit., s. 28; N. MacCormick, *Beyond the Sovereign State*, „The Modern Law Review” 1993, vol. 56, no. 1, s. 3–8. Por. także: M. Jachtenfuchs, *Theoretical Approaches to European Governance*, „European Law Journal” 1995, vol. 1, no. 2; *Nowe metody zarządzania w państwach Unii Europejskiej*, pod red. L. Kolarskiej-Bobińskiej, Warszawa 2009.

¹⁵ M. Telo, *Europe: A Civilian Power? European Union, Global Governance, World Order*, Houndmills–Basingstoke–Hampshire–New York, 2006, s. 10–11.

gulacyjnych. Ponadto *governance* jest podstawowym instrumentem stabilizowania i stymulowania społeczeństwa¹⁶, administrowania instytucjonalnego i zarządzania politykami sektorowymi.

W teorii studiów europejskich *governance* odnosi się przede wszystkim do procedur podejmowania decyzji oraz formułowania regulacji i zasad politycznych w systemie. W UE *governance* posiada charakter wielopoziomowy, bowiem odnoszone jest do kilku poziomów operowania aktorów oraz jest stosowane także pomiędzy tymi poziomami (*Multi-level Governance* – MLG).

O systemie politycznym UE rozumianym jako *Multi-level Governance*, w którym rządy państw uczestniczących są aktorami narodowymi obok wielu innych aktorów subnarodowych i ponadnarodowych, i który jest przeciwstawny do innych systemów zogniskowanych wokół państwa (*state-centric*) pisali m.in. G. Marks, L. Hooghe i K. Blank¹⁷. G. Marks definiuje *Multi-level Governance* jako system stałych negocjacji pomiędzy rządami na kilku terytorialnych poziomach – ponadnarodowym, narodowym, regionalnym i lokalnym – jako rezultat szerszego procesu tworzenia instytucji i realokacji procesu podejmowania decyzji, który polega na scedowaniu pewnych wcześniej scentralizowanych funkcji państwa „w górę” na poziom ponadnarodowy, a innych „w dół” na poziom regionalny lub lokalny¹⁸. Zatem proces podejmowania decyzji w układzie wielopoziomowym oddala się od państwa w dwóch kierunkach: „w górę” do instytucji ponadnarodowych¹⁹ oraz „w dół” do jednostek subnarodowych.

¹⁶ Commission Communication, *Governance and Development*, COM (2003) 615.

¹⁷ G. Marks, L. Hooghe, K. Blank, *European Integration...*, op. cit., s. 95–97 i n. Także w współczesnej teorii stosunków międzynarodowych coraz więcej miejsca poświęca się dyskusji o *Multi-level Governance* w polityce światowej, a nie tylko w międzynarodowej współpracy regionalnej. B. Kohler-Koch zamiast terminu *Multi-level Governance* stosuje pojęcie *penetrated governance* (zarządzanie, który przenika przez wiele poziomów integracji). P. Craig, G. de Burca, *EU Law. Text, Cases, and Materials*, Oxford 2003, s. 6. MLG można nazwać także rodzajem reżimu międzynarodowego, a właściwie reżimu wielopoziomowego. Z kolei Markus Jachtenfuchs wprowadza termin *polycentric system of non-territorial based governance* (zarządzanie bazujące na nieterytorialnym systemie policentrycznym). M. Jachtenfuchs, *Theoretical Perspectives...*, op. cit., s. 125. W literaturze przedmiotu znajdujemy także określenia systemu politycznego UE jako: *polycratic governance* (C. Landfried, *The European Regulation of Biotechnology by Polycratic Governance*, w: *EU Committees: Social Regulation, Law and Politics*, eds. Ch. Joerges, E. Vos, Oxford 1999, s. 173), *network governance* (B. Kohler-Koch, *The Evolution and Transformation of European Governance*, w: *The Transforming of Governance in the European Union*, eds. B. Kohler-Koch, E. Eising, London–New York 1999, s. 15). Por. także szerszy termin *European Polyphony* w: *European Polyphony. Perspectives Beyond East-West Confrontation*, ed. O. Weaver et. al., London 1989. Z kolei u Pasquale Policastro znajdujemy odmianę MLG pod postacią *Multi-level Constitutionalism*. Por.: P. Policastro, *On the Reconstruction of the Legal Strength of the Constitution in a Word in Transition. Multi-Level Constitutionalisms Towards Multi-Level Democracy*, w: *Challenges of Multi-Level Constitutionalism*, eds. J. Nergelius, P. Policastro, K. Urata, Craco 2004, s. 55.

¹⁸ G. Marks, *Structural Policy in the European Community*, w: *Europolitics: Institutions and Policy-Making in the New European Community*, ed. A. M. Sbragia, Washington 1992, s. 211.

¹⁹ Długoterminową tendencją, którą daje się zauważyć we wszystkich wielopoziomowych systemach politycznych jest polityczna centralizacja. Systemy polityczne z reguły zaczynają funkcjonowanie z dość niskim poziomem centralizacji. Jednak wraz z rozwojem i ewolucją systemu politycznego poziom centralizacji stopniowo rośnie (delegowanie kompetencji na agentów centralnych, którzy akumulują swoje prerogatywy i zarządzają nimi centralnie np. ponadnarodowo).

Governance w UE może odbywać się poza państwem narodowym (szczególnie na poziomie ponadnarodowym), choć na innych poziomach i w układach międzypoziomowych odbywa się z udziałem państw członkowskich, które są objęte charakterystyczną dla *governance* instytucjonalizacją. Zatem dostrzegamy możliwość pominięcia państwa w procesie podziału kompetencji, a także w procesie podejmowania decyzji, gdyż oba wspomniane procesy mogą zachodzić pomiędzy ponadnarodowymi instytucjami wspólnotowymi a władzami subnarodowymi (regionalnymi, subfederalnymi itd.). Nie można jednak przy tym zapomnieć, że państwo może zachować pewne elementy kontroli i wpływu na te procesy poprzez instytucje UE o charakterze międzyrządowym (przede wszystkim w tzw. międzyrządowym subsystemie rad złożonym z Rady Unii Europejskiej oraz Rady Europejskiej, w których kraje członkowskie poprzez swoje rządy odgrywają wiodącą rolę). Ale w podziale kompetencji istnieje przecież możliwość pominięcia także tych instytucji, które mają charakter międzyrządowy, wówczas mamy do czynienia z pełnym pominięciem poziomu państwowego (narodowego) w MLG. Warto przy tym zastanowić się, czy w takim przypadku nie pojawia się swoiste *devolution* w UE, czyli przesunięcie kompetencyjne w kierunku regionów. Wzmocnienie regionów w UE widać szczególnie w polityce spójności oraz w jej ramach także na obszarze zarządzania funduszami strukturalnymi i programami wsparcia UE. Stąd można stwierdzić, że regiony są głównymi beneficjentami unijnej pomocy dzięki wewnątrzunijnym procesom o charakterze dewolucyjnym.

Podobnie jak MLG także *external governance* posiada swoje poziomy, bowiem jest stosowane tak przez UE jako samodzielnego gracza na arenie międzynarodowej, jak i przez jej instytucje (np. Komisję Europejską lub Parlament Europejski), a także przez państwa członkowskie UE i przez gremia transnarodowe w ramach UE. Zatem w *external governance* możemy zauważyć przynajmniej cztery poziomy konwencjonalne (narodowy, międzyrządowy, transnarodowy oraz ponadnarodowy). Poziom narodowy ujawnia możliwość wykorzystywania unijnego *external governance* do europeizacji otoczenia międzynarodowego przez państwa członkowskie i ich politykę zagraniczną (np. *Commonwealth*²⁰ czy Wspólnota Frankofońska, czyli tzw. *Francophonie*). Jest to tzw. europeizacja *ad extra* pośrednia, bowiem odbywa się za pomocą instrumentów (instytucjonalnych, politycznych, kulturowych itd.) stojących do dyspozycji państw członkowskich.

Na poziomie narodowym spotkamy też zjawisko wykorzystywania Unii Europejskiej przez państwa członkowskie do realizacji celów narodowych polityk zagranicznych. Jest to zjawisko, które można określić roboczym mianem „EU-izacji”.

Poziom międzyrządowy w *external governance* stanowią przede wszystkim takie zewnętrzne (*external*) polityki unijne jak Europejska Polityka Sąsiedztwa (*European Neighbourhood Policy* – ENP), Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa (*Common Foreign and Security Policy* – CFSP), Europejska Polityka Bezpieczeństwa i Obrony (*European Security and Defence Policy* – ESDP). W takiej sytuacji możemy

²⁰ *Commonwealth* został założony w 1931 r. jako swoiste stowarzyszenie byłych kolonii brytyjskich, a także suwerennych państw. Zob. szerzej: L. J. Butler, *Winds of Change: Britain, Europe and the Commonwealth, 1959–61*, w: *From Reconstruction to Integration: Britain and Europe since 1945*, eds. B. Brivati, H. Jones, Leicester 1993, s. 161.

mówić o europeizacji *ad extra* bezpośredniej, bowiem dzięki tym politykom UE bezpośrednio dociera do otoczenia międzynarodowego.

Poziom transnarodowy w *external governance* opiera się przede wszystkim na zagranicznym operowaniu transnarodowych gremiów. Przykładem takiej transnarodowej aktywności zagranicznej może być współpraca Europolu z Interpolem lub frakcji politycznych w Parlamencie Europejskim z partiami politycznymi państw trzecich. W efekcie pojawia się na tym poziomie europeizacja *ad extra* bezpośrednia.

W końcu poziom ponadnarodowy w *external governance* opiera się przede wszystkim na zewnętrznej polityce handlowej UE, w tym na zawieraniu umów handlowych. Polityka handlowa pozostaje w gestii UE, gdyż została uwspólnotowiona i ma charakter polityki ponadnarodowej. W takim przypadku możemy mówić także o tzw. europeizacji *ad extra* bezpośredniej.

Tak rozumiane wielopoziomowe zarządzanie zewnętrzne (*external governance*) posiada swoje podstawowe odmiany sektorowe powiązane zresztą z politykami UE realizowanymi na tych obszarach, w tym tak istotne dla europeizacji otoczenia międzynarodowego UE jak: 1) *security external governance* (zewnętrzne zarządzanie sprawami bezpieczeństwa); 2) *development external governance* (zarządzanie zewnętrze na rzecz rozwoju); 3) *commercial external governance* (zewnętrzne zarządzanie handlem zagranicznym); 4) *environmental external governance* (zewnętrzne zarządzanie w zakresie środowiska naturalnego).

2. Typy *External Governance*

Security Governance

Zewnętrzne zarządzanie sprawami bezpieczeństwa w UE (*external security governance* – ESG) polega na takim działaniu w otoczeniu międzynarodowym, które zapewni UE bezpieczeństwo wewnętrzne oraz bezpieczeństwo zewnętrzne oraz będzie zgodne z przyjętą w 2003 r. Europejską Strategią Bezpieczeństwa (*European Security Strategy* – ESS)²¹. Służyć do tego mają polityki sektorowe, którymi dysponuje UE wykorzystując je w ramach ESG. Wśród nich są takie polityki sektorowe jak: Europejska Polityka Bezpieczeństwa i Obrony (EPBiO) oraz Europejska Polityka Sąsiedztwa (EPS).

W ramach Europejskiej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony do dyspozycji UE stoją gremia składające się na strukturę EPBiO oraz prowadzone w ramach tej polityki misje międzynarodowe.

²¹ Strategia została przyjęta na szczycie Rady Europejskiej w Salonikach, który odbywał się w dniach 19–20 czerwca 2003 r. Nie można pominąć wcześniejszych prób podejmowanych przez UE w otoczeniu zewnętrznym w celu zwiększenia jej bezpieczeństwa. Już w 1992 r. oddziaływanie gravitacyjne UE na Unię Zachodnioeuropejską wyraźnie przyciągało UZE do UE. Zgodnie z zapisami Traktatu o Unii Europejskiej oraz dołączonymi do niego deklaracjami realizowano koncepcję fuzji dwóch unii (UE i UZE), która zakończyła się przejściem infrastruktury i *de facto* dorobku UZE przez UE (por. wprowadzone i stosowane przez UZE międzynarodowe operacje *peacekeeping*, czy *crisis management*).

W strukturze polityczno-wojskowej EPBiO szczególne miejsce w zarządzaniu zewnętrznym zajmują: a) Komitet Polityczny i Bezpieczeństwa (*Political and Security Committee – PSC*), który jest podstawowym gremium decyzyjnym w tej polityce; b) Komitet Wojskowy UE (*EU Military Committee – EUMC*), który jest najwyższym gremium wojskowym EPBiO z uprawnieniami dostarczania specjalistycznych, czyli wojskowych wskazówek i sugestii dla PSC; c) Sztab Wojskowy UE (*EU Military Staff – EUMS*), który zajmuje się planowaniem strategicznym; d) Komórka ds. Planowania i Prowadzenia Operacji Cywilnych (*Civilian Planning and Conduct Capability – CPCC*), która bezpośrednio odpowiada za planowanie i prowadzenie cywilnych operacji zagranicznych w zakresie zarządzania kryzysowego (*crisis management*). Z kolei w drugim instrumencie *security governance*, jakim są misje międzynarodowe UE wyróżniamy następujące typy misji, ze względu na ich charakter:

- misje policyjne (EUPOL);
- operacje wojskowe (EUFOR);
- operacje *Peacekeeping* (EUSEC);
- misje cywilne – państwa prawnego (EU JUST LEX);
- misje wsparcia granicy (EUBAM);
- misje morskie (EU NAVFOR);
- misje pomocowe i monitoringowe (AMM).

Typologia misji zagranicznych UE dowodzi szerokiego i już dość rozwiniętego zakresu międzynarodowych operacji unijnych.

Development External Governance

Polityka rozwoju jest istotnym obszarem umożliwiającym Unii Europejskiej operowanie w skali globalnej oraz europeizowanie jej dalszego otoczenia międzynarodowego (zob. schemat 1, krąg tworzony przez tzw. pozostałe kraje trzecie). W ramach polityki rozwoju UE można zidentyfikować kilka istotnych instrumentów zewnętrznego zarządzania i oddziaływania na rzecz rozwoju (*Development External Governance – DEG*).

Pierwszym instrumentem w DEG jest pomoc humanitarna (ECHO²², DIPECHO²³ i poprzez te struktury współpraca z Wysokim Komisarzem Narodów Zjednoczonych ds. Uchodźców [*United Nations High Commissioner for Refugees – UNHCR*] oraz z Międzynarodową Organizacją Czerwonego Krzyża [*International Red Cross Organization – IRCO*]).

Drugim instrumentem zewnętrznego zarządzania na rzecz rozwoju są programy pomocowe UE dla regionów, na które skierowana jest polityka rozwoju (w tym takie ich mutacje jak np. dla Ameryki Łacińskiej, oznakowane przedrostkiem „Al.”, lub dla krajów arabskich położonych w regionie Morza Śródziemnego oznakowane przedrostkiem „Med.” itd.).

²² *European Commission's Humanitarian Aid Office* (Biuro Komisji Europejskiej ds. Pomocy Humanitarnej), powstało w 1992 r.

²³ *Disaster Preparedness European Commission's Humanitarian Aid Office* (Przygotowanie do Zwalczenia Klęsk Biura Komisji Europejskiej ds. Pomocy Humanitarnej), powstało w 1996 r.

Trzecim instrumentem *development external governance* są rozwinięte stosunki Unii Europejskiej z organizacjami międzynarodowymi lub grupami państw, do których adresowana jest polityka rozwoju. Są to np. relacje z krajami AKP (Afryki, Karaibów i Pacyfiku), w tym zawierane z nimi układy o preferencjach handlowych, układy o handlu i współpracy itd.).

Commercial External Governance

Polityka handlowa Unii Europejskiej, z jej całym zagranicznym obszarem operowania posiada charakter ponadnarodowy, co oznacza, że leży ona w gestii instytucji wspólnotowych w UE. Takie też jest zewnętrzne zarządzanie handlem zagranicznym UE (*commercial external governance* – CEG). „Wspólna polityka handlowa jest oparta na jednolitych zasadach, w szczególności w odniesieniu do zmian stawek celnych, zawierania umów celnych i handlowych dotyczących handlu towarami i usługami oraz do handlowych aspektów własności intelektualnej, bezpośrednich inwestycji zagranicznych, ujednoczenia środków liberalizacyjnych, polityki eksportowej, a także handlowych środków ochronnych, w tym środków podejmowanych w przypadku dumpingu lub subsydiów. Wspólna polityka handlowa prowadzona jest zgodnie z zasadami i celami działań zewnętrznych Unii”²⁴.

W zakresie globalnego funkcjonowania UE najważniejszymi komponentami polityki handlowej UE są stosunki ze Światową Organizacją Handlu (*World Trade Organization* – WTO) oraz oddziaływanie wspólnotowej waluty euro. Unia Europejska jako członek WTO zawiera międzynarodowe porozumienia dwustronne o handlu, a poprzez globalny charakter WTO, także sama UE jest graczem globalnym i w tym przypadku ekonomicznie oddziałuje na otoczenie międzynarodowe.

Bezdyskusyjnie elementem zewnętrznego zarządzania handlem zagranicznym (CEG) jest waluta wspólnotowa euro. Jest ona notowana na wszystkich giełdach świata oraz stanowi główny środek płatniczy także w krajach poza UE (np. w Czarnogórze). Globalne oddziaływanie euro najlepiej oddaje tabela 1 ilustrująca udział waluty wspólnotowej w środkach rezerwy obowiązkowej wszystkich krajów świata w porównaniu do dolara, funta szterlinga oraz jena.

Tabela 1
Udział euro w środkach rezerwy obowiązkowej wszystkich krajów świata w roku 1999 oraz w 2005 r. (w %)

Waluta	Rok	
	1999	2005
USD	71,0	66,5
EUR	17,9	24,4
JEN	6,4	3,6
FUNT	2,9	3,8

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: *Europe in Figure*, Eurostat Yearbook 1999, Luxemburg 1999, *Europe in Figure*, Eurostat Yearbook 2005, Luxemburg 2005.

²⁴ Art. 207, Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, Dz. Urz. UE C 83 z dnia 30 marca 2010 r., s. 47.

Tabela 1 wyraźnie pokazuje, że udział euro w środkach rezerwy obowiązkowej państw świata sukcesywnie rośnie i w 2005 r. euro stanowiło już czwartą część rezerw walutowych na świecie.

Environmental External Governance

Globalny zakres operowania Unii Europejskiej jest szczególnie widoczny w zewnętrznym zarządzaniu w zakresie środowiska naturalnego (*Environmental External Governance* – EEG). Problemy ekologii są z definicji globalne i nie ograniczają się do granic jednego państwa. Unia Europejska jest aktywnym uczestnikiem światowych konferencji klimatycznych (*UN Climate Change Conference*)²⁵ oraz Szczytów Ziemi (*World Summits*), które od pierwszego tego typu spotkania w 1991 r. w Rio de Janeiro, stały się głównym globalnym forum ekologicznym. Ponadto zauważalna jest współpraca UE z Programem Narodów Zjednoczonych ds. Środowiska Naturalnego (*United Nations Environmental Programme* – UNEP)²⁶ oraz jej silne zaangażowanie na rzecz ratyfikacji Protokołu z Kyoto i szerzej na rzecz ochrony klimatu Ziemi.

Oprócz wymienionych kierunków EEG w skali globalnej, Unia Europejska angażuje się także w zewnętrzne działania proekologiczne o zasięgu regionalnym, w tym np. w strategię ekologiczną Morza Czarnego.

Oczywiście europeizacja poprzez EEG o zasięgu globalnym i regionalnym posiada nieco inne priorytety oraz rozwiązania. O ile zarządzanie w zakresie środowiska naturalnego o zasięgu globalnym ukierunkowane jest na współpracę ze światowymi organizacjami międzynarodowymi oraz na działania multilateralne o znaczeniu uniwersalnym, o tyle EEG o zasięgu regionalnym akcentuje przede wszystkim zbliżanie ustawodawstw, czy też objęcie konkretnych projektów proekologicznych bezpośrednim wsparciem unijnym.

3. Instrumentarium external governance

Zarządzanie zewnętrzne (*external governance*) jest realizowane za pomocą zróżnicowanego oraz złożonego instrumentarium. Podejmując próbę typologii instrumentów *external governance* możemy wyróżnić: instrumenty polityczne, instrumenty prawne, instrumenty finansowe, instrumenty instytucjonalne, inicjatywy własne UE, inicjatywy zewnętrzne w otoczeniu UE.

Instrumentarium polityczne

Wśród instrumentów politycznych należy wskazać na polityki sektorowe oraz na partnerstwa regionalne, które są swoistymi politykami kierunkowymi UE w danym re-

²⁵ W 2009 r. taki szczyt klimatyczny ONZ miał miejsce w Kopenhadze, a w 2010 w Cancun.

²⁶ UNEP wspólnie z Komisją Europejską prowadzi badania z zakresu bioróżnorodności (dotyczy to przede wszystkim pomiarów zróżnicowania biologicznego oraz zapobiegania degradacji ekosystemów, w tym jej negatywnego wpływu na gospodarkę). Całe badanie nazwano TEEB (*The Economics of Ecosystems and Biodiversity*).

gionie. Wśród polityk sektorowych kluczowe znaczenie dla *external governance* posiadają: wspólna zewnętrzna polityka handlowa (*Common Commercial Policy*), Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa (*Common Foreign and Security Policy – CFSP*)²⁷ oraz w jej ramach Europejska Polityka Bezpieczeństwa i Obrony (*European Security and Defence Policy – ESDP*)²⁸, polityka rozwoju (*development policy*)²⁹, polityka środowiska naturalnego (*environmental Policy*), Europejska Polityka Sąsiedztwa (*European Neighbourhood Policy – ENP*)³⁰.

Wśród partnerstw regionalnych można wymienić np. Partnerstwo Wschodnie (*Eastern Partnership – EP*), czy też Partnerstwo Euro-śródziemnomorskie (*Euro-Mediterranean Partnership – EMP*). Istotne jest to, że partnerstwa regionalne funkcjonują w oparciu o unijne wartości, standardy i normy co jest niezwykle istotne w procesie europeizacji zewnętrznego otoczenia międzynarodowego UE objętego tymi partnerstwami.

Instrumentarium prawne

Elementarnym instrumentem prawnym w *external governance* jest Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, który zreformował Traktaty Założycielskie Wspólnot Europejskich, Traktat o Unii Europejskiej oraz wszystkie dotychczasowe traktaty reformujące. Takim uprawnieniem w *external governance* jest np. zawieranie zewnętrznych umów handlowych³¹. Z takiego uprawnienia wynika zawarta przez UE umowa handlowa (np. *Blair House Agreement*) w ramach rundy urugwajskiej WTO. Zatem mamy tutaj dwupoziomowy układ: 1) uprawnienie (kompetencja) do zawarcia zewnętrznej umowy handlowej zapisane w prawie wspólnotowym pierwotnym; 2) zewnętrzna umowa handlowa³², która jest efektem owego uprawnienia i sama w sobie niesie określone regulacje.

Skoro istotnym elementem europeizacji jest harmonizacja regulacji prawnych i zbliżanie ustawodawstw, to oprócz prawa wspólnotowego pierwotnego, także prawo wspólnotowe wtórne odgrywa tutaj ważną rolę, choć rozwiązania, które ono zawiera mogą mieć zmienne przełożenie na otoczenie zewnętrzne. W przypadku otoczenia międzynarodowego UE³³ określony wpływ – często wcale nie mały – posiadają regulacje prawa wspólnotowego wtórnego, w szczególności w odniesieniu do kręgu pierwszego wokół UE, czyli wobec krajów EFTA należących do EOG, oraz wobec krajów stowarzyszonych z UE tworzących krąg drugi, które w procesie negocjacji akcesyj-

²⁷ Np. poprzez wspólne działania, wspólne strategie lub *road maps*.

²⁸ Np. poprzez misje międzynarodowe cywilne i wojskowe.

²⁹ Np. poprzez umowy o handlu i współpracy lub poprzez programy wsparcia.

³⁰ Np. poprzez *action plans*.

³¹ Procedurę zawierania umów z krajami i organizacjami trzecimi zawiera art. 218 w powiązaniu z art. 207 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, Dz. Urz. UE C 83 z dnia 30 marca 2010 r., s. 47.

³² Może to być także np. umowa stowarzyszeniowa, lub każda inna, która wywołuje skutek prawny na otoczenie międzynarodowe UE.

³³ Pomijamy tutaj świadomie wpływ prawa wspólnotowego wtórnego na kraje członkowskie UE, który nie jest przedmiotem prowadzonej refleksji.

nych absorbują tego typu regulacje aż do momentu osiągnięcia braku różnic pomiędzy prawem wspólnotowym a prawem krajowym, czyli aż do momentu efektywnej harmonizacji prawa w danej dziedzinie³⁴. Najmniejszy wpływ, a jeżeli już to raczej fakultatywny, na otoczenie międzynarodowe UE prawo wspólnotowe wtórne wywiera na pozostałe kraje trzecie, tworzące krąg trzeci i czwarty skoncentrowany wokół UE.

Instrumentarium finansowe

Bardzo konkretny, bo materialny wpływ na otoczenie międzynarodowe Unii Europejskiej wywierają jej instrumenty finansowe stosowane w *external governance*. Wymienione wyżej programy wsparcia odnoszące się do polityki na rzecz rozwoju UE mogą mieć: 1) charakter geograficzny (wówczas są przeznaczone na określony region lub kraj poza UE, np. Programy Med. dla regionu Morza Śródziemnego); 2) charakter merytoryczny, gdy są ukierunkowane na określone działania (np. program *Erasmus Mundus*)³⁵; 3) charakter polityczny, wówczas, gdy są przypisane, wręcz do określonej polityki zewnętrznej UE i stanowią jej ramię finansowe (np. Europejski Instrument Partnerstwa i Sąsiedztwa przypisany do Europejskiej Polityki Sąsiedztwa).

Instrumentarium instytucjonalne

Wpływ zarządzania zewnętrznego (*external governance*) na europeizację otoczenia międzynarodowego stanowi swoiste kryterium, według którego instrumentarium instytucjonalne w ramach tego zarządzania można podzielić na: bezpośrednie i pośrednie. Instytucje bezpośrednie w *external governance* to takie, które kompetencyjnie uczestniczą w relacjach zewnętrznych UE i przez to znacząco wpływają na europeizację otoczenia międzynarodowego UE (są to przede wszystkim: Komisja Europejska, Rada Europejska i Przewodniczący Rady Europejskiej, prezydencja w systemie rad, czyli w Radzie Unii Europejskiej i Radzie Europejskiej, Wysoki Przedstawiciel UE ds. Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa).

Zwróćmy uwagę, że funkcja Komisji Europejskiej polegająca na reprezentowaniu UE na zewnątrz oraz prowadzeniu negocjacji zagranicznych w rozpisaniu na działania przedstawia się następująco:

- 1) Komisja prowadzi i określa stosunki wynikające z handlu zagranicznego Unii Europejskiej. Za aprobatą Rady Unii Europejskiej Komisja Europejska reprezentuje i występuje w imieniu Unii Europejskiej tak w formalnych, jak też nieformalnych negocjacjach ze stronami trzecimi;
- 2) Komisja posiada ważne uprawnienia negocjacyjne i władcze wobec niektórych specyficznych porozumień zawartych z państwami lub stronami trzecimi (np. w sprawach pożyczek, pomocy finansowej oraz dialogu politycznego);

³⁴ W wyjątkowych przypadkach mogą być wynegocjowane tzw. okresy przejściowe, które pozwalają przez dłuższy czas dokonać implementacji danej regulacji, często już po efektywnej akcesji do UE.

³⁵ W programach o charakterze merytorycznym wskazać można na subsektorowe programy wsparcia jak: ekologiczne (np. Envireg), oświatowe (Comenius), akademickie (LLP) itd.

- 3) Komisja Europejska reprezentuje Unię Europejską i uczestniczy z jej ramienia w pracach wielu ważnych organizacji i międzynarodowych (np. w ONZ, Radzie Europy, OECD);
- 4) Komisja utrzymuje przez swoje przedstawicielstwa – misje w krajach nie należących do Unii, gdzie reprezentuje interesy Unii Europejskiej;
- 5) Komisja Europejska spełnia ważną rolę przy przyjmowaniu nowych członków Unii Europejskiej. Komisja wydaje opinie w sprawie możliwości danego państwa jako przyszłego członka Unii oraz prowadzi negocjacje zgodnie z wytycznymi Rady Unii Europejskiej z państwem ubiegającym się o przyjęcie;
- 6) Komisja ma być także włączona do spraw Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa, czyli do dawnego II filaru Unii Europejskiej. Jednakże jej rola jest tutaj znacznie mniejsza niż np. w sprawach międzynarodowych stosunków gospodarczych. Komisja Europejska odgrywa w tej polityce rolę pomocniczą głównie dla Rady Europejskiej³⁶.

Z kolei instytucje pośrednie w *external governance* to takie, które nie występują bezpośrednio w relacjach zewnętrznych, ale przez swoje traktatowe kompetencje wywierają wpływ na otoczenie międzynarodowe UE (np. Parlament Europejski oraz Europejski Trybunał Sprawiedliwości).

Rada Europejska w *external governance* zajmuje także stanowisko w sprawach o zasięgu światowym oraz koordynuje politykę zagraniczną państw członkowskich. Ponadto wskazuje na możliwość poszerzenia współpracy na nowe dziedziny i obszary, uchwała wytyczne dla Unii³⁷. Na forum Rady Europejskiej zapadają uchwały dotyczące stowarzyszenia państw lub przyjęcia nowych członków.

Istotną rolę w *external governance* UE odgrywa Przewodniczący Rady Europejskiej, który w zakresie swoich właściwości reprezentuje UE na zewnątrz w sprawach dotyczących Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa, bez uszczerbku dla uprawnień Wysokiego Przedstawiciela UE ds. zagranicznych i polityki bezpieczeństwa³⁸ (zob. poniżej).

Kompetencje zewnętrzne posiada także Prezydencja realizowana w systemie miedzyrządowych rad (Rady Unii Europejskiej i Rady Europejskiej) rotacyjnie przez dany kraj członkowski. Prezydencja identyfikowana jest w zarządzaniu zewnętrznym poprzez jej funkcję polegającą na reprezentowaniu Rady Unii Europejskiej na zewnątrz.

Wysoki Przedstawiciel UE ds. Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa prowadzi wspólną politykę zagraniczną bezpieczeństwa Unii oraz przyczynia się poprzez swoje propozycje, do opracowania tej polityki i realizuje ją działając z upoważnienia Rady. Dotyczy to także Europejskiej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony³⁹. Wysoki Przedsta-

³⁶ G. Edwards, D. Spence, *The European Commission*, London 1995, s. 249–273.

³⁷ J. Galster, C. Mik, *Podstawy europejskiego prawa wspólnotowego. Zarys wykładu*, Toruń 1996, s. 77.

³⁸ Art. 9b, Traktat z Lizbony zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską podpisany w Lizbonie dnia 13 grudnia 2007 r., Dz. Urz. UE C 306 z 2007 r., s. 1.

³⁹ Art. 9e, Traktat z Lizbony zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską podpisany w Lizbonie dnia 13 grudnia 2007 r., Dz. Urz. UE C 306 z 2007 r.,

wiciel musi także wykonać zadania wynikające z art. 220 TFUE, a polegające na utrzymaniu właściwej formy współpracy z organami ONZ i jej organizacjami wyspecjalizowanymi oraz z Radą Europy, OBWE i OECD (*Organization of Economic Cooperation and Development*)⁴⁰. Istotna rola Wysokiego Przedstawiciela polega także na zachowaniu spójności działań zewnętrznych UE, w czym pomocna jemu jest Europejska Służba Działań Zewnętrznych⁴¹ oparta przede wszystkim na Delegaturach Komisji Europejskiej w randze ambasad, w krajach, z którymi UE utrzymuje stosunki dyplomatyczne.

Oczywiście w instrumentarium instytucjonalnym *external governance* UE udział swój mają także inne gremia unijne, np. agencje, frakcje polityczne w PE itd. Ich wpływy europeizacyjne typu *ad extra* są także zauważalne, ale całość problematyki instytucjonalizacji polityki zagranicznej UE i oddziaływania europeizacyjnego tych instytucji wymaga odrębnej analizy.

Inicjatywy własne UE

Interesującymi instrumentami w zarządzaniu zewnętrznym są inicjatywy własne Unii Europejskiej, czyli działania i struktury wygenerowane przez nią w celu usprawnienia aktywności unijnej w otoczeniu międzynarodowym oraz poprawienia jej skuteczności. Dodatkowo tego typu inicjatywy wywierają europeizujący wpływ na otoczenie międzynarodowe.

Wśród inicjatyw własnych UE można wymienić takie, które są jednostronną strukturą lub formą działań UE oraz takie, które mają charakter pomostowy (czyli obok podmiotów z UE udział biorą w niej podmioty spoza UE).

Przykładem pierwszego typu inicjatywy własnej UE o charakterze jednostronnym, która europeizuje jej otoczenie międzynarodowe są wymienione wyżej międzynarodowe misje wojskowe i cywilne.

Z kolei wśród przykładów drugiego typu inicjatyw własnych UE o charakterze pomostowym warto wskazać na dwie charakterystyczne inicjatywy, jakimi są: Partnerstwo Euro-Śródziemnomorskie oraz Europejskie Ugrupowania Współpracy Terytorialnej (EUWT).

Partnerstwo Euro-Śródziemnomorskie (*Euro-Mediterranean Partnership* – EMP) zostało zainicjowane w ramach procesu barcelońskiego (*Barcelona Process*) podczas konferencji ministrów spraw zagranicznych UE oraz państw basenu Morza Śródziemnego, która odbyła się w dniach 27–28 listopada 1995 r. w Barcelonie. Przyjętą wówczas Deklarację Barcelońską (*Barcelona Declaration*) podpisało 12 państw śródziemnomorskich: Maroko, Algieria, Tunezja, Egipt, Jordania, Syria, Liban, Izrael, Turcja, Cypr i Malta, a także Autonomia Palestyńska (w tym te, które – jak widać

s. 1. Wysoki Przedstawiciel jest jednym z wiceprzewodniczących Komisji Europejskiej, co ułatwia koordynację jego działań zewnętrznych z działaniami całej Komisji.

⁴⁰ Art. 220 Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, Dz. Urz. UE C 83 z dnia 30 marca 2010 r., s. 47.

⁴¹ Art. 13a TL.

– wówczas nie należały do UE, ale przystąpiły do niej później). Proces barceloński obejmuje trzy obszary europeizacji (poprzez współpracę i wymianę wzajemną): 1) w zakresie bezpieczeństwa (wspólny obszar pokoju, bezpieczeństwa i stabilności); 2) w zakresie gospodarczym i finansowym; 3) w zakresie społecznym, kulturowym i humanitarnym (rozwijanie potencjału ludzkiego, pogłębianie zrozumienia międzykulturowego i współpracy pomiędzy społeczeństwami obywatelskimi)⁴².

Z kolei Europejskie Ugrupowania Współpracy Terytorialnej (*European Grouping of Territorial Cooperation*) mogą być tworzone przez regiony lub państwa członkowskie UE z jednej strony oraz regiony lub państwa trzecie z drugiej strony. W 2006 r. UE zdecydowała o potrzebie tworzenia EUWT jako nowych form posiadających pełną podmiotowość prawną, służących do zarządzania samodzielną strukturą wewnętrzną, dysponujących własnym statutem oraz budżetem⁴³. EUWT posiadają podmiotowość prawną, mają możliwość kupowania i sprzedawania towarów oraz zatrudniania swojego własnego personelu. Obszarem ich współpracy może być np.: rozwój gospodarczy, ochrona środowiska naturalnego, transport transgraniczny, usługi medyczne, kwestie społeczne. Aby wykonywać tego typu zadania EUWT mogą tworzyć swoje własne struktury wewnętrzne oraz mieć własne aktywa i prowadzić rekrutację personelu⁴⁴.

Reasumując inicjatywy własne UE (jednostronne i pomostowe) europeizują otoczenie międzynarodowe UE, z tym że inicjatywy własne o charakterze jednostronnym czynią to przy głównym i wiodącym udziale UE, a inicjatywy pomostowe, także przy czynnym udziale państw i regionów trzecich.

Inicjatywy zewnętrzne w otoczeniu UE

Inicjatywy zewnętrzne w otoczeniu UE mają większe znaczenie europeizacyjne, gdy są inicjowane przez UE lub gdy są oficjalnie przez nią wspierane, choć sama Unia nie musi być ich stroną (stąd właśnie zewnętrzny charakter takich inicjatyw). Europeizacyjny charakter inicjatyw zewnętrznych jest zależny od ich powiązań z UE oraz

⁴² *Barcelona declaration adopted at the Euro-Mediterranean Conference – 27–28/11/95*, http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2005/july/tradoc_124236.pdf; zob. także: J. Zajac, *Partnerstwo Eurośródmorskie*, Warszawa 2005, s. 34.

⁴³ „Regions and Cities of Europe”, Newsletter of the Committee of the Regions 2008, no. 59, s. 12, na podstawie rozporządzenia (WE) nr 1082/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 5 lipca 2006 r. w sprawie europejskiego ugrupowania współpracy terytorialnej (EUWT) (Dz. Urz. UE L 210 z dnia 31 lipca 2006 r., s. 19). Rozporządzenie o EUWT jest kolejnym z serii aktów prawa wspólnotowego wtórnego, które ustanawiały także inne podobne do EUWT podmioty funkcjonujące w ramach prawa wspólnotowego. Warto tutaj przypomnieć o Europejskich Ugrupowaniach Interesów Gospodarczych (*European Grouping of Economic Interest – EGEL*), o Społeczności Europejskiej (*European Society*) czy o Korporacji Europejskiej (*European Corporation*). *The European Grouping of Territorial Cooperation*, Inforegio Panorama 2007, no 24, s. 13 oraz *Regions and Cities of Europe – Newsletter of the Committee of the Regions 2007*, no. 55, s. 10.

⁴⁴ Na temat EUWT zob. J. Ruszkowski, *Ponadnarodowość w systemie politycznym Unii Europejskiej*, Warszawa 2010, s. 272 oraz tenże: *Eurometropolie, jako Europejskie Ugrupowania Współpracy Terytorialnej*, „Zeszyty Bałtyckie” 2009, nr 6.

ewentualnie od roli, jaką UE odgrywała przy ich powoływaniu lub odgrywa podczas ich funkcjonowania.

Można wskazać przykładowo na dwie takie inicjatywy powstałe w otoczeniu Unii Europejskiej, które zostały zainicjowane przy udziale UE oraz funkcjonują z silnym unijnym komponentem, albo powstały przy udziale niektórych państw członkowskich UE (Proces Soderkoping), lub też w powiązaniu z jedną z polityk sektorowych UE (Synergia Czarnomorska).

Proces Soderkoping (*Soderkoping Process*), jest inicjatywą zainicjowaną w 2003 r. przez Szwedzki Urząd ds. Migracji, Międzynarodową Organizację ds. Migracji (*International Organization for Migration – IOM*), Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych ds. Uchodźców (*United Nations High Commissioner for Refugees – UNHCR*) oraz Unię Europejską. Proces swoim oddziaływaniem obejmuje Białoruś, Mołdawię i Ukrainę, a ze strony UE: Estonię, Węgry, Polskę, Łotwę, Litwę, Rumunię, Słowację i Szwecję. Zakłada on przede wszystkim koordynację współpracy UE i państw poza UE w zakresie kontroli ruchów migracyjnych.

Druga inicjatywa, jaką jest Synergia Czarnomorska (*Black Sea Synergy*) jest od 2007 r. uzupełnieniem Europejskiej Polityki Sąsiedztwa (ENP) w regionie Morza Czarnego proponującym w szczególności:

- a) usprawnienie zarządzania granicami;
- b) współpracę celną na szczeblu regionalnym;
- c) pobudzanie dialogu regionalnego ze społeczeństwem obywatelskim.

Obie inicjatywy zewnętrzne powstały w otoczeniu międzynarodowym UE i generują efekt europeizacyjny typu *ad extra*, gdyż powstały z inicjatywy UE oraz funkcjonują z silnym komponentem unijnym (albo państwowym, albo politycznym).

4. Indeksy pomiaru wpływu europeizacji *ad extra*

Do pomiaru wpływu i siły oddziaływania europeizacji *ad extra* służyć mogą określone indeksy (wskaźniki) europeizacyjne. Zaproponujmy tutaj kilka z nich:

- a) **indeks infrastruktury** traktatowej (jest to pomiar ilości zawartych umów, *action plans* itd. z krajami trzecimi);
- b) **indeks implementacyjny** (pomiar ilości regulacji UE implementowanych w danej polityce sektorowej kraju trzeciego);
- c) **indeks immunologiczny** (pomiar ilości brakujących regulacji, nie implementowanych przez państwo trzecie, w porównaniu do innych państw, jest to więc swoisty pomiar odporności na oddziaływanie europeizacyjne);
- d) **indeks finansowy** (jest to stosunkowo łatwy w użyciu pomiar kwot transferowanych w ramach europejskich programów pomocowych, projektów współpracy itd. oraz poziomu ich absorpcji w państwach trzecich. Do tego dodajmy pochodny od niego subindeks inwestycji, które powstały dzięki tym środkom, lub subindeks przeszkolonych osób z tego typu programów UE itd.).

Oczywiście pogłębione badania nad europeizacją *ad extra* z pewnością pozwolą zidentyfikować także inne indeksy mierzące poziom jej oddziaływania.

5. Efekty europeizacji *ad extra*

Rozpoznanie samego procesu europeizacji *ad extra* nie było by zadowalające bez próby identyfikacji efektów, jakie on wywołuje. Sama europeizacja jest emanacją siły centrum grawitacji, jakim jest Unia Europejska. Centrum grawitacji posiada dużą siłę przyciągającą, która oddziałuje na podmioty ulokowane w kręgach skoncentrowanych wokół takiego centrum. Oczywiście im bliższy krąg, tym siła oddziaływania jest większa, ale z kolejnym bardziej oddalonym od centrum kręgiem, siła ta słabnie.

Zaobserwowany efekt numer jeden europeizacji *ad extra* stanowi zatem „przyciąganie” podmiotu. Przyciąganie szczególnie jest widoczne w odniesieniu do państw Europejskiego Stowarzyszenia Wolnego Handlu (*European Free Trade Association* – EFTA). W tym przypadku przyciągająca siła oddziaływania UE na te kraje była na tyle duża, że w 1992 r. trzy z czterech państw EFTA (Norwegia, Islandia⁴⁵ i Lichtenstein) zawarły z UE układ o utworzeniu Europejskiego Obszaru Gospodarczego (*European Economic Area* – EEA), który jest w praktyce wspólnym rynkiem UE i EFTA (bez Szwajcarii)⁴⁶. Siła grawitacyjna Unii Europejskiej w tym przypadku silnie przyciągnęła trzy kraje EFTA, które odtąd oscylują wokół UE i objęte są wieloma wspólnymi z UE regulacjami.

Drugim efektem europeizacji *ad extra* jest „wchłonięcie” podmiotu z zachowaniem integralności wewnątrz UE. Temu efektowi uległy wszystkie kraje, które przystępowały do WE lub UE od 1973 r. w dłuższych lub krótszych procesach akcesyjnych obejmujących *screening*, negocjacje, podpisanie i ratyfikację traktatów akcesyjnych (np. w przypadku Portugalii cały proces akcesji trwał jak dotąd najdłużej, bowiem aż 99 miesięcy, a w przypadku Finlandii tylko 24 miesiące). Kraje, które przystępowały do UE były przez nią wchłaniane, a proces akcesji był *de facto* procesem europeizacji *top down* systemów politycznych tych państw. Oczywiście państwa te współtworząc UE zachowują swoją integralność wewnątrz Unii, ale jednocześnie zwiększają jej zasięg terytorialny oraz siłę grawitacyjną.

Trzeci, za to niezwykle ciekawy efekt europeizacji *ad extra*, na który warto wskazać ze względu na jego dynamikę i siłę to „roztopienie” podmiotu, które powoduje brak zachowania jego integralności w UE. Otóż wspomniany powyżej nieco marginalnie przykład UZE pokazuje, że oddziaływanie grawitacyjne UE na UZE miało charakter europeizacji przyciągającej, która w efekcie stopniowo przybliżała UZE do UE, aż w końcu doszło do całkowitego „roztopienia” UZE w UE, co może świadczyć o dużej dynamice procesu europeizacji na tym kierunku. Przede wszystkim polityczne i prawne oddziaływanie UE na UZE było długotrwałe i skuteczne, a siła przyciągania emanująca z Unii Europejskiej spowodowała wchłonięcie Unii Zachodnioeuropejskiej.

⁴⁵ W wyniku kryzysu gospodarczego i krachu systemu finansowego Islandii kraj ten zdecydował się w 2009 r. wysondować możliwość przystąpienia do UE. Gdyby doszło do efektywnej akcesji Islandii do UE, wówczas wystąpi kolejny efekt europeizacji *ad extra*, opisywany poniżej, jakim jest „wchłonięcie”.

⁴⁶ Czwartym krajem członkowskim EFTA, Szwajcaria, nie zdecydowała się na razie przystąpić do EOG.

Kolejny efekt europeizacji *ad extra* „kreowanie”, czyli na przykład powoływanie do życia nowych inicjatyw, tworzenie stref bezpieczeństwa podczas międzynarodowych misji wojskowych itd.

Następny efekt w tym katalogu to „transferowanie”. Otóż europeizacja *ad extra* wywołuje transfer na zewnątrz, czyli do otoczenia międzynarodowego, takich elementów dorobku własnego jak wartości (demokracja, ochrona praw człowieka itd.), zasad (np. solidarności, subsydiarności), standardów zarządzania (państwo prawa, sprawna administracja itd.). Oczywiście transfer może dotyczyć także środków finansowych w ramach programów pomocowych UE.

Wreszcie efekt „internalizacji” wywołany europeizacją *ad extra* to w praktyce umiędzynarodowienie unijnych standardów, reguł, wartości i zasad.

Oczywiście praktyka europeizacyjna w odniesieniu do otoczenia międzynarodowego UE (*ad extra*) może generować także inne efekty. Jednak każda nowa jednostka wynikowa powinna znaleźć się w tym katalogu po zbadaniu, czyli najpierw zidentyfikowaniu w praktyce, następnie ujawnieniu właściwości takiego efektu i w końcu po odpowiedniej refleksji teoretycznej takiego przypadku.

Wnioski

Europeizacja⁴⁷ nie jest teorią, raczej fenomenem godnym wyjaśnienia. Europeizacja egzemplifikuje instytucjonalny zwrot w naukach politycznych lat 80-tych⁴⁸ oraz w studiach europejskich. Europeizacji nie powinno się utożsamiać jedynie z konwergencją, harmonizacją lub integracją polityczną. Konwergencja może być konsekwencją integracji europejskiej, ale są różnice pomiędzy procesem a jego konsekwencjami. Konwergencja może wystąpić w polityce monetarnej. Z kolei harmonizacja polityk narodowych jest często postrzegana jako ważny cel integracji europejskiej – ale badania empiryczne sugerują, że europeizacja jest często manifestem w „różnorodnym” oddziaływaniu wymogów europejskich na polityki narodowe. Np. gdy europejskie dyrektywy ukierunkowane są na harmonizowanie polityki równości płci, to w efekcie zdarza

⁴⁷ W literaturze anglojęzycznej występują dwa odpowiedniki tego terminu. Bardziej powszechnym jest *europeanization*, stosowany m.in. w pracy P. Graziano, M. P. Vink, *Europeanization: New Research Agendas*, eds. P. Graziano, M. P. Vink, Basingstoke–New York 2007. Drugim terminem jest *europeanizing*, który zastosowała m.in. H. Wallace w pracy *What Europe for Which Europeans?*, w: G. F. Treverton, *The Shape of the New Europe*, New York 1992, s. 25. Ponadto niektórzy autorzy próbują ostrożnie stosować w kontekście europeizacji także takie pojęcia jak: *communitarizing* lub „*communization*”, choć H. Wallace uważa, że są to terminy za daleko idące.

⁴⁸ D. Levi-Faure wyprowadza z obecnego stanu badań nad europeizacją kilka postulatów badawczych. Według niego, dużym wyzwaniem dla badaczy europeizacji jest przezwyciężenie tendencji do studiowania jej w ramach konwencjonalnych „statycznych” form porządku politycznego i władzy oraz jednocześnie przezwyciężenie tendencji do rozwoju analizy eurocentrycznej. Najlepsza jest analiza komparatywna oparta o trzy przesunięcia: 1) od rządu (*government*) w kierunku zarządzania (*governance*); 2) z poziomów narodowych na poziomy regionalne lub globalne; 3) od państwa unitarnego do państwa przechodzącego erozję swojej suwerenności (*dissaggregated state*). D. Levi-Faur, *Regulatory Governance*, w: *Europeanization: New Research Agendas*, eds. P. Graziano, M. P. Vink, Basingstoke–New York 2007, s. 112.

się, że wciąż pozostaje obszar do kontynuowania narodowej różnorodności w podejściu do tego zagadnienia⁴⁹.

Zarządzanie zewnętrzne (*external governance*) Unii Europejskiej ukierunkowane jest na jej otoczenie międzynarodowe i jak wynika z podjętej analizy posiada własne typy (np. zewnętrzne zarządzanie bezpieczeństwem czy też zewnętrzne zarządzanie środowiskiem naturalnym) oraz instrumenty (np. prawne czy finansowe). Takie zarządzanie pozwala Unii Europejskiej oddziaływać na otoczenie międzynarodowe (organizacje międzynarodowe, państwa trzecie) i jest potężnym nośnikiem europeizacji *ad extra*, która została wykazana w opracowaniu, jako trzeci i zarazem nowy typ europeizacji skierowany na otoczenie międzynarodowe.

Europeizacja *ad extra* wywołuje silniejszy efekt w otoczeniu międzynarodowym złożonym z kręgów koncentrycznych usytuowanych bliżej UE, a słabszy w kręgach oddalonych od UE. Im krąg jest dalej usytuowany wobec centrum grawitacji (rdzenia), jakim jest UE, tym oddziaływanie europeizacyjne jest słabsze. I *vice versa*. Ujawnione w opracowaniu indeksy pomiaru europeizacji *ad extra* pozwalają wykazać poziom jej siły, a także skuteczności. Właśnie skuteczność europeizacji *ad extra* immanentnie wiąże się z efektami, jakie ona wywołuje.

Zarządzanie zewnętrzne (*external governance*) Unii Europejskiej jest nośnikiem europeizacji *ad extra* oraz implikuje ją. Zatem zarządzanie zewnętrzne Unii Europejskiej i europeizacja *ad extra* to ściśle powiązane mechanizmy pozwalające wpływać na otoczenie międzynarodowe UE.

⁴⁹ M. P. Vink, P. Graziano, *Challenges...*, op. cit., s. 10–11.