

Politeja

Nr 1(88/1), 2024, s. 157-174

<https://doi.org/10.12797/Politeja.20.2024.88.1.10>

Licencja: CC BY-NC-ND 4.0

**Janusz RUSZKOWSKI** 

Jean Monnet Chair ad Personam, Uniwersytet Szczeciński

janusz.ruszkowski@usz.edu.pl

# STAŁA WSPÓŁPRACA STRUKTURALNA (PESCO) JAKO PRZYKŁAD DYFERENCJALIZMU EKSPERYMENTALNEGO W UNII EUROPEJSKIEJ

## ABSTRACT Poland in the European Union Towards Eurosceptic Self-Isolation

By joining the European Union on 1 May 2004, Poland symbolically finalized the transformation process from the position of a nation state (NS) towards a member state (MS). The European Union Member States, in addition to being the main actors of the integration process, are also affected by various natural centrifugal forces in this atypical international organization. It results from selfishness and particularism of the states as well as from natural national self-interests, on which stable national preferences are clearly defined and exposed by member states. From the perspective of the transformation process of Poland as the largest and most important EU member state located in Central and Eastern Europe, we can distinguish two periods:

1. 2004-2015. At that time, Poland strongly supported the European Commission (EC) and the Community method, which gives the EC a central role in the decision-making process. This period can be defined by the process of transition from a nation state to a Member State.
2. From 2015, when Poland was ruled by anti-liberal and more Eurosceptic government. This period, in turn, can be defined by the hybrid accumulation of features of a national state and a Member State, which makes us deal with a national member state (NMS). However, the tendency that can be observed runs in the direction of a backward transformation from a Member State to a nation-state. The subject of this study is only the second period in the European policy of Poland expressed by the accumulation of the features of NS and MS with a ten-

dency in the reverse direction of transformation from a Member State to a nation-state. The main research thesis focuses on the statement that after 2015 Poland in the European Union drifts towards Eurosceptic self-isolation.

**Keywords:** Permanent Structured Cooperation, experimental differentialism, European Union

**Słowa kluczowe:** Stała Współpraca Strukturalna, dyferencjalizm eksperymentalny, Unia Europejska

## UWAGI METODOLOGICZNE

Wspólna polityka bezpieczeństwa i obrony (*Common Security and Defence Policy* – CSDP) Unii Europejskiej jest relatywnie słabo uwspólnotowiona, tzn. wiele kwestii szczegółowych dotyczących tej polityki sektorowej rozstrzyga się w wyniku uzgodnień międzyrządowych pomiędzy państwami członkowskimi, a nie w wyniku decyzji ponadnarodowych, podejmowanych na poziomie instytucji UE. Tym samym także reformy tej polityki są przedmiotem negocjacji i targów pomiędzy 27 krajami członkowskimi. Trudno jednak o zgodę w tak dużej grupie przedstawicieli rządów, dlatego proces reformowania kwestii dotyczących obrony i wojska w UE jest trudny, powolny i różnicowany wewnętrznie.

Można jednak wskazać na próby zmian w tej polityce inicjowane nieco inaczej, tzn. w małych grupach państw chcących integrować się szybciej i głębiej, bez oglądania się na pozostałe kraje członkowskie. Takim sposobem na zmiany, które mogą doprowadzić do bardziej pogłębionej transformacji UE, jest zróżnicowana integracja (*differentiated integration* – DI).

W podjętym badaniu kluczowa będzie jednak inna odmiana zróżnicowania, jaką jest dyferencjalizm eksperymentalny (*experimental differentialism* – ED)<sup>1</sup>, który stwarza możliwości wczesnego testowania nowych rozwiązań integracyjnych, mogących potencjalnie stać się powszechną praktyką integracyjną i wywoływać konsekwencje dla całego systemu politycznego UE, a nawet zmieniać kierunek jej rozwoju.

Celem opracowania jest zbadanie, w jakim stopniu stała współpraca strukturalna (*Permanent Structured Cooperation* – PESCO) wykazuje cechy eksperymentalnego dyferencjalizmu i czy może stać się powszechnie akceptowalną praktyką integracyjną oraz nowym elementem „twardej”, czyli jednolitej ścieżki integracyjnej, która nie tylko wskazuje kierunek rozwoju UE, ale także pozwala wprowadzać zmiany do procesu integracji oraz podaje nam kolejne odpowiedzi dotyczące przyszłego kształtu politycznego UE (*finalité politique*).

<sup>1</sup> Por. B. Leruth, *Experimental Differentiation as an Innovative Form of Cooperation in the EU: Evidence from the Nordic Battlegroup*, „Contemporary Security Policy” 2023, vol. 44, nr 1.

Zróznicowane formy integracji są inicjowane przez państwa członkowskie UE, które kładą nacisk na negocjacje mające ułatwić realizację wcześniej założonych celów, dlatego też głównymi paradygmatami teoretycznymi wykorzystywanymi w procesie wyjaśnienia jest liberalna międzyrządowość (*liberal intergovernmentalism* – LIG) oraz nowa międzyrządowość (*new intergovernmentalism* – NIG), gdyż obie teorie są państwowcentryczne (*state centric*). LIG przekonuje, że przebieg procesów integracji zależy od oczekiwanych korzyści ze współpracy i ma wywołać określone, wcześniej założone konsekwencje. Dlatego kraje członkowskie – zarówno angażujące się w zróżnicowaną integrację, jak i sceptyczne wobec takich form jej pogłębiania lub rozszerzania – kierują się z jednej strony logiką korzyści (*logic of benefits* – LoB), a z drugiej strony logiką konsekwencji (*logic of consequences* – LoC). Liberalna międzyrządowość dostrzega, że współpraca międzynarodowa jest ekskluzywnym produktem liderów narodowych<sup>2</sup>. Z kolei NIG proponuje połączoną analizę mikroinstytucjonalnych procesów decyzyjnych w UE z dynamiką integracji, czym różni się od liberalnej międzyrządowości (LIG), która przykładała relatywnie małą wagę do dynamiki wewnątrzinstytucjonalnej<sup>3</sup>. Takie podejście ewidentnie tłumaczy podejmowanie punktowych inicjatyw zróżnicowanej integracji, które mogą nadawać dynamikę integracyjną lub dezintegracyjną. NIG z jednej strony akceptuje fakt, że przebieg i charakter integracji europejskiej może fundamentalnie się zmienić, a z drugiej strony dostrzega możliwość integracji bez tradycyjnych form delegowania, przez co toleruje zróżnicowaną integrację, która może pogłębiać lub/i rozszerzać integrację bez takiego delegowania, a jednocześnie może zmieniać trajektorię integracji.

## ZRÓŻNICOWANA INTEGRACJA JAKO BAZA DYFERENCJALIZMU EKSPERYMENTALNEGO

Zróznicowana integracja posiada cechy charakterystyczne odróżniające ją od integracji jednolitej (*uniform integration* – UI) i decydujące o specyfice tego typu współpracy, do których należy zaliczyć: fakultatywność w decyzjach, przejściowość w czasie, partialność, czyli częściowość w zasięgu (tak przedmiotowym, jak i podmiotowym), oraz asymetryczność wobec otoczenia w systemie. Zróznicowana integracja jest więc rodzajem asymetrycznej transakcji w zredukowanej formie (grupie państw lub określonym przedmiocie współpracy), która dla krajów ją inicjujących ma zmniejszyć koszty działania i osiągania pożądaných rezultatów. Taka transakcja jest łatwiejsza do przeprowadzenia w mniejszej grupie państw. Zatem o ile jednolita integracja jest linearna i polega na jednakowym dla wszystkich państw członkowskich podążaniu po **ścieżce integracyjnej** (*path dependence*), o tyle zróżnicowana integracja jest nieliniarna, stanowi bowiem odstępstwo od ścieżki integracyjnej z udziałem mniejszej grupy państw członkowskich.

<sup>2</sup> L. Hooghe, G. Marks, *Grand Theories of European Integration in the Twenty-First Century*, „Journal of European Public Policy” 2019, vol. 26, nr 8, s. 1115-1116.

<sup>3</sup> *The New Intergovernmentalism. States and Supranational Actors in the Post-Maastricht Era*, red. Ch.J. Bickerton, D. Hodson, U. Puetter, Oxford 2015, s. 40.

Źródła i fazy związane z pojawieniem się oraz rozwojem inicjatyw opartych na zróżnicowanej integracji pozwalają na wyłonienie dwóch generalnych modeli zróżnicowania. Pierwszy model DI odnosi się do sytuacji, gdy wszystkie państwa UE uczestniczą we wspólnym działaniu, ale istnieją odstępstwa, wyjątki lub różnice w ramach wspólnych standardów z powodów instrumentalnych lub konstytucyjnych (np. wyłączenie Polski z ustaleń dotyczących neutralności klimatycznej). Drugi model DI polega na inicjowaniu wąskich koalicji chętnych państw w celu podjęcia prób ukierunkowanych na pogłębioną i wzmocnioną współpracę w obszarach dotąd słabo zintegrowanych lub w ogóle nieobjętych integracją. Ten model punktowej inicjatywy integracyjnej może stać się rozwiązaniem ogólnounijnym. Suma takich punktowych prób może nadawać zmienną dynamikę (zarówno pozytywną, jak i negatywną) całemu procesowi integracji.

Inicjalnie zróżnicowana integracja ma najczęściej charakter przejściowy, choć jej skutki mogą być trwałe<sup>4</sup>, i odnosi się do wszelkich różnic w integrowaniu państw czy też regionów (np. w poziomie ich europeizacji, w zmianach wynikających z rozszerzeń czy rewizji traktatów z konsekwencjami dla całego systemu politycznego UE). Nowe kraje członkowskie są mniej zainteresowane DI, gdyż widzą w niej zagrożenie podziałami w UE, które mogą prowadzić do marginalizacji lub do niesprawiedliwego traktowania takich państw. Jeżeli dodatkowo w nowych krajach członkowskich władzę obejmują rządy eurosceptyczne, które albo ideologicznie sprzeciwiają się pogłębianiu czy rozszerzaniu integracji, albo obawiają się wewnątrz krajowego oporu wobec takich procesów, wówczas same generują rozwiązania wyłączające, czyli uruchamiają zróżnicowaną integrację przez wyłączenia (derogacje, okresy przejściowe itd.), przeciwko której wcześniej występowały. Ale tego typu autozróżnicowanie powoduje, że takie kraje tracą wpływy<sup>5</sup>, gdyż same stawiają się na zewnątrz procesów przyspieszających integrację. Reakcja na zróżnicowaną integrację rządów eurosceptycznych w krajach członkowskich UE jest dobrą wskazówką pokazującą tempo i zakres zmian w procesie integracji. To jest miernik tego, jak daleko zaszła integracja europejska, w którym kierunku zmierza i czy podąża po obranej ścieżce. Dla takich państw członkowskich pewnym rozwiązaniem może być polityka najniższego wspólnego mianownika (*lowest common denominator policies* – LCDP)<sup>6</sup>, czyli ustalenie minimalnych warunków wspólnych, które pozwolą zaaprobować zróżnicowane rozwiązania. LCDP jest więc próbą ujednolicenia zróżnicowanej integracji, czyli może tym samym stać się narzędziem przekierowującym zróżnicowaną integrację na jednolitą ścieżkę.

Z kolei stare kraje członkowskie są bardziej odważne i zdeterminowane w podejmowaniu inicjatyw zróżnicowanej integracji, co daje im także swoiste pierwszeństwo w narzucaniu kierunków zmian i rozwiązań, które integrację przyspieszają i/lub pogłębiają.

<sup>4</sup> W niektórych sytuacjach zróżnicowana integracja już inicjalnie, czyli w swoich załączkach, może mieć charakter stały (np. w przypadku stałego wyłączenia Danii z obszaru euro).

<sup>5</sup> C.B. Jensen, J.B. Slapin, *Institutional Hokey-Pokey: The Politics of Multispeed Integration in the European Union*, „Journal of European Public Policy” 2012, vol. 19, nr 6, s. 779.

<sup>6</sup> L. Tsoukalis, *In Defence of Europe. Can the European Project Be Saved?*, Oxford 2016, s. 199.

Zróznicowana integracja umacnia siłę i pozycję przetargową państw inicjujących nowe rozwiązania prointegracyjne.

Kraje inicjujące zróżnicowane formy integracji (a *de facto* robią to ich rządy) kierują się z jednej strony logiką korzyści, a z drugiej strony logiką konsekwencji. Obie logiki są zakorzenione w paradygmacie liberalnej międzyrządowości (LIG) oraz nowej międzyrządowości (NIG), gdyż inicjowane są przez rządy kilku państw członkowskich. Zachowanie tych państw jest podyktowane kalkulacją o przewidywanych pozytywnych konsekwencjach, które początkowo mogą się ujawnić tylko w tej grupie inicjujących, ale docelowo mogą przełożyć się na całą UE. Potencjalne jednakowe korzyści dla tzw. państw chętnych lub państw jednakowo myślących (*logic of equating benefits* – LEB) to nowe lub innowacyjne rozwiązania, dotąd niestosowane, wraz z którymi mogą pojawić się nowe efekty (np. eksperymentalne zniesienie granicy pomiędzy Niemcami a Francją w 1984 r. ujawniło korzyści dla obu państw na tyle atrakcyjne i obiecujące, że rok później podobne rozwiązanie przyjęły także Belgia, Holandia i Luksemburg). Z kolei logika konsekwencji niemal immanentnie wpisuje się w zróżnicowaną integrację, gdyż albo przynosi ona konsekwencje prointegracyjne, albo dezintegracyjne dla UE. W przypadku, gdy inicjatywa spełniająca kryteria zróżnicowanej integracji nie przyjmie się, wówczas konsekwencje dla UE mogą nie wystąpić. Jest to trzeci potencjalnie możliwy scenariusz pojawienia się eksperymentalnych testów we wczesnej fazie zróżnicowanej integracji.

W zróżnicowanej integracji (DI) można wyróżnić kilka faz.

**Faza *pre-DI*.** W UE pojawiają się tendencje do wywoływania zróżnicowanej integracji w celu testowania inicjatyw mogących służyć takim fakultatywnym i przejściowym formom współpracy. Z takim postulatem występuje np. Parlament Europejski w rezolucji z dnia 17 stycznia 2019 r. w sprawie zróżnicowanej integracji, uważający za istotne opracowanie narzędzi w ramach prawa UE i ustanowienie budżetu w celu testowania inicjatyw transgranicznych w obrębie Unii dotyczących spraw leżących w ogólnym interesie Unii, które to inicjatywy mogłyby ostatecznie przybrać formę wniosków ustawodawczych lub inicjatyw w zakresie wzmocnionej współpracy<sup>7</sup>. Jest to tendencja do działań poprzedzających DI (*pre-DI*), sprawdzających jej potencjalny wpływ, a nawet ją wywołujących.

**Faza *DI out* lub *DI in*.** W Unii Europejskiej można zauważyć dwa zjawiska powiązane ze zróżnicowaną integracją: (1) zainicjowanie zróżnicowanej współpracy jest samym w sobie działaniem ekskluzywnym, najczęściej lokującym się poza systemem prawnym UE (*out*) i będącym odejściem od ścieżki (np. konwencja z Prüm), ale także (2) mogącym już w momencie powstania inicjatywy zróżnicowanej integracji lokować się w systemie prawnym UE (*in*), czyli pozostającym na ścieżce (np. francusko brytyjski *Lancaster House Treaty* – LHT).

**Faza *DI out-back*.** Powrót DI do systemu UE, z pogłębioną formą współpracy, w tym włączenie do prawa UE dotyczy oczywiście tylko form *DI out*, czyli takich, które

<sup>7</sup> Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 17 stycznia 2019 r. w sprawie zróżnicowanej integracji, 2018/2093/INI, pkt 20.

zostały podjęte w UE, ale poza jej systemem prawnym i poza jej ścieżką integracyjną. Pkt 17 rezolucji Parlamentu Europejskiego z 17 stycznia 2019 r. sugeruje nawet ustanowienie specjalnej procedury, która umożliwiałaby – po upływie określonej liczby lat, gdy wzmocniona współpraca została podjęta przez pewną liczbę państw stanowiących większość kwalifikowaną w Radzie i po uzyskaniu zgody PE – włączenie postanowień przyjętych w wyniku wzmocnionej współpracy do dorobku prawnego UE (*acquis communautaire*)<sup>8</sup>. Nie ulega wątpliwości, że taki proces przyczynia się do rozlewania integracji europejskiej (*spill over*).

**Faza DI *out-no-back*.** Zainicjowanie odmiennego sposobu integracji poza ustalonymi reżimami w Unii Europejskiej (*out*) i poza jej prawem nie musi wiązać się z powrotem do tych reżimów (*no-back*). Taka zróżnicowana integracja pozostaje poza ścieżką integracyjną UE (często tylko w zakresie objętym reżimem, z którego została wyłączona). Przykładem takiego rozwiązania jest stałe wyłączenie Danii z udziału w obszarze euro, a także stałe odstępstwo dla Danii zakazujące zakupu drugich domów przez osoby niebędące Duńczykami (protokół nr 16 w sprawie nabywania własności w Danii, w 1992 r. dołączony do *Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską*). Konwencja z Prüm została natomiast włączona do dorobku prawnego UE, co sprawiło, że wspomniane pominięcie miało charakter przejściowy. Podobna sytuacja miała miejsce w przypadku porozumienia z Schengen<sup>9</sup>.

Zróżnicowana integracja jest elementem systemu politycznego Unii Europejskiej, na który może wywierać wieloraki wpływ. Tym samym możemy ją określać mianem dyferencjalizmu systemowego, czyli zróżnicowania systemowego<sup>10</sup>, które ma także podstawy zawarte w systemie prawa wspólnotowego. Artykuł 20 *Traktatu o Unii Europejskiej* (TUE)<sup>11</sup> poświęcony został wzmocnionej współpracy, która jest odmianą zróżnicowanej integracji, z kolei art. 42 ust. 6 TUE oraz art. 46 regulują stałą współpracę strukturalną<sup>12</sup>.

Dyferencjalizm to zróżnicowanie systemowe, tworzące pewną hierarchię (awangarda i kraje z opcją *out*), pokazujące swoisty ekskluzywizm, a także pluralizujące działania (np. współpracę w mniejszych grupach), co jest szczególnie widoczne w przypadku podejmowania inicjatyw obejmujących integrację w tych obszarach UE, które są słabo zintegrowane lub wymagają przyspieszenia integracji.

Dyferencjalizm systemowy może przybierać różne formy. Może on być np. autodyferencjalizmem (*self-differentialism* – SD), czyli unilateralną i świadomą formą kreowania odstępstw oraz wykluczania się z form współpracy jednolitej przez dane państwo

<sup>8</sup> Tamże, pkt 17.

<sup>9</sup> J. Ruszkowski, *Podstawy ontologii zróżnicowanej integracji*, [w:] *Europa wielu prędkości. Problemy, wyzwania, konsekwencje*, red. M. Golińczak, R. Klementowski, Wrocław–Warszawa 2021, s. 19.

<sup>10</sup> Por. M. Bunge, *Matter and Mind. A Philosophical Inquiry*, Dordrecht 2010, s. 9, *Boston Studies in The Philosophy and History of Science*, vol. 287; tenże, *Treatise on Basic Philosophy*, vol. 4: *Ontology II: A World of Systems*, Dordrecht 1979.

<sup>11</sup> *Traktat o Unii Europejskiej*, wersja skonsolidowana, Dz. Urz. UE 2016, C 202.

<sup>12</sup> Do tego należy dodać niemającą sankcji prawnej, ale posiadającą znaczenie polityczne *Rezolucję Parlamentu Europejskiego z dnia 17 stycznia 2019...*



członkowskie UE. Takie zachowania państw można zauważyć chociażby w sytuacji odrzucania implementacji regulacji UE na poziomie narodowym. Przyczyną takiego działania mogą być eksponowane interesy narodowe, egoizm czy nacisk elektoratów.

Systemowa zróżnicowana integracja może także przybrać kształt dyferencjalizmu eksperymentalnego (*experimental differentialism* – ED), który polega na pilotażowym testowaniu rozwiązań o ograniczonym zakresie przedmiotowym w bardzo małej grupie państw.

W końcu, gdy zróżnicowana integracja w systemie UE polaryzuje się, wówczas możemy mówić o metadyferencjalizmie (*meta-differentialism* – MD). Przykładem MD jest utworzenie grup bojowych (*Battlegroups*) w ramach Unii Europejskiej, które są inicjatywą zróżnicowaną (początkowo w tej inicjatywie nie brały udziału Malta, Austria, Dania oraz Irlandia<sup>13</sup>), a następnie kolejne zróżnicowanie tej inicjatywy przez jej wyjście poza UE i zaproszenie do współpracy w ramach tychże grup Norwegii, Turcji oraz Ukrainy<sup>14</sup>.

## ISTOTA DYFERENCJALIZMU EKSPERYMENTALNEGO

Dyferencjalizm eksperymentalny jest wczesną formą zróżnicowanej integracji (w fazie *pre-DI*) o charakterze pilotażowym, która ma na celu przetestowanie nowych rozwiązań integracyjnych, często punktowych, o małej skali lub z niezbyt szerokim zasięgiem funkcjonalnym i przedmiotowym (*micro level* ED), inicjowanych na obszarach dotąd niezintegrowanych lub słabo zintegrowanych. ED może pojawiać się w ramach systemu prawnego Unii Europejskiej (*in*), ale częściej występuje poza tym systemem (*out*). Można zatem z dużą dozą pewności stwierdzić, że dyferencjalizm eksperymentalny jest czymś innym jak znanym już w studiach europejskich wczesnym testem w pierwszej fazie zróżnicowanej integracji, zwanej *pre-DI*<sup>15</sup>. Z praktyki integracyjnej wynika, że w UE pojawiają się oddolne tendencje do wywoływania zróżnicowanej integracji w celu testowania inicjatyw mogących służyć takim fakultatywnym i przejściowym formom współpracy. Z takim postulatem występuje np. Parlament Europejski w cytowanej już powyżej rezolucji z dnia 17 stycznia 2019 r. w sprawie zróżnicowanej integracji, która zakładającej testowanie wczesnych form współpracy transgranicznej, które mogłyby

<sup>13</sup> W 2006 r. deklarację przystąpienia do współpracy w ramach grup bojowych złożyła Irlandia. Oznacza to, że państwa z opcją *out* przystępowały do tej inicjatywy, co świadczy o rozszerzaniu się zróżnicowanej integracji na inne kraje członkowskie UE.

<sup>14</sup> W 2007 r. Norwegia została zaproszona do Nordyckiej Grupy Bojowej, a Ukraina do Wyszehradzkiej Grupy Bojowej. W tym samym roku także Turcja otrzymała propozycję ze strony Włoch do współpracy w ramach morskiej grupy bojowej (wraz z Hiszpanią, Grecją i Portugalią). Grupy Bojowe Unii Europejskiej nadal pozostają formą zróżnicowanej integracji, gdyż poza tą współpracą pozostają Malta oraz Dania. Procesy, które pojawiły się w ramach tych grup, pozwalają zidentyfikować dwa kierunki zróżnicowanej integracji. Pierwszy kierunek to rozszerzenie wewnątrz UE na inne kraje członkowskie z opcją *out* (jest to forma europeizacji zróżnicowanej). Drugi – to rozszerzenie na zewnątrz UE, które jednocześnie jest formą europeizacji *ad extra*.

<sup>15</sup> J. Ruskowski, *Podstawy ontologii...*, s. 19.

stać się podstawą inicjatyw legislacyjnych w zakresie wzmocnionej współpracy<sup>16</sup> i rozszerzyć zakres dorobku prawnego UE. Jest to tendencja do eksperymentalnych działań poprzedzających DI (*pre-DI*), sprawdzających jej potencjalny wpływ, a nawet ją wywołujących. Doskonałym przykładem dyferencjalizmu eksperymentalnego jest porozumienie z Saarbrücken, które zawarły Francja i Niemcy w 1984 r., znoszące „na próbę” kontrole graniczne pomiędzy obu państwami. To porozumienie miało pilotażowy i testowy charakter dla podpisanego rok później porozumienia z Schengen i dla całej strefy Schengen.

Konstytutywnym elementem dyferencjalizmu eksperymentalnego jest eksperyment, czyli test pilotażowy o charakterze punktowym, który inicjuje zróżnicowane rozwiązanie odbiegające od systemowej integracji jednolitej podążającej po ścieżce. Taki eksperyment na wejściu (*input*) wprowadza konkretną propozycję nowego, innowacyjnego rozwiązania integracyjnego. Z kolei na wyjściu (*output*) przynosi on nowy efekt, a w sytuacji, gdy się nie przyjmie i nie zostanie zaakceptowany, staje się obojętny dla integracji wewnątrz UE.

Benjamin Leruth wiąże semantycznie dyferencjalizm eksperymentalny z eksperymentalnym zarządzaniem publicznym (*experimental governance*) oraz ze zróżnicowaną współpracą (*differentiated cooperation*)<sup>17</sup>. Zarządzanie eksperymentalne z wykorzystaniem eksperymentalnej architektury instytucjonalnej opiera się na osiąganiu celów i uczeniu się rozwiązywania problemów przez działanie oraz przez posiadane doświadczenie, szybko wyciągane wnioski, ale z ryzykiem nieoczekiwanego, w tym nawet niezakładanego efektu. Konstruktywistyczna logika stosowności nie jest tutaj motorem napędowym zachowania, podobnie jak hierarchiczne stanowienie zasad nie jest żadnym źródłem eksperymentu. W zarządzaniu eksperymentalnym więcej jest niepewności, wielobiegunowości, wielopodmiotowości i zróżnicowania.

W tym kontekście eksperymentalny dyferencjalizm jest oddolny (*bottom up* ED), niehierarchiczny, często pozasystemowy, nielinearny, z elementami niepewności zarówno co do wyniku, jak i co do perspektyw jego kontynuacji. Rozpiętość efektów ED może zawierać się pomiędzy skrajnie pozytywnymi oraz skrajnie negatywnymi. ED, budując własną eksperymentalną architekturę (także instytucjonalną), stwarza możliwości do testowania nowych rozwiązań integracyjnych mogących potencjalnie stać się powszechną praktyką integracyjną i wywoływać konsekwencje dla całego systemu politycznego UE, a nawet zmieniać kierunek jej rozwoju. W końcu ED jest narzędziem mogącym wywoływać nowy efekt integracyjny (lub nowe efekty), a tym samym wywoływać zmiany w integracji przez obejmowanie integracją nowych obszarów (*spill over*) lub reformowanie jej dotychczasowych rozwiązań.

<sup>16</sup> Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 17 stycznia 2019..., pkt 20.

<sup>17</sup> B. Leruth, *Experimental...*, s. 1; Ch.F. Sabel, J. Zeitlin, *Experimentalist Governance in the European Union: Towards a New Architecture*, Oxford 2010; D.A. Wolfe, *Experimental Governance: Conceptual Approaches and Practical Cases*, Paris–Brussels 2018; T. Börzel, *Experimentalist Governance in the EU: The Emperor's New Clothes*, „Regulation & Governance” 2012, vol. 6, nr 3, s. 378; J.E. Fossum, *Reflections on Experimental Governance*, „Regulation & Governance” 2012, vol. 6, nr 3, s. 394.



## STAŁA WSPÓŁPRACA STRUKTURALNA (PESCO) A KRYTERIA DYFERENCJALIZMU EKSPERYMENTALNEGO

Dyferencjalizm wykazuje skłonność do przyjmowania rozwiązań eksperymentalnych<sup>18</sup> prowadzących do partykularyzmu i eklektyzmu w zakresie efektów końcowych oraz do ich rozproszenia, a ponadto implikuje zastosowanie takiego instrumentarium badawczego, które będzie odpowiednie dla podejmowania analizy tego typu rozwiązań, przy jednoczesnej ich dużej zmienności i płynności.

Reforma wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony może przebiegać nie tylko przez regulacje traktatowe, które wymagałyby zmian w istniejącej już infrastrukturze traktatowej, ale także poprzez punktowe zmiany o ograniczonym zakresie z wykorzystaniem narzędzi zróżnicowanej integracji. Reforma to są zmiany, a zmiany wywoływane są dzięki nowym efektom. Takim narzędziem zróżnicowanej integracji generującym nowe efekty jest stała współpraca strukturalna (PESCO), która obejmuje najslabiej zintegrowany obszar w UE, jakim są sprawy wojskowe oraz zdolności obronne, a tym samym może stać się narzędziem jej systemowej zmiany.

Gdy w 2016 r. cztery kraje członkowskie UE – Francja, Niemcy, Włochy oraz Hiszpania – poinformowały pozostałe kraje Unii, że chcą uruchomić mechanizm traktatowy pozwalający na ściślejszą współpracę wąskiej grupy państw w sprawach wojskowych, było wiadomo, że mamy do czynienia z inicjatywą zróżnicowanej współpracy (mała grupa tzw. państw chętnych, dobrowolność ewentualnej partycypacji innych państw w tej grupie, objęcie współpracą nowego obszaru, dotąd słabo zintegrowanego, nielinearny i asymetryczny wobec otoczenia w systemie sposób pogłębiania integracji i rozlewania się tego procesu na nowe obszary).

Oficjalnie PESCO jako mechanizm wzmocnionej współpracy zostało formalnie ustanowione na mocy decyzji Rady Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa podjętej w 2017 r.<sup>19</sup>, choć jego podstawy prawne zawarto także w traktatach<sup>20</sup>. PESCO jest zatem traktatowym narzędziem zróżnicowanej integracji (*DI in*).

Do zadań PESCO należy przede wszystkim poprawa poziomu szkoleń i ćwiczeń wojskowych, wzmacnianie zdolności operacyjnych, w tym także w cyberprzestrzeni, inwestowanie w sprzęt obronny, harmonizowanie i łączenie (w razie potrzeby) zasobów, wykorzystywanie jednostek wojskowych państw członkowskich wraz z możliwością ich rozmieszczania, a także wzmacnianie Europejskiej Agencji Obrony (*European Defence Agency* – EDA).

<sup>18</sup> O więcej miejsca na eksperymentowanie apeluje czwarty scenariusz rozwoju przyszłej Unii Europejskiej zawarty w *Białej księdze w sprawie przyszłości Europy*, która została przyjęta przez Unię Europejską 1 marca 2017 r. Zob. *Biała księga w sprawie przyszłości Europy. Refleksje i scenariusze dotyczące przyszłości UE-27 do 2025 r.*, COM(2017) 2025 final.

<sup>19</sup> Decyzja Rady (WPZiB) 2017/2315 z dnia 11 grudnia 2017 r. w sprawie ustanowienia stałej współpracy strukturalnej (PESCO) oraz ustalenia listy uczestniczących w niej państw członkowskich, Dz. Urz. UE 2017, L 331.

<sup>20</sup> Art. 42 ust. 6 i art. 46 TUE.

PESCO jest formą zróżnicowanej integracji nie tylko ze względów formalno-funkcjonalnych, gdyż wynika ona z regulacji prawnych, które ją ustanawiały (jako mechanizm wzmocnionej współpracy), ale także ze względu na zasięg podmiotowy, gdyż nie uczestniczą w jej pracach dwa kraje członkowskie UE, Irlandia oraz Malta. Zatem PESCO jest przykładem DI, gdyż spełnia jej podstawowe kryteria, jak partycypacja fakultatywna, asymetryczność, a przy tym partialność podmiotowa, ponieważ nie obejmuje całej UE, ale także partialność przedmiotowa, odnosi się bowiem tylko do pewnego wycinka integracji, jakim są sprawy bezpieczeństwa i obrony.

PESCO jest fazą DI *in*, czyli jest zróżnicowaną integracją, która już w momencie swojego powstania ulokowana została w systemie prawnym Unii Europejskiej. W tym miejscu powstaje jednak pytanie, w jakim zakresie PESCO jest także przykładem dyferencjalizmu eksperymentalnego, czyli pilotażowego testowania rozwiązań przejściowych o ograniczonym zakresie przedmiotowym i przez bardzo małą grupę państw członkowskich. Aby na nie odpowiedzieć, należy sięgnąć do genezy zróżnicowanej integracji PESCO.

Otóż PESCO w fazie *pre-DI* zostało poprzedzone czterema testami pilotażowymi. Pierwszym takim testem była francusko-brytyjska inicjatywa z Le Touquet<sup>21</sup>, podjęta 4 lutego 2003 r. i dotycząca utworzenia grup bojowych, czyli stosunkowo niedużych jednostek wojskowych liczących 1500-2000 żołnierzy, gotowych do szybkiego rozmieszczenia, w szczególności w ramach tzw. zadań petersberskich (*Petersberg Tasks*)<sup>22</sup>, znanych jeszcze z czasów Unii Zachodnioeuropejskiej (UZE)<sup>23</sup>.

Drugim testem była bilateralna deklaracja z Londynu podpisana 24 listopada 2003 r. przez Francję i Wielką Brytanię, która zawierała sposoby wzmocnienia europejskiej współpracy w zakresie bezpieczeństwa i obrony, w tym akcentowała zdolność do szybkiego rozmieszczenia wojsk oraz do prowadzenia autonomicznych operacji wojskowych<sup>24</sup>.

Trzecim testem pilotażowym w fazie *pre-DI* była trilateralna inicjatywa niemiecko-francusko-brytyjska z 2004 r. dotycząca powołania 7-9 grup bojowych<sup>25</sup>. W odróżnieniu od testu pierwszego (Le Touquet) inicjatywa z 2004 r. jest jego wyraźnym

<sup>21</sup> *Franco-British Summit, Le Touquet, 4 February 2003*, [w:] *From Copenhagen to Brussels. European Defence: Core Documents*, red. A. Missiroli, Paris 2003, *Chaillot Paper*, nr 67.

<sup>22</sup> Deklaracja Rady Ministrów Obrony UZE przyjęta 29 czerwca 1992 r. w Petersbergu (niedaleko Bonn) określiła dodatkowe humanitarne i ratownicze zadania Unii Zachodnioeuropejskiej, a także jej kompetencje w zakresie utrzymywania pokoju, w tym zadania sił zbrojnych w razie kryzysu i w czasie zaprowadzania pokoju (*peacebuilding*).

<sup>23</sup> Traktat o Unii Europejskiej w wersji z Maastricht rozpoczął proces integracji UZE z UE. Od 1999 r., gdy Rada Europejska podjęła decyzję o potrzebie budowy struktur wojskowych wewnątrz UE, kompetencje operacyjne UZE były stopniowo przenoszone do Unii Europejskiej. W 2010 r. UZE została rozwiązana, choć w praktyce wiele elementów jej dorobku stało się częścią UE.

<sup>24</sup> *Franco-British Summit, London, 24 November 2003. Strengthening European Cooperation in Security and Defence Declaration*, [online] <https://dorie.ec.europa.eu/en/web/dorie/details/-/card/125359>, 8 V 2024.

<sup>25</sup> Koncepcja grup bojowych w UE była po raz pierwszy zaprezentowana podczas szczytu Rady Europejskiej w Helsinkach w dniach 10-11 grudnia 1999 r. Zasadniczym efektem szczytu z Helsinek był tzw. *Headline Goal* z 2003 r. – było to jasne wyrażenie potrzeby powołania sił szybkiego reagowania UE.

poszerzeniem o trzeci kraj, jakim były Niemcy. W efekcie powstał rodzaj triumwirału składającego się z wiodących państw członkowskich wewnątrz UE na rzecz realnej obrony tej organizacji. Obrona UE miałaby być oparta na siłach szybkiego reagowania, które mogłyby być rozlokowane w ciągu 5-10 dni. Gdy w 2007 r. pierwsze grupy bojowe uzyskały pełne zdolności operacyjne (*Full Operational Capability* – FOC)<sup>26</sup>, wówczas można było zauważyć, że eksperyment się przyjął, a grupy bojowe stały się doświadczalną aplikacją dyferencjalizmu eksperymentalnego. Eksperyment trzeci wyszedł poza granice UE, gdyż do Nordyckiej Grupy Bojowej (*Nordic Battle Group* – NBG) przystąpiła także Norwegia. Tym samym mieliśmy do czynienia z eksperymentem zróżnicowanym *ad extra* (*experimental differentiation ad extra*), który jest integralną częścią szerszego zjawiska, jakim jest europeizacja *ad extra*<sup>27</sup>.

Czwartym testem pilotażowym w fazie PESCO *pre-DI* był podpisany w 2010 r. przez Wielką Brytanię oraz Francję traktat z Lancaster House (*Lancaster House Treaty* – LHT), który dotyczył stałej i ściślejszej współpracy bilateralnej o charakterze strukturalnym w sprawach wojskowych. Współpraca ta została zainicjowana jako eksperymentalny dyferencjalizm poza systemem prawnym Unii Europejskiej (*ED out*). *Lancaster House Treaty* był już bezpośrednim prekursorem PESCO.

Należy zauważyć, że wszystkie cztery testy pilotażowe dyferencjalizmu eksperymentalnego w fazie PESCO *pre-DI* były inicjowane przez stare kraje członkowskie (dominowały tutaj dwa kraje, które wystąpiły we wszystkich czterech testach – Francja i Wielka Brytania, w jednym teście pojawiły się Niemcy). W tym kontekście narzekanie nowych krajów członkowskich, że Unia Europejska się zmienia, a kierunek tych zmian jest nie zawsze zadowalający, wynika z faktu, że nie inicjują one własnych rozwiązań zmian przy zastosowaniu mechanizmów zróżnicowanej integracji ani nie przyłączają się do propozycji starych państw. To wywołuje wrażenie, jakby UE zmieniała się „obok nich”, a w praktyce zmienia się „bez nich” na ich własne życzenie (autodyferencjalizm).

## ROZPIĘTOŚĆ SKUTKÓW INTEGRACYJNYCH DYFERENCJALIZMU EKSPERYMENTALNEGO

Agenda eksperymentalnego dyferencjalizmu ma zauważalny potencjał binarny. Oznacza to, że z jednej strony ED lokuje się blisko ryzyka fragmentacji i wykluczenia (*spill-back*) oraz ryzyka powstania równoległych rozwiązań instytucjonalnych (wyłączenia, zawieszenia, derogacje) lub rozwiązań wręcz sprzecznych z ideą i prawem UE (heterogeniczny potencjał ED) mogących prowadzić do dezintegracji. A z drugiej strony ED obejmuje nowe, dotąd niezintegrowane lub słabo zintegrowane obszary i tym samym daje szansę na wymierne korzyści i pożądane efekty, które wcześniej były nieosiągalne,

<sup>26</sup> Już w styczniu 2005 r. Grupy Bojowe Unii Europejskiej osiągnęły tzw. wstępną zdolności operacyjną (*Initial Operational Capability* – IOC).

<sup>27</sup> J. Ruszkowski, *Europeizacja ad extra w zarządzaniu zewnętrznym (external governance) Unii Europejskiej*, „Rocznik Integracji Europejskiej” 2010, nr 4. Oprócz Norwegii do NBG należą Szwecja, Finlandia, Łotwa, Litwa, Estonia i Irlandia.

oraz na wzmocnienie zasad i wartości UE (*spill over*), a co za tym idzie – na pogłębienie integracji (homogeniczny potencjał ED). Tym samym rozpiętość potencjalnych skutków dyferencjalizmu eksperymentalnego zawiera się pomiędzy zagrożeniem dezintegracją a nadzieją na impuls prointegracyjny.

Ponadto rozpiętość skutków dyferencjalizmu eksperymentalnego zawiera się pomiędzy modelami opcjonalnymi wyłączającymi (*opting out*) w momencie pilotażowego testowania a modelami włączającymi (*opting in*), pojawiającymi się wraz ze stopniową akceptacją, powtarzalnością i rozszerzaniem nowych rozwiązań przez inne kraje członkowskie lub nawet kraje nienależące do UE.

Dyferencjalizm eksperymentalny może oddalać się od ścieżki integracyjnej, od której zależna jest Unia Europejska (*path dependency*), i tym samym być zauważalnym odstępstwem od niej, lub może podążać po tej ścieżce w przypadku nowo proponowanych rozwiązań pogłębiających i rozszerzających dotychczasowy zakres integracji. Zależność od ścieżki może zatem być narzędziem służącym do wyjaśniania zmiany instytucjonalnej, w tym także odchylenia od ścieżki, gdyż staje się swoistym punktem referencyjnym.

Dyferencjalizm eksperymentalny jest z jednej strony asymetryczny wobec otoczenia w systemie politycznym UE, gdyż jako nowa inicjatywa o ograniczonym zasięgu podmiotowym i przedmiotowym stanowi swoisty „dysonans integracyjny”, a z drugiej strony wraz z akceptacją nowej inicjatywy przez inne kraje członkowskie oraz z wprowadzeniem jej do prawa wspólnotowego (jeżeli wcześniej była ona zróżnicowaną integracją typu *out*) staje się symetryczny do tego otoczenia systemowego.

## DYFERENCJALIZM EKSPERYMENTALNY W PESCO A *FINALITÉ POLITIQUE*

Unia Europejska jest wciąż projektem niedokończonym, trwającym, ewoluującym, transformacyjnym, elastycznym, dostosowującym się do zmieniających się realiów. W klasycznym funkcjonalizmie taka dynamika instytucjonalna określana jest terminem *transcend*, który odnosi się do tego typu transformacji w kierunku jakościowo innego kształtu końcowego. *Transcend* może być nową dynamiką wzrostu napędzanego przez pozytywne rozwiązania i zapożyczenia, a zarazem eliminującego negatywne doświadczenia UE (np. wynikające z kryzysów integracji). Ten proces uczenia się jest także integralną częścią *transcend*. Praktycznie wszystkie próby określenia *finalité politique* UE były tylko propozycjami<sup>28</sup>, a wśród nich znajdowały się także te wprost nieudane<sup>29</sup>.

<sup>28</sup> Wystarczy porównać koncepcje integracji zakładające określone rozwiązania przejściowe lub końcowe, jak: Europa à la carte, zmienne geometrie (*variable geometry*), twardy rdzeń (*hard core*), *multi-speed Europe*, *flexible integration*, *two-class Europe*, *closer cooperation*, *enhanced cooperation* itd.

<sup>29</sup> Na przykład *Traktat ustanawiający Konstytucję dla Europy*. Por. A. Podraza, *Unia Europejska w procesie reform traktatowych*, Lublin 2007. Wykorzystanie konstytucji do zbudowania wspólnoty politycznej (*finalité politique*) jest naturalnym zabiegiem zalecanym przez wielu teoretyków oraz praktyków. Piotr Buras stosuje np. zamiennie pojęcia dyskusji konstytucyjnej, *finalité politique* i unii politycznej, odnosząc je do koncepcji przebudowy architektury integracji europejskiej tak, by można było sprostac

Niewątpliwie inicjatywy zróżnicowanej integracji należą do propozycji, które mogą być zarówno udane, jak i nieudane.

Zróżnicowana integracja, podobnie jak *finalité politique*, wręcz immanentnie wiąże się z logiką konsekwencji<sup>30</sup>, która ma teoretyczną proveniencję racjonalistyczną<sup>31</sup>, gdyż wywodzi się wprost z instytucjonalizmu racjonalnego wyboru (*rational-choice institutionalism* – RCI)<sup>32</sup> oraz z nowej międzyrządowości (NIG). Inicjatywy zróżnicowanej integracji napędzane są logiką konsekwencji procesu integracji europejskiej, a właściwie konsekwencji, które będą końcowym efektem, ale także końcowym stanem procesu integracji wewnątrz Unii Europejskiej. *Finalité politique* powinna być zatem także wyborem racjonalnym z fundamentalnym uwzględnieniem konsekwencji tego wyboru (decyzji) i nowych efektów wygenerowanych w wyniku zróżnicowanej integracji.

PESCO jest efektem zróżnicowanej integracji (DI) i dyferencjalizmu eksperymentalnego (ED) w jej wczesnej fazie (*pre-DI*), przy czym należy pamiętać, że DI stanowi jeden z pięciu scenariuszy na przyszłość Europy zapisanych w *Białej księdze w sprawie przyszłości Europy*<sup>33</sup>. Dyferencjalizm eksperymentalny we wczesnej fazie PESCO jest dynamiczny i zauważalnie ingeruje w procesy integracyjne oraz potrafi je zmieniać, a tym samym może zmieniać całą UE. Ten wkład DI wnosi do integracji europejskiej własnymi siłami (*self-serving*), choć nie gwarantuje on „przyjęcia się” i rozlewania (*spill over*) zróżnicowanych propozycji w systemie politycznym UE.

PESCO wytworzyło nowy efekt integracyjny, jakim jest współpraca strukturalna w zakresie wojskowym z innowacyjnymi formami integracji, takimi jak grupy bojowe posiadające zdolności operacyjne (w szczególności Nordycka Grup Bojowa). PESCO przestawiło integrację na nowe tory, angażując początkowo wąskie grono od dwóch do czterech państw członkowskich (w fazie *pre-DI*), a w 2023 r. obejmując już 25 państw członkowskich (w fazie *DI in*), co jest dowodem na to, że nowy efekt rozlewa się wewnątrz UE i docelowo obejmie prawdopodobnie wszystkie kraje członkowskie, ale także rozlewa się na zewnątrz UE, przyczyniając się do europeizacji *ad extra*.

Można zatem zauważyć, że nowe kierunki integracji (w tym nowe obszary, nowe efekty) wytyczone przez zróżnicowaną współpracę i testowane przez dyferencjalizm

---

nowym problemom, o których nie myśleli „ojcowie założyciele” EWG. Zob. P. Buras, *Dyskusja o finalité politique Unii Europejskiej. Przegląd stanowisk*, [w:] *Polska – Unia Europejska. W pół drogi. Wybrane problemy*, red. M.A. Cichocki, Warszawa 2002, s. 13. Por. także *Challenges of Multi-Level Constitutionalism. IVR 21<sup>st</sup> World Congress, Lund, Sweden, 12-18 August 2003 Law and Political in Search of Balance*, red. J. Nergelius, P. Policastro, K. Urata, Cracow 2004.

<sup>30</sup> W literaturze pojawia się także termin synonimiczny *logic of consequentialism*. Por. A. Niemann, *Explaining Decisions in the European Union*, Cambridge 2006, s. 24.

<sup>31</sup> Logika konsekwencji była dobrze znana także funkcjonalistom oraz neofunkcjonalistom, zresztą podobnie jak konstruktywistyczna logika stosowności (*logic of appropriateness*). Jeśli oceniać ontologicznie, obie logiki aktywowane są jednak w zauważalnie różnych warunkach oraz w różnych środowiskach. *Tamże*, s. 24-25.

<sup>32</sup> Szerzej na temat instytucjonalizmu racjonalnego wyboru zob. *Explaining Institutional Change. Ambiguity, Agency, and Power*, red. J. Mahoney, S. Thelen, Cambridge 2010; *Explaining Social Institution*, red. J. Knight, J. Sened, Michigan 1995.

<sup>33</sup> *Biała księga...*



eksperymentalny mogą wskazywać na kierunek przyszłego rozwoju Unii Europejskiej i przyczyniać się do rozpoznania efektu końcowego tego rozwoju (*finalité politique*).

Unia Europejska oparta docelowo na integracji zróżnicowanej, o różnych prędkościach, może być przykładem *multifinalité*. Jeżeli przyszła UE będzie miała silne centrum skoncentrowane wokół obszaru euro, z oddzielnym budżetem, władzą wykonawczą oraz zgromadzeniem parlamentarnym euro, oraz słabe peryferie usytuowane na zewnątrz tego obszaru, to jest to także przykład wielorakiego kształtu końcowego UE. *Multifinalité* nie tylko może być efektem integracji zróżnicowanej (*differentiated integration*), ale samo z definicji jest zróżnicowaniem<sup>34</sup>.

Badanie *finalité politique* Unii Europejskiej, ze względu na swoje immanentnie futurystyczne cechy, jest najbardziej narażone na ryzyko błędu oraz na wskazania rozwiązań końcowych, które wcale nie muszą wystąpić. Dlatego wykorzystanie zróżnicowanej integracji do wsparcia badań nad *finalité politique* wydaje się postulatem badawczym ze wszech miar wartościowym. Suma nowych efektów zróżnicowanej integracji oraz obszarów objętych współpracą może pokazać prawidłowości dotyczące kierunku przyszłego rozwoju UE.

## WNIOSKI

Dyferencjalizm eksperymentalny jest częścią zróżnicowanej integracji w jej wczesnej fazie (*pre-DI*), dlatego ma charakter testu pilotażowego o charakterze punktowym (ograniczonym podmiotowo i przedmiotowo) oraz ograniczonym w czasie (nowa inicjatywa trwa w przedziale od propozycji do realizacji). Eksperyment na wejściu (*input*) wnosi propozycję nowych rozwiązań integracyjnych, a na wyjściu (*output*) pojawia się nowy efekt (w przypadku absorpcji propozycji).

Dominacja starych krajów członkowskich w testach pilotażowych dyferencjalizmu eksperymentalnego tłumaczy często wyrażane rozczarowanie tzw. nowych krajów członkowskich, wynikające z kierunków i tempa zmian Unii Europejskiej. A gdy dodatkowo wystąpi koniunkcja rządu eurosceptycznego i nowego kraju członkowskiego, to kontestacja zróżnicowanej integracji w takim kraju członkowskim UE jest jeszcze silniejsza.

Państwa inicjujące zróżnicowane rozwiązania kierują się logiką korzyści oraz logiką konsekwencji, które są zakorzenione w liberalnej międzyrządowości oraz w jej nowej odsłonie. Potwierdza to fakt, że eksperymenty, czyli testy pilotażowe, mają z reguły charakter międzyrządowy (*intergovernmental*), gdyż inicjowane są przez rządy kilku państw członkowskich. Zatem zachowanie tych państw jest podyktowane kalkulacją o przewidywanych pozytywnych konsekwencjach, które początkowo mogą się ujawnić tylko

<sup>34</sup> Do źródeł *multifinalité*, czyli do determinant, które mogą wywoływać wieloraki efekt końcowy, należy więc zaliczyć przede wszystkim: zróżnicowaną integrację, integrację o wielu prędkościach, policentryczność, a także separacjonizm. J. Ruszkowski, *From Finalité Politique to Multifinalité. Theoretical Basis Explaining the Turn in the Process of Defining the Future of the European Union*, „Romanian Journal of European Integration” 2020, vol. 20, nr 2.



w grupie „państw chętnych”, ale docelowo mogą przełożyć się na całą UE, a nawet poza UE oraz na przyszły kierunek jej rozwoju mogący mieć wpływ na *finalité politique*.

Celem analizy było zbadanie, w jakim stopniu stała współpraca strukturalna (PESCO) spełnia kryteria eksperymentalnego dyferencjalizmu i czy może stać się powszechne akceptowalną praktyką integracyjną oraz nowym elementem „twardej” ścieżki integracyjnej, która nie tylko wskazuje kierunek rozwoju UE, ale także pozwala zmieniać integrację oraz podaje nam kolejne odpowiedzi dotyczące przyszłego kształtu politycznego UE (*finalité politique*). Badania dowodzą, że w przypadku PESCO wystąpiło wiele testów pilotażowych w formie eksperymentów dyferencjalistycznych w fazie *pre-DI* (inicjatywa z Le Touquet, deklaracja londyńska, inicjatywa niemiecko-francusko-brytyjska dotycząca powołania grup bojowych, traktat z Lancaster House). Mamy więc tutaj do czynienia z dyferencjalizmem wieloeksperymentowym (*multi-experimental differentialism* – MED). Te punktowe testy dowodzą, że z jednej strony istnieje poziom mikro w eksperymentalnym dyferencjalizmie (*micro-level experimental differentialism*), a z drugiej strony widzimy inicjatywy oddolne, które mogą się rozszerzać i docelowo przekładać się na całą Unię Europejską (*bottom up experimental differentialism*). Niewątpliwie PESCO staje się powszechną praktyką w UE (tylko dwa kraje są jeszcze poza tą formą współpracy, dlatego wciąż jest ona zróżnicowaną integracją z wieloeksperymentową genezą, a nie integracją jednolitą). Zdecydowanie PESCO można ocenić jako formę zróżnicowanej integracji o silnym potencjale rozlewania się na kraje członkowskie oraz na kraje spoza UE (*spill over*), przynoszącą nowy efekt pro-integracyjny, rozszerzający zakres integracji wewnątrz UE (a nawet poza UE) i wzmacniający obszar dotąd objęty słabszą współpracą wewnątrz UE. Zatem PESCO zmieniło integrację w UE, objęło bowiem obszar dotąd słabo zintegrowany.

Jeżeli zapytamy, co PESCO wnosi do *fjnalité politique*, to z analizy wynika, że wnosi integrację polityczną, w tym militarną, czyli komponent, którego najbardziej brakowało w dotychczasowym procesie integracji wewnątrz UE. Można zatem założyć, że finalny kształt polityczny Unii Europejskiej będzie posiadał komponent militarny, choć nie wiemy jeszcze, jak będzie on silny, jak daleko zinstytucjonalizowany (grupy bojowe są formą instytucjonalizacji dyferencjalizmu eksperymentalnego) i jakie będą jego ewentualne powiązania z NATO (relacje te wydają się naturalne).

## BIBLIOGRAFIA

- Adler-Nissen R., *Behind the Scenes of Differentiated Integration: Circumventing National Opt-Outs in Justice and Home Affairs*, „Journal of European Public Policy” 2009, vol. 16, nr 1, <https://doi.org/10.1080/13501760802453239>.
- Andersen S.S., Sitter N., *Differentiated Integration: What Is It and How Much Can the EU Accommodate*, „Journal of European Public Policy” 2006, vol. 28, nr 4, <https://doi.org/10.1080/07036330600853919>.
- Biała Księga w sprawie przyszłości Europy. Refleksje i scenariusze dotyczące przyszłości UE-27 do 2025 r., COM(2017) 2025 final.

- Börzel T.A., *Experimentalist Governance in the EU: The Emperor's New Clothes*, „Regulation & Governance” 2012, vol. 6, nr 3, <https://doi.org/10.1111/j.1748-5991.2012.01159.x>.
- Bunge M., *Matter and Mind. A Philosophical Inquiry*, Dordrecht 2010, *Boston Studies in The Philosophy and History of Science*, vol. 287, <https://doi.org/10.1007/978-90-481-9225-0>.
- Bunge M., *Treatise on Basic Philosophy*, vol. 4: *Ontology II: A World of Systems*, Dordrecht 1979, <https://doi.org/10.1007/978-94-009-9392-1>.
- Buras P., *Dyskusja o finalité politique Unii Europejskiej. Przegląd stanowisk*, [w:] *Polska – Unia Europejska. W pół drogi. Wybrane problemy*, red. M.A. Cichocki, Warszawa 2002.
- Challenges of Multi-Level Constitutionalism. IVR 21<sup>st</sup> World Congress, Lund, Sweden, 12-18 August 2003 Law and Political in Search of Balance*, red. J. Nergelius, P. Policastro, K. Urata, Cracow 2004.
- Cianciara A.K., *De Facto Differentiated Disintegration in the European Union. The Case of Poland*, „Journal of European Integration” 2023, vol. 45, nr 6, <https://doi.org/10.1080/07036337.2023.2212122>.
- Cianciara A.K., *(De-)legitimizing Differentiated (Dis)integration in the European Union: Between Technocratic and Populist Narratives*, „Journal of Contemporary European Research” 2021, vol. 17, nr 2, <https://doi.org/10.30950/jcer.v17i2.1179>.
- Cianciara A.K., *Differentiated Integration and the Future of Europe. Debate in Poland*, „Yearbook of Polish European Studies” 2014, nr 17.
- Decyzja Rady (WPZiB) 2017/2315 z dnia 11 grudnia 2017 r. w sprawie ustanowienia stałej współpracy strukturalnej (PESCO) oraz ustalenia listy uczestniczących w niej państw członkowskich*, Dz. Urz. UE 2017, L 331.
- Dyson K., Marcussen M., *Transverse Integration in European Economic Governance: Between Unitary and Differentiated Integration*, „Journal of European Integration” 2010, vol. 32, nr 1, <https://doi.org/10.1080/07036330903375107>.
- Explaining Institutional Change. Ambiguity, Agency, and Power*, red. J. Mahonney, K. Thelen, Cambridge 2010, <https://doi.org/10.1017/CBO9780511806414>.
- Explaining Social Institution*, red. J. Knight, J. Sened, Michigan 1995, <https://doi.org/10.3998/mpub.14827>.
- Fossum J.E., *Reflections on Experimental Governance*, „Regulation & Governance” 2012, vol. 6, nr 3, <https://doi.org/10.1111/j.1748-5991.2012.01158.x>.
- Franco-British Summit, London, 24 November 2003. Strengthening European Cooperation in Security and Defence Declaration*, [online] <https://dorie.ec.europa.eu/en/web/dorie/details/-/card/125359>.
- Franco-British Summit, Le Touquet, 4 February 2003*, [w:] *From Copenhagen to Brussels. European Defence: Core Documents*, red. A. Missiroli, Paris 2003, *Chaillot Paper*, nr 67.
- Hooghe L., Marks G., *Grand Theories of European Integration in the Twenty-First Century*, „Journal of European Public Policy” 2019, vol. 26, nr 8, <https://doi.org/10.1080/13501763.2019.1569711>.
- Jensen C.B., Slapin J.B., *Institutional Hokey-Pokey: The Politics of Multispeed Integration in the European Union*, „Journal of European Public Policy” 2012, vol. 19, nr 6, <https://doi.org/10.1080/13501763.2011.610694>.

- Leruth B., *Experimental Differentiation as an Innovative Form of Cooperation in the EU: Evidence from the Nordic Battlegroup*, „Contemporary Security Policy” 2023, vol. 44, nr 1, <https://doi.org/10.1080/13523260.2022.2143890>.
- Leruth B., Lord Ch., *Differentiated Integration in the European Union: A Concept, a Process, a System or a Theory?*, „Journal of European Public Policy” 2015, vol. 22, nr 6, <https://doi.org/10.1080/13501763.2015.1021196>.
- Lindström G., *The Origins of The Battlegroups*, [w:] G. Lindström, *Enter the EU Battlegroups*, Paris 2007, *Chaillot Paper*, nr 97.
- Nevede J.-E., *The European Union? How Differentiated Integration is Reshaping the EU*, „Journal of European Integration” 2007, vol. 29, nr 4, <https://doi.org/10.1080/07036330701502498>.
- Niemann A., *Explaining Decisions in the European Union*, Cambridge 2006, <https://doi.org/10.1017/CBO9780511492044>.
- Podraza A., *Unia Europejska w procesie reform traktatowych*, Lublin 2007.
- Princen S. i in., *Different Yet the Same? Differentiated Integration and Flexibility in Implementation in the European Union*, „West European Politics” 2022, December, <https://doi.org/10.1080/01402382.2022.2150944>.
- Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 17 stycznia 2019 r. w sprawie zróżnicowanej integracji*, 2018/2093/INI.
- Ruszkowski J., *Europeizacja ad extra w zarządzaniu zewnętrznym (external governance) Unii Europejskiej*, „Rocznik Integracji Europejskiej” 2010, nr 4, <https://doi.org/10.14746/rie.2010.4.1>.
- Ruszkowski J., *From Finalité Politique to Multifinalité. Theoretical Basis Explaining the Turn in the Process of Defining the Future of the European Union*, „Romanian Journal of European Integration” 2020, vol. 20, nr 2.
- Ruszkowski J., *Podstawy ontologii zróżnicowanej integracji*, [w:] *Europa wielu prędkości. Problemy, wyzwania, konsekwencje*, red. M. Golińczak, R. Klementowski, Wrocław-Warszawa 2021.
- Sabel Ch.F., Zeitlin J., *Experimentalist Governance in the European Union: Towards a New Architecture*, Oxford 2010.
- Schimmelfennig F., *Brexit: Differentiated Disintegration in the European Union*, „Journal of European Public Policy” 2018, vol. 25, nr 8, <https://doi.org/10.1080/13501763.2018.1467954>.
- Schimmelfennig F., Winzen T., *Grand Theories, Differentiated Integration*, „Journal of European Public Policy” 2019, vol. 26, nr 8, <https://doi.org/10.1080/13501763.2019.1576761>.
- Schimmelfennig F., Winzen T., *Instrumental and Constitutional Differentiation in the European Union*, „Journal of Common Market Studies” 2014, vol. 52, nr 2, <https://doi.org/10.1111/jcms.12103>.
- Shilin A., *Building Euro Area Bodies: The Institutionalisation of Differentiated Integration in Economic and Monetary Union*, „Comparative European Politics” 2023, September, <https://doi.org/10.1057/s41295-023-00368-y>.
- Stubbs A.C.-G., *A Categorization of Differentiated Integration*, „Journal of Common Market Studies” 1996, vol. 34, nr 2, <https://doi.org/10.1111/j.1468-5965.1996.tb00573.x>.

- The New Intergovernmentalism. States and Supranational Actors in the Post-Maastricht Era*, red. Ch.J. Bickerton, D. Hodson, U. Puetter, Oxford 2015, <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780198703617.001.0001>.
- Traktat o Unii Europejskiej*, wersja skonsolidowana, Dz. Urz. UE 2016, C 202.
- Tsoukalis L., *In Defence of Europe. Can the European Project Be Saved?*, Oxford 2016.
- Warleigh-Lack A., *Differentiated Integration in the European Union: Towards a Comparative Regionalism Perspective*, „Journal of European Public Policy” 2015, vol. 22, nr 6, <https://doi.org/10.1080/13501763.2015.1020837>.
- Wolfe D.A., *Experimental Governance: Conceptual Approaches and Practical Cases*, Paris–Brussels 2018.

---

**Janusz RUSZKOWSKI** – politolog, europeista, prof. dr hab. w Instytucie Nauk o Polityce i Bezpieczeństwie Uniwersytetu Szczecińskiego, Jean Monnet Chair ad Personam oraz kierownik Katedry Studiów Międzynarodowych i Europejskich, Jean Monnet Centre of Excellence. Zainteresowania naukowe: procesy europeizacji, wielopoziomowe zarządzanie i ponadnarodowość w Unii Europejskiej, teorie i metody w studiach europejskich.