

NATALIA KOHTAMÄKI
Warszawa

PROCESY KSZTAŁTOWANIA TOŻSAMOŚCI EUROPEJSKIEJ W STRUKTURACH ZARZĄDZANIA WIELOPOZIOMOWEGO UNII EUROPEJSKIEJ

W studiach z zakresu prawa europejskiego coraz częściej znaleźć można szczegółowe analizy dotyczące dynamicznego rozwoju tak zwanej europejskiej przestrzeni administracyjnej. Pojawiają się też takie terminy jak administracja związkowa czy związek administracyjny¹. Politolodzy określają złożone mechanizmy współpracy europejskich i narodowych organów administracyjnych mianem zarządzania wielopoziomowego, identyfikując te procesy z kolektywnym rozwiązywaniem problemów w przestrzeni publicznej². Poniższy artykuł ma na celu próbę odpowiedzi, czy w ramach takiej szczególnej struktury decyzyjnej, którą tworzą instytucje administracyjne różnych szczebli, istnieje szansa na wypracowanie katalogu wartości i idei, mogącego stanowić punkt odniesienia dla obywateli państw członkowskich. Taki katalog jest niezbędny w sytuacjach kryzysowych, a tych w Unii Europejskiej w ostatnich latach nie brakuje.

ZARZĄDZANIE WIELOPOZIOMOWE W UE

Przez pojęcie administracji europejskiej w literaturze prawniczej rozumie się współdziałanie organów administracji państw członkowskich z organami i instytucjami unijnymi³. Każdy element w tej sieci różnorodnych urzędów wykonuje sobie przypisane zadania przyczyniając się do realizacji celu wspólnego, zagwarantowanego traktatowo, tzn. zapewniania efektywnej i spójnej administracji dla obywateli państw członkowskich. Pojęcie administracji europejskiej jest często, zwłaszcza wśród praw-

¹ A. v. Bogdandy, P. Dann, *International Composite Administration: Conceptualizing Multi-Level and Network Aspects in the Exercise of International Public Authority*, „German Law Journal” 2008, vol. 09, nr 11, s. 2015 i n.

² J. Ruskowski, *Governance i jego typy w systemie wielopoziomowym. Zamiast wstępu*, w: J. Ruskowski, L. Wojnicz (red.), *Multi-Level Governance w Unii Europejskiej*, Szczecin-Warszawa 2013, s. 9 i n.

³ Warto zwrócić uwagę na takie opracowania monograficzne, jak O. Jansen, B. Schöndorf-Haubold (ed.), *The European Composite Administration*, Cambridge-Antwerp-Portland 2011, czy M. Ruffert (ed.), *The Transformation of Administrative Law in Europe*, Munich 2007.

ników niemieckich, zestawiane z procesem transpozycji prawa europejskiego do porządków prawnych państw członkowskich. Obok tzw. bezpośredniej implementacji wynikającej z działania organów unijnych, administracja europejska bazuje na działaniach krajowych urzędów, które pośredniczą w procesie wdrażania europejskich norm prawnych. W tym kontekście podkreśla się współzależność obu systemów, które funkcjonują na zasadzie współdziałania⁴.

Co do zasady administrację europejską należy uznać za administrację zdecentralizowaną. Zgodnie z zasadą subsydiarności wyrażoną w art. 5 Traktatu o Unii Europejskiej (dalej: TUE) bezpośrednia implementacja jest wyjątkiem. Spójność i efektywność ogólnounijnych działań administracyjnych w różnych sektorach rynku ma być zapewniona dzięki stworzeniu zharmonizowanych ram prawnych, ułatwiających wspólne rozumienie określonych zjawisk i procesów. Nierzadko takie pakiety dyrektyw, wytycznych, zaleceń i innych instrumentów prawnych przyjmują jednocześnie nazwę kodeksów, czy podręczników, zbiorów zasad, co wskazywać ma na ich przewodni charakter umożliwiający jednolite interpretowanie zbliżonych sytuacji na rynku wewnętrznym⁵.

Należy zwrócić uwagę na fakt, iż czym innym jest proces tworzenia administracji europejskiej, którą – jak wspomniano wyżej – można identyfikować z siecią organów różnych szczebli, zarówno krajowych, jak i unijnych, wykonujących poszczególne zadania administracyjne we wspólnej strukturze, a czym innym proces europeizacji administracji. Europeizacja może być identyfikowana ze zmianami w prawie narodowym na skutek oddziaływania prawa europejskiego, czyli w uproszczeniu z harmonizacją przepisów. Natomiast nie musi ona dotyczyć współdziałania różnych poziomów administracyjnych. „Europeizowane” normy mogą być zatem wykonywane tylko przez organy narodowe bez ich współdziałania z instytucjami europejskimi⁶. Takich obszarów jest już jednak coraz mniej. Postępująca harmonizacja przepisów oznacza w większości przypadków na dalszym etapie kooperacji państw członkowskich wykształcanie sieci współdziałania różnorodnych urzędów⁷.

Współdziałanie organów administracyjnych zachodzi przede wszystkim horyzontalnie pomiędzy poszczególnymi instytucjami. Równoległym poziomem kooperacji jest wertykalne oddziaływanie instytucji unijnych na organy państw członkowskich. Na silnie zintegrowanym rynku wewnętrznym kontakty bilateralne szybko ewoluują w relacje wielostronne coraz częściej przyjmujące trwałe charakter. Badacze pi-

⁴ E. Schmidt-Aßmann, *Introduction: European Composite Administration and the Role of European Administrative Law*, w: O. Jansen, B. Schöndorf-Haubold (ed.), *The European Composite Administration*, Cambridge-Antwerp-Portland 2011, s. 2.

⁵ Np. w zakresie prawa celnego, prawa nadzoru finansowego, regulacji związanych z bezpieczeństwem lotniczym, kolejowym, żywnościowym itd.

⁶ E. Schmidt-Aßmann, *op. cit.*, s. 4.

⁷ Najlepszym przykładem jest harmonizacja norm w zakresie ochrony środowiska. Kolejnym etapem jest z reguły stworzenie platformy koordynującej spójne rozumienie przepisów i współdziałanie na szczeblu unijnym. W kontekście ochrony środowiska oznaczało to konieczność powołania do życia Europejskiej Agencji Ochrony Środowiska (*European Environment Agency, EEA*).

szą w tym kontekście o tworzeniu sieci czy związków administracyjnych. Współdziałanie w ramach administracji europejskiej obejmuje najczęściej trzy podstawowe obszary: współpracę w zakresie wymiany informacji (na zasadzie okazjonalnej i sformalizowanych mechanizmów przekazywania danych), współpracę proceduralną (obejmującą wspólne zasady postępowania w konkretnych przypadkach) i współpracę instytucjonalną (pomiędzy agencjami regulacyjnymi z poszczególnych państw członkowskich)⁸.

Skuteczność realizacji wspólnych polityk przez państwa członkowskie w ramach złożonej organizacji, jaką jest UE, wynika zdaniem politologów ze sposobu zarządzania, który w dużej mierze wyrasta z tradycji deliberatywnych. Decyzje na wielu poziomach instytucjonalnych UE podejmowane są w drodze dyskusji prowadzącej do wypracowania rozwiązań zadowalających wszystkie strony. Efektywność takich mechanizmów zarządzania zależy od personalnych powiązań ekspertów, doradców czy urzędników reprezentujących poszczególne państwa członkowskie, którzy w różnego rodzaju gremiach przygotowują konkretne decyzje i postanowienia. Procesy współdziałania takich podmiotów mają głównie charakter nieformalny, dorozumiany. Aktorzy uczestniczący w tych procesach wywodzą się z różnych środowisk: od reprezentantów instytucji naukowych i badawczych, przez przedstawicieli struktur obywatelskich i organizacji prywatnych, po urzędników szczebla narodowego i europejskiego. Konkretna afiliacja wiąże się z odmiennymi mechanizmami kontrolowania i legitymizowania ich aktywności. Inne są także motywacje tych podmiotów, ich możliwości oddziaływania na unijne procesy decyzyjne, a także posiadana wiedza i doświadczenie⁹.

Unijne mechanizmy zarządzania są nazywane w literaturze politologicznej i prawniczej na wiele sposobów. Jednym z bardziej popularnych określeń jest zarządzanie wielopoziomowe (*multi-level governance*). Rozumie się przez to pojęcie współpracę narodowych organów administracyjnych usytuowanych wobec siebie na zasadzie równoprawnej, bez konstruowania charakterystycznego dla środowiska wewnątrzpaństwowego systemu hierarchicznego. Zarządzanie wielopoziomowe charakteryzuje się mnogością uczestników, z których każdy niezależnie od indywidualnych kompetencji konkretnej instytucji w krajowych porządkach prawnych może odegrać istotną rolę w „deliberatywnym procesie podejmowania decyzji”¹⁰. Oznacza on przede wszystkim kształtowanie różnego rodzaju postanowień, w tym nie tylko niemających wiążącej mocy prawnej instrumentów tzw. miękkiego prawa (*soft law*), ale także projektów dyrektyw, rozporządzeń czy decyzji administracyjnych. Powstają one

⁸ Å. Gornitzka, U. Sverdrup, *Access of Experts: Information and EU Decision-making*, „West European Politics” 2011, vol. 34, nr 1, s. 49.

⁹ *Ibidem*, s. 52.

¹⁰ W literaturze pojawia się w tym kontekście pojęcie „deliberatywnej poliarchii” (*deliberative polyarchy*). Zob. C.F. Sabel, J. Zeitlin, *Learning From Difference: The New Architecture of Experimentalist Governance in the EU*, w: C.F. Sabel, J. Zeitlin (ed.), *Experimentalist Governance in the European Union. Towards a New Architecture*, Oxford 2010, s. 2, 5 i n. Mowa jest także o „policentrycznym systemie politycznym” (ang. *polycentric political system*), zob. Å. Gornitzka, U. Sverdrup, *op. cit.*, s. 48.

w drodze debaty w ramach złożonych sieci, w których obok podmiotów publicznych uczestniczą także m.in. grupy interesariuszy, czyli np. reprezentanci prywatnych instytucji zainteresowanych wdrożeniem konkretnych rozwiązań. Takie niejawne, mało klarowne metody decyzyjne budzą wiele kontrowersji, zwłaszcza gdy stosowane są w wąskich gremiach eksperckich podlegających słabej kontroli zarówno ze strony państw członkowskich, jak i organów unijnych. Ich podstawą są sieci kontaktów między poszczególnymi uczestnikami i budowane w ich obrębie wzajemne zaufanie. Brak im legitymacji demokratycznej, tradycyjnie rozumianej przede wszystkim jako upoważnienie do podejmowania decyzji uzyskane w ramach wyboru przez suwerena, czyli w przypadku UE obywateli państw członkowskich.

UE jest specyficznym podmiotem, różniącym się pod względem stopnia zintegrowania państw członkowskich od innych organizacji międzynarodowych. Współpraca uczestników w ramach jej struktur ma charakter ponadnarodowy, a nie czysto międzyrządowy, jak w przypadku większości innych instytucji aktywnych w środowisku międzynarodowym. Przy czym ze względu na wielość zaangażowanych w procesy decyzyjne podmiotów i złożoność interakcji między nimi wielu autorów w literaturze prawniczej i politologicznej pisze o równoległych porządkach wykonawczych lub rodzącym się „europejskim porządku wykonawczym” obejmującym różnych aktorów. Procesy decyzyjne zachodzą w ramach narodowych systemów administracyjnych, a także w ramach współpracy o charakterze międzyrządowym i ponadnarodowym. Podziały między mechanizmami podejmowania decyzji na różnych poziomach nie zawsze są czytelne i jednoznaczne. Koniec zimnej wojny i upadek systemu dwublokowego umożliwiły dynamiczną, trudną do przewidzenia jeszcze w latach 70., czy 80. XX w. ewolucję mechanizmów ponadnarodowych w ramach europejskich struktur integracyjnych. Dla wielu obywateli państw członkowskich ta ewolucja była zaskoczeniem. Niepostrzeżenie instytucje wspólnotowe, a później unijne zaczęły być aktywne w sektorach rynku zarezerwowanych dotąd dla organów krajowych.

Centralnym organem w „europejskim porządku wykonawczym” jest Komisja Europejska, która ma charakter ponadnarodowy i przynajmniej teoretycznie powinna być podmiotem reprezentującym interesy Unii jako całości. Jej przeciwwagę stanowi Rada będąca międzyrządowym forum współpracy, w ramach którego ścierają się interesy narodowe poszczególnych państw członkowskich¹¹. Komisja jest rdzeniem europejskiego systemu administracyjnego. Jest uznawana za modelowy organ o charakterze technokratycznym i niemajorytarnym (*non-majoritarian*). Oznacza to, że legitymizacja jej działań nie wynika z bezpośredniego demokratycznego wyboru przez obywateli państw członkowskich, a raczej z fachowej ekspertyzy i specjalistycznego przygotowania aparatu urzędniczego zbudowanego pod auspicjami Komisji Europejskiej. Ważnym mechanizmem legitymizującym jest też „symbiotyczna” relacja z Par-

¹¹ Ze względu na ograniczone ramy wypowiedzi odniesienie do struktury instytucjonalnej UE ma w artykule hasłowy charakter. Opis zadań poszczególnych organów jest dostępny zarówno w literaturze prawniczej, jak i politologicznej. Szerzej np.: N. Nugent, M. Rhinard, *The European Commission*, London-New York 2017; B. Yeşilada, D. Wood, *The Emerging European Union*, Florence 2015.

lamentem Europejskim, z którym szczególnie po zmianach wprowadzonych traktatem z Lizbony Komisję łączą złożone współzależności, zwłaszcza w ramach procesu legislacyjnego i procedury uchwalania budżetu UE¹².

Komisja jest też specyficzną centralą koordynującą interakcje między narodowymi urzędami regulacyjnymi i siecią europejskich jednostek administracyjnych, takich jak komitety, urzędy, biura czy agencje regulacyjne. To właśnie Komisja inicjuje formułowanie polityk unijnych w ramach złożonego systemu zarządzania, a następnie jest podmiotem kontrolującym proces ich wdrażania. Jej związki z organami regulacyjnymi z państw członkowskich poprzez system europejskich sieci i agencji regulacyjnych są tak silne, że nierzadko w kontekście realizacji konkretnych rozwiązań sektorowych może pojawić się pytanie, kto jest „pryncypałem” dla tych urzędów: Komisja czy „macierzyste ministerstwo”¹³. Badacze od lat analizujący zjawisko wyłaniania się specyficznego „europejskiego porządku wykonawczego”, Deirdre Curtin i Morten Egeberg piszą nawet w tym kontekście o „podwójnej lojalności” takich instytucji, które są związane wieloma zobowiązaniami nie tylko w wymiarze wewnątrzpaństwowym, ale i coraz częściej w wymiarze unijnym¹⁴. Przyjmując założenia propagowane przez euroentuzjastów powinno się raczej mówić o urzeczywistnieniu idei przewodniej towarzyszącej państwom członkowskim od początku procesu integracyjnego – czyli o identyfikacji z „europejskością” rozumianą jako wspólnota celów i interesów w wymiarze ogólnoeuropejskim.

Taką identyfikację w dużej mierze wykazują urzędnicy z narodowych instytucji delegowani terminowo do pracy w Komisji Europejskiej i jej „satelitach”¹⁵. Badania potwierdzają, że działają oni jak urzędnicy europejscy w oderwaniu od priorytetów formułowanych w ich macierzystych urzędach narodowych¹⁶. Wiąże się to z uwolnieniem Dyrekcji Generalnych Komisji Europejskiej spod wpływów konkretnych państw członkowskich i zmodernizowaniem mechanizmów rekrutacyjnych dla „właściwego” personelu w europejskich strukturach administracyjnych. Mowa tu o urzędnikach rekrutowanych bezpośrednio do instytucji europejskich, którzy w ostatnich dwu dekadach wybierani są zgodnie z modelami preferowanymi w systemach anglosaskich

¹² M. Egeberg, Å. Gornitzka, J. Trondal, *A Not So Technocratic Executive? Everyday Interaction between the European Parliament and the Commission*, „West European Politics” 2014, vol. 37, nr 1, s. 3 i n.

¹³ Narodowe agencje regulacyjne są intensywnie powoływane do życia w Europie (i nie tylko) na zasadzie relacji „pryncypał-agent” (*principal – agent*) i związane z odpowiednim dla danego sektora ministerstwem. Główna idea towarzysząca procesowi ich tworzenia, który nazywany jest „agencyfikacją” (*agencification*) struktur administracyjnych, wiązała się z uwolnieniem od wpływów politycznych procesów kształtowania regulacji sektorowych. Agencje miały być w dużej mierze niezależne – związane jednak określonymi mechanizmami kontrolnymi z danymi „macierzystym ministerstwem”.

¹⁴ D. Curtin, M. Egeberg, *Tradition and Innovation: Europe's Accumulated Executive Order*, „West European Politics” 2008, vol. 31, nr 4, s. 640, 649 i n.

¹⁵ „Satelitami” nazywano instytucje doradcze Komisji, takie jak np. agencje. Termin ten pojawiał się zarówno w dokumentach unijnych, jak i w debacie publicznej, G.N. Toggenburg, *Die EU-Grundrechteagentur: Satellit oder Leitstern?*, „SWP-Aktuell” 2007, nr 8, s. 3.

¹⁶ J. Trondal, *Governing at the Frontier of European Commission. The Case of Seconded National Experts*, „West European Politics” 2006, vol. 29, nr 1, s. 147-160.

i skandynawskich, czyli na podstawie umiejętności, zdolności i efektów wykonywanej pracy¹⁷. Urzędnicy ci stanowią większość w stosunku do tych delegowanych z narodowych urzędów i pośrednio „narzucają” europejską perspektywę w postrzeganiu konkretnych problemów i zagadnień.

Zarządzanie wielopoziomowe trudno wpisać w sztywne ramy określane przepisami prawa pierwotnego. Ramy te mają stworzyć gwarancję demokratycznej legitymizacji działań instytucji europejskich. Rodzi się zatem pytanie, na jakiej zasadzie te nowo powstające i stale ewoluujące instytucje w systemie zarządzania europejskiego są uprawomocnione do działania, jeśli wymykają się legalnym definicjom i normatywnym ramom. Wraz z rozwojem nowych mechanizmów instytucjonalnych pojawiły się w literaturze, szczególnie prawniczej, próby teoretycznego uzasadnienia dla ich działań¹⁸. Legitymizacja technokratycznych podmiotów aktywnych w systemie zarządzania wielopoziomowego ma się wywodzić z ich „wkładu” (*output*), czyli tego, co wnoszą w procesach kształtowania i implementacji polityk unijnych. Chodzi przede wszystkim o specjalistyczną wiedzę i fachowe doradztwo, które może być dostarczone jedynie przez wyspecjalizowany aparat urzędniczy. Jednostki organizacyjne administracji europejskiej, np. agencje regulacyjne formułują różnego rodzaju zalecenia i wytyczne, wydają zezwolenia, przeprowadzają inspekcje itd. Ich autorytet w dużej mierze wynika właśnie z legitymizującej mocy doświadczenia i fachowego przygotowania pracowników tych instytucji¹⁹.

Od lat jednak ewolucji europejskiego systemu zarządzania wielopoziomowego towarzyszy pytanie: kto obserwuje i kontroluje „wartownika”? (*who watches the „watchdogs”*?)²⁰. Pogłębianie współpracy europejskiej i jej intensywna instytucjonalizacja od początku istnienia tych procesów nierozzerwalnie wiążą się z dylematem, co jest ważniejsze – skuteczność powstających gremiów, która dla zwolenników integracji europejskiej oznacza ich daleko idącą autonomię, czy też legitymizacja aktywności tych instytucji, rozumiana jako uprawomocnienie, usankcjonowanie, legalizację ich działalności. Technokratyczne uzasadnienia bazujące na akcentowaniu wkładu eksperckiego w europejski proces decyzyjny są od lat 90. XX w. najpopularniejszym wyjaśnieniem prawomocności europejskich struktur administracyjnych²¹. Zaangażowanie różnych podmiotów wnoszących na wielu poziomach decyzyjnych wiedzę fachową ma sprzyjać pielęgnowaniu dotychczasowej współpracy, ale także rozwojowi jej nowych mechanizmów. Europejski deliberatywny, ekspercki, wielopoziomowy system zarządzania ma zatem wiele funkcji. Służy uprawomocnieniu działań admi-

¹⁷ D. Curtin, M. Egeberg, *op. cit.*, s. 643 i n.

¹⁸ R. Dehousse, *Misfits: EU Law and the Transformation of European Governance*, „Jean Monnet Working Paper” 2002, nr 2, s. 2 i n.

¹⁹ Szerzej: M. Ruffert, *Comparative Perspectives of Administrative Legitimacy*, w: M. Ruffert (ed.), *Legitimacy in European Administrative Law: Reform and Reconstruction*, Groningen-Amsterdam 2011, s. 358 i n.

²⁰ R. Dehousse, *op. cit.*, s. 9.

²¹ S. Gabbi, *Independent Scientific Advice: Comparing Policies on Conflict of Interest in the EU and the US*, „European Journal of Risk Regulation” 2011, vol. 2, nr 2, s. 216 i n.

nistracji europejskiej, umożliwia wymianę informacji pomiędzy różnymi szczeblami instytucjonalnymi, a także sprzyja koordynacji aktywności wielu podmiotów, w tym rozwiązywaniu międzyinstytucjonalnych konfliktów.

TOŻSAMOŚĆ EUROPEJSKA *VERSUS* TOŻSAMOŚĆ UNIJNA

Tożsamość europejska najczęściej jest identyfikowana z przynależnością do europejskiego kręgu kulturowego, rozumianego jako system określonych wartości współtworzących cywilizację europejską. Taki system wartości tworzy poczucie wspólnoty dla Europejczyków zamieszkujących odległe geograficznie obszary Starego Kontynentu. Wspólne wartości wynikają z podobnych uwarunkowań historycznych, społecznych, gospodarczych, kulturowych itd.²² Znaczenie mają ideały wyrastające z tradycji chrześcijańskich i ze zbliżonych doświadczeń historycznych, przy czym Europę charakteryzuje pluralizm wzorców kulturowych będących pochodną odrębnych modeli narodowych i etnicznych²³. Ten wspólny mozaikowy potencjał kulturowo-cywilizacyjny stał się punktem wyjścia dla rozwijanych od lat 50. XX w. procesów integracji gospodarczej w Europie Zachodniej, które z czasem objęły także sferę polityczną. Ponadnarodowe instytucje polityczne i gospodarcze nie powstałyby, gdyby nie poprzedziły ich wspólne kulturowe dzieje Europejczyków²⁴. Choć w bezpośrednim porównaniu mieszkańcy poszczególnych państw europejskich mogą się od siebie znacząco różnić, to w konfrontacji z przybyszami z innych części globu wykazują wiele cech wspólnych pozwalających na budowanie specyficznej tożsamości zbiorowej związanej z przynależnością do europejskiej wspólnoty cywilizacyjnej²⁵.

Konstruowanie tożsamości zarówno indywidualnej, jak i zbiorowej odbywa się w ramach procesów samoidentyfikacji zachodzących w relacji *ja – inny, swój – obcy, czy my – oni*. Ewolucja stosunków społecznych w drugiej połowie XX w. i nasilające się od lat 90. XX w. zjawisko globalizacji spowodowały stopniową zmianę w myśleniu o złowrogim *Innym*. Zaczęto dostrzegać złożoność, różnorodność i bogactwo świata. Rewolucja technologiczna i komunikacyjna umożliwiła równoczesny, natychmiastowy dostęp do informacji na temat każdej wspólnoty kulturowej, etnicznej czy narodowej. Pochodną narastających współzależności i powiązań we współczesnym świecie było wypracowanie w kręgu kultury zachodniej, w tym przede wszystkim na Starym Kontynencie, szczególnej poprawności politycznej zakładającej tolerancję, poszanowanie innych modeli kulturowych, współpracę i dostosowanie własnych

²² S. Józefowicz, *Cywilizacja europejska*, w: K.A. Wojtaszczyk (red.), *Współczesna Europa*, Warszawa 2001, s. 44 i n.

²³ F. Golembki, *Kultura europejska*, w: K.A. Wojtaszczyk (red.), *op. cit.*, s. 99.

²⁴ R. Buttiglione, J. Merecki, *Europa jako pojęcie filozoficzne*, Lublin 1996, s. 27.

²⁵ Szerzej: A. Zimmermann, *Die Identitätspolitik der Europäischen Union*, referat wygłoszony w ramach sympozjum pt. *Europa – ein „christlicher“ Kontinent? Das Verhältnis der politischen, kulturellen und religiösen Dimensionen des europäischen Integrationsprojekts*, Uniwersytet Ludwiga Maximiliana w Monachium, 19.06.2010.

wzorców do zmieniającego się otoczenia. W literaturze mowa w tym kontekście o szczególnym „procesie zmiany społecznej”, który prowadzi do powstania „nowej postaci tożsamości społecznej aktora”²⁶. Dochodzi tym samym do redefinicji europejskiej tożsamości zbiorowej, w ramach której na fundamencie tolerancji legitymizowane są różnorodne tożsamości cząstkowe.

Rdzeń europejskiej tożsamości zbiorowej stanowi tożsamość kulturowa, która zwłaszcza w ostatnich dekadach jest pochodną propagowanego m.in. w UE modelu multikulturalizmu. Realizowany jest on pod hasłem integracji obywatelskiej z poszanowaniem „prawa do różnicy”. Oznacza to w uproszczeniu, że europejska tożsamość zbiorowa ma wiązać się z wielokulturowością obywateli państw członkowskich. Wielokulturowość ta nie wynika jedynie z „pozytywnej cierpliwości”, czy też „znoszenia”, „tolerowania” przedstawicieli innych, niekiedy odległych kultur, ale z poczucia partnerstwa, zainteresowania czy nawet fascynacji „innością”. *Inny* w takiej perspektywie stopniowo przenika do grupy określanej jako „swoja”. Staje się znany, oswojony, „nasz”. Proces ten ma zachodzić zgodnie z prawidłowością: odmienny – interesujący – stymulujący – potrzebny – przyjaciel²⁷. Idea propagowana w europejskich strukturach integracyjnych zakładała, że tak zbudowana tolerancja wobec innych umożliwi identyfikację obywatelską osób przybywających do Europy przy jednoczesnym poszanowaniu przez społeczeństwa europejskie reprezentowanych przez przybyszów kultur. Okazało się jednak że neoliberalny model multikulturalizmu nie jest możliwy do zrealizowania w praktyce. Pojawiają się różne tłumaczenia tego fenomenu – najczęściej wskazujące na niewystarczającą dojrzałość społeczeństw zachodnich. Należy się jednak zastanowić, czy taki model gdziekolwiek i kiedykolwiek miałby szansę realizacji? Stoi on bowiem w sprzeczności z naturą ludzką, której immanentną cechą jest budowanie własnego „ja” w opozycji do „innych / obcych”²⁸. Fiasco takiej wielokulturowej polityki kształtowania tożsamości europejskiej jest szczególnie wyraźne w obliczu trudności z zarządzaniem ogromną falą uchodźców i migrantów napływających w ostatnich latach masowo do Europy²⁹.

Obok naturalnej tożsamości europejskiej, którą można odnieść do wspólnego wszystkim Europejczykom poczucia przynależności do tego samego kręgu cywilizacyjnego, od co najmniej trzech dekad w ramach struktur unijnych kształtowane jest zjawisko tożsamości paneuropejskiej związanej ściśle z procesem integracyjnym.

²⁶ E. Budakowska, *Wstęp*, w: E. Budakowska (red.), *Tożsamość bez granic. Współczesne wyzwania*, Warszawa 2005, s. 8-10.

²⁷ K. Krzysztofek, *Pogranicza i multikulturalizm w rozszerzonej Unii*, „Studia Europejskie” 2003, nr 1, s. 81.

²⁸ Według teorii socjologicznych faktycznym wyznacznikiem zachowań społecznych są tzw. osie odniesienia: oś różnicująca, polegająca na szukaniu różnic między poszczególnymi jednostkami w danej grupie społecznej i oś identyfikująca, pozwalająca na odnajdywanie podobieństw i cech wspólnych. Szerzej: B. Misztal, *Tożsamość jako pojęcie i zjawisko społeczne w zderzeniu z procesami globalizacji*, w: E. Budakowska (red.), *op. cit.*, s. 24.

²⁹ Informacje Komisji Europejskiej na temat kryzysu uchodźczego: <http://publications.europa.eu/webpub/com/factsheets/refugee-crisis/pl/> (20.07.2017). Por. też Seria Specjalna Biuletynów Instytutu Zachodniego „Uchodźcy w Europie”: <http://www.iz.poznan.pl/publikacje/biuletyn-instytutu-zachodniego> (20.07.2017).

Taka unijna tożsamość europejska ma charakter legitymizujący, tzn. odwołanie do wspólnych wartości, doświadczeń historycznych, związków gospodarczych i kulturowych oraz zbliżonych celów i motywacji ma stanowić uzasadnienie czy inaczej uprawomocnienie procesów integracji politycznej³⁰. Europejski pluralizm kulturowy staje się punktem wyjścia w procesach rozumienia europejskości przez pryzmat szczególnej roli i odpowiedzialności Europejczyków za losy świata. Zamachy terrorystyczne, od 2015 r. coraz częściej dotykające państwa europejskie, stawiają jednak pod znakiem zapytania takie idealistyczne postrzeganie potencjału unijnego³¹.

Propagowanie koncepcji tożsamości unijnej ściśle związanej ze strukturami instytucjonalnymi UE było odpowiedzią na postępującą integrację polityczną i gospodarczą kontynentu. Stopniowo stało się naturalną reakcją na tworzenie złożonych, wielopoziomowych, zinstytucjonalizowanych ram zarządzania. Uznano, że zintegrowanym, politycznym, gospodarczym i administracyjnym strukturom – „ciału Europy” należy przypisać także „duszę”, czyli wspólną tożsamość³². Aby legitymizować swoją aktywność, administracja unijna zaczęła w celu rozszerzenia swoich wpływów i możliwości działania odwoływać się do wspólnych europejskich ideałów. Europejskość jest w tym kontekście traktowana przede wszystkim jako przestrzeń symboliczna, będąca wynikiem złożonych procesów historycznych skutkujących stworzeniem unikatowego systemu aksjologicznego³³. Do członkostwa w UE kwalifikują się zatem państwa wpisujące się w obywatelską koncepcję europejskości wyrastającą z wartości i kultury, a nie te, które można uznać za „europejskie” zgodnie z kryterium geograficznym³⁴.

W takim rozumieniu tożsamość europejska jest „świadomą projekcją” konkretnych instytucji, sztuczną „konstrukcją”, czy też urzeczywistnieniem przez określone siły polityczne konkretnej wizji integracji. Takie wysiłki jeszcze na początku XX w. odbierano jako szczególny eksperyment – „ogromne przedsięwzięcie z dziedziny projektowania społecznego”³⁵. Instytucje unijne, przede wszystkim Rada Europejska jako główny organ polityczny i Komisja jako instytucja zwierzchnia w ramach europejskiego systemu administracyjnego, od kilkunastu lat postrzegają swoją rolę jako

³⁰ N. Kohtamäki, *Wpływ kryzysu finansowego na kształtowanie się tożsamości europejskiej. Przykład procedur decyzyjnych w nadzorczych agencjach regulacyjnych Unii Europejskiej*, w: K.A. Wojtaszczyk, J. Tymanowski, P. Stawarz (red.), *Integracja europejska. Główne obszary badawcze*, Warszawa 2015, s. 153.

³¹ Szerzej: R. Bossong, *Die EU-Zusammenarbeit beim Kampf gegen den internationalen Terrorismus*, „SWP-Aktuell”, Februar 2017.

³² O konieczności przypisania integrującej się Europie metaforycznie rozumianej duszy mówił m.in. w 1992 r. ówczesny przewodniczący Komisji Europejskiej Jacques Delors. Tekst wystąpienia dostępny w zbiorze zredagowanym przez Komisję Europejską, *Summary of Addresses by President Delors to the Churches*, 14.05.1992, nr 704E/92. Krytycznie na temat takiej idei T. Halik, *Dusza Europy*, „Gazeta Wyborcza” 7-8.06.2003.

³³ Szerzej: F. Gołębowski, *Tożsamość europejska (aspekty teoretyczne)*, w: F. Gołębowski (red.), *Tożsamość europejska*, Warszawa 2005, s. 44 i n.

³⁴ A.E. Stent, *Wzajemny stosunek suwerenności i integracji*, w: W. Czapliński, I. Lipowicz, T. Skocznny, M. Wyrzykowski (red.), *Suwerenność i integracja europejska. Materiały pokonferencyjne*, Warszawa 1999, s. 54.

³⁵ S. Józefowicz, *op. cit.*, s. 45.

przewodnią w określaniu tego, co można uznać za „europejskie”³⁶. Europejskość ma się więc m.in. nieodłącznie wiązać z demokracją liberalną. W ramach takiego ustroju politycznego obywatele państw członkowskich mają postrzegać przekazywaną im przez ponadnarodowe instytucje unijne interpretację „europejskości” za istotny komponent ich społecznej samoidentyfikacji, za nieodłączną część własnej tożsamości³⁷.

Prawnicy piszą w kontekście tych starań organów unijnych o normatywnej instytucjonalizacji w zakresie pojmowania tożsamości europejskiej. Zjawiska takie jak kultura, nauka, religia, obyczaje czy moralność stały się przedmiotem regulacji na poziomie ponadnarodowym lub istotnym punktem odniesienia w interpretacji norm prawa europejskiego³⁸. Samo pojęcie tożsamości narodowej trafiło do prawa pierwotnego poprzez zapisy traktatu z Maastricht, który wchodząc w życie w listopadzie 1993 r. ustanowił UE. Art. F ust. 1 tego dokumentu stwierdzał, że

„Unia szanuje tożsamość narodową jej państw członkowskich, których systemy rządów oparte są na zasadach demokratycznych”.

Do tego przepisu nawiązuje art. 4 ust. 2 TUE w brzmieniu wprowadzonym postanowieniami Traktatu z Lizbony. W przepisie tym stwierdzono, że:

„Unia szanuje równość państw członkowskich wobec Traktatów, jak również ich tożsamość narodową nierozzerwalnie związaną z podstawowymi strukturami politycznymi i konstytucyjnymi”³⁹.

W takim rozumieniu pojęcie tożsamości narodowej ze względu na odwołanie do struktur państwowych ewoluuje w kierunku tzw. tożsamości konstytucyjnej. Pojęcie to ukuto w doktrynie prawnej w odniesieniu do specyficznej przestrzeni administracyjnej i prawnej stworzonej „pod dachem” UE. Prawnicy modyfikują termin zarządzania wielopoziomowego, pisząc o wielopoziomowym konstytucjonalizmie (*multi-level constitutionalism*), czyli szczególnej europejskiej przestrzeni prawnej, w której przenikają się różne porządki prawne. Przestrzeń ta nie może jednak zwierać wykluczających się norm prawnych i musi funkcjonować w sposób uporządkowany⁴⁰. Jednym z fundamentów takiego porządku ma być poszanowanie odrębności państwowej oraz podstawowych funkcji państwowych gwarantowanych w poszczególnych konstytucjach narodowych⁴¹.

³⁶ A. Zimmermann, *op. cit.*, s. 3.

³⁷ A. v. Bogdandy, *Europäische Verfassung und europäische Identität*, „Juristenzeitung” 2004, vol. 59, nr 2, s. 54.

³⁸ M. Muszyński, *Świadomość unormowana: tożsamość narodowa i tożsamość europejska jako przedmiot prawa UE*, „Zeszyty prawnicze UKSW” 2009, nr 9/1, s. 28 i n.

³⁹ Obszernie na temat ewolucji tego przepisu: A. Puttler, *Art. 4 EUV [Zuständigkeiten der Union, nationale Identität, loyale Zusammenarbeit]*. Teile A und B, w: C. Calliess, M. Ruffert (Hrsg.), *EUV/AEUV. Das Verfassungsrecht der Europäischen Union mit Europäischer Grundrechtcharta. Kommentar*, München 2011, s. 56 i n.

⁴⁰ K. Wójtowicz, *Poszanowanie tożsamości konstytucyjnej państw członkowskich Unii Europejskiej*, „Przegląd Sejmowy” 2010, vol. XVIII, nr 4(99), s. 11; A. v. Bogdandy, S. Schill, *Overcoming Absolute Primacy: Respect for National Identity under the Lisbon Treaty*, „Common Market Law Review” 2011, vol. 48, nr 5, s. 1419 i n.

⁴¹ Szerzej: D. Kabat-Rudnicka, *Tożsamość narodowa jako czynnik kształtujący relacje pomiędzy Unią Europejską a państwami członkowskimi*, „Annales Universitatis Paedagogicae Cracoviensis. Studia

Działalność UE ma charakter subsydiarny, co wynika z podstawowych dla europejskiego porządku prawnego zasad pomocniczości i proporcjonalności. W związku z powyższym wszelkie działania na rzecz pielęgnowania i rozwijania wspólnych państwom członkowskim wartości i idei świadczących o ich „europejskości” są prowadzone jako „uzupełnienie” starań i wysiłków realizowanych na szczeblu narodowym. Dobrym przykładem może być kształtowanie europejskiej polityki kulturalnej zgodnie z art. 167 traktatu o funkcjonowaniu UE (dalej: TFUE). Przepis ten jest „następcą” art. 128 traktatu z Maastricht i art. 151 traktatu z Amsterdamu. Regulacje te były wynikiem czynionych od lat 80. XX w. wysiłków na rzecz pogodzenia paradygmatu wyłącznej kompetencji państw członkowskich w dziedzinie kultury z rosnącym zaangażowaniem instytucji europejskich w tym zakresie⁴². Według art. 6 TFUE UE ma w dziedzinie kultury kompetencje koordynujące, wspierające i uzupełniające aktywność państw członkowskich. Tym samym jest to obszar wyłączony z działań mających na celu harmonizację prawa. Zgodnie z tym zastrzeżeniem UE może na podstawie art. 167 ust. 2 TFUE pogłębiać wiedzę oraz upowszechniać kulturę i historię narodów europejskich, zachowywać i chronić dziedzictwo kulturowe o znaczeniu europejskim, prowadzić niehandlową wymianę kulturalną i działać na rzecz twórczości artystycznej i literackiej, włącznie z sektorem audiowizualnym. Zadania te realizuje za pomocą instrumentów tzw. prawa miękkiego, takich jak zalecenia, opinie, podręczniki dobrych praktyk, zielone księgi itd.⁴³ Gdyby szukać normatywnego odzwierciedlenia dla urzeczywistnienia postulatu „uduchowienia” procesu integracyjnego to znalazłby się on właśnie w art. 167 TFUE. Ustęp 1 tego przepisu odwołuje się do „wspólnego dziedzictwa kulturowego”, które UE „podkreśla” przyczyniając się do rozkwitu kultur państw członkowskich. To „wspólne dziedzictwo kulturowe” należy rozumieć jako coś więcej niż sumę kultur narodowych państw członkowskich. Rola UE ma polegać na wzmacnianiu „kulturowej koherencji”, dzięki której ma powstać wartość dodatkowa w postaci europejskiej tożsamości kulturowej jako podstawowej części składowej tożsamości europejskiej⁴⁴.

EUROPEJSKA TOŻSAMOŚĆ LEGITYMIZUJĄCA

W RAMACH MECHANIZMÓW WIELOPOZIOMOWEJ ADMINISTRACJI EUROPEJSKIEJ

Pojęcie tożsamości legitymizujących jako jednego z rodzajów tożsamości zbiorowych zostało wprowadzone do nomenklatury socjologicznej przez Manuela Castellsa. Uznał on, że są to tożsamości kształtowane na poziomie instytucjonalnym w celu zapewnienia sobie przez określone organizacje dominacji w ramach konkretnej grupy

Politologica” 2016, vol. XVII, nr 214, s. 118-121.

⁴² D. Jurkiewicz-Eckert, *Od Traktatu o Unii Europejskiej do Europejskiej Agendy dla Kultury – nardziny i rozwój polityki kulturalnej UE*, „Studia Europejskie” 2015, nr 1, s. 67.

⁴³ *Ibidem*, s. 71.

⁴⁴ Szerzej na ten temat: H.-J. Blanke, *Art. 167 AEUV [Beitrag der Gemeinschaft; einstimmige Beschlussfassung]*, w: C. Calliess, M. Ruffert (Hrsg.), *op. cit.*, s. 1807 i n.

społecznej⁴⁵. UE od wielu dekad boryka się z problemem legitymizacji demokratycznej działań jej organów i instytucji aktywnych w wielopoziomowym systemie zarządzania⁴⁶. W związku z tym próbuje stworzyć własny model demokracji będący pochodną jej specyfiki jako organizacji międzynarodowej, której struktury ciągle ewoluują wraz z intensyfikacją procesu integracji. Trudnościom w zbudowaniu takiego modelu towarzyszy nierozzerwalnie zagadnienie określane w literaturze kryzysem legitymizacyjnym instytucji europejskich⁴⁷. Przyjmuje się, że ze względu na specyfikę UE nie można w jej strukturach stosować rozwiązań demokratycznych wypracowanych w systemach ustrojowych państw członkowskich. Stąd mowa o dualizmie, jeśli chodzi o funkcjonowanie demokracji w strukturach unijnych – będzie ona przybierać nie tylko formę demokracji przedstawicielskiej na wzór tej państwowej, ale i demokracji proceduralnej. W związku z powyższym działania organów administracji unijnej są legitymizowane na wiele sposobów, a podstawowym źródłem uprawomocnienia aktywności poszczególnych instytucji w systemach zarządzania wielopoziomowego nie muszą być wcale państwa członkowskie⁴⁸.

Wielopłaszczyznowe systemy instytucjonalne, takie jak UE, różnią się znacznie od systemów wewnątrzpaństwowych. Najlepszym przykładem jest europejska sieć administracyjna, w której nie ma charakterystycznej dla państwa hierarchii i można mówić o wielości źródeł autorytetu, przy czym kraje członkowskie są tylko jednym z nich. Taki poliarchiczny charakter jest typowy dla rzeczywistości międzynarodowej, w której obok państw źródłem autorytetu stają się organizacje międzynarodowe, struktury międzyrządowe i ponadnarodowe⁴⁹. Typowe w ich przypadku jest osłabienie mechanizmów kontrolnych w mało przejrzystym w porównaniu do mechanizmów wewnątrzpaństwowych procesie decyzyjnym, słaba możliwość pociągania do odpowiedzialności właściwych decydentów czy oderwanie od oczekiwań społecznych spowodowane rozbudową aparatów biurokratycznych. Te elementy charakterystyczne dla wielu struktur międzynarodowych są szczególnie wyraźne i podkreślane w przypadku UE, w której przewagę mają organy wykonawcze – Rada i Komisja Europejska, w niewielkim stopniu i jedynie pośrednio podlegające wpływowi czy kontroli parlamentów narodowych⁵⁰.

⁴⁵ M. Castells, *The Power of Identity*, Oxford 1997, s. 8.

⁴⁶ Samo rozumienie pojęcia deficyt demokracji w Unii Europejskiej znacznie w tym czasie ewoluowało. Szerzej: A. Follesdal, S. Hix, *Why There is a Democratic Deficit in the EU: A Response to Majone and Moravcsik*, „Journal of Common Markets Studies” 2006, vol. 44, nr 3, s. 534 i n.

⁴⁷ M. Ruffert, *Demokratie und Governance in Europa*, w: H. Bauer, P.M. Huber, K.-P. Sommermann (Hrsg.), *Demokratie in Europa*, Tübingen 2005, s. 319.

⁴⁸ M. Witkowska, *Kryzys modelu demokracji w Unii Europejskiej – przyczyny, uwarunkowania, scenariusze rozwoju sytuacji*, w: K.A. Wojtaszczyk, J. Nadolska (red.), *Kryzysy w procesie integracji europejskiej i sposoby ich przezwyciężania*, Warszawa 2015, s. 121.

⁴⁹ S. Bieleń, *Polityka w stosunkach międzynarodowych*, Warszawa 2010, s. 14 i n.; R. Skarzyński, *Stosunki międzynarodowe, system międzynarodowy i poliarchia*, „Stosunki międzynarodowe – International Relations” 2010, t. 41, nr 1-2, s. 17 i n.

⁵⁰ Stąd wielu autorów postrzega integrację europejską jako znaczne wzmocnienie władzy wykonawczej w szeroko rozumianym wymiarze europejskim. Zob. np. A. Follesdal, S. Hix, *op. cit.*, s. 535.

Koncepcja wspólnej tożsamości europejskiej jest jedną z odpowiedzi w poszukiwaniach legitymizacji pogłębiającego się procesu integracyjnego⁵¹. Jej pełna realizacja okazała się jednak mimo początkowego entuzjazmu w latach 90. XX w. niemożliwa. Źródłem niepowodzenia należy szukać w socjologicznej charakterystyce zjawiska tożsamości zbiorowej. Tożsamość kolektywna zakłada takie ukształtowanie podmiotu zbiorowego, „w którym podstawową rolę odgrywają więzi jednostki z grupą, zakorzenione w wyobrażeniu o posiadaniu określonych cech wspólnych i wyrażające się w podzielanych zbiorowo dążeniach, celach i wartościach”⁵². Punktem wyjścia jest zatem świadomy udział jednostek w kreowaniu konkretnej tożsamości kolektywnej. Jednostki, zdaniem socjologów, przeciwstawiają się utrwalonym próbom umiejscawiania ich w danej strukturze społecznej przez przypisywanie im określonych dążeń, aspiracji i światopoglądów⁵³. Tożsamość zbiorowa jest – idąc tym tropem myślenia – strukturą otwartą, zależną od jednostek i będącą rezultatem ciągłych modyfikacji⁵⁴. Odgórne, zinstytucjonalizowane narzucanie określonej interpretacji rzeczywistości społecznej nie zmienia jej samej, gdy brak jest woli po stronie uczestników procesów społecznych. Mimo starań wyrażających się m.in. w podejmowanych od prawie trzech dekad⁵⁵ inicjatywach prawodawczych, nie udało się ukształtować świadomości czy inaczej zbiorowej tożsamości europejskiej, która mogłaby się stać fundamentem dla nowego *demos* – narodu europejskiego⁵⁶.

Tożsamość zbiorowa jest ważnym elementem tożsamości indywidualnych jednostek. Stanowi szczególny punkt odniesienia, horyzont, w obrębie którego dokonuje się wyborów istotnych z punktu widzenia uczestnictwa w grupie społecznej. Człowiek jako istota społeczna potrzebuje wielu takich punktów odniesienia, co wyraża się w jego funkcjonowaniu w życiu różnych, równoległe istniejących grup społecznych⁵⁷. W związku z tym obok rozwijania tożsamości obywatelskiej, etnicznej, regionalnej itd. wielu obywateli państw członkowskich czuje się Europejczykami identyfikując się w wartościach i kulturą europejską⁵⁸. Czym innym jest jednak takie odczucie, a czym innym identyfikacja „europejskości” ze strukturami unijnymi. Od co najmniej dekady mowa jest o kryzysie w Unii, który jest pochodną

⁵¹ M. Sassatelli, *The Shaping of European Cultural Identity through EU Cultural Policy*, „European Journal of Social Theory” 2002, vol. 5, nr 4, s. 436.

⁵² M. Bachryj-Krzywaźnia, *Tożsamość Europy – tożsamość europejska*, w: A. Paczeński, M. Klimowicz (red.), *Procesy integracyjne i dezintegracyjne w Europie*, Wrocław 2014, s. 303.

⁵³ Z. Bokszański, *Tożsamości zbiorowe*, Warszawa 2005, s. 53.

⁵⁴ Tak m.in. Krzysztof Michalski, w: K. Michalski (oprac.), *Tożsamość w czasach zmiany. Rozmowy w Castel Gandolfo*, Kraków 1995, s. 6.

⁵⁵ Przyjmując za cezurę czasową 1992 r. czyli datę podpisania traktatu z Maastricht.

⁵⁶ K. Wójtowicz, *op. cit.*, s. 9 i n.

⁵⁷ Szerzej o „wspólnotowym wymiarze ludzkiej osobowości” w kontekście kształtowania się tożsamości europejskiej: J. E. Ziółkowska, *Czy Europejczyk może się stać obywatelem Europy? Problem europejskiej tożsamości i postnarodowego obywatelstwa*, w: B. Markiewicz, R. Wonicki (red.), *Kryzys tożsamości politycznej a proces integracji europejskiej*, Warszawa 2006, s. 132 i n.

⁵⁸ Szczegółowa charakterystyka badań sondażowych na ten temat: M. Bachryj-Krzywaźnia, *op. cit.*, s. 306-308.

m.in. słabej identyfikacji Europejczyków z tą organizacją. Jednym z licznych powodów tego stanu rzeczy jest mało przejrzysta struktura instytucjonalna i normatywna, w ramach której funkcjonuje UE. Wspomniane wielopoziomowe zarządzanie, czy wielopoziomowy konstytucjonalizm, choć atrakcyjne z punktu widzenia badaczy – politologów i prawników, są słabym magnesem w procesach autoidentyfikacji z nieokreślonym „technokratycznym monstrem”. Zaawansowana integracja gospodarcza i polityczna wbrew oczekiwaniom europejskich technokratów z lat 90. XX w. nie oznacza automatycznie stworzenia ponadnarodowej wspólnoty w sferze ideowej i kulturowej⁵⁹. Wspólnota taka okazuje się być szczególnie potrzebna w dobie kryzysów, co trafnie przewidział kilkanaście lat temu wspomniany hiszpański badacz tożsamości europejskiej M. Castells. W wystąpieniu z 2000 r. przygotowanym z okazji portugalskiej prezydencji w Radzie UE proroczo stwierdził, że integracja Europy bez wspólnej tożsamości jest możliwa w sprzyjających, stabilnych okolicznościach. W przypadku jednak jakiegokolwiek większego kryzysu można spodziewać się zapaści o nieprzewidywalnych konsekwencjach⁶⁰. Załamanie na europejskich rynkach finansowych w latach 2008-2010, będący jego pochodną kryzys zadłużenia w niektórych państwach członkowskich, masowy napływ uchodźców i imigrantów do Europy od 2015 r., rosnące zagrożenie terrorystyczne – to tylko główne problemy, które uwidoczniły jednoznacznie słabość integracji europejskiej w wymiarze ideowym.

Wracając do uzasadnień teoretycznych można przytoczyć pytania postawione przez Zbigniewa Bokszańskiego w kontekście definiowania tożsamości kolektywnej. Aby można było o niej mówić, należy rozstrzygnąć m.in.: jaka agenda powstała w ramach danej zbiorowości, a także w jaki sposób i na mocy jakiej legitymacji agenda ta wyraża tożsamość danej grupy społecznej. Uzupełnieniem tego pytania jest konieczność identyfikacji „rzecznika” takiej grupy, który by ową agendę precyzował⁶¹. W kontekście legitymizującej tożsamości europejskiej należy zapytać, czy taka agenda może się zrodzić w ramach wielopoziomowego systemu zarządzania, w strukturach nazywanych metaforycznie europejską przestrzenią administracyjną. Jeśli tak, to jaki podmiot mógłby pełnić rolę kierującą i konsolidującą.

Jak podkreślono w pierwszej części niniejszego artykułu, europejski system zarządzania składa się z wielu aktorów, których nie sposób jednoznacznie hierarchicznie uporządkować. Wielopoziomowa technokratyczna, czy inaczej biurokratyczna kooperacja różnorodnych instytucji ma miejsce w prawie każdym sektorze rynku wewnętrznego. Wybitni prawnicy, jak np. Sabino Cassese podkreślali już ponad dekadę temu, że wraz z postępującą harmonizacją prawa i rosnącymi współzależnościami między urzędami różnych szczebli coraz trudniej będzie oddzielić to co „krajowe / narodowe” od tego co „zintegrowane / europejskie / globalne”. S. Cassese pisał w tym

⁵⁹ J. E. Ziółkowska, *op. cit.*, s. 137 i n.

⁶⁰ M. Castells, *The Construction of European Identity. Statement Prepared for the European Presidency of the European Union*, 2000, s. 3.

⁶¹ Z. Bokszański, *op. cit.*, s. 65.

kontekście o „szarej strefie”, czyli o tym, co pomiędzy, co wykracza poza tradycyjnie rozumiany porządek normatywny i instytucjonalny⁶².

Ważną rolę w tworzeniu takich szczegółowych „agend” służących unifikacji sektorowej m.in. poprzez tworzenie specyficznej „szarej strefy” regulacyjnej łączącej europejski z narodowymi porządkami prawnymi pełnią wspomniane już agencje regulacyjne UE⁶³. Jest to grupa ponad trzydziestu gremiów o różnych kompetencjach: od koordynujących przez monitorujące, doradcze, informacyjne po decyzyjne i semi-prawodawcze. Główną instytucją nadzorującą działania tych gremiów jest Komisja Europejska, która jest też inicjatorem powoływania ich do życia. Są to urzędy wspierające Komisję w wyspecjalizowanych dziedzinach swoją ekspercką wiedzą. Z biegiem lat stały się też szczególnym mechanizmem rozszerzania wpływów Komisji w stosunku do innych organów UE, a nawet państw członkowskich⁶⁴. Ponieważ agencje są aktywne we wszystkich najważniejszych sektorach rynku, takich jak bezpieczeństwo żywności, obrót farmaceutykami i chemikaliami, transport lotniczy, morski i kolejowy, łączność elektroniczna itd., to za ich pośrednictwem Komisja tworzy „europejską agendę” związaną z realizacją i wdrażaniem konkretnych polityk sektorowych. Agencje poprzez zaangażowanie wielu podmiotów społecznych w różnego rodzaju grupach interesariuszy stają się też specjalnym „kanałem” legitymizującym działania Unii na zasadach „uprawomocnienia społecznego”. Może zatem to Komisja stojąca na czele szerokiego aparatu urzędniczego zrzeszającego nie tylko personel samej Komisji, ale i np. wspomnianych autonomicznych agencji regulacyjnych ma szansę poprzez szczegółową regulację rynku wypracować wspólną agendę priorytetów stanowiących pewien punkt odniesienia w poszukiwaniach „europejskości”.

Nie ulega jednak wątpliwości, że taka agenda będzie czytelna jedynie dla wąskiego grona zainteresowanych odbiorców. Złożona europejska biurokracja nie jest zrozumiała dla przeciętnego „zjadacza chleba”, o czym najlepiej świadczy niewielka wiedza o szczegółowych regulacjach sektorowych zmieniających prawo państw członkowskich, a także brak zainteresowania samymi agencjami regulacyjnymi, aktywnymi w procesie koordynowania implementacji odpowiednich przepisów.

Końcowa konstatacja nie może napawać euroentuzjastów optymizmem. Obecny stan integracji europejskiej pozwala na wniosek, że nadzieje na stworzenie w ramach UE zinstytucjonalizowanej tożsamości europejskiej okazały się płonne. Ani same organy UE, ani aparat pomocniczy, taki jak choćby agencje regulacyjne nie są w stanie odgórnie zmodyfikować procesów autoidentyfikacji obywateli państw członkowskich. O ile ci ostatni mogą odczuwać wspólnotę kulturową związaną z przynależnością do jednego kręgu cywilizacyjnego, bazującego na korzeniach greckich, rzymskich

⁶² S. Cassese, *Administrative Law without a State? The Challenge of Global Regulation*, „New York University Journal of International Law and Politics” 2005, vol. 37, nr 4, s. 683 i n.

⁶³ Szerzej: M. Chamon, *EU Agencies. Legal and Political Limits to the Transformation of the EU Administration*, Oxford 2016, s. 3-51.

⁶⁴ R.D. Kelemen, *The Politics of „Eurocratic” Structure and the New European Agencies*, „West European Politics” 2002, vol. 25, nr 4, s. 95 i n.

czy chrześcijańskich, o tyle trudno sobie wyobrazić, żeby mogli zbudować poczucie przynależności na fundamencie identyfikacji z niezliczoną liczbą instytucji administracyjnych aktywnych w wielopoziomowym systemie zarządzania UE.

Opracowanie powstało w ramach grantu badawczego z środków na działalność statutową, przyznanego przez Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie (badania statutowe UmoBMPiA – 5/16).

Dr Natalia Kohtamäki, Instytut Prawa Międzynarodowego, Unii Europejskiej i Stosunków Międzynarodowych, Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie (n.kohtamaki@uksw.edu.pl)

Słowa kluczowe: zarządzanie wielopoziomowe, integracja europejska, tożsamość europejska, kultura, legitymizacja

Keywords: multi-level governance, European integration, European identity, culture, legitimacy

ABSTRACT

In today's globalized world, individuals develop many complementary identities, resulting from their participation in the life of concurrently existing social groups. Ethnic, regional or cultural are among the collective identities that play an important role in human life. Collective identities are built within a specific community that develops a sense of belonging by sharing within the given social group a set of common values, ideals, views, needs, or interests. It is difficult to build such a sense of belonging within the institutionalized structures that ultimately seek to legitimize their existence and action through controlled and normative ways of constructing a common identity. Such phenomena can be observed for several decades within the European Union, which, through a multi-level governance system, seeks to build a European identity that is a derivative of the integration process.