

ZBIGNIEW CZACHÓR

Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu

ORCID: 0000-0001-9397-6261

zbigniew.czachor@amu.edu.pl

TRAKTAT O UNII EUROPEJSKIEJ Z MAASTRICHT I JEGO KONSEKWENCJE DLA SYSTEMU INTEGRACYJNEGO. UJĘCIE KONSTRUKTYWISTYCZNE

**The Maastricht Treaty on the European Union and Its Consequences
for the Integration System: Constructivist Approach**

The scientific analysis contained in this article is based on the constructivist approach and evaluation of the Maastricht Treaty on the European Union (EU). This is especially true of the behaviours and integration practices that refer to commonly shared (or not) identities, symbols, norms, interests and knowledge, as well as the language used in the EU, produced and reproduced over thirty years. The Union in the Maastricht Treaty is still an unfinished act. For this reason, the treaty is analysed here from the point of view of goals that have been achieved and those that have not. The constructivist way of approaching the EU after the treaty leads to an understanding of its identity as a subjective, non-material ontological subject, which is bound by informal institutions such as symbols, ideas, norms and social values.

Keywords: constructivism, community, identity, language, subject, epistemology, ontology.

WSTĘP

Pierwsze założenie badawcze przyjęte na użytek niniejszej analizy naukowej sprowadza się do przekonania, że konstruktywistyczna ocena wpływu Traktatu o Unii Europejskiej z Maastricht na system integracyjny zależy bardziej od prowadzonych w Europie dyskursów

(opowieści) i stosowanych typów narracji, opartych na wizji (ideologii), kontekście i intuicji, a mniej od poszukiwania faktów – determinant obiektywnej rzeczywistości UE, odwołujących się do klasycznych paradygmatów naukowych¹. Okazuje się, że to, w jaki sposób o tym traktacie myślimy (sądzimy), różni się nie tylko ze względu na upływający czas, ale wynika także z produkowanych i reprodukowanych zachowań oraz praktyk integracyjnych, warunkowanych wspólnie podzielanymi (lub nie) tożsamościami, relacjami i więziami, ale także symbolami, normami, interesami oraz wiedzą i używanym w Unii (i wobec Unii) języka.

Odwołując się do Maxa Webera, dochodzimy do wniosku, że trzydzieści lat istnienia Unii Europejskiej doprowadziło do zasadniczego rozdzielenia poznania tego, „co istnieje”, od tego, co „powinno istnieć”². Unia w TUE z Maastricht to wciąż akt niedokonany – niezakończony. Z tego powodu traktat należy analizować z punktu widzenia celów, które zostały zrealizowane, ale także tych, których nie udało się osiągnąć. Wspólna polityka zagraniczna i bezpieczeństwa oraz wspólna polityka bezpieczeństwa i obrony wciąż są wspólne jedynie z nazwy. Coraz ściślejsza unia (związek) między narodami Europy, w której decyzje podejmowane są jak najbliżej obywateli, to utopia w sytuacji, gdy mamy do czynienia z centralizacją władzy (unijne instytucje i państwa), narodowym partykularyzmem, a nawet suwerenizmem, który zderza się z kosmopolityzmem i supranarodowością.

Problemem pozostaje nadal przekraczanie kompetencji zarówno przez unijne instytucje, jak i państwa członkowskie. Coraz częściej podmioty integracji funkcjonują poza traktatem, w sposób dorozumiany, poprzez fakty dokonane (*per facta concludentia*). Udowadniają to próby poradzenia sobie przez UE z niezwykle dynamiką zmian w subsystemie sprawowania władzy w ujęciu formalnym i nieformalnym, zapoczątkowanych w Jednolitym akcie europejskim i potem rozwijanych w Traktacie o Unii Europejskiej oraz jego kolejnych rewizjach. Chodzi tu głównie o dynamiczną pozycję ustrojową Rady Europejskiej i Komisji Europejskiej.

Konstruktywistyczny sposób pojmowania (poznawania) Unii Europejskiej po Maastricht prowadzi do rozumienia jej tożsamości (tożsamości systemu integracyjnego) jako subiektywnego, niematerialnego podmiotu ontologicznego, którego spoiwem są instytucje nieformalne, takie jak: symbole, idee, normy i wartości społeczne. Instytucje te,

¹ Zob. A. Wendt, *Społeczna teoria stosunków międzynarodowych*, Warszawa 2010.

² M. Weber, *Racjonalność, władza, odczarowanie*, Poznań 2011, s. 133.

tak zróżnicowane społecznie, determinowały często sprzeczne ze sobą rozwiązania strukturalne, instytucjonalne, normatywne, ale także te o charakterze aksjologicznym (np. Karta Praw Podstawowych).

Drugie założenie badawcze odnosi się do hipotezy, która opiera się na twierdzeniu, że integracja europejska i Unia Europejska po Maastricht – mimo że się nieustannie reprodukują i wewnętrznie modyfikują – nadal nie przybierają formy odpowiedniej do stawianych przed nimi zadań i oczekiwań. To założenie sprawia, że nie tworzą one stałej i pewnej organizacji (konstrukcji), a ruch kontekstów i interakcji integracyjnych (ruch w systemie) wciąż generuje odtwarzane nieformalnie kryzysogenne praktyki społeczne, zaburzone więzi emocjonalne, tożsamościowe i ideowe. Intensywność dysfunkcjonalności jeszcze bardziej rośnie, gdy okazuje się, że ich celem ma być społeczny mit w postaci kreacji wspólnego (wspólnotowego) interesu, wspólnego dobra albo nawet europejskiego *demos*³.

Unia Europejska nie stała się tą formą integracji europejskiej, którą wpisano do traktatu z Maastricht i kolejnych jego rewizji. Faktyczne warunki funkcjonowania UE bardzo się różnią od wyobrażeń na jej temat, wpisanych w prawo pierwotne i wtórne UE (oraz w *acquis communautaire*). Dlatego badając Unię, można wykazać, że interpretacja jej stanów i dynamiki bywa często w jakiejś mierze zdeformowana. Realność integracji europejskiej i jej dynamicznie zaburzonej konstrukcji jest niepoznawalna, ponieważ zależy od tego, co o niej subiektywnie myślimy i/lub co o niej wiemy. Rzuca to całkiem nowe światło na znane nam dotychczas relacje między myśleniem (wyobrażeniem – projekcją) i rzeczywistością. Nasz obraz Unii nigdy nie będzie odpowiadał zobiektywizowanej realności, ponieważ stanowimy część składową Europy, którą wciąż społecznie wytwarzamy i konstruujemy (projektujemy). Próbując poznać relacje między myśleniem i rzeczywistością integracyjną, strzelamy zatem do ruchomego celu. Unia Europejska zmienia się w zależności od sposobu, w jaki ją postrzegamy lub sobie ją wyobrażamy, to zaś sprawia, że doskonała wiedza o niej jest nieosiągalna⁴.

Trzecie założenie brzmi: rzeczywistość integracyjna po Maastricht kreowana była i jest w procesie ciągłego odczytywania: konstrukcji

³ Zob. J.T. Checkel, *Constructivism and EU Politics*, w: K.E. Jørgensen, M.A. Pollack, B. Rosamond (eds.), *The Handbook of European Union Politics*, London-Thousand Oaks-New Delhi 2007.

⁴ J.T. Checkel, *Constructivist approaches to European integration*, „ARENA and Department of Political Science University of Oslo Working Paper” 2006, no. 6, s. 4–9.

i rekonstrukcji oraz interpretacji i reinterpretacji. Dominuje tu głównie niematerialna logika wielokontekstowości, wielowątkowości i wieloaspektowości. Prawdziwość przekonań na temat Unii Europejskiej zależy tym samym od kontekstu społecznego, przyjętych tożsamości oraz języka – kodów komunikacyjnych i znaczeniowych, które nadają rzeczywistości określony sens. Unia Europejska usytuowana jest zatem w strukturach społecznych, które wpływają na jej działania. Jej rzeczywistość nie jest ani obiektywna, ani subiektywna, lecz intersubiektywna, czyli utworzona przez podzielane przez podmioty sprawcze UE znaczenia i przekonania⁵.

Przeźrenie ideowa i ideacyjna Unii Europejskiej od lat 90. XX w. naznaczona jest różnorodnością tradycji społecznych i kulturowych, wielu debat, koncepcji oraz dyskusji ideologicznych i światopoglądowych. Wizje polityczne i systemy wartości do niej się odnoszące są wciąż przedmiotem ciągłych rozważań, w których trudno o konsensus i trwale rozstrzygnięcia. Efektem tego był deficyt traktatowego *finalite politique* o charakterze ustrojowym, co do dziś przysparza Unii Europejskiej problemów tożsamościowych, a w związku z tym także kryzysowych. Postanowienia TUE zawarte w jego Preambule, mówiące o tym, że „panowie traktatów” (rządy państw członkowskich) zamierzają „kontynuować proces tworzenia coraz ściślejszego związku między narodami Europy, w którym decyzje podejmowane są jak najbliżej obywateli, zgodnie z zasadą pomocniczości”, nie dają nam precyzyjnej w tym zakresie odpowiedzi. Podobnie rzecz się ma z treścią art. 1 TUE, w którym przyjmuje się, że „niniejszy traktat wyznacza nowy etap w procesie tworzenia coraz ściślejszego związku między narodami Europy, w którym decyzje podejmowane są z możliwie najwyższym poszanowaniem zasady otwartości i jak najbliżej obywateli”⁶.

Na konstrukt Unii Europejskiej składają się wszystkie istoty ludzkie i ich myśli, działania oraz wytwory głównie niematerialne, instytucjonalne i nieinstytucjonalne. Unia Europejska jak i każdy inny byt wytworzony przez człowieka nie jest absolutnie doskonała i stwarza przeszkody nie do pokonania w naszym pojmowaniu jej rzeczywistości. Sprawia, że jest inna niż ta, którą – jak nam się zdaje – poznajemy. Pewne jej aspekty pozwalają się zgłębić, inne natomiast nie poddają

⁵ J. Czaputowicz, *Potencjał konstruktywizmu w wyjaśnieniu integracji europejskiej*, w: J. Czaputowicz (red.), *Zastosowanie konstruktywizmu w studiach europejskich*, Warszawa 2016, s. 12.

⁶ Z. Czachór, *Zmiany i rozwój w systemie Unii Europejskiej po traktacie z Maastricht*, Wrocław 2004, s. 104–110.

się zobiektywizowanemu poznaniu. Coraz więcej tu form niedoskonałej percepcji, braku obiektywizmu, alternatyw, sprzecznych interpretacji i sofizmatów. Rzeczywistość UE istnieje, choć jest coraz bardziej poza zasięgiem tworzących ją podmiotów (aktorów). Gdzie dokładnie przebiega linia podziału między tym, co może, i tym, co nie może być w UE poznane, to jedna z podstawowych kwestii poddanych społecznym poszukiwaniom. Nie ulega zatem wątpliwości, że konstruktivism w tej analizie wkracza na nowe tereny, wcześniej uważane za niedostępne⁷.

Ten sposób społecznego i intersubiektywnego podejścia do pewności i niepewności poznania prowadzi nas do takich pojęć jak przekonanie, poczucie przynależności, marzenie, wiara, potrzeba oraz świadomość. Wszystkie one razem pozwalają jednak Europejczykom przyjąć i zachować takie wartości wpisane do Preambuły TUE jak: wolność, pokój, postęp, demokracja, poszanowanie praw człowieka i podstawowych wolności oraz państwa prawnego, solidarność między narodami, poszanowanie historii, kultury i tradycji. Samo uznanie tych wartości nie eliminuje jednak problemu znacznych różnic w ich rozumieniu (interpretacji), uzależnionych od kultury, tradycji, światopoglądu i wyznawanej ideologii⁸.

W tym kontekście na znaczeniu zyskują także te twierdzenia, które Unię Europejską po traktacie z Maastricht traktują jako transnarodową wspólnotę epistemiczną – zarówno w zakresie języka, którym posługują się podmioty integracji, jak i katalogu praktyk poznawczych – formalnych i nieformalnych. Uczestnictwo w takiej wspólnotcie poprzez harmonizację, a nawet unifikację preferencji politycznych prowadzić ma do zbieżnych zachowań w systemie integracyjnym. Dochodzić do tego powinno w wyniku kolektywnej debaty w sposób w pełni instytucjonalizowany. Całość dopełniać ma rozbudowany system wzajemnej komunikacji – informacji⁹. W praktyce 27 państw członkowskich i wielu instytucji osiąganie tego celu okazuje się wciąż niezwykle trudne. Dzieje się tak nawet w obliczu niespotykanego od początku procesu integracji europejskiej zagrożenia, jakim stała się nieobliczalna, agresywna (wojenna) polityka Rosji wobec Europy i świata.

⁷ Zob. P.L. Berger, T. Luckmann, *Spoleczne tworzenie rzeczywistosci*, Warszawa 1983.

⁸ Por. M. Gierycz, *Chrześcijaństwo – zapomniany warunek integracji europejskiej. Perspektywa politologiczna*, w: J. Kulska (red.), *Oblicza pojednania. Faces of reconciliation*, Opole 2016.

⁹ Zob. P.M. Haas, *Introduction: Epistemic Communities and International Policy Coordination*, „International Organization” 1992, vol. 46, no. 1 – *Knowledge, Power, and International Policy Coordination*, s. 4–7.

Czwarte założenie badawcze sprowadza się do hipotezy o Unii Europejskiej z Maastricht ujmowanej jako nietypowy byt wytwarzany społecznie, nie tylko w świecie realnym, ale głównie w świecie wyobraźni. Może nawet bardziej w imaginacji niż w zobiektywizowanej rzeczywistości. W tej sytuacji problem wizji, idei (stanów idealnych), wzorów, a nawet marzeń (mitów, utopii) integracyjnych, konfrontowany wciąż z możliwością ich realizacji, stanowi jeden z najważniejszych czynników analizy Unii Europejskiej po traktacie z Maastricht. W tym kontekście rozdziew między tym, co zapisano w traktacie, a tym, co jest faktycznie realizowane przez wszystkie lata istnienia UE stopniowo się powiększał. Wyjaśnienie przyczyn tego zjawiska nie jest łatwe. Z jednej strony uważa się, że kolejne kryzysy integracyjne były wynikiem braku dotrzymywania wierności postanowieniom traktatowym. Z drugiej dopuszczany jest pogląd, iż błędy i dysfunkcjonalności w nim (i jego kolejnych rewizjach) zawarte zmuszały podmioty integracji (państwa i instytucje UE) do wychodzenia poza jego ramy i przyjmowania wielu rozwiązań pozatraktatowo – co także wywoływało wewnętrzne zaburzenia. Poza tym zmieniające się składy rządów krajów członkowskich powstające w oparciu o kolejne, nowe większości parlamentarne, a także zmieniająca się kadencyjnie obsada unijnych instytucji sprawiają, że politycy, a nawet urzędnicy nie zawsze czują się związani poglądami swych poprzedników, którym przypadło w udziale negocjować TUE i kolejne jego rewizje. Dlatego ich przywiązanie do wielu postanowień traktatowych może mieć ograniczony, a nawet czasami kontestujący charakter. Musimy wciąż pamiętać o tym, że większość obecnych państw członkowskich (15) nie uczestniczyła w negocjowaniu traktatu z Maastricht. Podobnie rzecz się ma z traktatami amsterdamskim i nicejskim, mimo że już wtedy członkami UE były Austria, Finlandia i Szwecja.

Piąta – ostatnia – przesłanka badawcza opiera się na twierdzeniu, iż Traktat o Unii Europejskiej w rozumieniu konstruktywistycznym powstał w efekcie złożonych interakcji aktorów integracji europejskiej na szczeblu wewnątrzpaństwowym, wewnątrzspołnotowym i międzyrządowym. Interakcje te były efektem trzech typów zachowań społecznych: współpracy, obojętności i rywalizacji¹⁰.

W świetle konstruktywizmu interpretacyjnego traktat z Maastricht zmienił tożsamość konstrukcji integracyjnej, dołączając do nierozwiązanych Wspólnot Europejskich (co stało się znacznie później) Unię

¹⁰ N. Kothamaki, *Pojęcie legitymizacji demokratycznej w interpretacji konstruktywistycznej*, „Przegląd Sejmowy” 2018, nr 1(144), s. 14.

Europejską. W wyniku traktatu zmieniała się też tożsamość państw członkowskich. Miks tożsamości UE i państw wytwarza ruch w systemie integracyjnym, który skutkuje określonymi decyzjami politycznymi. Traktat ten, ujmowany jako fakt konstruowany społecznie (fakt społeczny), był efektem takiej decyzji, która odzwierciedlała ówczesny stan tożsamości obu stron¹¹.

Warto w tym miejscu dodać, iż tożsamość oddzielna (UE i jej instytucji oraz krajów założycielskich) oraz tożsamość zbiorowa powstawała i nadal powstaje w procesie wzajemnych związków i relacji (interakcji i transakcji społecznych). Dominuje w jego trakcie przesłanie współpracy, możliwe dzięki ideom i wartościom podzielanym przez wszystkich. Z drugiej strony przebieg obu konferencji międzyrządowych poprzedzających Maastricht (i wytwarzany przez nie „na siłę” federalizacyjny kontekst) udowadnia, że obecna w ich trakcie obojętność i rywalizacja wyeksponowała potrzebę rekonstrukcji interesów rządów o podłożu eurosceptycznym i uniemożliwiła przeprowadzenie pełnej reformy ustrojowej¹².

Analiza systemowa, będąca podstawą metodologiczną dla prowadzonych tu rozważań, pozwala przyjąć, że Unia Europejska po Maastricht opierała się na interakcjach odwołujących się do społecznego uczenia się, tj. stałej wymiany przekonań, myśli, poglądów i wizji na temat tego, co dzieje się w jej wnętrzu (z naciskiem na konwersje wewnątrzsystemowe i *feedback* z otoczeniem). Ta stała wymiana odwoływała się do procesu osiągania porozumień w wyniku dyskusji (debat, deliberacji) przy zastosowaniu metody konsensusu i kompromisu. Nigdy nie był to prosty proces, gdyż kształtował się relacyjnie, jednocześnie w ujęciu międzypaństwowym, międzyrządowym, międzynarodowym, supranarodowym, transnarodowym i narodowym, które nieustannie się ze sobą mieszają i nakładają na siebie, utrudniając właściwe postrzeganie (obserwację) zaburzonego systemu integracyjnego¹³.

Nowa ontologia Unii Europejskiej po Maastricht koncentruje się nie tylko na „byciu” Unią, ale także stawianiu się „Unią”. To pole kontekstualnych przekształceń rzeczywistości stanowiło zawsze o zamia-

¹¹ K. Ławniczak, *Potencjał konstrukttywizmu w studiach nad Unią Europejską*, w: J. Czaputowicz (red.), *Studia europejskie. Wyzwania interdyscyplinarości*, Warszawa 2014, s. 202.

¹² Zob. A. Moravcsik, *Is something rotten in the state of Denmark? Constructivism and European integration*, „Journal of European Public Policy” 1999, vol. 6, no. 4, Special Issue, s. 669–681.

¹³ Por. A. Moravcsik, *Debating approaches to European integration. Constructivism and European integration: a critique*, w: T. Christiansen, A. Wiener, K.E. Jørgensen (eds.), *The Social Construction of Europe*, London 2001.

rze kreowania tożsamości zbiorowej Unii Europejskiej. W tym kontekście Traktat o UE jako źródło wiedzy, jako baza konstruująca (lub dekonstruująca) zderza się z jednoczesnymi procesami obiektywizacji i subiektywizacji realnej polityki, prawa czy gospodarki UE. Traktat z Maastricht to także akt deliberacyjny i interpretacyjny, poprzez który dochodzi do poparcia i przenoszenia tożsamości i lojalności (narodowych i ponadnarodowych) podmiotów UE na tożsamość wspólnotową i jednocześnie kontestowania, sprzeciwu i oporu wobec tak konstruowanej treści integracji¹⁴.

Celem niniejszej publikacji jest również próba udowodnienia, że komunikujący się ze sobą (interakcyjnie, transakcyjnie) aktorzy integracji wytwarzają wspólnie (kolektywnie) i procesowo społeczne tożsamości i interesy. W związku z tym mamy do czynienia z relacyjnym charakterem Unii, poprzez który tożsamość jednego aktora integracji europejskiej wpływa na zachowanie innych podmiotów UE. W konsekwencji dochodzi do procesu wytwarzania nowych możliwości systemu, a tym samym modyfikacji społecznych akcji, interakcji i transakcji w nim zachodzących. Dlatego tak istotna jest tu także próba rekonstrukcji wewnętrznych społecznych motywacji i tożsamości tychże aktorów, ujmowanych głównie z punktu widzenia procesu socjalizacji i kontrsocjalizacji.

I. INSTYTUCJONALIZM SOCJOLOGICZNY.

POTRAKTATOWA SOCJALIZACJA I KONTRSOCJALIZACJA

Konstruktywizm rzeczywistości integracji europejskiej po traktacie z Maastricht (w szerszej perspektywie) to wytwarzanie z jego treści rzeczywistości społecznej, która przez minionych trzydzieści lat stała się procesem jednoczesnego przenikania się negatywnych i pozytywnych efektów socjalizacji (z odwołaniem do europeizacji) zachowań podmiotów integracji europejskiej na czele z instytucjami UE i państwami członkowskimi. Rzeczywistość tę można definiować również z perspektywy praktyki jako wszelką spójną i harmonijną formę społecznie ustanowionej, kooperatywnej i konstruktywnej działalności na rzecz integracji europejskiej.

Socjalizacja po Maastricht odgrywała i nadal odgrywa znaczącą rolę w kształtowaniu „integracyjnego pokoju społecznego” bez użycia

¹⁴ Z. Czachór, *Kryzys i zaburzona dynamika Unii Europejskiej*, Warszawa 2013, s. 196–197.

siły (przemocy), poprzez proces rozprzestrzeniania i przyswajania idei, norm i wartości (oraz wzorów kolektywnego zachowania i ról), które nadal mają za zadanie utrzymanie przy życiu konstrukcji społecznej, jaką jest Unia Europejska. Socjalizacja legitymizuje system (legitymizacja *in-put* i *out-put*) i zmienia uczestników (podmioty) integracji europejskiej poprzez uczenie ich interakcji społecznych, poznawanie norm postępowania oraz nabywanie umiejętności posługiwania się nowoczesnym (i jednocześnie ponowoczesnym) *modus operandi* Unii Europejskiej. Jej elementem jest socjalizacyjna internalizacja, która w procesie definiowania interesów podmiotów integracji prowadzi do przyswajania społecznych wzorów i norm (generowanych w UE) oraz traktowania ich jako swoje.

Socjalizacja, o której tu mowa, oparta jest na stosowaniu się do nienarodowych norm i reguł integracyjnych, realizowaniu przez aktorów integracji zachowań oczekiwanych przez system Unii Europejskiej w postaci racjonalnego dążenia do realizacji celów założonych w traktatach i wynikających z *acquis communautaire* i *acquis politique*. Ten typ integracyjnej socjalizacji opiera się na zmianie obywatela państwa członkowskiego nie tylko w obywatela UE, ale w obywatela w służbie integracji europejskiej na poziomie zarówno krajowym, jak i wspólnotowym, o czym przesądził Traktat o UE. Podobnie rzecz się ma z harmonizacyjnymi regułami Rynku Wewnętrznego i wspólną walutą euro, która pogłębiać ma jedność (unifikację) społeczną Unii Europejskiej po Maastricht¹⁵.

Dla konstruktywistycznej percepcji traktatu z Maastricht nie bez znaczenia pozostaje też wprowadzona w nim zmiana w Traktacie o Wspólnocie Europejskiej (dawniej EWG), zapisana w art. 3b, która zakładała, że Wspólnota działa w granicach kompetencji powierzonych jej traktatem oraz celów w nim wyznaczonych. Uznano tam, że w dziedzinach, które nie należą do jej kompetencji wyłącznej, Wspólnota podejmuje działania, zgodnie z zasadą pomocniczości (subsydiarności), tylko wówczas i tylko w takim zakresie, w jakim cele proponowanych działań nie mogą być osiągnięte w sposób wystarczający przez państwa członkowskie, natomiast z uwagi na rozmiary lub skutki proponowanych działań możliwe jest lepsze ich osiągnięcie na poziomie wspólnotowym. Na dodatek uznano, że działanie Wspólnoty

¹⁵ Por. A. Wiener, *In the Eye of the Beholder: A Sociology of Knowledge Perspective on Norm Transfer*, „Journal of European Integration” 2015, vol. 37, no. 2, s. 211–228.

nie wykracza poza to, co jest konieczne do osiągnięcia celów traktatowych (zasada proporcjonalności). Istotnymi celami były tu:

- zbliżenie UE do własnych obywateli (zasada bliskości);
- przyznanie pewnej niezależności władzom niższej instancji wobec władz wyższego szczebla w sprawach UE;
- wykluczenie interwencji Wspólnoty/Unii w przypadku, gdy problem może zostać skutecznie rozwiązany przez same państwa członkowskie na szczeblu centralnym, regionalnym lub lokalnym;
- możliwość uczestnictwa (np. parlamentów narodowych) w mechanizmie „wczesnego ostrzegania” *ex ante*;
- prowadzenie unijnych polityk, opierając się na zasadzie: „robić mniej, ale efektywniej”.

Zmiana zawarta w traktacie założycielskim UE ma do dziś specyficzny charakter, gdyż ma na celu wykazanie racji i dowiedzenie nadrzędności instytucjonalnej integracji nad władzą państw i innych jednostek oraz przewyciężenie przekonania, że Unia Europejska nie może istnieć bez pierwiastka narodowego. W ten sposób dochodzimy do wniosku, że organizacja integracyjna, poddając się socjalizacji i jednocześnie ją reprodukując, zamierzała od 1 listopada 1993 r. (data wejścia TUE w życie) bezkonfliktowo (bezkryzysowo) realizować cele traktatowe UE, takie jak:

- przewyciężenie podziału kontynentu europejskiego;
- ustanowienie trwałych podstaw budowy przyszłej Europy;
- pogłębianie solidarności między swymi narodami w poszanowaniu ich historii, kultury i tradycji;
- umocnienie demokratycznego charakteru i skuteczności działania wspólnotowych instytucji;
- wzmocnienie gospodarcze oraz ustanowienie unii gospodarczej i walutowej wraz z jedną i stabilną walutą;
- urzeczywistnienie Rynku Wewnętrznego oraz umacnianie spójności i ochrony środowiska, przy uwzględnieniu zasady zrównoważonego rozwoju;
- ustanowienie wspólnego obywatelstwa dla obywateli swych krajów;
- doprowadzenie do wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa UE (ówczesny II filar UE), w tym stopniowego określenia wspólnej polityki obronnej, wzmacniając w ten sposób tożsamość i niezależność Europy w celu wspierania pokoju, bezpieczeństwa oraz postępu w Europie i na świecie;
- ustanowienie wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych (wtedy III filar UE) – dziś przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i spra-

wiedliwości) bez granic wewnętrznych, w której zagwarantowana jest swoboda przepływu osób w powiązaniu z właściwymi środkami w odniesieniu do kontroli granic zewnętrznych, azylu, imigracji, jak również zapobiegania i zwalczania przestępczości;

- zbudowanie systemu poszanowania wartości UE: godności osoby ludzkiej, wolności, demokracji, równości, państwa prawnego, jak również poszanowania praw człowieka, w tym praw osób należących do mniejszości; wartości te miały być wspólne państwom członkowskim w społeczeństwie opartym na pluralizmie, niedyskryminacji, tolerancji, sprawiedliwości, solidarności oraz na równości kobiet i mężczyzn;

- wspieranie pokoju, wartości UE i dobrobytu jej narodów;
- spójność gospodarcza, społeczna i terytorialna¹⁶.

Socjalizacja adaptatywna zapoczątkowana w Maastricht wiąże się także z europeizacyjnym procesem nadawania tożsamości podmiotom (aktorom krajowym i wspólnotowym) integracji europejskiej i całej Unii Europejskiej, która wpływa na ich pokojowe zachowania oraz na zmianę ich ról. Pociąga to za sobą potrzebę bezustannej pozytywnej (korzystnej) reinterpretacji identyczności integracji europejskiej i UE, samoświadomości, poczucia jedności, wspólności, przynależności, kontynuacji i dalszego sensu¹⁷.

W analizie tej nie można pominąć socjalizacji negatywnej (kontr-socjalizacji), która odegrała po traktacie z Maastricht znaczącą rolę w kształtowaniu „integracyjnego zaburzenia społecznego”, także z użyciem siły (np. przemocy normatywnej) poprzez proces:

- braku (rezygnacji z) rozprzestrzeniania i przyswajania antykrzysowych idei, norm i wartości (wzorów kolektywnego zachowania i ról);
- rozprzestrzeniania i przyswajania kryzysowych idei, norm i wartości (wzorów kolektywnego zachowania i ról), które prowadzą do „zakłócenia/zmiany życia” konstrukcji społecznej jaką jest Unia Europejska.

Negatywna (dewiacyjna) socjalizacja transformuje podmioty integracji europejskiej poprzez uczenie ich kryzysowych interakcji społecznych, poznawanie norm niewłaściwego postępowania oraz nabywanie umiejętności posługiwania się kryzysowym *modus operandi* Unii Europejskiej. Jej elementem jest kryzysogenna desocjalizacyjna internalizacja, która w procesie definiowania partykularnych intere-

¹⁶ Preambuła oraz art. 1–8, Traktat o Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana), Dz. Urz. UE, C 326, 26.10.2012.

¹⁷ Zob. T. Christiansen, K.E. Jørgensen, A. Wiener, *The Social Construction of Europe*, „Journal of European Public Policy” 1999, vol. 6, no. 4, s. 528–544.

sów i tożsamości aktorów integracji nie prowadzi wcale do przyswajania przez nich europejskich wzorów i norm oraz traktowania ich jako swoje. Obserwowaliśmy to w związku kryzysem gospodarczym, generowanym głównie w strefie euro. Podobna sytuacja wystąpiła w trakcie kryzysu migracyjnego.

Socjalizacja, o której tu mowa, oparta jest głównie na odrzuceniu mitów i federalizacyjnych utopii poprzez odwołanie do anarchii, a tym samym do realistycznych norm i reguł zachowania społecznego, odrzucających dążenie do realizacji celów założonych w traktatach i wynikających z *acquis communautaire* i *acquis politique*. Ten typ integracyjnej socjalizacji opiera się np. na potrzebie ciągłego utrzymania przekonania, że instytucje wspólnotowe z udziałem przedstawicieli państw członkowskich stabilizują system integracyjny. Zaliczyć można do nich Radę Europejską, Radę (wtedy Radę Ministrów), COREPER I i II, COSAC czy też Konferencję Przewodniczących Parlamentów Narodowych Wspólnot Europejskich. To właśnie te instytucje – jako agenci rządów państw członkowskich zablokowały wspólnie z nimi przyjęcie dwóch oddzielnych traktatów: o unii politycznej i o unii gospodarczej i walutowej w trakcie konferencji międzyrządowych poprzedzających podpisanie traktatu z Maastricht (1990–1991)¹⁸.

Socjalizacja negatywna ma na celu wykazanie racji i dowiedzenie, że Unia Europejska nie może istnieć (przetrwać) w obecnej postaci. W ten sposób można dojść do wniosku, że organizacja integracyjna, poddając się jej regułom, dążyć będzie konfliktowo (kryzysowo) do realizacji zupełnie innych celów niż te, które są dziś jej przypisywane. Pamiętać jednak trzeba, że socjalizacja dewiacyjna prowadzić też może, w uświadomiony lub nieuświadomiony sposób do autodestrukcji i końca integracji/Unii Europejskiej.

Socjalizacja negatywna wiąże się także z przeciweuropeizacyjnym procesem odbierania – utraty przejawów (cech) tożsamości europejskiej aktorom krajowym i wspólnotowym, co wpływać ma na ich antyunijne (niekoniecznie antyintegracyjne) zachowania oraz na zmianę ich ról. Pod jego wpływem dochodzi do wyraźnych zmian tożsamościowych w funkcjonowaniu całej Unii Europejskiej.

Historia trzydziestu lat traktatu z Maastricht udowodniła, że integracja europejska to także sfera utartych praktyk, schematów postępowania oraz sposobów myślenia i artykułowania (werbalizowania), opartych nie tylko na wiedzy i racjonalności, ale także na wierze

¹⁸ *Ibidem*.

i irracjonalności (emocjach), które w podejściu konstruktywistycznym wynikają z lub prowadzą do¹⁹:

- ignorancji decydentów i środków masowego przekazu;
- wielu form manipulowania wiedzą na temat tego, co dzieje się w UE;
- dominacji ideologii;
- dopuszczania „spiskowych koncepcji” integracji europejskiej i tego, co się z nią wiąże;
- nieobiektywności świata nauki i ekspertów w sprawach dotyczących Unii Europejskiej, opartej głównie na monistycznym („jednym-jedynym i prawdziwym”) podejściu do wyjaśniania tego, co dzieje się w UE²⁰.

II. UNIA EUROPEJSKA UJMOWANA JAKO FENOMEN SPOŁECZNY

Unia Europejska powołana traktatem z Maastricht jest fenomenem mającym swój początek w społecznej i kulturowej rzeczywistości kształtowanej przez wielość aktorów i uwarunkowań, czego skutkiem jest niejednoznaczność zawartych w tej umowie międzynarodowej pojęć, światów i realności, o charakterze jednocześnie subiektywnym i obiektywnym. Z tego względu konstruktywizm, dla którego najistotniejszy jest proces tworzenia (konstruowania), a nie odkrywania, podkreśla symboliczne aspekty integracji europejskiej i reprodukcje tożsamości w świecie społecznym, takie jak dyskursy, normy, słowa i symbole, wpływające na budowę dwóch odrębnych politycznych ontologii: Europy państw narodowych i Europy procesów supranarodowych/transnarodowych. Z tego powodu Unia Europejska stała się fenomenem ustrukturyzowanego pola wielobiegunowej aktywności politycznej, gdzie podmioty ponadnarodowe, międzyrządowe, transnarodowe, narodowe i regionalne dzielą władzę między sobą. Podział ten odbywa się głównie w przestrzeni zmagania i gry o charakterze dyskursywnym²¹.

¹⁹ Por. C. Reus-Smit, *Konstruktywizm*, w: S. Burchill (red.), *Teorie stosunków międzynarodowych*, Warszawa 2006, s. 270–275.

²⁰ Por. T. Risse-Kappen, *Exploring the Nature of the Beast: International Relations Theory and Comparative Policy Analysis Meet the European Union*, „Journal of Common Market Studies” 1996, vol. 34, no. 1, s. 75–80.

²¹ T. Diez, *Europe as a Discursive Battleground: Discourse Analysis and European Integration Studies*, „Cooperation and Conflict” 2001, vol. 36, no. 1; T. Diez, *Speaking Europe: The Politics of Integration Discourse*, w: T. Christiansen, K.E. Jørgensen, A. Wiener (eds.), *The Social Construction of Europe*, London 2001.

Fenomen siły dyskursywnej UE po Maastricht opiera się na zasobach ideacyjnych i zwiększeniu przez to „pokojujowej mocy” systemu integracyjnego. Prowadzi ona w konsekwencji do utrzymywania europejskiego ładu politycznego we względnej stabilności.

Warto w tym miejscu zaprezentować empiryczne dowody na idealizujący proces oddziaływania idei na rzeczywistość integracyjną Europy początku lat 90. XX w. i przypomnieć, iż to w styczniu 1990 r. przewodniczący Komisji Europejskiej Jacques Delors zaproponował oficjalnie Parlamentowi Europejskiemu rozpoczęcie negocjacji w sprawie UGW oraz unii politycznej. W odpowiedzi na to 14 marca 1990 r. Parlament Europejski przyjął raport opracowany pod kierunkiem Davida Martina dotyczący pogłębienia procesu integracji europejskiej, idący w tym samym kierunku. Natomiast 20 marca tego samego roku Belgia jako pierwsza przekazała innym państwom członkowskim memorandum odnoszące się do raportu D. Martina, podkreślając potrzebę wprowadzenia:

- generalnej zasady procedury kwalifikowanej większości w głosowaniach Rady Ministrów Wspólnot;
- rozszerzenia zastosowania procedury współpracy pomiędzy Radą a Parlamentem Europejskim;
- powiększenia efektywności instytucji (w tym Parlamentu Europejskiego oraz Komisji), a także wprowadzenia do traktatów zasady subsydiarności.

4 maja 1990 r. rząd hiszpański zaproponował wprowadzenie pod obrady przyszłej konferencji międzyrządowej dotyczącej unii politycznej zagadnień związanych z uprawnieniami obywatela Unii Europejskiej. W kilkanaście dni później, 17 maja 1990 r., w Strasburgu z inicjatywy Parlamentu Europejskiego odbyła się konferencja międzyinstytucjonalna w sprawie unii politycznej, w której uczestniczyło dwunastu parlamentarzystów europejskich, dwunastu ministrów spraw zagranicznych, przewodniczący Komisji Europejskiej wraz z trzema swoimi reprezentantami. Dyskusji poddano tu zwiększenie kompetencji Parlamentu Europejskiego, definiowanie subsydiarności oraz włączenie parlamentów narodowych w proces integracji europejskiej. W konsekwencji Parlament Europejski 11 lipca 1990 r. uchwalił projekt konstytucji Unii Europejskiej na bazie projektu Altiero Spinello z 14 lutego 1984 r. Parlament przyjął też rezolucję w sprawie włączenia do traktatów zasady subsydiarności oraz raport dotyczący związków między Wspólnotami a parlamentami narodowymi. Szczególny akcent położono tu na potrzebę ich bezpośredniego wpływu na

przebieg integracji europejskiej. Do dyskusji w sprawie przyszłych reform włączyła się też Dania. W swym memorandum rząd tego kraju opowiedział się za wzmocnieniem polityki socjalnej i ochrony środowiska oraz za włączeniem subsydiarności do traktatów.

W październiku 1990 r. w sprawie przyszłej konferencji wypowiedziała się Rada Ministrów i Komisja Europejska. Opinie obu instytucji opowiadały za wzmocnieniem kompetencyjnym Wspólnot i ich instytucji, przełamaniem „deficytu demokracji”, ustanowieniem trzech filarów Unii oraz wspólną polityką monetarną. W konsekwencji 27–28 października 1990 r. odbyło się nadzwyczajne posiedzenie Rady Europejskiej w Rzymie. Miesiąc później także w Rzymie odbyła się konferencja przedstawicieli parlamentów narodowych państw członkowskich oraz Parlamentu Europejskiego, podczas której opowiedziano się za utworzeniem Unii Europejskiej organizowanej zgodnie z zasadami federalizmu. Była to wyraźny sygnał do podjęcia aktywności politycznej i dyplomatycznej zwolenników federalnego modelu integracji, szczególnie z Niemiec, Włoch i krajów Beneluksu.

Zanim szefowie państw i rządów krajów Wspólnot zebrali się 14 i 15 grudnia 1990 r. w Rzymie, zapoznali się z propozycją dotyczącą reformy Wspólnot, którą to w formie listu skierowali wspólnie prezydent Francois Mitterrand i kanclerz Helmut Kohl (6 grudnia 1990 r.) do premiera Włoch Giulio Andreottiego (w trakcie włoskiej prezydencji). Propozycje te dotyczyły m.in. rozszerzenia zakresu działania przyszłej Unii Europejskiej w stosunku do kompetencji, jakimi dysponowały Wspólnoty (chodziło m.in. o uwspólnotwienie polityki azylowej i zwalczania przestępczości zorganizowanej) oraz nowych rozwiązań dotyczących wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa.

W miarę zbliżania się konferencji na szczycie państw Wspólnot w Maastricht mnożyły się propozycje rozwiązań i projekty wspólnych dokumentów. Wymienić tu należy przede wszystkim: luksemburski projekt traktatu o unii politycznej z 15 kwietnia 1991 r., projekt holenderski z 24 września 1991 r. czy też kolejną wspólną inicjatywę Niemiec i Francji w postaci projektu traktatu w sprawie unii politycznej z 14 października 1991 r. Nie zmieniały one jednak zasadniczo kształtu proponowanych zmian. Ostateczny tekst Traktatu o Unii Europejskiej został wynegocjowany w dniach 9–10 grudnia 1991 r. w trakcie posiedzenia Rady Europejskiej w Maastricht²².

²² *Treaty on European Union*, EC Official Journal, C 191, 29.07.1992.

Mimo wielu ustępstw i kompromisów jednymi z najważniejszych jego postanowień (w ujęciu konstruktywistycznym) są prawa dla obywateli UE. Mówi się tu o wspólnym europejskim prawie w wyborach komunalnych, wspólnym prawie wyborczym do Parlamentu Europejskiego oraz wspólnym prawie petycji do tego parlamentu. Wzmacnia on też prawa obywateli UE do:

- powszechnego i zawodowego kształcenia,
- ochrony pracy i zdrowia,
- ochrony konsumenta.

Traktat z Maastricht poza tym redukował deficyt kontroli demokracji w UE. Wzmocnione zostały prawa Parlamentu Europejskiego. W procedurze decyzyjnej utworzono Komitet Pojednawczy do rozstrzygania sporów legislacyjnych między Radą UE a PE. Powołano Komitet Regionów, zapewniając większy wpływ regionalnym i lokalnym zbiorowościom na decyzje Wspólnot/UE.

Traktat z Maastricht potwierdzał gospodarczą, polityczną i społeczną równość wszystkich państw członkowskich, kładąc duży nacisk na kształtowanie systemu wzajemnej pomocy. Nie bez znaczenia, szczególnie w ujęciu konstruktywistycznym, były także postanowienia art. K.1 traktatu, w którym to do realizacji celów Unii (tych o niegospodarczym charakterze – co było wtedy niezwykle ważne), a w szczególności swobodnego przepływu osób, nie naruszając uprawnień Wspólnoty Europejskiej, państwa członkowskie uznały za przedmiot wspólnego zainteresowania takie dziedziny jak:

- polityka azylowa:
 - zasady regulujące przekraczanie przez osoby zewnętrznych granic państw i sprawowanie kontroli nad tym ruchem;
- polityka imigracyjna i polityka wobec obywateli państw trzecich:
 - warunki wjazdu i przemieszczania się obywateli państw trzecich na terytorium krajów członkowskich;
 - warunki pobytu obywateli państw trzecich na terytorium UE, włącznie z łączeniem rodzin i dostępem do rynku pracy;
 - walka z nielegalną imigracją, pobyt i praca obywateli państw trzecich;
- walka z narkomanią;
- zwalczanie nadużyć na skalę międzynarodową;
- współpraca sądowa w sprawach cywilnych;
- współpraca sądowa w sprawach karnych;
- współpraca celna;

- współpraca policyjna w celach zapobiegania i walki z terroryzmem, nielegalnym handlem narkotykami i innymi poważnymi formami międzynarodowej przestępczości, włącznie z pewnymi aspektami współpracy celnej.

III. WŁAŚCIWOŚCI STRUKTURALNE UNII EUROPEJSKIEJ PO TRAKTACIE Z MAASTRICHT

Z punktu widzenia praktyki integracyjnej przyjęcie Traktatu o Unii Europejskiej z Maastricht, dla którego etapem wstępnym był tak samo ważny Jednolity akt europejski, miało ustabilizować system integracyjny, przede wszystkim poprzez zrównoważenie jego składników ponadnarodowych elementami międzyrządowymi. Dowodem na to stał się podział Unii Europejskiej na tzw. ustrukturyzowane filary, wyrażony w dwóch nowych subsystemach integracji: wspólnej polityce zagranicznej i bezpieczeństwa oraz w wymiarze sprawiedliwości i sprawach wewnętrznych.

Postulowana w TUE kooperatywna współzależność między Unią Europejską (która osobowości prawnej nie uzyskała) a trzema Wspólnotami, pozostającymi oddzielnymi bytami politycznymi i prawnymi, okazała się z perspektywy czasu strukturalnie dysfunkcyjna. Unia Europejska od samego początku nie była bytem samodzielnym. Wywołało to reperkusje wewnątrzsystemowe, z którymi Unia nie może poradzić sobie do dziś. Dotyczyły one głównie nadrzędnej zasady, która decyduje i przesądza o wytwarzaniu i reprodukcji kształtu i wartości struktury UE, a przez to o instytucjonalnym usytuowaniu elementów w systemie integracyjnym. Państwa jako „panowie traktatów” nadal uznają Unię za zależną od nich, mając zasadniczy kłopot z akceptacją niezależności przede wszystkim Komisji Europejskiej i Trybunału Sprawiedliwości UE.

Problemem zasadniczym zarówno przed, jak i po Maastricht było także sformułowanie uniwersalnej treści struktury systemu UE, ukształtowanej ze zróżnicowanej wiedzy, idei, interesów i norm. Wszelkie jej „zagęszczanie” lub „rozmywanie”, a także przeciążanie ilościowe i jakościowe, jak się okazywało, prowadzi do zakłócania dynamiki integracji. Udowodniły to postanowienia kolejnych traktatów: zarówno amsterdamskiego, jak i nicejskiego. Nawet projekt Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy zaproponowany przez Konwent Europejski i następujący po nim traktat z Lizbony nie doprowadziły

do przełomu będącego „nowym początkiem” – właściwej i optymalnej społecznej strukturyzacji systemu integracji europejskiej.

Dla konstruktywizmu strukturalnego system Unii Europejskiej po traktacie z Maastricht to nie proces, a konstrukcja społeczna, na którą składają się takie jej elementy jak aktorzy systemowi (agenci) oraz czynniki ideacyjne (społecznie wytwarzane w ramach struktury). Należą do nich: idee, tożsamości, przekonania, orientacje, znaczenia, wyobrażenia (dyskursy), kultura i społeczne praktyki, wartości, reguły (normy), zasady i założenia, emocje, symbole, potrzeby i interesy²³.

Powyższe sformułowania prowadzą nas do przekonania, że zaburzone relacje w konstelacji „struktura – agent/agenci – struktura” wiążą się głównie z problemem sposobu wyjaśnienia symetrycznych i asymetrycznych zmian w systemie integracji po Maastricht. Unia Europejska z poziomu struktury wpływała i wpływa kreując (normotwórczo, stanowiąco), ideacyjnie i tożsamościowo na właściwości i cechy aktorów (agentów) integracji. W ten sposób byli i są oni społecznie konstruowani po to, aby system mógłby być przez nich rekonstruowany (reprodukowany). W konsekwencji podmioty sprawcze UE (agenci) nie pozostają systemowi „dłużni” – oddziałując zwrotnie, budują konsekwentnie kanały swego wpływu (zarówno o twórczym, jak i „roszczeniowym” charakterze) na jego strukturę – system ujmowany jako całość. Są oni jednocześnie „nośnikami” jak i „wytwórcami” zawartości struktury systemu. Prowadzi to do zjawiska pogłębionej współzależności między agentami i strukturą, a czasami także zależności (uzależnienia) agentów – aktorów integracji od społecznej struktury Unii Europejskiej, którą sami wcześniej wytworzyli. Nie zdając sobie często sprawy z tego, co wytworzyli lub jakie to przyniesie konsekwencje dla nich i systemu²⁴.

Struktura systemu Unii Europejskiej umożliwia agentom prowadzenie świadomej aktywności reformatorskiej. Z drugiej strony przyczyniać się może do świadomego/nieświadomego pogrążania systemu w atomizacji. Dzieje się tak wtedy, gdy struktura uzasadnia, a nawet wymusza, aktywność pozatraktatową (nieformalną). Jest to możliwe, gdyż TUE ma tylko ramowy charakter, a poza tym przebieg nieoczekiwanych zdarzeń w Europie i świecie niejednokrotnie wymuszał podejmowanie działań bez wyraźnych podstaw traktatowych (np. kryzys

²³ Por. A. Visvizi, *Interdyscyplinarność, konstruktywizm i emancypacja studiów europejskich*, w: J. Czapotowicz (red.), *Studia europejskie*, s.187 i nast.

²⁴ Por. i zob. A.E. Wendt, *The Agent-Structure Problem in International Relations Theory*, „International Organization” 1987, vol. 41, no. 3, s. 335–370.

w strefie euro, kryzys migracyjny, brexit, pandemia, zmiany klimatyczne, wojna w Ukrainie).

Jednostki systemu podlegają ciągłemu oddziaływaniu struktury, która nie ma jednak możliwości pełnego zapanowania nad ich ruchem. Aktorzy integracji europejskiej, mimo że pełnią rolę agentów struktury, pozostają nadal „wolnymi elektronami na uwięzi”, dysponującymi swobodą ruchu, która pozwala im wchodzić w wiele interakcji/transakcji o charakterze samoregulującym. Wymykają się w ten sposób spod kontroli, mimo że niejednokrotnie działania te podejmowane są dla dobra systemu (i struktury). Przykładem empirycznym takiego rozumienia rekonstrukcji (kulturowo-tożsamościowej) systemu i agentów niech będzie stan negocjacji międzyrządowych, który obserwowaliśmy w trakcie obu konferencji międzyrządowych poprzedzających podpisanie nowego traktatu w Maastricht. Prezydencja holenderska ze swymi projektami nowych traktatów napotkała na istotny opór nie tylko ze strony Danii i Wielkiej Brytanii, ale także Francji, co miało przesądzać znaczenie²⁵.

W tym przypadku, gdy struktura systemu nie była w stanie wygenerować idei oraz wspólnych koncepcji dla uratowania idei unii politycznej i unii gospodarczej i walutowej, agenci – aktorzy (agenci strukturalni) państwowi i instytucjonalni (supranarodowi i transnarodowi) zaczęli podejmować wiele indywidualnych nietrafionych „akcji” antykryzysowych. Oddziaływała na nich negatywnie ich własna autonomiczna struktura (podstruktura w strukturze systemu UE), która doprowadziła do paradoksalnej konsekwencji – powołania Unii Europejskiej bez nadawania jej osobowości prawnej. Ta kuriozalna sytuacja sprawiła, że UE uzyskała zdolność prawną, ale nie dysponowała zdolnością do czynności prawnych.

Konstruktywizm strukturalny pozwala też zrozumieć i wyjaśnić, że to zaburzony instytucjonalnie i merytorycznie przebieg konferencji międzyrządowych w okresie 1990–1991 sprawił, że mimo oporu ze strony Parlamentu Europejskiego struktura integracji społecznie uczestniczącej opierała się nadal na państwach narodowych (państwach członkowskich). Z drugiej strony traktat z Maastricht zmienił ich tożsamość i interesy, które zostały skanalizowane w wielu proceduralnych i instytucjonalnych ramach Unii Europejskiej. Tym samym struktura systemu TUE doprowadza do transformacji społecznych zachowań państw. Pod wpływem struktury rekonstruowała się ich nowa

²⁵ Zob. A. Skolimowska, *Konstruktywizm w studiach europejskich*, Oficyna Wydawnicza Łoś-graf, Warszawa 2013.

tożsamość. Odbywało się to poprzez proces polityzacji i europeizacji, który prowadził do redukcji anarchii i egoizmu w systemie integracyjnym opartym na logice „pomóż-sobie-sam” na rzecz „pomagamy-sobie-nawzajem” z ekspozycją solidarności i spójności systemowej.

Tak konstruowana społecznie w TUE wspólnota polityczna (wspólnota agentów) pozostaje do dziś w nierównowadze również ze względu na toczącą się tam rywalizację i walkę o wpływy między instytucjami publicznymi, państwowymi, prywatnymi, ponadnarodowymi (supra- i transnarodowymi) oraz międzyrządowymi. Kryzys i strukturalne napięcia wywoływane są ścieraniem się dwóch rodzajów ośrodków władzy. Po jednej stronie instytucje, organy i inne ciała Unii Europejskiej, definiowane jako supranarodowy/transnarodowy ośrodek polityczny, i po drugiej stronie państwa i ich narodowe centra władzy (w tym parlamenty narodowe).

Strukturalnie rzecz ujmując, Unia Europejska od czasu Maastricht posiada wkodowane w system stałe zaburzenia, będące efektem wielu „zgniłych” kompromisów, do których doszło w trakcie obu konferencji międzyrządowych. Opierają się one obecnie na następujących przekonaniach (wręcz stereotypach – kliszach):

- interes UE redukuje się do sumy interesów państw członkowskich, które *de facto* i *de iure* ubezwłasnowolniły Unię Europejską;
- istnieje brak symbiozy między polem polityki narodowej a polem polityki wspólnotowej;
- ewoluująca struktura władzy politycznej w systemie UE, powieliła błędy struktur politycznych w państwach narodowych, gdzie często rzeczywiste centra decyzji znajdują się poza kontrolą organów władzy;
- Komisja Europejska to głównie ponadnarodowa biurokracja, a państwa i tak nadal rządzą w systemie integracji, mając istotny wpływ na jego strukturę;
- społeczna struktura systemu UE i jej bogata wspólna treść kulturowa, tożsamościowa, ideowa i dyskursywna jest „niczym” w stosunku do potrzeby zbudowania świata każdego „dobrego” argumentu, który przybliży do zwycięstwa w kolejnych wyborach na poziomie narodowym. Zatem UE musi być traktowana jako „koziół ofiarny”.

ZAKOŃCZENIE

Integracja europejska po traktacie z Maastricht w swej trzydziestoletniej historii stała się zbiorowym aktem konstruktywnej woli wielu podmiotów integracji europejskiej, które dla wspólnego dobra i intere-

su zapragnęły zbudować jedyną w swoim rodzaju organizację gwarantującą im społeczne bezpieczeństwo, współpracę polityczną i rozwój gospodarczy. O jej oryginalności przesądził zaawansowany zbiór kompetencji, system negocjacyjno-decyzyjny z silną pozycją prawodawczą i polityczną instytucji Unii i Wspólnot Europejskich oraz rozbudowany zbiór instrumentów oddanych do ich dyspozycji. Stworzona została w swej istocie dynamiczna i ciągle rozwijająca się konstrukcja, poddawana ciągłej zmianie regulacyjnej i terytorialnej, a tym samym próbująca poszukiwać skutecznych odpowiedzi na wzrastającą różnorodność, fragmentaryczność i kryzysową dynamikę współczesnych wyzwań integracyjnych.

W systemie UE po Maastricht doszło do alokacji wewnątrzsystemowej państwa narodowego, ale także do jego transformacji. System integracyjny, przejmując do swego ustroju coraz więcej elementów systemu politycznego państwa, dzięki swemu oddziaływaniu stawał się też katalizatorem jego przemian i przeobrażeń. Doprowadziło to do istotnej zmiany w rozumieniu i roli państwa w ramach unijnych instytucji, szczególnie w Radzie Europejskiej i Radzie UE.

Pod wpływem TUE zmieniał i zmienia się nadal zakres władzy aktorów UE oraz ich udział w jej sprawowaniu. Różnorodne procedury, mechanizmy i regulacje – począwszy od uzyskania członkostwa, poprzez zarządzanie kompetencjami, na obywatelstwie UE kończąc – zmieniały prawo krajowe (w tym konstytucje), ale także funkcjonowanie wszystkich organów państwa członkowskiego i relacje między nimi.

Unia Europejska uformowała się po Maastricht w postaci funkcjonalnego systemu celowych powiązań oraz interakcji zachodzących pomiędzy jego elementami, który w zależności od wybranego kryterium i wpływu określonej zmiennej niezależnej lub zależnej ma charakter regionalny, ekonomiczno-polityczny, wielobiegunowy, multilateralny, transnarodowy, policentryczny, poliarchiczny, pluralistyczny i kooperacyjny. Jest to system demokratyczno-proceduralny, złożony, słabo sterowalny oraz charakteryzujący się ograniczoną otwartością i zaburzoną dynamiką. System ten symbolizuje wysoki poziom nasycenia współzależnościami oraz autonomiczności zachowań uczestników oraz ich zdolności do kontrolowania środowiska.

Tak skonstruowany system wyposażony jest w mechanizmy samoregulacji, samokontroli i przestrzegania stanowionych przez siebie reguł i norm. System ten samoczynnie dąży do minimalizacji niezależności swych uczestników: przede wszystkim państw i instytucji, co niejednokrotnie wywoływało ich opór i wewnątrzsystemową kontestację.

W efekcie wielu sprzeczności rzadko opiera się na spójnych celach i hierarchii permanentnie konstruowanych i rekonstruowanych preferencji. W tej sytuacji realne działania polityczne i ekonomiczne UE oraz reguły normatywne nie zawsze stanowią genetycznie i funkcjonalnie powiązaną całość.

W ujęciu konstruktywistycznym Unia Europejska po traktacie z Maastricht może być definiowana nie tylko z punktu widzenia systemu multipaństwowego, ale także systemu społecznego *sui generis*. Podstawą dla takiego podejścia jest założenie, że Unia w większym zakresie niż jakakolwiek inna struktura międzynarodowa wyszła poza granice poziomej współpracy międzypaństwowej. Sięgnęła także do kształtowania polityki zarówno w wymiarze pionowym, jak i w ramach przestrzennej struktury, w której państwa członkowskie są tylko jednym z poziomów wyłaniającego się systemu politycznego. Proces kreowania tej nowej przestrzeni społecznej czy też zwartego społecznie terytorium władzy i kompetencji charakteryzuje się dobrowolnym kształtowaniem i rozwojem wspólnego politycznego podejmowania decyzji oraz scalaniem państw i społeczeństw w oparciu o wspólne reguły i mechanizmy, ale także wartości i lojalność państw i ich obywateli w stosunku do Unii Europejskiej i jej instytucji. Stopień zaangażowania tego procesu ma przesądzający wpływ na uzyskiwanie i potwierdzanie demokratycznej legitymizacji systemu ustrojowego UE, który oparty jest na wielości tożsamości aktorów integracji – nabywanych i modyfikowanych.

O dualizmie strukturalnym Unii Europejskiej po Maastricht, ujmowanym z punktu widzenia systemu międzynarodowego i systemu społecznego, przesądził nowy sposób konstruowania integracji, w wyniku której państwom członkowskim zaczęły towarzyszyć niezależne instytucje, w tym supranarodowe (szczególnie Komisja, Trybunał, Parlament Europejski), stojące na straży wypełniania obietnic, postanowień i deklaracji treścią konkretnych reguł społecznych i norm prawnych. Instytucjom współkształtującym strukturę władzy integracyjnej towarzyszyły mechanizmy i instrumenty, które pozwoliły im na sprawne działanie, eliminowanie przeszkód oraz prowadzenie ciągłej korekty podejmowanych działań. Było to możliwe poprzez:

- dążenie do konsensusu (kompromisu);
- zmiany w kulturze organizacyjnej UE;
- odwołanie do powinności i odpowiedzialności społecznej;
- wzajemne uczenie się siebie nawzajem;
- koncentrację na wzajemnych korzyściach;

– stały proces deliberacji oraz socjalizacji i europeizacji (kreacja poczucia wspólnoty);

– kontestację i eurosceptycyzm, które pobudzały do permanentnych zmian (korekt wewnętrznych).

Unia Europejska jako konstrukcja społeczna nadal posiada cele i problemy, które w zgodzie z wolą uczestników integracji chce, powinna czy też musi rozwiązywać. Nie zawsze jednak dyskusje na temat zasad funkcjonowania i (docelowego) kształtu Unii (*finalite politique*) prowadzone są w racjonalnie uporządkowany sposób ze względu na konkretny, uznany przez wszystkich cel. Debata o koncepcjach funkcjonowania i kształcie Unii, jak również jej efekty w złożony sposób odzwierciedlają skomplikowaną i niestabilną strukturę interesów, preferencji i uprzedzeń podmiotów integracji europejskiej oraz możliwości efektywnego ich realizowania. Pozwala to sądzić, iż integracja europejska, szczególnie po traktacie z Maastricht opiera się nie tylko na racjonalności, ale także pozaracjonalnych przesłankach z zakresu studiów nad emocjami pozostających w sferze psychologii społecznej. Dlatego tak istotna stała się konstruktywistyczna analiza procesu perswazji w systemie UE, która prowadzi do uspołecznienia aktorów integracji oraz do zaakceptowania ich nowych (zmiennych) tożsamości i preferencji²⁶.

Przeprowadzona w analizie dynamika konstruowania UE w trakcie i po Maastricht pozwala na wyróżnienie całego szeregu czynników, które dotychczas pobudzały strukturalnie rzeczywistość integracyjną w zakresie jej intersubiektywnej ideowej i dyskursywnej natury. Należą do nich:

– potrzeba przetrwania projektu europejskiego dla realizacji ponadczasowych celów takich jak: bezpieczeństwo, dobrobyt, postęp cywilizacyjny, ochrona praw powszechnych;

– poszukiwanie formuły demokracji i konstytucji, a tym samym własnego statusu politycznego UE;

– wyeliminowanie hegemonii (dominacji) jednego podmiotu UE nad drugim;

– konieczność ciągłego uzasadniania motywów swego istnienia, szczególnie z punktu widzenia postrzegania integracji europejskiej przez państwa członkowskie i ich obywateli;

– doskonalenie rozwiązań integracyjnych wynikających z organizacji i zarządzania instytucjami i procedurami motywowane poszerzeniem zakresu kompetencyjnego Unii.

²⁶ J.T. Checkel, A. Moravcsik, *A Constructivist Research Program in EU studies?*, „European Union Politics” 2001, vol. 2, issue 2, s. 231 i nast.

Traktat z Maastricht w ujęciu konstruktywistycznym wytworzył złożoność, nad którą dziś już nikt nie panuje. Unia Europejska jest obecna dookoła nas, w bliższej i dalszej odległości. Działa na nią i w niej wiele sił, często o krzyżujących się wektorach. Jednostka ludzka, ale i wiele grup społecznych, nie jest już w stanie zrozumieć tego, co się w niej i z nią dzieje. Odczytywania jej złożoności nie nauczyła i nie uczy edukacja szkolna. Podobnie rzecz się ma z mediami. Nakładają się na to uwarunkowania społeczne, oparte na polaryzacji, populizmie, partykularnych interesach i wąskich perspektywach wielu zawodowych specjalizacji. A przecież od zrozumienia i akceptacji tego, co w Maastricht zaproponowano i wdrażano przez minionych trzydzieści lat, zależy przyszłość integracji europejskiej i sposób odpowiedzi UE na zagrożenia wewnętrzne i zewnętrzne. Zagrożenia te odnoszą się przede wszystkim do:

- przejrzystości (transparencji) systemu instytucjonalnego oraz decyzyjnego UE;
- poziomu akceptacji Unii przez obywateli i elity społeczne;
- zróżnicowanego poziomu kultury politycznej, prawnej i społecznej w państwach członkowskich;
- personalizacji działań integracyjnych (deficyt autorytetów i autentycznego europejskiego przywództwa);
- partycypacji i demokratycznej legitymizacji;
- zdolności do poszukiwania kompromisów i wspólnych preferencji;
- form społecznego przekazu na temat integracji i UE opartego na prawdzie, ale także półprawdach i kłamstwach (zafałszowaniach) prezentowanych aż w 24 językach Unii²⁷.

Nie bez znaczenia dla tego, jak oceniamy dziś Traktat o UE, jest także zrozumienie, że Unia Europejska zbyt długo (bo aż do 2009 r.) nie była samodzielnym podmiotem polityki zarówno wewnętrznej, jak i międzynarodowej. Wynikające z tego uprzedmiotowienie Unii wpływało i nadal wpływa na próby renacjonalizacji systemu sprawowania władzy i zarządzania kompetencjami przekazanymi przez państwa członkowskie na rzecz UE i jej instytucji. Tym samym coraz trudniejsze staje się utrzymanie zasady *permissive consensus*²⁸ – cichego przy-

²⁷ R. Metsola, *Europe has an opportunity for change*, „Fondation Robert Schuman Opinion”, 9.05.2022.

²⁸ Pojęcia „permissive consensus” po raz pierwszy w subdyscyplinie nauki o integracji europejskiej użyli Leon N. Lindbergh i Stuart A. Scheingold w latach 70. XX w. Zob. L.N. Lindbergh, S.A. Scheingold, *Europe's Would-be Polity: patterns of change in the European community*, Englewood Cliffs, New York 1970; Por. L. Hooghe, G. Marks, *A Post-functional Theory of European Integration: From Permissive Consensus to Constraining Dissensus*, „British Journal of Political Science” 2008, vol. 39, no. 1.

zwolenia (aprobaty, tolerancji) społeczeństw państw członkowskich dla dalszego rozwoju integracji europejskiej stymulowanego głównie przez proeuropejskiej elity²⁹. Z tego powodu „przyzwalający konsensus” zaczął ewoluować w stronę „ograniczającej niezgody” (*constraining dissensus*³⁰). Zostało to wywołane przez liczne błędy systemowe, wkodowane w system integracyjny w trakcie negocjacji traktatu z Maastricht, a także problemami z jego ratyfikacją³¹.

Skutkowało to przez lata strukturą, która reprodukowałą:

- niską sprawność i skuteczność systemu UE w zaspakajaniu potrzeb społeczeństw oraz rozwiązywaniu problemów i konfliktów pojawiających się w praktyce integracyjnej;
- nadmiar regulacji prawnych i „przeładowanie” systemu, a tym samym brak skuteczności i przejrzystości wynikający z centralizacji władzy integracyjnej, złożoności procedur decyzyjnych i liczby instrumentów;
- brak rozliczania z odpowiedzialności, rozproszonej pomiędzy instytucje i konkretne jednostki („winę” w UE ponosi zawsze jakaś instytucja/organ – nigdy konkretny człowiek);
- brak realnego europejskiego przywództwa politycznego i autorytetów;
- niczym nieograniczona biurokratyzacja instytucji publicznych;
- „intelektualny deficyt” debat związanych z poszukiwaniem „impulsów legitymizacyjnych”, tak potrzebnych Unii Europejskiej;
- brak nowego spoiwa dla idei wspólnej Europy, która jak żaden inny kontynent charakteryzuje się bezustanną rywalizacją pomiędzy narodami;
- problemy z budowaniem tożsamości europejskiej z przekonującą perspektywą wspólnej przyszłości, opartą na świadomości wspólnego politycznego losu, z odwołaniem do historii i kultury, wspólnej pamięci i doświadczeń, ale i wspólnego europejskiego interesu³².

²⁹ A. Hurrelmann, *European Democracy, the 'Permissive Consensus' and the Collapse of the EU Constitution*, „European Law Journal. Review of European Law in Context” 2007, vol. 13, issue 3, s. 343–359.

³⁰ Inspiracja: A. Maatsch, *End of „Permissive Consensus”: New Patterns of EU Contestation by the Mainstream and Radical Political Parties*, ECPR General Conference Reykjavik, 25–27 August 2011. Zob. S.B. Hobolt, J. Tilley, *Blaming Europe? Responsibility Without Accountability in the European Union*, Oxford University Press, Oxford 2015.

³¹ W pierwszym referendum w 1992 r. Duńczycy odrzucili traktat, jednak rok później niewielką przewagą głosów zaakceptowali go. Do tego doszła antyunijna kampania referendalna w 1992 r. we Francji. Istotny był też wyrok niemieckiego Federalnego Trybunału Konstytucyjnego z października 1993 r. w sprawie konstytucyjności ustawy ratyfikującej traktat z Maastricht.

³² Z. Czachór, *Zmiany...*, s. 166–167.

BIBLIOGRAFIA

Dokumenty/źródła prawne:

Traktat o Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana), Dz. Urz. UE, C 326, 26.10.2012.

Treaty on European Union, EC Official Journal, C 191, 29.07.1992.

Opracowania/monografie/artykuły naukowe:

Berger P.L., Luckmann T., *Spoleczne tworzenie rzeczywistości*, tłum. J. Niżnik, PWN, Warszawa 1983.

Checkel J.T., *Constructivism and EU Politics*, w: K.E. Jørgensen, M.A. Pollack, B. Rosamond (eds.), *The Handbook of European Union Politics*, London–Thousand Oaks–New Delhi 2007.

Checkel J.T., *Constructivist approaches to European integration*, „ARENA and Department of Political Science University of Oslo Working Paper”, No. 06, February 2006.

Checkel J.T., Moravcsik A., *A Constructivist Research Program in EU studies?*, „European Union Politics” 2001, vol. 2, issue 2.

Christiansen T., Jørgensen K.E., Wiener A., *The Social Construction of Europe*, „Journal of European Public Policy” 1999, vol. 6, no. 4.

Czachór Z., *Kryzys i zaburzona dynamika Unii Europejskiej*, Elipsa, Warszawa 2013.

Czachór Z., *Zmiany i rozwój w systemie Unii Europejskiej po traktacie z Maastricht*, Atla 2, Wrocław 2004.

Czaputowicz J., *Potencjał konstruktywizmu w wyjaśnieniu integracji europejskiej*, w: J. Czaputowicz (red.), *Zastosowanie konstruktywizmu w studiach europejskich*, Wydawnictwa UW, Warszawa 2016.

Diez T., *Europe as a Discursive Battleground: Discourse Analysis and European Integration Studies*, „Cooperation and Conflict” 2001, vol. 36, no. 1.

Diez T., *Speaking Europe: The Politics of Integration Discourse*, w: T. Christiansen, K.E. Jørgensen, A. Wiener (eds.), *The Social Construction of Europe*, SAGE Publications, London 2001.

Gierycz M., *Chrześcijaństwo – zapomniany warunek integracji europejskiej. Perspektywa politologiczna*, w: J. Kulska (red.), *Oblicza pojednania. Faces of reconciliation*, Wydawnictwo Uniwersytetu Opolskiego, Opole 2016.

Haas P.M., *Introduction: Epistemic Communities and International Policy Coordination*, „International Organization” 1992, vol. 46, no. 1 – *Knowledge, Power, and International Policy Coordination*.

Hobolt S.B., Tilley J., *Blaming Europe? Responsibility Without Accountability in the European Union*, Oxford University Press, New York 2014.

- Hooghe L., Marks G., *A Postfunctionalist Theory of European Integration: From Permissive Consensus to Constraining Dissensus*, „British Journal of Political Science” 2008, vol. 39, no. 1.
- Hurrelmann A., *European Democracy, the ‘Permissive Consensus’ and the Collapse of the EU Constitution*, „European Law Journal. Review of European Law in Context” 2007, vol. 13, issue 3.
- Kothamaki N., *Pojęcie legitymizacji demokratycznej w interpretacji konstruktywistycznej*, „Przegląd Sejmowy” 2018, nr 1(144).
- Lindbergh L.N., Scheingold S.A., *Europe’s Would-be Polity: patterns of change in the European community*, Englewood Cliffs, New York 1970.
- Ławniczak K., *Potencjał konstruktywizmu w studiach nad Unią Europejską*, w: J. Czaputowicz (red.), *Studia europejskie. Wyzwania interdyscyplinarności*, Warszawa 2014.
- Maatsch A., *End of “Permissive Consensus”: New Patterns of EU Contestation by the Mainstream and Radical Political Parties*, ECPR General Conference Reykjavik, 25–27 August 2011.
- Metsola R., *Europe has an opportunity for change*, „Fondation Robert Schuman Opinion”, 9th May 2022.
- Moravcsik A., *Debating approaches to European integration. Constructivism and European integration: a critique*, w: T. Christiansen, A. Wiener, K.E. Jørgensen (eds.), *The Social Construction of Europe*, SAGE Publications, London 2001.
- Moravcsik A., *Is something rotten in the state of Denmark? Constructivism and European integration*, „Journal of European Public Policy” 1999, vol. 6, issue 4, Special Issue.
- Reus-Smit C., *Konstruktywizm*, w: S. Burchill (red.), *Teorie stosunków międzynarodowych*, Książka i Wiedza, Warszawa 2006.
- Risse-Kappen T., *Exploring the Nature of the Beast: International Relations Theory and Comparative Policy Analysis Meet the European Union*, „Journal of Common Market Studies” 1996, vol. 34, no. 1.
- Skolimowska A., *Konstruktywizm w studiach europejskich*, Oficyna Wydawnicza Łoś-graf, Warszawa 2013.
- Visvizi A., *Interdyscyplinarność, konstruktywizm i emancypacja studiów europejskich*, w: J. Czaputowicz (red.), *Studia europejskie. Wyzwania interdyscyplinarności*, Wydział Dziennikarstwa i Nauk Politycznych Uniwersytet Warszawski, Warszawa 2014.
- Weber M., *Racjonalność, władza, odczarowanie*, Wydawnictwo Poznańskie, Poznań 2011.
- Wendt A., *The Agent-Structure Problem in International Relations Theory*, „International Organization” 1987, vol. 41, no. 3 (Summer).
- Wendt A., *Spoleczna teoria stosunków międzynarodowych*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2010.

Wiener A., *In the Eye of the Beholder: A Sociology of Knowledge Perspective on Norm Transfer*, „Journal of European Integration” 2015, vol. 37, no. 2.

Ziółkowska J., *Rola parlamentów narodowych we wzmacnianiu demokratycznej legitymizacji Unii Europejskiej po Traktacie z Lizbony*, Praca doktorska, Instytut Studiów Politycznych Polskiej Akademii Nauk, Warszawa 2017.