

Janusz Ruszkowski
Luiza Wojnicz
(red.)

**MULTI-LEVEL GOVERNANCE
W UNII EUROPEJSKIEJ**

Szczecin-Warszawa 2013

Jean Monnet Books 7

Recenzent

Prof. zw. dr hab. Andrzej Głowacki

Skład i druk

Volmina.pl Daniel Krzanowski
ul. Ks. Witolda 7-9, 71-063 Szczecin
tel: +48 91 812 09 08
e-mail: druk@volmina.pl
www.volminamarket.pl

Wydawca

Instytut Politologii i Europeistyki Uniwersytetu Szczecińskiego
Instytut Europeistyki Uniwersytetu Warszawskiego

ISBN 83-923030-8-3

©Copyright by Instytut Politologii i Europeistyki Uniwersytetu Szczecińskiego

Jean Monnet Chair on Eastern Dimension of the EU, University of Szczecin
Jean Monnet Centre of Excellence, University of Szczecin
Jean Monnet Chair ad Personam, University of Szczecin

Publikacja współfinansowana przez Komisję Europejską w ramach LLP Programme of the European Union



Lifelong
Learning Programme

Spis treści

Część I *Multi-level Governance* paradygmat teoretyczny..... 5

Janusz Ruskowski

***Governance* i jego typy w systemie wielopoziomowym. Zamiast wstępu..... 7**

Janusz Ruskowski

Struktura wielopoziomowego zarządzania w Unii Europejskiej..... 19

Benon Zbigniew Szalek

Problem wielopoziomowego zarządzania (*Multi-level Governance*) w Unii Europejskiej w świetle prakseologii i heurystyki..... 61

Marek Żurek

Próba klasyfikacji i typologii podejścia *Multi-level Governance*..... 87

Tomasz Czapiewski

Pojęcie analizy sieci politycznych wobec rozwoju *Multi-level Governance*... 107

Jacek Czaputowicz

Wielopoziomowe zarządzanie a deficyt demokracji w Unii Europejskiej 121

Tomasz Grzegorz Grosse

O polityczności dwupoziomowego systemu politycznego w Europie 133

Agnieszka Rothert

Emergencja złożonych i sieciowych struktur władzy 153

Część II *Multi-level Governance* – case studies 175

Marta Witkowska

Zastosowanie paradygmatów federalizmu i rządzenia wielopoziomowego do badania mechanizmów podejmowania decyzji w Unii Europejskiej 177

Beata Kosowska-Gąstoł

Partie polityczne w wielopoziomowym systemie Unii Europejskiej..... 203

Marta Witkowska

Zastosowanie paradygmatów federalizmu i rządzenia wielopoziomowego do badania mechanizmów podejmowania decyzji w Unii Europejskiej

Wprowadzenie

Przedmiotem rozdziału są rozważania dotyczące zasadności zastosowania dwóch paradygmatów teoretycznych do badania mechanizmów podejmowania decyzji w Unii Europejskiej. Są to zasady i procedury, a także praktyka podejmowania decyzji.¹ Badanie mechanizmów podejmowania decyzji w UE zostało przeprowadzone w szerokim ujęciu. Analizą objęto, prócz podstaw normatywnych regulujących zakres przedmiotowy i podmiotowy, także relacje występujące między uczestnikami ze szczególnym uwzględnieniem podmiotów niepaństwowych i pozainstytucjonalnych.

Celem rozdziału jest konfrontacja założeń teoretycznych paradygmatów federalizmu i rządzenia wielopoziomowego (*Multi-level Governance* – MLG) w oparciu o wyniki uzyskane po ich zastosowaniu do badań mechanizmów podejmowania

¹ Szerzej patrz: M. Witkowska, *Mechanizmy podejmowania decyzji w Unii Europejskiej w ujęciu neo-neofunkcjonalizmu*, „Przegląd Europejski” 2013, nr 3, w druku.

decyzji w UE. Podstawą doboru tych podejść teoretycznych jest przeświadczenie istnienia analogii systemu Unii Europejskiej z wielopoziomowymi systemami rządzenia. Złożone, wielopoziomowe systemy znajdują się w centrum zainteresowania i wyjaśniania obydwu podejść.

Znaczenie paradygmatu federalizmu dla objaśniania procesu integracji europejskiej, w tym zwłaszcza funkcjonowania procesu decyzyjnego w UE, zostało poddane surowej krytyce ze strony środowiska naukowego. Wobec czego było raczej pomijane. W sytuacjach, gdy badacze dostrzegali idee federacyjne, były one traktowane z perspektywy funkcjonalizmu lub neofunkcjonalizmu². Opierając się temu trendowi, autorka stawia hipotezę, że założenia teoretyczne federalizmu są adekwatne, także współcześnie, do badania złożoności mechanizmów podejmowania decyzji w UE, lecz nie da się przy ich zastosowaniu wyjaśnić kompleksowo badanego zjawiska. W celu zwiększenia precyzji badania należy wykorzystać także koncepcję rządzenia wielopoziomowego. Służy ona do operacjonalizacji prowadzonego badania. To oznacza, że sugeruje, co powinno być mierzalnym wskaźnikiem prowadzonego badania. Zgodnie z tym założeniem, czynnikiem wpływającym na ostateczny kształt przyjmowanych rozstrzygnięć są interakcja i wzajemne zależności wytworzone między podmiotami uczestniczącymi w podejmowaniu decyzji. Są nimi zarówno państwa członkowskie, instytucje UE, ale i grupy interesu, partie polityczne, organizacje pozarządowe oraz obywatele UE.

Argumentem wskazującym na możliwość stosowania dwóch podejść teoretycznych w sposób uzupełniający się jest ich przynależność do jednej grupy teorii liberalnych.³ Kolejna pobudka wypływa z faktu, że w klasycznym bipolarnym układzie teorii i podejść teoretycznych federalizm i rządzenie wielopoziomowe występują na jednym biegunie na przeciw koncepcjom i teoriom międzyrządowym.

Obydwa podejścia cechują jednak istotne różnice. Należą do nich m.in. granice i przedmiot wyjaśniania oraz zakres stawianych pytań badawczych. Można bowiem dociekać przyczyn integracji, określać zjawiska czy procesy będące jej impulsem, albo wyjaśniać tylko mechanizmy działania oraz instytucje struktur integracyjnych. Można też naświetlać wpływ budowania struktury integracyjnej na zmianę rzeczywistości społecznej podmiotów uczestniczących w projekcie integracyjnym.⁴

2 Patrz przykładowo: F. von Krosigk, *Reconsideration of federalism in the scope of the present discussion on European Integration*, „Journal of Common Market Studies”, 1971, Vol. 9, Issue 3, ss. 197-223.

3 Ontologia liberalna zakłada współpracę, współzależność, normy i instytucje międzynarodowe, których wydobyć i zbadać są dodatkowym celem niniejszego rozdziału.

4 P. J. Borkowski, *Miejsce teorii integracji w badaniach...*, op. cit., ss. 54-55.

Scharakteryzowanie obydwu paradygmatów teoretycznych pod kątem obszaru ich zainteresowania i wyjaśniania zostanie dokonane w dalszej części artykułu. Ten wątek jest osnową tego artykułu.

Charakteryzując paradygmaty federalizmu i wielopoziomowego rządzenia na tle innych teorii wyjaśniających procesy integracji europejskiej można posłużyć się koncepcją zaproponowaną przez A. Wiener i Th. Dieza⁵. Zastosowali oni trychotomię analityczną, opartą na trzech wymiarach definiowania pojęcia polityki, które występuje w nauce anglosaskiej. Używając zapożyczonych terminów z języka angielskiego są to następujące wymiary: *polity*, *policy* i *politics*. W literaturze nieanglojęzycznej tłumaczenie tych słów może zostać dokonane tylko w sposób opisowy. Autorzy wyróżniają trzy grupy teorii, które zajmują się jednym z wymiarów. Podział ten jest umowny, bowiem większość teorii zajmuje się po części również pozostałymi wymiarami.

Pierwszą grupę stanowią tzw. teorie ogólne, które odnoszą się do bytu politycznego określanego po angielsku *polity*. Termin ten jest rozumiany jako ograniczona przestrzeń, w ramach której realizuje się zarówno *politics*, jak i *policy*⁶. Pod pojęciem *polity* należy zatem rozumieć aspekt ustrojowo-strukturalny, kształtujący ramy i predefiniujący naturę procesu rządzenia. Stąd grupa teorii odnoszących się do tego obszaru (*polity*) analizuje czym jest Unia Europejska?, jaka jest jej istota?, czym jest ten nowy byt polityczny?⁷

Do drugiej grupy zalicza się podejścia teoretyczne i paradygmaty badawcze analizujące konkretne problemy bądź sfery aktywności organizacji integracyjnej, skupiające się na działaniu konkretnych instrumentów politycznych. Oceny tej dokonano na podstawie interpretacji drugiego pojęcia – *policy*, które odnosi się do normatywnego, pod względem treści, wymiaru polityki, czyli np. do wytycznych programowych, celów, zadań, wartości, zasad i interesów determinujących postępowanie rządu i instytucji, a także do efektów procesu krystalizowania woli politycznej i podejmowania rozstrzygnięć⁸. Przywołując ustalenia dokonane przez F. Ryszkę *policy* należy kojarzyć z zarządzaniem, planowaniem, sprawami publicznymi z powodu chociażby jego etymologii⁹. W płaszczyźnie *policy* analizuje się norma-

5 A. Wiener, Th. Diez, *European Integration Theory*, New York 2005.

6 K. Rohe, *Politik – Begriffe und Wirklichkeiten*, Stuttgart 1994, s. 67.

7 "(...)'Polity' refers to the political community and its institutions. Approaches falling into this category would be those analysing the 'nature of the beast', those explaining how the EU's institutional structure came about or those trying to find constitutional alternatives on the basis of normative considerations, to give examples taken from all three functions of theory. (...)" A. Wiener, Th. Diez, *European Integration Theory...*, op. cit., s. 18.

8 K. Rohe, *Politik – Begriffe und Wirklichkeiten...*, op. cit., ss. 61 i nast.

9 F. Ryszka, *O pojęciu polityki*, Warszawa 1992, s. 23.

tywne wyobrażenia o treści polityki, a więc o sposobie, w jakim są wykonywane zadania publiczne¹⁰. W tym wymiarze analitycznym zachodzące procesy polityczne utożsamiane są z relacjami i stosunkami władczymi w obrębie wspólnoty politycznej. O charakterze procesów politycznych będzie decydować sposób rozwiązywania problemów i uzyskiwania politycznych efektów podejmowanych działań.

Trzecia grupa wyróżniana we wspomnianej klasyfikacji obejmuje te podejścia teoretyczne, które zajmują się analizą procesów podejmowania decyzji, strategii uczestniczących aktorów, zjawiska lobbingu czy negocjacji międzyrządowych.¹¹ Wynika to ze sposobu rozumienia angielskiego terminu *politics*, które charakteryzuje wymiar proceduralny polityki. Odnosi się on do procesu rozwiązywania sporu o udział we władzy, w rozwoju i oddziaływaniu na *policy*, do przebiegu procesów krystalizacji woli politycznej i wyrazu interesów¹². Jest to esencja politycznej artikulacji interesów zwana też mobilizacją polityczną, w efekcie której kształtowana jest treść *policy*¹³.

W tak zakreślonej ogólnie klasyfikacji teorii i podejść teoretycznych federalizm znajduje się w grupie teorii ogólnych, zakładających całościowe wyjaśnienie fenomenu i istoty Unii Europejskiej – zatem, używając angielskiej terminologii, zajmuje się płaszczyną *polity*. Czynnnością niezbędną do pogłębienia uzyskiwanych wyników w przedmiotowej analizie jest uzupełniające rozumowanie dokonane w płaszczyźnie *politics*, którego można dokonać przyjmując założenia rządzenia wielopoziomowego w UE.

Przytoczone powyżej, najczęściej stosowane klasyfikacje i linie podziału, występujące między różnymi teoriami zajmującymi się wyjaśnianiem fenomenu i rozwoju procesów integracji europejskiej, nie wyczerpują problemu. W dalszej części rozdziału obydwa podejścia teoretyczne zostaną scharakteryzowane pod względem adekwatności do analizowania mechanizmów podejmowania decyzji w Unii Europejskiej.

10 K. Rohe, *Politik – Begriffe und Wirklichkeiten...*, op. cit., ss. 61 i nast.

11 “(...)‘Politics’ comprises the process of policy-making and the daily struggles and techniques of political actors dealing with each other. It is about the bargaining between governments, the influence of particular interest groups, or the dominance of a specific style of how decisions are reached. Approaches concerned with politics look at such issues as why technocratic governance prevails over participatory governance, how interest groups try to influence the policy-making process, or how particular groups are systematically disadvantaged by the dominant political style.(...)” A. Wiener, Th. Diez, *European Integration Theory...*, op. cit., s. 19.

12 K. Rohe, *Politik – Begriffe und Wirklichkeiten...*, op. cit., ss. 61 i nast.

13 C. Caduff, *Politik-Begriff*, artykuł szkoleniowy na stronie *Politische Bildung*, prowadzonej przez Pädagogische Hochschule der FHNW we współpracy z Pädagogische Hochschule Zentralschweiz Luzern: <http://www.politischebildung.ch/grundlagen/gegenstand/politik-begriff/>, s. 3.

1. Definiowanie mechanizmów podejmowania decyzji w Unii Europejskiej

Posługując się metodą analizy mikrosystemowej obszar definiowany jako mechanizmy podejmowania decyzji w Unii Europejskiej został wydzielony z szerszego kontekstu systemu Unii Europejskiej. Zastosowanie takiego ujęcia przynosi rezultaty w postaci zaprezentowania ogółu warunków w jakich zachodzą badane procesy i zjawiska, wzajemnych relacji i powiązań powstających między uczestniczącymi podmiotami oraz stopnia oddziaływania analizowanych mechanizmów na otoczenie.

Stosowanie terminu „mechanizmy podejmowania decyzji w Unii Europejskiej” jest zabiegiem retorycznym i ma na celu uzmysłowienie czytelnikowi, że przedmiotowa analiza ma charakter dynamiczny, oraz że uwzględnia szerokie spektrum uczestniczących podmiotów zarówno władzę lokalną i regionalną, rządy narodowe, administrację krajową, instytucje Unii Europejskiej, reprezentantów środowisk pozarządowych i grup interesu oraz partii politycznych.

Wprowadzone pojęcie mechanizmów podejmowania decyzji w Unii Europejskiej oznacza analizę konkretnych rozwiązań proceduralnych w różnych okresach czasowych. Taki zabieg umożliwi ustalenie kierunku przyjmowanych zmian oraz wnioskowanie dotyczące stopnia przeciwdziałania powodom, które były przyczyną wprowadzenia analizowanych zmian. Przyjęcie takiego założenia badawczego przynosi rezultaty w postaci możliwości przeanalizowania rozwoju mechanizmów podejmowania decyzji w Unii Europejskiej w aspekcie podmiotowym i przedmiotowym. Aspekt podmiotowy przejawia się dopuszczaniem stale nowych grup podmiotów do aktywnego udziału w tych mechanizmach. Zainteresowanie kolejnych podmiotów udziałem w mechanizmach podejmowania decyzji w Unii Europejskiej wiąże się ściśle z rozwojem tych mechanizmów w aspekcie przedmiotowym. Jest to rozszerzanie regulacji unijnych na nowe sfery życia – ekonomicznego, społecznego, politycznego – obywateli państw członkowskich UE. Uogólniając można stwierdzić, że do pierwszych grup zainteresowanych udziałem w podejmowaniu decyzji w Unii Europejskiej należy zaliczyć środowiska gospodarcze, przemysłowe i związki zawodowe. W latach kolejnych dołączali reprezentanci władzy regionalnej i lokalnej, organizacji pozarządowych, nowych ruchów społecznych oraz także partii politycznych. Należy dodać, że rozwój ten nie jest zakończony i obserwuje się ciągle poszerzanie obszaru regulowanego z poziomu Unii Europejskiej, a w związku z tym także zwiększoną aktywność podmiotów zainteresowanych podejmowanymi regulacjami.

Przemiana i rozwój badanych mechanizmów podejmowania decyzji polega również na modyfikacji relacji łączących uczestniczące podmioty. Pierwsza zmiana dotyczyła mechanizmu konsultowania podejmowanych decyzji. Modyfikacja uprawnień

i zakresu udziału gremiów konsultowanych, które dotychczas wyrażały jedynie swoje poglądy i potrzeby, przerodziła się w dopuszczenie ich do udziału w formułowaniu treści podejmowanych decyzji. Następnie, wraz z zapotrzebowaniem na zwiększenie legitymacji demokratycznej całego systemu oraz generalnie promowaniem idei demokratycznych w europejskich procesach decyzyjnych, obserwujemy kolejne przekształcenia. Wyznacznikiem ich jest uzupełnianie obowiązujących zasad i wymogów formalnych mechanizmów podejmowania decyzji w UE o deliberację, dialog polityczny, praktykę osiągniętą w drodze niehierarchicznego rozdziału zadań oraz współpracę i koordynację działań otwartą na partycypację obywatelską.

2. Założenia teoretyczne i cele wyjaśniania paradygmatu federalizmu

Współczesny federalizm jest bardzo szerokim paradygmatem teoretycznym, w którym można wyróżnić kilka nurtów. Ogólnie postrzega się federalizm jako model wyjaśniania pokojowych stosunków i zbliżania do siebie państw w celu zapewnienia spójności i pokoju.¹⁴ W węższym aspekcie federalizm może służyć do opisu mechanizmu decentralizacji, ochrony struktur lokalnych i regionalnych oraz wolności i partycypacji politycznej jednostek, jako model uczestnictwa w życiu publicznym.¹⁵ Ponadto federalizm może być także postrzegany jako gwarancja dla istnienia pluralistycznego społeczeństwa złożonego z szeregu wspólnot, których relacje wyznacza zasada pomocniczości.¹⁶

Podstawowym założeniem tego paradygmatu jest koncepcja pionowego podziału władzy, a państwo narodowe i jego dążenie do maksymalizowania osiąganych korzyści jest główną kategorią analityczną.¹⁷ Z tego powodu paradygmat federalizmu klasyfikowany jest do grupy teorii państwowo-centrycznych, opartych na logice indywidualistycznej.

Wyjaśnia on integrację europejską jako wynik negocjacji międzynarodowych, w których rządy państw narodowych odgrywają najważniejszą rolę, a jednocześnie dążą do zachowania możliwie jak największej niezależności.¹⁸ Biorąc pod uwagę różnorodność interesów narodowych proces integracji europejskiej jest nieokreślony

14 Borkowski P. J., *Polityczne teorie integracji międzynarodowej*, Warszawa 2007, s. 54.

15 Ibidem.

16 Ibidem, s. 55.

17 Karolewski I. P., *Teorie integracji europejskiej na przykładzie Niemiec*, „*Studia i Materiały*”, 1999, nr 22, PISM, Warszawa, s. 3.

18 Por.: Scharpf F. W., *Die Politikverflechtungs-Falle: Deutscher Föderalismus und Europäische Gemeinschaft im Vergleich*, „*Politische Vierteljahresschrift*”, 1985, nr 29, ss. 6-41.

nym fenomenem, którego wynik nie jest ostatecznie zdeterminowany.¹⁹ Zatem dla zwolenników paradygmatu federalnego Unia Europejska jest jednym z reżimów międzynarodowych, gdzie integracja jest rezultatem świadomych decyzji politycznych, a do wyjaśnienia fenomenu UE można posłużyć się istniejącymi teoriami stosunków międzynarodowych.²⁰

Paradygmat federalizmu skupia się na wyjaśnianiu zjawiska przekazywania uprawnień władczych w kierunku od dołu do góry, czyli z poziomu państw na powoływane struktury ponadnarodowe. Podstawowym typem podmiotów poddawanych analizie w paradygmacie federalizmu są państwo lub rząd. Do tego nie występuje rozróżnienie pojęcia państwa jako struktury władzy od państwa jako podmiotu stosunków międzynarodowych. Precyzując, paradygmat federalizmu wyjaśnia dążenia rządów państw narodowych do współpracy na arenie europejskiej jako wzmacnianie własnej suwerenności na polu polityki zagranicznej poprzez przenoszenie odpowiedzialności na poziom europejski. Jest to działanie rekompensujące ograniczanie spektrum decyzyjnego przez wewnątrzpaństwowe grupy interesu.²¹

Analiza działania Unii Europejskiej przez pryzmat paradygmatu federalizmu skupia się na dwóch zasadniczych pytaniach. Pierwsze dotyczy sposobu wyjaśniania procesu zmiany rządów krajowych na rządzenie typu federalnego sprawowane przez instytucje UE. Drugie pytanie odnosi się do istoty i charakteru wyznacznika podziału władzy politycznej – granic dyskrecjonalności rządów krajowych i kompetencji rządu federalnego.²²

3. Zastosowanie założeń teoretycznych federalizmu do badania mechanizmów podejmowania decyzji w Unii Europejskiej

Paradygmat federalizmu zastosowany do wyjaśniania procesów integracji europejskiej podkreślać będzie przede wszystkim dążenia budowania instytucji powołanych do podejmowania ponadnarodowych decyzji, które mają na celu wspieranie określonych wartości federalnych, a zarazem które nie będą ograniczać rozwoju istniejącego wewnętrznego zróżnicowania. Będzie on właściwy do wyjaśnienia pobudek skłaniających państwa do uczestniczenia w projekcie integracji europejskiej. Po

19 Karolewski I. P., *Teorie integracji europejskiej na przykładzie Niemiec...*, op. cit., s. 6.

20 Por.: R. O. Keohane, S. Hoffmann (ed.), *The New European Community. Decision-making and Institutional Change*, Boulder 1991.

21 Karolewski I. P., *Teorie integracji europejskiej na przykładzie Niemiec...*, op. cit., s. 9.

22 F. Strzyczkowski, *Teorie integracji europejskiej w doktrynie amerykańskiej*, Warszawa 2012, s. 235.

drugie federalizm skupia się na swoistym podziale władz i metod zorganizowania procesu decyzyjnego w ramach określonej wspólnoty, stąd znajduje zastosowanie do analizy wertykalnego podziału władzy między państwami członkowskimi a Unią Europejską. Adekwatność badania mechanizmów podejmowania decyzji w Unii Europejskiej przy zastosowaniu paradygmatu federalizmu nie podlega zakwestionowaniu. Nawet ostatnie zmiany traktatów, jak wejście w życie w grudniu 2009 r. Traktatu reformującego z Lizbony, czy pierwsza decyzja Rady Europejskiej²³, będąca zastosowaniem tzw. procedury kładki, i w efekcie zmieniająca treść traktatów założycielskich UE, nie wpływają na zasadność zastosowania tej perspektywy analitycznej do wyjaśniania przedmiotu badań.

Przyjmując perspektywę analityczną federalizmu integracja europejska i tworzone w jej ramach struktury integracyjne zostają wytłumaczone jako proces przekazywania przez państwa członkowskie uprawnień o charakterze suwerennym instytucjom Unii Europejskiej. Działanie to ma charakter dobrowolności, a impulsem integracyjnym była chęć realizowania wspólnych celów w postaci dobrobytu i bezpieczeństwa. Przyjęta konstrukcja Unii Europejskiej, zarówno pod względem instytucjonalnym, jak i proceduralnym, została tak zaprojektowana, by chronić tożsamość, kulturę i interesy państw członkowskich wszędzie tam, gdzie są one zbieżne z ogólnym interesem Unii²⁴. To zaś wpłynęło na przeistoczenie się pierwotnej współpracy gospodarczej w ponadnarodowy związek gospodarczo-polityczny. Proces ten nie był niczym determinowany, przebiegał na zasadach dobrowolności, a jednocześnie zdecydowanie ograniczał rolę państw narodowych w podejmowanych rozstrzygnięciach. Celem tych działań było oczekiwane zwiększenie efektywności polityki gospodarczej, głównie wobec środowiska zewnętrznego. Pożądanym efektem wspólnej realizacji przedsięwzięć w wybranych dziedzinach życia społeczno-gospodarczego były m.in.: większa skuteczność w zapobieganiu pogłębianiu się nierówności pomiędzy państwami członkowskimi i między regionami, ochrona i wspieranie wybranych gałęzi gospodarek narodowych oraz budowa wspólnej strategii w obrotach handlowych z państwami spoza UE. Osiągnięcie założeń integracyjnych w ramach Unii Europejskiej odbyło się kosztem prawa państw członkowskich do swobody decydowania w wybranych obszarach. Jednakże stworzony system przyjmowania autonomicznych rozstrzygnięć i decyzji ponadnarodowych uwzględnia interes poszczególnych narodów i państw.

23 Decyzja Rady Europejskiej nr 2011/199/UE z 25 marca 2011 roku w sprawie zmiany art. 136 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej w odniesieniu do mechanizmu stabilności dla państw członkowskich, których walutą jest EURO, wersja elektroniczna: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:091:0001:0002:PL:PDF> (dostęp: 12.09.2013)

24 M. Cini (red.), *Unia Europejska – organizacja i funkcjonowanie*, Warszawa 2007, s. 102.

Zgodnie z założeniami federalizmu zwolennicy tego paradygmatu wytyczyli klasyczne rozróżnienie na specyficzne formy współpracy podejmowanej przez państwa członkowskie w ramach Unii Europejskiej, określane mianem wspólnotowych i międzyrządowych. Podstawą tej klasyfikacji jest zakres uprawnień przekazanych przez państwa członkowskie na instytucje UE oraz sposób ich wykonywania, określany jako poziom integracji. Ma to związek ze wspólnotową bądź międzyrządową legitymacją tworzonych instytucji UE. Ponadto z tymi dwoma formami współpracy wiążą się odmienności w mechanizmach podejmowania decyzji, zarówno w aspekcie uczestniczących podmiotów, rozwiązań proceduralnych, jak i charakteru prawnego podejmowanych rozstrzygnięć.

Współpraca wspólnotowa to całokształt reguł stanowienia i stosowania prawa, z zachowaniem określonych procedur, przez kompetentne instytucje Unii Europejskiej, przy udziale reprezentacji państw członkowskich. Zasady te są obecnie zdefiniowane w *Traktacie o funkcjonowaniu Unii Europejskiej* (TFUE) i mają bezpośredni wpływ na prawodawstwo i politykę państw członkowskich, które są zobligowane do bezpośredniego stosowania przyjętych norm, zapewniają ich ochronę sądową, a w szczególnych okolicznościach wykonują nawet złecone praktyki zarządzająco-kontrolne. Zasada współpracy wspólnotowej gwarantuje postęp integracji w granicach wyznaczonych traktatami i jednocześnie wyposaża państwa członkowskie w różne środki zabezpieczania ich interesów narodowych²⁵.

Z tego powodu w sferze współpracy o cechach wspólnotowych występuje wielość procedur decyzyjnych²⁶. Regulacje te miały na celu zachowanie równowagi między państwami członkowskimi a instytucjami UE. Rozstrzygnięcia wspólnotowe dokonywane są, w zależności od polityki, zgodnie z mechanizmem decyzyjnym określonym w normie kompetencyjnej TFUE. Dodatkowo art. 289 TFUE wymienia instytucje,

25 Z. Czachór, *Przygotowania do Konferencji Międzyrządowej. Analiza podstawowych pojęć z punktu widzenia supranarodowego rozwoju Unii Europejskiej*, w: Z. Czachór (red.), *Unia Europejska po Traktacie nicejskim*, Warszawa 2002, s. 118; tekst dostępny w wersji elektronicznej: <http://www.rcie.konin.pl/dokumenty/publ.%20UKIE%205/UE%20po%20Tr.%20Nicejskim.pdf>. (dostęp: 12.09.2013)

26 Dla realizacji zadań wspólnotowych Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej przewiduje następujące rodzaje procedur: procedurę konsultacji, procedurę współpracy, zwykłą procedurę ustawodawczą, procedurę przyjmowania budżetu, procedurę komitetową; ich efektem jest akt prawny tworzący wewnętrzne prawo UE. Ponadto państwa członkowskie przekazały uprawnienia do zawierania umów z państwami trzecimi i innymi organizacjami; umowy te – w zależności od ich rodzaju – muszą być poddane: procedurze zawierania umów międzynarodowych (procedurze zgody lub konsultacji), procedurze rewizji traktatów założycielskich, procedurze przyjmowania nowych członków lub procedurze zawierania umów stowarzyszeniowych.

do kompetencji których należy prawo wydawania tych aktów. Różnice w stosowanej procedurze w odniesieniu do konkretnej decyzji wynikają głównie ze sposobu przygotowania, opracowania, realizacji i kontroli decyzji. Procedury decyzyjne można pogrupować, uwzględniając stopień udziału Rady i Parlamentu Europejskiego w procesie podejmowania decyzji na: zwykłą procedurę ustawodawczą i specjalne procedury ustawodawcze. Można także wskazać, że w większości spraw obowiązuje zasada współdziałania trzech instytucji: Komisji, Rady i Parlamentu. Zasada ta nosi popularnie miano „trialogu”²⁷. Wszystkie decyzje wspólnotowe są wtórnymi źródłami prawa UE.

Procedura legislacyjna zwieńczona podjęciem decyzji wspólnotowej zazwyczaj jest inicjowana przez Komisję Europejską. W literaturze przyjęło się określać tę sytuację mianem monopolu inicjatywy KE. W szczególnych przypadkach przewidzianych w Traktatach rozstrzygnięcia mogą być przyjmowane z inicjatywy grupy państw członkowskich lub Parlamentu Europejskiego, na zalecenie Europejskiego Banku Centralnego lub na wniosek Trybunału Sprawiedliwości lub Europejskiego Banku Inwestycyjnego²⁸. Zasadą jest, że do przyjęcia decyzji wspólnotowej w Radzie UE wystarczy większość kwalifikowana głosów. Jednak dla niektórych rozstrzygnięć w ustalonych dziedzinach do podjęcia decyzji niezbędna jest jednomyślność. Poszczególne państwa członkowskie dysponują liczbą głosów różnicującą je. Konstrukcja ta nosi nazwę ważenia głosów i jest krytykowana ze względu na możliwość przegłosowania woli państw o odmiennym interesie politycznym. Tak funkcjonujący mechanizm zapewnia względną równowagę między państwami członkowskimi o różnym potencjale demograficznym, terytorialnym, gospodarczym i politycznym. Równowaga ta oznacza, że istnieją zabezpieczenia przed zdominowaniem procesu decyzyjnego przez jedno lub grupę państw albo przez jedną z instytucji. Zatem w praktyce dąży się do odnalezienia rozwiązania pragmatycznego, dającego poczucie osiągnięcia równowagi politycznej.

Z zasady współpracy wspólnotowej wynika fakt wyposażenia instytucji w uprawnienia do stanowienia prawa o szczególnych cechach ponadnarodowości. Wiąże się z tym głównie zasady bezpośredniego skutku, bezpośredniego stosowania i pierwszeństwa norm wspólnotowych wobec norm prawa wewnętrznego państw członkowskich. Na straży przestrzegania wszystkich elementów składowych zasady współpracy wspólnotowej stoi Trybunał Sprawiedliwości, który dysponuje instrumentem utrzymania jednolitości stosowania norm prawa wspólnotowego we wszystkich państwach członkowskich w postaci procedury odpowiedzi na pytania prejudycjalne.

27 O charakterystycznych interakcjach między instytucjami biorącymi udział w procesie decyzyjnym: A.M. Arnall, A.A. Dashwood, M.G. Ross, D.A. Wyatt, *Wyatt and Dashwood's European Union Law*, Fourth Edition, London 2000, ss. 52-56.

28 Art. 289 ust. 4 TFUE

Obszary, w których państwa nie przekazały uprawnień decyzyjnych na instytucje UE, w których obowiązują odmienne od wspólnotowych zasady współpracy, określa się mianem współpracy międzyrządowej. Podstawą prawną tej współpracy są przepisy Traktatu o Unii Europejskiej (TUE). Konstrukcja decyzji międzyrządowych oraz zasady tej współpracy zostały stworzone w celu zagwarantowania udziału państw członkowskich w procesach decyzyjnych w UE. Wypracowany mechanizm zapewnia każdemu państwu członkowskiemu, niezależnie od potencjału gospodarczego i demograficznego równą wagę głosu – każde państwo dysponuje jednym głosem, a zasadą jest jednomyślne podejmowanie decyzji.

Instytucjami podejmującymi decyzje międzyrządowe są Rada Europejska i Rada UE, które reprezentują szczybel rządowy państw członkowskich. Kontakty między państwami są inspirowane i koordynowane przez państwo sprawujące przewodnictwo w Radzie UE w danym półroczu. Ponadto każde państwo członkowskie dysponuje równorzędnym z KE prawem inicjowania rozstrzygnięć, co daje bezpośredni udział w procesach decyzyjnych. Rola Parlamentu Europejskiego jest nieznaczna, bowiem jego kompetencje są ograniczone: otrzymuje informacje o podjętych ustaleniach oraz rzadziej wypełnia rolę organu konsultacji. Instrumenty prawne nieobjęte reżimem wspólnotowym (właściwym dla *acquis communautaire*), są skierowane wyłącznie do państw członkowskich, a ich skuteczność w prawie krajowym wypływa z reguł prawa międzynarodowego oraz właściwych postanowień konstytucji państw członkowskich. Normy te nie mają pierwszeństwa ani bezpośredniego skutku wobec norm krajowych.

Tabela nr 8
Charakterystyka współpracy wspólnotowej i międzyrządowej

kategoria	współpraca wspólnotowa	współpraca międzyrządowa
inicjatywa	Komisja (tzw. monopol) ²⁹	państwa członkowskie i Komisja
podmiot rozstrzygający	akty ustawodawcze: Rada z udziałem Parlamentu, akty nieustawodawcze: Komisja, ewentualnie Rada	Rada Europejska – decyzje polityczne; Rada decyzje operacyjne i wykonawcze
procedura decyzyjna	wielość procedur, z których można wymienić: zwykłą lub specjalną procedurę ustawodawczą oraz procedury komitologii	decyzja Rady Europejskiej lub Rady
tryb rozstrzygania	zazwyczaj głosowanie większością kwalifikowaną	przeważa jednomyślność
podstawowe założenie	dążenie do zapewnienia równowagi państw poprzez ustanowienie zasady głosów ważonych ³⁰	istnienie równowagi poprzez uznanie równej wagi głosów (odstępstwem jest zasada konstruktywnego wstrzymania się od głosu stosowana w WPZiB)
adresat rozstrzygnięcia	instytucje Unii, państwa, ich organy oraz osoby fizyczne i prawne	państwa i ich organy
kontrola stosowania decyzji	sądowa, administracyjna i polityczna kontrola z poziomu Unii	wewnętrzna dyscyplina państw członkowskich

Źródło: oprac. własne.

Relevantność zastosowania paradygmatu federalizmu do przedmiotowego badania koncentruje się na przeświadczeniu o występujących w strukturze i zasadach działania Unii Europejskiej licznych rozwiązaniach i relacjach typowych dla struktury federalnej. Przykładowo opisane wyżej zasady współpracy wspólnotowej

²⁹ Z zastrzeżeniem art. 289 ust. 4 TFUE.

³⁰ Traktatowo ustalone: liczba głosów przydzielana poszczególnym państwom członkowskim oraz progi większości głosującej i mniejszości blokującej.

przemieniają państwa członkowskie z pozycji „stron traktatów” w elementy większej wspólnoty – Unii Europejskiej.

Z koncepcją federalizacji ustroju Unii Europejskiej związana jest pewna wartość polegająca na zapewnieniu różnie określanego stopnia samodzielności, odrębności i tożsamości części składowych. Z tego powodu zasada ta wyraża ideę wielości w jedności, a jej stałą cechą jest specyficzne napięcie związane z podziałem kompetencji oraz ich wykonywaniem przez federację i jej części składowe. Dyskusje nad istotą tej koncepcji i zagrożeniami z niej płynącymi wynikają z niezrozumienia i zamieszania pojęciowego. Przykładowo Brytyjczycy, ale i inni mieszkańcy państw unitarnych, którym federalizm jest obcy, dopatrują się w nim głównie centralizmu i prób osłabienia roli parlamentów narodowych³¹. Natomiast Niemcy, dla których federalizm jest znany z życia codziennego, nie negując potrzeby pewnej centralizacji, widzą w nim gwarancję poszanowania odrębności i stabilnej pozycji części składowych federacji³². Koncepcji federalizacji nie można wyprowadzić z norm prawa Unii Europejskiej oraz nie została ona sformułowana w praktyce orzeczniczej Trybunału Sprawiedliwości UE. Występowanie elementów federalizacji nie przesądza o obowiązywaniu zasady.

Umocnienie prawidłowości rozumowania w kategoriach teoretycznych federalizmu nastąpiło wraz z finalizacją prac Konwentu Europejskiego nad nowelizacją traktatów w postaci projektu Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy.³³ Wyrazem podstawowych zasad i symboli federacji były m.in.: używana nazwa „konstytucja”, określenie flagi i hymnu. Proponowane rozwiązania oraz używane nazwy implikowały jednoznaczne skojarzenia. Natomiast odzwierciedleniem negacji tego nurtu myślenia o Unii Europejskiej było odrzucenie projektu Traktatu w dwóch referendumach przez społeczeństwa Francji i Holandii.

Wprowadzenie elementów współpracy międzyrządowej stanowi gwarancję równorzędności mocarstw, przeciwstawia się dalszemu postępowi integracji i broni pozycji państwa narodowego, które może rozpląnąć się w „masie europejskiej”³⁴. Realizacja koncepcji powołania organu decyzyjnego, w skład którego wchodziłyby reprezentacje państw, utrzymanie jednomyślności i prawa weta, które w praktyce

31 M. Cini (red.), *Unia Europejska...*, op. cit., s. 102.

32 J. Kranz, *Wspólnoty i Unia: ponadnarodowość, federalizm, subsydiarność i suwerenność*, w: J. Kranz, J. Reiter (red.), *Drogi do Europy*, Warszawa 1998, s. 29 i nast.

33 Traktat ustanawiający konstytucję dla Europy został podpisany w czerwcu 2004 r., jednak proces ratyfikacji tego dokumentu w państwach członkowskich został zawieszony po odrzuceniu projektu w referendumach przeprowadzonych w dwóch państwach członkowskich: Francji i Holandii.

34 A. Marszałek, *Z historii europejskiej idei integracji międzynarodowej*, Łódź 1996, s.153.

służy blokowaniu decyzji i spowalnia proces integracji, umożliwia rządów narodowym uczestniczenie w podejmowaniu decyzji ponadnarodowych³⁵

Nadanie wtórnej podmiotowości prawnomiędzynarodowej przez państwa członkowskie w traktatach założycielskich określa pozycję Unii Europejskiej w relacjach do innych uczestników stosunków międzynarodowych jako organizacji międzynarodowej. Od dawna opierając się na założeniu, że Unia posiada kompetencje, które zwyczajowo przysługują wyłącznie państwom, wyprowadzano wniosek, że to organizacja o swoistym charakterze. Celowym zamiarem akceptowanym na zasadzie dobrowolności przez wszystkie strony było stworzenie organizacji nowego typu. Stąd należy umiejscowić ją na innym poziomie integracji niż pozostałe organizacje międzynarodowe. W tym kontekście suwerenność państw nie tyle traci na znaczeniu, co musi być właściwie rozumiana i interpretowana³⁶. Rola państwa ulega przewartościowaniu, co jednak nie oznacza, że suwerenność państwa lub państwo narodowe przestaną istnieć³⁷. Obecnie współpraca międzynarodowa wydaje się elementem koniecznym i pożądanym głównie ze względu na korzyści, jakie odnoszą z niej poszczególne państwa.

4. Założenia teoretyczne i cele wyjaśniania paradygmatu rządzenia wielopoziomowego w Unii Europejskiej

Koncepcja rządzenia wielopoziomowego (*Multi-level Governance* – MLG), podobnie jak wcześniej analizowany paradygmat federalizmu, korzysta z ontologii liberalizmu. Natomiast MLG znajduje się w nurcie nowego sposobu wyjaśniania, określanego pojęciem zaczerpniętym z języka angielskiego – *governance*. Zostało ono wprowadzone do dyskursu przez J.N. Rosenaua³⁸, który chciał uwypuklić następujące aspekty: wielość aktorów uczestniczących w procesie zarządzania systemem międzynarodowym, jego dynamikę i brak instytucjonalizacji. *Governance* jest obecnie często przywoływanym terminem, dla którego w miejsce definicji wprowadza się

35 A. Zielińska-Głębocka, *Dynamika Unii Europejskiej w świetle teorii integracji*, „Studia Europejskie” 1999, nr 3, s. 14.

36 J. A. Caporaso, *The European Union and Formes of State: Werstphalian, Regulatory or Postmodern?*, „*Journal of Common Market Studies*”, 1996, Vol. 34, Issue 1, s. 35 i nast.

37 T. Christiansen, *European Integration between Political Science and International Relations Theory: the End of Sovereignty*, „*EUI Working Paper RSC*”, 1994, nr 94/4, European University Institute, Florence, Robert Schumann Centre.

38 J. N. Rosenau, *Governance, Order, and Change in World Politics*, w: J. N. Rosenau, E.-O. Czempiel (ed.), *Governance Without Government: Order and Change in World Politics*, Cambridge 1992, ss. 1-29.

opis, iż procesy rządzenia (*governance*) to nieustająca deliberacja, dyskusja i negocjowanie między mnogością państwowych i pozapaństwowych ośrodków władzy, organizacji, stowarzyszeń, grup interesu, dążących do realizacji swoich zamierzeń i interesów w sposób nieantagonistyczny, zaprzeczające konieczności rządzenia opartego na sile. Samo pojęcie procesów rządzenia jest bardziej pojemnym fenomenem niż rząd oraz obejmuje zarówno relacje formalne jak i nieformalne mechanizmy, w ramach których poruszają się różnorodni aktorzy, bez osłabienia skuteczności podejmowanych działań. Cechą *governance* jest wielopoziomowość i wielowymiarowość interakcji prowadzących do rozstrzygnięć końcowych i brak określonego ośrodka decyzyjnego.³⁹ Na poziomie globalnym jest to wciąż postulowany model, który ma większe szanse realizacji na poziomie regionalnym, ze wskazaniem na Unię Europejską.

Przywołując rozważania J.N. Rosenaua można opisać właściwość Unii Europejskiej jako „samoorganizującej się, międzyorganizacyjnej sieci” wytworzonej z interakcji zachodzących pomiędzy grupami aktorów: państwami, instytucjami Unii Europejskiej, przedstawicielami organizacji społeczeństwa obywatelskiego i podmiotami biznesowymi, w ramach której procesy rządzenia odnoszą się do systemu zasad, nieograniczonego jedynie do układu instytucjonalnego, ale obejmującego działania oparte na wspólnych dążeniach, które mogą wynikać z prawnej i formalnie ustalonej odpowiedzialności i nie muszą się opierać na władzy policyjnej celem przeciwdziałania nieposłuszeństwa.

Podstawą definiowania poziomów w podejściu MLG jest ich rozumienie głównie jako *poziomów terytorialnych* (ponadnarodowy, narodowy, subnarodowy). Ich wyróżnienie następuje ze względu na rozciąganie się pewnego rodzaju uprawnień nad odpowiednim terytorium i zamieszkującymi go osobnikami. Można je określać również tak bardziej ogólnie jako *poziomy jurysdykcyjne*, to znaczy legitymujące się specyficznymi funkcjami i uprawomocnione do wypełniania tych funkcji.⁴⁰ Za każdym jednak razem dochodzimy do konkluzji, że poziomy w tym systemie mogą być (tak jak w państwach związkowych albo w międzynarodowych organizacjach) tworzone albo przez państwowe lub państwo-pochodne instytucje, albo powstają jako w jakimś stopniu luźne związki aktorów oddziałujących wzajemnie na danym obszarze, których współdziałanie jest uporządkowane i ustabilizowane

39 J. E. Stiglitz, *Democratizing the International Monetary Fund and the World Bank; Governance and Accountability*, w: *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, 2003, Vol. 16, Issue 1, ss. 118-122.

40 Por. T. Conzelmann, *A new mode of governing? Multi-level governance between cooperation and conflict*, w: Conzelmann T., R. Smith (ed.), *Multi-level governance in the European Union: taking stock and looking ahead*, Baden-Baden 2008, ss. 11-30

przez instytucje i reguły (związek państw; międzyregionalna albo międzygminna współpraca w ramach np. prawnych bytów współpracy terenowej władzy publicznej – związki gmin i powiatów).

W literaturze charakteryzującej podejście rządzenia wielopoziomowego nie ma spójności dotyczącej wyróżnianych poziomów rządzenia. Wielość sposobów definiowania i typologizacji aktorów pojawiających się na scenie międzynarodowej staje się pokusą do wydzielenia nowych poziomów. Kłasykzną postacią wielopoziomowości jest triada. Prekursorem tej formuły był Gary Marks⁴¹, który napisał przed dwudziestu laty nowatorski artykuł, proponując zastosowanie modelu rządzenia wielopoziomowego do wytłumaczenia istoty dynamiki procesu decydowania w Unii Europejskiej. W kilka lat później ten sam autor wskazywał na autonomiczność siły wyjaśniającej tzw. trzeciego paradygmatu, tj. reprezentacji interesów indywidualnych.⁴² Następnie G. Marks wraz z L. Hooghe rozwinęli tę koncepcję definiując dwa jej typy idealne⁴³. Pierwszy z modeli, tzw. Typ I, wywodzi się z podstaw teoretycznych federalizmu, i wyjaśnia sposób hierarchicznego rządzenia na kształt znanych współcześnie państw federalnych. Drugi model, tzw. Typ II, wskazuje na niehierarchiczny, sieciowy charakter powiązań między poziomami. Wspomniani autorzy twierdzą, że oba modele się uzupełniają, a w ich opinii Unia Europejska wykazuje cechy typowe zarówno dla pierwszego, jak i drugiego modelu.

W rzeczywistości konstrukcja teorii MLG jest dużo bardziej skomplikowana. Jest zadaniem do wyjaśnienia, podejmowanym przez kolejnych badaczy, i jest wciąż w fazie rozbudowy. Kolejni autorzy zaczęli wykorzystywać podejście MLG do weryfikowania rzeczy ogólniejszych, procesu decydowania w Unii czy ogólnie do funkcjonowania Unii Europejskiej. Można to określić jako „post-ontologiczny” kierunek w studiach nad integracją europejską, który reprezentują m.in. James A Caporaso⁴⁴, Markus Jachtenfuchs⁴⁵, Antje Wiener wraz z Thomasem Diez⁴⁶.

41 G. Marks, *Structural policy and multi-level governance in the EC*, w: A. Cafruny, G. Rosenthal, *The state of the European community. Vol. 2, The Maastricht debates and beyond*, Boulder 1993, ss. 391–410.

42 G. Marks, *An actor-centred approach to multi-level governance*, „Regional and Federal Studies”, 1996, Vol. 6, Issue 2, ss. 20-40.

43 G. Marks, L. Hooghe, *Contrasting Visions of Multi-level Governance*, w: I. Bache i in. (ed.), *Multi-level Governance*, Oxford 2004, s. 17.

44 C. A. Caporaso, *The European Union and Form of State...*, op. cit., s. 34.

45 M. Jachtenfuchs, B. Kohler-Koch (ed.), *Europäische Integration*, Opladen, 2. Aufl. 2003.

46 A. Wiener, T. Diez (ed.), *European Integration Theory...*, op. cit.

5. Zastosowanie założeń teoretycznych wielopoziomowego rządzenia do badania mechanizmów podejmowania decyzji

Obraz mechanizmów podejmowania decyzji w UE uzyskany w oparciu o zastosowanie paradygmatu federalizmu, w którym wyeksponowano pozycję państw członkowskich i ich udział, musi zostać uszczegółowiony. Wyjaśniona i doprecyzowana musi zostać rola innych niepaństwowych podmiotów, także zainteresowanych przebiegiem i ostatecznym kształtem podejmowanych rozstrzygnięć. Dostrzeżenie i zbadanie ich aktywności możliwe jest dopiero po zastosowaniu teorii o średnim zasięgu. Jest nią rządzenie wielopoziomowe w UE, które wyjaśnia sferę tzw. *politics*. Podejście rządzenia wielopoziomowego zadaje pytania, w jaki sposób instytucje i mechanizmy UE wpływają na życie i działania polityczne? oraz jak pod wpływem tego oddziaływania zmienia się proces podejmowania decyzji?. Z tego powodu analiza prowadzona przy użyciu tego podejścia teoretycznego nie koncentruje się tylko na istocie i cechach struktury organizacyjnej UE, lecz także na procesach politycznych i mechanizmach koordynacyjnych zachodzących między poziomami.

Przyjęcie założeń teoretycznych *Multi-level Governance* (MLG) oznacza akceptację stwierdzenia, że Unia Europejska jest odrębnym systemem politycznym a nie podmiotem stosunków międzynarodowych.⁴⁷ W odróżnieniu od dotychczas dominujących podejść i koncepcji teoretycznych dotyczących procesu integracji przedstawiciele MLG nie zakładają wyjaśnienia docelowej formy procesu integracji. Natomiast akcentują postmodernistyczną otwartość oraz nieokreśloność i z tym związaną niemożność przewidzenia procesu integracji.⁴⁸ Podstawowym założeniem jest występowanie różnych poziomów decyzyjnych i uczestnictwo w nich różnych aktorów. Głównym zespołem cech charakteryzujących typ systemu rządzenia wielopoziomowego w UE i odróżniających go od systemu państwa federalnego, czy silnie zdecentralizowanego, jest brak zgrupowania uprawnień władczych w instancji centralnej, niehierarchiczny rozdział zadań bez ich gradacji na szczeble niższe.

- 47 Por. przykładowo: S. Bulmer, *The Governance of the European Union: A New Institutional Approach*, „Journal of Public Policy”, 1994, Vol. 1, Issue 4, ss. 351-380; Hix S., *The Study of the European Community: the Challenge to Comparative Politics*, „West European Politics”, 1994, Vol. 17, Issue 1, ss. 1-30, oraz tenże, *The Political System of the European Union*, Basingstoke 1999 i wydania następne; F. W. Scharpf, *Regieren in Europa. Effektiv und demokratisch?*, Frankfurt/New York 1999; oraz tenże, *Notes Toward a Theory of Multilevel Governing in Europe*, „Scandinavian Political Studies” 2001, Vol. 24, Issue 1, ss. 1-26; oraz I. Tömmel, *Das politische System der EU*, München/Wien 2003.
- 48 „MLG is about fluidity, the permanence of uncertainty and multiple modalities of authority – suggesting an association with postmodernity“ B. Rosamond, *Theories of European Integration*, Houndmills 2000, s. 111.

Przewagą podejścia wielopoziomowego jest jego deskryptywny i heurystyczny charakter, pozbawiony treści normatywnych. W ujęciu tym podkreśla się zależność, że zarówno procesy decyzyjne, jak i podmioty (instytucje) uczestniczące w tych rozstrzygnięciach, tak z poziomu narodowego, jak i europejskiego, wzajemnie się przenikają i warunkują⁴⁹. Zobrazowaniem tych połączeń może być proces przyjmowania prawa wtórnego. Jest on wynikiem po części współpracy instytucji unijnych (Rady, Parlamentu i Komisji), ale nie pozostaje bez wpływu ze strony podmiotów współuczestniczących z poziomu narodowego. Sytuację tę można nazwać „współpracą z zachowaniem podziału zadań” (*arbeitsteilige Zusammenarbeit*)⁵⁰.

Szczególną cechą, stanowiącą o niezwykłej przydatności koncepcji wielopoziomowości do badania mechanizmów podejmowania decyzji w Unii Europejskiej, jest opisanie zależności występujących między poziomem narodowym a unijnym, lecz nie w kategoriach hierarchicznych, ale funkcjonalnych⁵¹. Koncepcja ta nie proponuje reguł decydujących o tym, który poziom, względnie norma, znajduje się ponad drugim. Jak wyżej wspomniano, system ten charakteryzuje się wysokim stopniem wzajemnego przenikania i nakładania się poziomów i podmiotów decyzyjnych, różnym w zależności od regulowanej materii (polityki). Przykładowo, jeśli obszar poddawany prawnym uregulowaniom znajduje się w zakresie kompetencji wyłącznych Unii Europejskiej, w układzie wertykalnym, to państwa członkowskie nie mogą przyjąć własnych, krajowych regulacji w tej materii, muszą czekać na decyzję podjętą przez instytucje unijne. Ale należy pamiętać, że horyzontalny podział kompetencji oznacza powierzenie funkcji decyzyjnych Radzie (ewentualnie Radzie ze współdziałaniem Parlamentu Europejskiego), w skład której wchodzi przedstawiciele rządów państw członkowskich i mają oni zatem możliwość wpływania na kształt przyjmowanego rozstrzygnięcia.

Z powyżej nakreślonych względów, z koncepcji MLG wypływa struktura organizacyjna Unii Europejskiej podporządkowana priorytetowi funkcjonalności (*funktionsgerechte Organstruktur*)⁵². Przejawia się to m.in. poprzez weryfikację, czy aktywność jest podejmowana przez właściwy, adekwatny do tego zadania, organ. O odpowiedniej przydatności danego organu do wypełniania postawionych celów decydują takie aspekty, jak: jego organizacja, skład, funkcje czy reguły działania.

49 M. Jachtenfuchs, *Regieren im dynamischen Mehrebenensystem*, w: M. Jachtenfuchs, B. Kohler-Koch (ed.), *Europäische Integration*, Opladen 1996, s. 15 i nast.

50 S. von Alemann, *Der Rat der Europäischen Union. Seine Stellung im institutionellen Gefüge des europäischen Mehrebenensystems und sein Beitrag zur demokratischen Legitimation der Europäischen Union*, Monachium 2009, s. 5.

51 I. Pernice, *Multilevel constitutionalism in the European Union*, „European Law Review”, 2002, Vol. 27, Issue 5, ss. 511-529.

52 S. von Alemann, *Der Rat der Europäischen Union...*, op. cit, s. 6.

Takie spojrzenie na Unię, poprzez reguły funkcjonalności jej wewnętrznej struktury jest niezwykle cenne przy wyciąganiu wniosków w badaniu dotyczącym mechanizmów podejmowania decyzji w UE.

Przywoływanie pojęcia wielopoziomowości służy podkreślaniu dynamiki transferu kompetencji z poziomu narodowego na europejski, przy czym proces ten nie jest postrzegany jako prowadzący do zastąpienia państw członkowskich UE nowym europejskim „superpaństwem”. Wręcz przeciwnie, podstawowym założeniem jest występowanie różnych poziomów decyzyjnych i uczestnictwo w nich różnych aktorów. Takie ujęcie uwypukla nakładanie się i wzajemne powiązania pomiędzy wykonywaniem kompetencji z poziomu narodowego i europejskiego.

Podejście rządzenia wielopoziomowego, zwłaszcza w typie II, kwestionuje linearną, hierarchiczną strukturę regulującą i sprawującą kontrolę społeczną, koncentrując się na badaniu rozproszonych, w wielu miejscach sieciowych, struktur i relacji społecznych. Uzasadnieniem trafności wyboru tego założenia teoretycznego było podzielenie opinii o stopniowej utracie wyłącznej kompetencji władzy wykonawczej przez państwa członkowskie na rzecz innych aktorów uczestniczących w mechanizmach podejmowania decyzji na różnych poziomach. Ponadto w podejściu tym zakłada się, że różne areny polityczne mają różnych aktorów i nie wyłącza się sytuacji, gdy aktorzy „zagnieżdżeni” na np. krajowej scenie politycznej mogą oddziaływać na innych arenach niż tylko krajowa.

Pomocne w realizacji omawianego badania były pytania, na które udziela odpowiedzi podejście rządzenia wielopoziomowego. Pytania dotyczą przyczyn, dla których państwa członkowskie aprobują przesunięcie własnych kompetencji na rzecz ponadnarodowych instytucji oraz powodów, dla których aktorzy działający w ramach (wewnątrz) państw członkowskich, jak np. parlament, rząd, liderzy partyni, zmienili reguły sprawowania władzy w państwie, prowadząc dyskusję i angażując się w tworzenie polityki na różnych arenach Unii Europejskiej.

Co jest istotne dla niniejszej pracy, podejście rządzenia wielopoziomowego podważa twierdzenie, że podmioty wyrażające nie-państwowe interesy mogą skutecznie aspirować do wywarcia wpływu na politykę UE tylko poprzez działanie państwowych przedstawicieli. „Punkt wyjścia dla podejścia rządzenia wielopoziomowego (MLG) to istnienie pokrywających się kompetencji na wielu poziomach rządzenia oraz zachodzenia interakcji pomiędzy aktorami politycznymi z różnych poziomów. Podstawą do zakładania rządzenia wielopoziomowego jest fakt, że aktorzy są ze sobą w rozmaity sposób powiązani, tak że możliwe są bezpośrednie interakcje pomiędzy

subnarodowymi aktorami – grupy interesu i subnarodowa władza, z podmiotami ponadnarodowymi.”⁵³

Poziomy te nie znajdują się w jakimś hierarchicznym porządku, który wskazuje podmioty uprawnione do rządzenia na odpowiednim poziomie, lecz rządzenie polega na interakcji międzypoziomowej, na interakcji między- i ponadnarodowych struktur i procesów. Nie występuje tu ani centrum zarządzania – władza centralna – ani podział zadań pomiędzy poziomami.⁵⁴

Trzy następujące założenia podejścia MLG są istotne z punktu badania mechanizmów podejmowania decyzji w Unii Europejskiej. Po pierwsze w podejściu MLG twierdzi się, że systemy wielopoziomowe powstają zasadniczo przez podział kompetencji i środków do urzeczywistnienia niezbędnych rozstrzygnięć.⁵⁵ Działania są podejmowane na różnych poziomach przez kilku aktorów. Nie ma ani poziomu ani podmiotu dominującego czy odgrywającego rozstrzygającą rolę. Zarówno Parlament Europejski, Komisja Europejska oraz Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej są samodzielnymi uczestnikami tej „wielopoziomowej gry”. W żadnym razie nie są wyłącznie „pomocnikami” („agentami”) wobec państw członkowskich („mocodawców”).⁵⁶ Struktury te są rozłącznymi bytami prawnymi, działającą na różnych szczeblach i wypełniając różne role dla systemu jako całości.

Po drugie niezwykle przydatne jest to twierdzenie MLG, które zakłada, że w systemie tym procesy polityczne wykraczają poza jeden poziom. Polityczne poziomy decyzyjne są ze sobą splecione (*interconnected*) a nie zespolone (*nested*). Wielopoziomowy model rządzenia odrzuca podział między narodowy

53 “*The point of departure for this multi-level governance (MLG) approach is the existence of overlapping competencies among multiple levels of governments and the interaction of political actors across those levels. ... Instead of the two level game assumptions adopted by state centrists, MLG theorists posit a set of overarching, multi-level policy networks. ... The presumption of multi-level governance is that these actors participate in diverse policy networks and this may involve subnational actors — interest groups and subnational governments — dealing directly with supranational actors*” (G. Marks, F. Nielsen, L. Ray, J.E. Salk, *Competencies, cracks and conflicts: regional mobilization in the European Union*, „Comparative Political Studies”, 1996, Vol. 29, Issue 2, s. 167.

54 A. Benz (ed.), *Politik in Mehrebenensystemen*, Wiesbaden 2009, s. 15.

55 Za: M. Knodt, M. Große Hüttmann, *Der Multi-Level Governance-Ansatz*, w: H.-J. Bieling, M. Lerch (ed.) *Theorien der europäischen Integration*, Wiesbaden 2012, s. 232.

56 Zastosowanie teorii agent-mocodawca do badania Unii Europejskiej przykładowo: H. Kassim, A. Menon, *The principal-agent approach and the study of the European Union: promise unfulfilled?* „Journal of European Public Policy”, 2003, Vol. 10, Issue 1, ss. 121-139.

i ponadnarodowy poziom decyzyjny⁵⁷. Przykładowo subnarodowi aktorzy jak władza regionalna czy lokalna operują zarówno na narodowym, ale także na europejskim poziomie. Zatem zakłada się, że w celu koordynacji podejmowanych rozstrzygnięć we wzajemne relacje wchodzi aktorzy i instytucje z różnych poziomów. Można określić to jako pewnego rodzaju splecenie. Przy czym powiązania te oznaczają nie tylko kooperację, lecz zawierają w sobie także inne formy ograniczenia ze wzajemnym dopasowaniem się włącznie.⁵⁸

Trzecia istotna cecha MLG polega na tym, że na pojedynczych poziomach istnieją specyficzne struktury, które wywierają wpływ na politykę między poziomami. Mamy więc do czynienia z kompleksowym układem, który wykształca się z połączenia struktur i procesów w ramach jednego poziomu (wymiar „intragovernmentalny“) i między poziomami (wymiar „intergovernmentalny“). Przykładem może być dążenie krajowych grup interesu (związków zawodowych, grup branżowych, partii politycznych) do wyrażenia i uwzględnienia swoich racji w podejmowanych rozstrzygnięciach na poziomie ponadnarodowym. Jest to funkcja uzupełniająca, a nie wykluczająca w promocji interesów ekonomicznych lub ideologicznych. Potwierdza to otwartość europejskich instytucji na pluralistyczną grę interesów.

Można na tej podstawie argumentować, iż regionalizacja działa stymulująco na demokrację w Unii i tworzy zręby niezbędnej do tego obywatelskiej partycypacji⁵⁹. W przeciwieństwie do podejścia międzyrządowego, wielopoziomowość zakłada współistnienie dwóch czynników autoidentyfikacji – na poziomie ponadnarodowym i narodowym, co wskazuje, że obecnie nie mamy do czynienia z kryzysem, lecz z narodzinami legitymizacji Unii⁶⁰. Wskazuje się na rodzaje się struktury kontestacji postrzegane jako pożądane forum dyskursu politycznego⁶¹.

Sumując powyższe rozważania można powiedzieć, że system polityczny Unii Europejskiej jest wielostopniowy, zakłada bowiem współdziałanie podmiotów na różnych poziomach: lokalnym/regionalnym, państwowym i ponadpaństwowym, natomiast wykonywanie przekazanych uprawnień opiera się na sieci utworzonej

57 „(...) the separation between domestic and international politics, which lies at the heart of the state-centric model, is rejected by the multi-level governance model“ (L. Hooghe, G. Marks, *Multi-level governance and European Integration*, Boston 2001, s. 4).

58 A. Benz (ed.), *Politik in Mehrebenensystemen...*, op. cit., s. 17.

59 K. Klaus, *Pojęcie i źródła deficytu demokracji w UE*, „Studia Europejskie” 2004 nr 2, s. 68.

60 Por.: T. Banchoff, M. Smith, *Legitimacy and the European Union: The contested polity*, London 1999.

61 Zob.: K. Bachmann, *Konwent o przyszłości Europy. Demokracja deliberatywna jako metoda legitymizacji władzy w wielopłaszczyznowym systemie politycznym*, Wrocław 2004.

przez organy decyzyjne z tych kilku poziomów⁶². Hasło „wielopoziomowości” próbuje objąć – w jednym modelu eksplanacyjnym – relacje pomiędzy polityką rodzimą i międzynarodową, w którym zostają uwzględnione wcześniej wypunktowane zależności. Priorytetowe znaczenie zdobywają negocjacje pomiędzy poziomami i auto-regulacja, zastępując funkcję redystrybucji oraz defensywę tradycyjnych instytucji demokratycznych⁶³.

Wnioski

celem niniejszego rozdziału była konfrontacja założeń teoretycznych paradygmatów federalizmu i rządzenia wielopoziomowego w oparciu o wyniki uzyskane po ich zastosowaniu do badań mechanizmów podejmowania decyzji w Unii Europejskiej. Współcześnie dysponujemy bogatą paletą podejść teoretycznych do prób opisu, wyjaśniania, interpretowania i prognozowania politycznych, ekonomicznych i społecznych zjawisk z zakresu budowania wspólnot ponadpaństwowych, jaką niewątpliwie jest Unia Europejska. W analizowaniu aktywności UE potrzebne są takie podejścia teoretyczne, instrumenty i metody, które pozwolą lepiej opisać mechanizmy jej funkcjonowania w dynamicznie zmieniającym się otoczeniu.

W rozdziale autorka podjęła się weryfikacji hipotezy o użyteczności zastosowania założeń teoretycznych federalizmu do badania mechanizmów podejmowania decyzji w UE. Po latach zapomnienia i, pod naporem krytyki, odsunięcia na margines rozważań walory utylitarne federalizmu zostały odświeżone. Analizując przedmiot zainteresowania federalizmu należałoby przyporządkować ten paradygmat do grupy teorii badających sferę *polity*. Zajmuje się on bowiem wyjaśnianiem aspektu ustrojowo-strukturalnego Unii Europejskiej, predefiniującego rozwiązania normatywne, proceduralne i instytucjonalne mechanizmów podejmowania decyzji w UE. Nie można jednak negować faktu, że paradygmat federalizmu zajmuje się po części także sferą *politics*, bowiem analizuje relacje i stosunki władcze zachodzące w obrębie UE, a także sposób rozwiązywania problemów i uzyskiwania politycznych efektów podejmowanych działań. Wyniki uzyskane z prowadzonych badań wskazują, że w tej sferze założenia teoretyczne federalizmu wykazują dużo mniejszą dokładność i nie oddają dynamiki zachodzących zjawisk. Dlatego autorka zaproponowała zastosować w koniunkcji podejście rządzenia wielopoziomowego. Granice poznawcze tego paradygmatu są zawężone wyłącznie do sfery *politics*. Natomiast zastosowanie dwóch

62 Zob.: F. Scharpf, *Community and autonomy: multi-level policy-making in the European Union*, „Journal of European Public Policy”, 1994, No. 1, s. 219.

63 Por.: J. Zielonka, *Europa jako imperium. Nowe spojrzenie na Unię Europejską*, Warszawa 2007.

podjęć teoretycznych w koniunkcji wykazuje ten wąż, że obejmuje zasięgiem wyjaśniania, prócz klasycznej sfery relacji międzypaństwowych, także sferę relacji między podmiotami niepaństwowymi.

Tabela nr 9
Mechanizm podejmowania decyzji w Unii Europejskiej w ujęciu
federalizmu wielopoziomowego rządzenia

kategoria/ podejście	federalizm	wielopoziomowe rządzenie w UE
wspólny fundament	pokój, porządek i bezpieczeństwo oraz dobrobyt	wspólnota jest dodatkowym poziomem rządów ponad państwami członkowskimi, który w sposób istotny wpływa na ich funkcjonowanie
podmiot decyzyjny	państwa narodowe i instytucje ponadnarodowe	aktorzy polityczni wielu poziomów: państwa, regiony, instytucje ponadnarodowe
ośrodek decyzyjny	zinstytucjonalizowana dyplomacja, zarządzanie odbywa się <i>ponad</i> państwami	hierarchiczna struktura o nakładających się na siebie kompetencjach z różnych poziomów, zarządzanie odbywa się <i>między</i> państwami
proces decyzyjny	hierarchiczny rozdział zadań zgodny z zasadą przekazania kompetencji, wykonywanie kompetencji w podziale horyzontalnym i wertykalnym	złożone, zmienne i zróżnicowane kolektywne rozstrzygnięcie na wielu poziomach (negocjacje): a) typ <i>policentryczny</i> – wielość władz b) typ <i>zhierarchizowany</i> bliski koncepcji federacji
cel rozstrzygnięć	„Wspólne rozwiązania dla wspólnych problemów” – wytworzenie poczucia wspólnoty interesu – warunek usunięcia fizycznych i mentalnych barier między państwami i obywatelami	szeroki społeczny konsensus w celu zapewnienia skuteczności rządzenia

kontrola polityczna	pośrednia, sprawowana z poziomu narodowego i ponadnarodowego	rozproszona – występuje na każdym poziomie
formuła organizacyjna/konceptcja Europy	„autonomia państw wzbogacona o współzrządzenie” – dobrowolna unia oparta na liberalno-demokratycznych zasadach uznania, szacunku i tolerancji dla odmienności i różnorodności	system zarządzania (<i>governance</i>), w którym władza jest sprawowana bez formalnego rządu, „zbiór wszechogarniających, wielopoziomowych sieci polityki” ze zmienną strukturą kontroli politycznej

Źródło: oprac. własne na podstawie różnych źródeł.

Stosując założenia federalizmu uzyskujemy klarowny obraz roli państw członkowskich w mechanizmach podejmowania decyzji wraz z wyjaśnieniem generalnych zasad regulujących te mechanizmy. Państwowo-centriczny obraz badanej rzeczywistości wskazuje na istnienie, odrębnej od sceny krajowej, ponadnarodowej areny decydowania politycznego. Ten sposób wyjaśniania należy poddać krytyce ze względu na brak adekwatności i kompleksowości. Poza spektrum analitycznym pozostają chociażby zjawiska wzmocnienia areny interesów subnarodowych oraz indywidualnych w mechanizmach podejmowania decyzji w Unii Europejskiej, a także sposób realizacji preferencji innych aktorów – niepaństwowych.

Podjęwana aktywność wspomnianych podmiotów w mechanizmach podejmowania decyzji wpływa na sposób sprawowania władzy i zakres swobody decyzyjnej rządów państw członkowskich UE. Władza krajowa została zmuszona do wypracowania wewnętrzpaństwowych mechanizmów koordynacji, przepływu informacji i współdziałania w celu sprawnego osiągnięcia porozumienia i uwzględniania w wypracowywanych strategiach działania wzajemne interesy: krajowe, regionalne, lokalne, indywidualne. Konstatacja ta wskazuje, że dla uzyskania skuteczności przyjmowanych rozstrzygnięć procesy i interakcje między aktorami mechanizmów podejmowania decyzji w Unii Europejskiej muszą zachodzić w wymiarze wertykalnym – czyli pomiędzy wyróżnianymi poziomami.

Zgodnie z założeniami tego paradygmatu prowadzona analiza dotyczyła specyfiki, rozwoju oraz cech wyróżniających formy współpracy podejmowanej przez państwa członkowskie w ramach Unii Europejskiej, określanej popularnie mianem współpracy wspólnotowej i międzyrządowej. Ten sposób wyjaśniania i opisywania badanej rzeczywistości jest wystarczający, dopóki głównymi aktorami mechanizmów podejmowania decyzji w UE, poddawanych analizie i badaniom, są wyłącznie państwa członkowskie i ponadnarodowe instytucje. Pozostałe podmioty są wówczas

traktowane jako uczestnicy tych mechanizmów, którzy występują, są traktowani jako obserwatorzy, ale nie posiadają istotnego wpływu na przebieg procesów decyzyjnych, ani na ich wynik końcowy. Oceniając rezultaty uzyskane przy zastosowaniu paradygmatu federalizmu autorka dokonała stwierdzenia braku możliwości wyjaśnienia wszystkich obserwowanych zjawisk i procesów oraz wytyczyła nowe kierunki w poszukiwaniu czynników warunkujących sprawność i skuteczność mechanizmów podejmowania decyzji w Unii Europejskiej.

Zaobserwowana pluralizacja i dehierarchizacja funkcjonowania struktury Unii Europejskiej wraz z postępującą autonomizacją niepaństwowych aktorów i rozproszaniem kontroli procesów decyzyjnych między wiele podmiotów były wskazówką potrzeby uzupełnienia wyjaśniania przy zastosowaniu paradygmatu federalizmu podejściem szczegółowym, którym zostało MLG. Rządzenie Wielopoziomowe w UE należy do grupy teorii zajmujących się wyjaśnianiem wąskiego aspektu, skupiających się na działaniu konkretnych instrumentów politycznych. W centrum wyjaśniania tego podejścia znajduje się europejski proces decyzyjny, traktowany całościowo, z jego aktorami o legitymacji międzyrządowej jak Rada czy Rada Europejska oraz ponadnarodowej jak Komisja czy Trybunał Sprawiedliwości UE oraz subnarodowej jak władze krajów związkowych czy regionów. Ponadto MLG w kształcie, jakiemu nadali G. Marks i L. Hooghe, w dużej mierze opiera się o założenia paradygmatu federalizmu. Zwłaszcza gdy przyjrzeć się dokładnie schematowi tzw. Typu I rządzenia wielopoziomowego trudno nie zgodzić się, że jest to model rządzenia federalnego. Jest to jedna z przesłanek, dla których w niniejszej analizie zdecydowano się na zestawienie tych dwóch paradygmatów teoretycznych.

L. Hooghe i G. Marks⁶⁴ konstatują, że ponadnarodowy system rozstrzygania przynosi ze sobą „znaczną“ stratę dla rządów państw członkowskich. Rozstrzygnięcia przyjmowane w trybie jednomyślności zapadają w wybranych obszarach. Przy rosnącej liczbie środków przyjmowanych w ramach polityk unijnych zastosowanie ma metoda głosowania większościowego. W związku z powyższym, nawet przy próbach wypracowania konsensusu, pojawiają się jednoznaczni przegrywający i zwycięzcy; rozstrzygnięcia mogą prowadzić do bolesnych „kłęsk“ politycznych także dla wielkich państw członkowskich UE.

Paradygmat wielopoziomowego rządzenia koncentruje się na różnorodności Unii i dowodzi, że jest to system wielu zintegrowanych poziomów zapewniający daleko idący pluralizm uczestników, przyjmowanych decyzji i ich form. Unia Europejska jest postrzegana jako forma instytucjonalizacji współpracy między państwami. Siła państw słabnie w związku z bezustannymi negocjacjami i kompromisami na

64 L. Hooghe, G. Marks, *Multi-level governance and European Integration*, Boston 2001, s. 3.

poziomie unijnym oraz z powodu bezpośredniego dostępu grup interesu i lobbystów do instytucji UE, z pominięciem poziomu narodowego.

Ponadto reprezentanci tego nurtu twierdzą, że Unia dynamicznie ewoluuje w kierunku federalistycznego modelu, który jednak może zaistnieć dopiero po wytworzeniu się tożsamości europejskiej i po przewycięzeniu deficytu demokracji⁶⁵. W modelu tym struktura utworzona ponad państwami ma cechy hierarchiczne, jednak w odróżnieniu od modelu federacji nie następuje przeniesienie suwerenności na wspólną władzę. Suwerenność, w różnych jej aspektach, występuje na wielu poziomach władzy poddanych kontroli politycznej⁶⁶. Rządy narodowe utraciły monopol decyzyjny, ponieważ decyzje są podejmowane kolektywnie⁶⁷.

Wyniki analizy przeprowadzonej przez pryzmat pytań badawczych paradygmatu wielopoziomowego rządzenia wskazują na determinującą rolę powiązań horyzontalnych występujących na poszczególnych arenach decydowania. Współpraca różnych podmiotów aktywnych politycznie w europejskiej przestrzeni publicznej daje szansę wyrażenia różnych postulatów i interesów, a jednocześnie stanowi płaszczyznę ich uzgadniania i wypracowywania rozwiązań satysfakcjonujących uczestniczące w tym procesie strony.

65 K. Klaus, *Pojęcie i źródła deficytu ...*, op. cit., s. 70.

66 B. Rosamond, *Theories of European Integration...*, op. cit., s. 110.

67 G. Marks, F. Nielsen, L. Ray, J. E. Salk, *Competencies, Craks and Conflicts...*, op. cit., s. 167.