

Słowo wstępne od Autorów

Zmiana wpisana jest w istnienie każdego systemu politycznego. Upływ czasu, przebudowa sceny geopolitycznej czy przemiany cywilizacyjne odciskają swoje piętno na wszystkich systemach politycznych, także tych o stabilnej konstrukcji. Znane są czynniki wskazujące na cechy danego systemu, na jego „jakość”, świadczące o autorytecie elit politycznych oraz o poziomie kultury politycznej danej społeczności. Do nich zaliczyć należy m.in. stopień antycypacji czy poziom przygotowania pewnych korekt, jakość związanej z tym debaty publicznej oraz tryb wprowadzania modyfikacji.

W pogłębionych badaniach autorzy stawiają w tym kontekście pytania nie tyle o to „czy” zmiana nastąpi, ale „kiedy” owa reorganizacja nastąpi. Co więcej, prawidłowo należy dociekać dalej: „w jakim zakresie” oraz „w jaki sposób” będzie wprowadzana? W omawianym badaniu, jako najważniejsze należy oczywiście przyjąć, że pytania te powinny dotyczyć ściśle istoty, trzonu samego ustroju danej organizacji. Mowa wówczas o katalogu podstawowych zasad dotyczących reżimu społecznego, ekonomicznego i politycznego, na których się ona opiera, a także struktury i trybu funkcjonowania organów publicznych czy praw i obowiązków poszczególnych podmiotów, a zwłaszcza obywateli (nazywane to będzie zmianami systemowymi). Brak ich wdrożenia prowadzi do poważnej niewydolności w funkcjonowaniu całego systemu politycznego, a w dłuższej perspektywie nawet do jego entropii.

Przytoczone powyżej prawidłowości procesu poznawczego dotyczą także specyficznego systemu politycznego, jakim jest Unia Europejska

(UE). Jako organizacja zмага się ona z szeregiem trudności wynikających ze specyfiki trybu swojego funkcjonowania już od chwili powołania pierwszych wspólnot europejskich, jeszcze w latach 50. ubiegłego wieku. Ten specyficzny stan utrzymywał się wraz z kolejnymi etapami ewolucji UE. Dla jego utrzymania podmioty zaangażowane w proces integracji europejskiej, zmuszane nierzadko do znacznego wysiłku i poświęcenia, stawały raz za razem przed koniecznością rozstrzygnięcia dylematów dotyczących kształtu ustroju tej organizacji.

Na wstępie należy wyjaśnić, że samo pojęcie dylematu może być dziś rozumiane w różny sposób. W ujęciu węższym (tradycyjnym) oznacza on kłopotliwą sytuację wymagającą trudnego wyboru między dwiema przykrymi możliwościami.¹ Łączona była ona zazwyczaj ze sferą wyborów etycznych, rozumianych jako dylematy moralne.² W ujęciu szerszym, kategoria dylematu odnosi się do konieczności rozwiązania problemu, który oznaczać musi dokonanie trudnego wyboru pomiędzy kilkoma rozwiązaniami³ (niekiedy dodawane jest: równorzędnymi⁴). Dla porządku należałoby dodać, że samo pojęcie problemu w tym ujęciu oznaczać ma trudną sytuację, z której należy znaleźć wyjście.⁵

Co prawda, każdą decyzję dotyczącą dokonania (lub nie) zmiany w systemie politycznym można ująć w formie wyboru pomiędzy dwoma sprzecznymi rozwiązaniami, ale wydaje się, że przyjęcie szerszej perspektywy kategorii dylematu pozwala lepiej oddać faktyczną skalę problemu do rozwiązania w każdym z przypadków, gdy w grę wchodzi zmiana systemowa ustroju politycznego. Chodzi tu o zwrócenie

¹ Patrz: *Słownik języka polskiego*, <https://sjp.pl/dylemat> (10.02.2020).

² Patrz np.: D. Bąk, *Pojęcie dylematu etycznego. Zarys problemu dylematu etycznego w organizacji*, „Prakseologia” 2013, nr 154, zwłaszcza s. 7–11.

³ Patrz: *Collins dictionary*, <https://www.collinsdictionary.com/dictionary/english/dilemma> (12.02.2020), a także: *The Britannica Dictionary*, <https://www.britannica.com/dictionary/dilemma> (12.02.2020).

⁴ *Oxford Advanced Learner's Dictionary*, <https://www.oxfordlearnersdictionaries.com/definition/english/dilemma> (12.02.2020).

⁵ *Słownik języka polskiego*, PWN, <https://sjp.pwn.pl/slowniki/problem.html> (12.02.2020).

uwagi na liczbę możliwych potencjalnych rozwiązań i idącego za tym bagażu konsekwencji społecznych, gospodarczych czy politycznych. Właśnie tak rozumiane dylematy dotyczące kształtu ustroju systemu politycznego nazywane będą tutaj dylematami systemowymi.

Każde trudne zadanie, nowa sytuacja wymagająca od kogoś wysiłku, poświęcenia, będąca sprawdzianem czyjejś wiedzy, determinacji i odporności na drodze do odnalezienia konstruktywnych rozwiązań stanowi niewątpliwie swoiste wyzwanie.⁶ Dokonywanie zmian o randze ustrojowej w systemie politycznym UE, przy pełnej świadomości, że brak ich rozwiązania może doprowadzić do zahamowania procesu integracji czy wręcz rozpadu powstałych już więzi prawnych, politycznych i ekonomicznych, z całą pewnością spełnia te kryteria. Stąd w dalszej części rozważań, gdy mowa będzie o dylematach systemowych, należałoby mówić nie tylko o problemach rangi systemowej do rozwiązania, ale i o związanych z tym wyzwaniach dla decydentów zaangażowanych w proces integracji.

Analiza poszczególnych problemów, a także wyzwań, z jakimi musiała mierzyć się europejska struktura integracyjna na przestrzeni lat swojego funkcjonowania, była przedmiotem rozważań piśmiennictwa na przestrzeni kolejnych dekad.⁷ Jednakże z uwagi na specyfikę procesu integracji i zmieniającego się w jej wyniku systemu politycznego UE istnieje stałe zapotrzebowanie na aktualną analizę utrzymujących się i powstających problemów oraz wyzwań dla jego funkcjonowania.

⁶ Taka definicja wyzwania zostanie przyjęta na potrzeby niniejszego badania, zob. *Słownik języka polskiego*, PWN, <https://sjp.pwn.pl/slowniki/wyzwanie.html> (12.02.2020).

⁷ Do dziś analizowane są przyczyny, sposób rozwiązania oraz konsekwencje takich wyzwań pierwszych lat integracji, jak chociażby przezwyciężenie kryzysu „pustego krzesła” (*chaise vide*), tj. stanu wywołanego w lipcu 1965 roku, kiedy to francuscy ministrowie zaprzestali uczestnictwa w Radzie Ministrów Wspólnot (RM WE), trwającego do początku 1966 roku. Wówczas na posiedzeniu RM WE w Luksemburgu zawarto stosowny kompromis (tzw. Luksemburski). Patrz: *Historia Unii Europejskiej – 1966*, https://europa.eu/european-union/about-eu/history/1960-1969/1966_pl (3.03.2020).

Trudno zanegować twierdzenie, że kolejne problemy i wyzwania skutkują podziałami wśród państw członkowskich oraz rzutują na przyszłość samej Unii Europejskiej. Sposoby zarządzania poszczególnymi kryzysami, polaryzacja społeczeństw oraz widoczny brak porozumienia względem dalszego rozwoju Unii i jej polityk stawiają pod znakiem zapytania dotychczasową unijną praktykę metody wspólnotowej, *consensusu* i demokratyzacji. W świetle bieżącego rozwoju wypadków wymaga rozstrzygnięcia kwestia, czy realny jest kierunek integracji określany jako *Europa narodów* z dominującą współpracą międzyrządową i umniejszoną rolą demokratycznie wybranych instytucji. Właśnie ta dynamiczna natura systemu politycznego Unii Europejskiej skłoniła autorów niniejszej publikacji do podjęcia próby odniesienia się do aktualnej sytuacji. Stworzony w tym celu zespół naukowy złożony został z badaczy z zakresu nauk o polityce oraz prawa z kilku polskich ośrodków badawczych. Od strony funkcjonalnej ich działania to realizacja założeń wspólnego projektu badawczego dofinansowanego przez Wydział Nauk Politycznych i Studiów Międzynarodowych Uniwersytetu Warszawskiego oraz ze środków wewnętrznego systemu grantowego w ramach programu „Inicjatywa Doskonałości – Uczelnia Badawcza” Uniwersytetu Warszawskiego (PSP 501-D121-20-0004314). Zasadniczym zadaniem powołanej grupy badawczej było przyjęcie koncepcji systemu politycznego, według której prowadzone będą dalsze analizy; a także stworzenie planu dyskusji wokół zagadnienia, czy i w jaki sposób dylematy, z którymi dziś mierzy się system polityczny UE, wpływają lub mogą wpłynąć na jego przyszły kształt i przyjętą formę współpracy. W którym kierunku zmierza jego reforma, jakie są dążenia państw członkowskich, biorąc pod uwagę dzisiejsze wyzwania?

Pierwszym zasadniczym wyborem grupy badawczej była decyzja dotycząca koncepcji systemu politycznego, który będzie przydatnym narzędziem analitycznym dla dalszych prac badawczych. Za właściwą uznano koncepcję instytucjonalno-normatywną, która wyróżnia trzy elementy systemu politycznego:

- idee i wartości polityczne;
- organizacje i instytucje polityczne wywierające wpływ i uczestniczące w życiu politycznym systemu;

- normy regulujące i organizujące wcielanie w życie idei politycznych oraz normujące struktury i funkcjonowanie instytucji politycznych.

Po drugie, analiza systemu politycznego została dokonana w ujęciu neoinstytucjonalnym. Zgodnie z założeniami tego nurtu, „elementami systemu politycznego są zarówno normy, jak i zachowania, niezależnie od tego, czy stanowią realizację, obejście czy też naruszenie zawartych w normach wzorców”.⁸ W toku badania Autorzy, stosując założenia tego ujęcia, będą szczególnie zainteresowani weryfikacją, na ile system polityczny Unii jest stabilny, a także czy realizuje wartości, które zyskują polityczną akceptację. Co więcej, przyjęcie tego ujęcia daje Autorom możliwość poszerzenia spektrum badania poza instytucje traktatowe. Neoinstytucjonalizm poprzez „instytucje” rozumie zarówno formalne, jak i nieformalne procedury, rutynę, konwencje, normy, które z jednej strony pozwalają nadać działaniom społeczny sens, a z drugiej natomiast umożliwiają rozwiązywanie konfliktów, zapewniając realizację strategii formułowanych przez ośrodek decyzyjny.⁹ Zespół badawczy podjął decyzję o wyborze tego ujęcia teoretycznego na podstawie zebranej literatury dotyczącej teorii stosunków międzynarodowych i nauk o polityce oraz ich podejścia do problematyki systemów politycznych.

Przedmiotowe ujęcie pola badania również wymagało uwzględnienia pewnych uwag i poczynienia odpowiednich do tego kroków w zakresie procesu poznawczego. Przede wszystkim, system Unii Europejskiej targany jest nieustannie różnego rodzaju problemami. Do pogłębionej analizy zakwalifikowane zostały natomiast te, które zaliczone mogą być do kategorii systemowych i które w nadchodzącej przyszłości generować mogą wyzwania o takiej randze (systemowej). Po drugie, już nawet wstępna analiza historii UE pokazuje, że pewne problemy o zasadniczym znaczeniu dla funkcjonowania systemu UE

⁸ A. Antoszewski, *System polityczny jako przedmiot badań politologii i nauki prawa konstytucyjnego*, „Wrocławskie Studia Erazmiańskie. Studia Erasmiana Wratislaviensia” 2014, nr 8, s. 19.

⁹ P. Hall, R. Taylor, *Political Science and Three New Institutionalisms*, „Political Studies” 1996, vol. 44, nr 4, s. 938, 940–941, 947.

powracają wraz z rozwojem zdarzeń, a inne mogą stanowić zupełnie nowy rodzaj sytuacji trudnych. Ten dualizm wyzwań stojących przed Unią Europejską nie mógł umknąć uwadze zespołu badawczego w trakcie planowania swoich prac. Biorąc to wszystko pod uwagę, przedmiot badań ujęty został w czterech zasadniczych obszarach. Stały się one podstawą dla systematyki niniejszej publikacji.

Podmiotowe ujęcie pola badawczego obejmować będzie wszystkie podmioty procesu integracji, które były zaangażowane w rozwiązywanie problemów systemowych, a wraz z tym próbujące sprostać powstającym dla nich wyzwaniom w tym względzie. Będą to zarówno podmioty publiczne, jak i niepubliczne, ulokowane na każdym szczeblu struktur systemu politycznego UE (od lokalnego po ponadnarodowy). Będą to również podmioty zinstytucjonalizowane (jak np. rządy państw członkowskich) czy też niezinstytucjonalizowane (jak pojedynczy obywatele). Zakres podmiotowy podejmowanych kroków poznawczych będzie ulegał zmianie w zależności od tego, które z dylematów systemowych (problemów i wyzwań) będą analizowane w danym miejscu procesu poznawczego, zgodnie z przyjętą fragmentaryzacją pola badawczego.

Istotną cezurą badania są ramy czasowe pola objętego analizą. Ich wyznaczenie nie było dla Autorów od samego początku oczywiste. Cezura czasowa z premedytacją ujęta została w tytule monografii i określona jako „u zarania” – początek trzeciej dekady XXI wieku. Z drugiej strony, granicą wsteczną powinno być wprowadzenie Traktatu z Lizbony (TL)¹⁰ jako ostatniej dużej nowelizacji prawa ustrojowego UE. Z całą pewnością w takim przypadku granica czasowa zyskałaby wyraźny punkt odcięcia. Należy jednak przyznać, że od momentu wprowadzenia zmian do traktatów unijnych poprzez zapisy TL minęło już ponad dziesięć lat. W tym czasie zdążyły pojawić się pewne problemy i wyzwania w łonie UE, które zostały przezwyciężone, np. konieczność zaradzenia kryzysowi finansowemu w Grecji i wprowadzenia stosownych mechanizmów kontroli dla dyscypliny

¹⁰ Traktat z Lizbony zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską, Dz.U. UE C 306 z 2007 roku.

budżetowej na przyszłość.¹¹ Po trzecie, trafniejszym wydało się określenie wspomnianej granicy wstecznej czasowego pola badawczego na 5 lat – co przyjmowane jest jako granica analiz średniookresowych. Taka perspektywa pozwala wyraźnie wskazać problemy, które z jednej strony pozostają aktualne, a z drugiej – jawią się jako na tyle poważne, że elementem przewyżczenia powstałych na ich kanwie wyzwań mogą być właśnie zmiany o zasadniczym znaczeniu dla funkcjonowania Unii Europejskiej. Po czwarte, są też takie obszary objęte analizą, które ulegały w jej toku i w trakcie przygotowania niniejszej monografii dynamicznym zmianom, jak np. problem Brexitu czy kwestia uruchamiania procedury z art. 7 TUE, co zmusiło Autorów do postawienia dla nich temporalnej cezury na dzień 31 grudnia 2020 roku. Natomiast w momentach dokonywania prognoz nastąpi także pewne wybiegnięcie poza ten punkt w czasie.

Swoistym ograniczeniem dla rozważań w ujęciu temporalnym była dostępność danych niezbędnych do prowadzonych analiz czy też do dowodzenia stawianych hipotez. O ile potrzebne dane dotyczące badań opinii publicznej ukazują się z częstotliwością półroczną, o tyle dane dotyczące monitorowania stosowania prawa przez państwa członkowskie przygotowywane są za miniony rok w połowie kolejnego roku, co oznacza, że w momencie zamknięcia niniejszego badania i oddania publikacji do druku najświeższy raport dotyczył roku 2021.

W ramach podjętego procesu poznawczego Autorzy tworzący grupę badawczą stosowali przede wszystkim metodę analizy źródeł, w tym analizę krytyczną piśmiennictwa, analizę statystyczną oraz analizę tekstów prawnych z elementami wykładni prawa. Zastosowana została również w niektórych przypadkach, zwłaszcza do etapu badań wstępnych, obserwacja uczestnicząca jawna, a także metoda wywiadu pogłębionego.

¹¹ Dla porządku dodać należy, że wprowadzenie tzw. Paktu Fiskalnego odbyło się *de facto* poza strukturami UE. Szerzej: R. Potorski, *Pakt fiskalny. Problem czy rozwiązanie? Analiza w świetle mechanizmów służących zapewnieniu stabilności w strefie euro*, „Analizy natolińskie” 2012, nr 4(56), s. 1–60.

Monografię rozpoczyna rozdział dotyczący rozważań o charakterze teoretycznym, który stanowi podbudowę koncepcyjną dla dalszych analiz szczegółowych. W intencji Autorów w pierwszym rozdziale należało dokonać egzegezy kluczowych pojęć, którymi współcześnie operujemy dla opisania bądź zdefiniowania natury procesu integracji europejskiej. W debacie publicznej pojawiają się one jako propozycje sanacji dla szeregu wyzwań UE. Są nimi pojęcia federalizacji i związanej z nią decentralizacji czy regionalizacji, będące niejako kluczami do zrozumienia tendencji rozwojowych współczesnych państw oraz związanego z nim procesu integracji europejskiej. Pojęcia te pomagają zrozumieć intencje decydentów podejmujących działania w kierunku udoskonalania struktur i rozbudowywania form rządzenia umożliwiających czynne uczestnictwo w procesie decyzyjnym i w podejmowaniu decyzji na możliwie najniższym szczeblu.¹² Eksplicacja dokonana w tym rozdziale jest o tyle istotna, że w dyskusji z udziałem polityków, szczególnie niechętnych procesom integracyjnym, operujących argumentami o zabarwieniu narodowym, prawdziwe założenia koncepcji federalnych i założeń integracji europejskiej opartych na tej koncepcji zostały upowszechnione z dużym błędem i należy się ich wyjaśnienie. Zamiar ten wydaje się być tym bardziej istotny, że głosy wykorzystujące błędnie ujmowane założenia federalizmu zdają się ponownie zyskiwać na sile. Bieżącym kryzysom dotyczącym Unii Europejską, jak Brexit czy spór o praworządność w Polsce,¹³ towarzyszą szczególnie nasilone dyskusje dotyczące samego modelu procesu integracji. Można stwierdzić wręcz, że kwestia usystematyzowania zasadniczych koncepcji w tym względzie¹⁴ i ustalenia pewnego rodzaju możliwych ścieżek rozwoju UE staje się obecnie swego rodzaju wyzwaniem

¹² Por. M. Domagała, J. Iwanek, *Państwo lokalne, państwo regionalne*, [w:] P. Dobrowolski, M. Stolarczyk (red.), *Polityka: przedmiot badań i formy jej przejawiania się*, Katowice 2000, s. 143 i nast.; J. Iwanek, *Europejskie standardy ustrojowe: samorząd, autonomia, federalizm*, [w:] P. Dobrowolski, M. Stolarczyk, O. Szura (red.), *Proces integracji Polski z Unią Europejską*, Katowice 2001, s. 165 i nast.

¹³ Które analizowane będą w dalszej części badania.

¹⁴ Mowa zasadniczo o koncepcjach konfederacyjnych, koncepcji *Europa à la carte* czy innych modelach tzw. integracji elastycznej.

o randze systemowej dla funkcjonowania Unii Europejskiej. Rozważania w pierwszym rozdziale będą dotyczyć podstawowej kwestii, odnoszącej się do bytu politycznego (ang. *polity*). Pod pojęciem *polity* należy zatem rozumieć aspekt ustrojowo-strukturalny kształtujący ramy i predefiniujący naturę procesu rządzenia. Termin ten jest rozumiany jako ograniczona przestrzeń, w ramach której realizuje się zarówno *politics*, jak i *policy*.¹⁵ W tym wymiarze, odnoszącym się do obszaru *polity*, analiza będzie ograniczona następującymi problemami: Jaka ma być istota Unii Europejskiej? Czym ma być ten nowy byt polityczny? W którą stronę będą podążać przyjmowane przez decydentów rozwiązania strukturalno-organizacyjne dla UE? Czy będzie to zacieśnianie współpracy i przekazywanie uprawnień dla instytucji ponadnarodowych czy wzmacnianie współpracy międzyrządowej, widoczne zwłaszcza w momentach kryzysowych? W jakim kierunku powinna dalej rozwijać się Unia Europejska, aby jej struktura organizacyjna była dostosowana do nadchodzących wyzwań? Wyciągane wnioski mają na celu wskazanie potencjalnych problemów, z jakimi Unia może się spotkać w przypadku przyjęcia hipotetycznych rozwiązań modelowych.

Rozdział drugi to z kolei analiza wybranych problemów Unii Europejskiej w płaszczyźnie procesów kreowania polityk publicznych, rozumianych tu w znaczeniu *policy* (*policies*), tj. jako przedmiotowo określony obszar zarządzania sprawami publicznymi. Sprawne dostosowywanie mechanizmów kształtowania polityk publicznych do dynamicznie zmieniającej się sytuacji jest jedną z fundamentalnych potrzeb dla przetrwania takiej struktury współpracy międzynarodowej jak Unia Europejska. W celu dokonania rzetelnej analizy obecnego stanu, w pierwszej kolejności określone zostaną mechanizmy kreowania źródeł polityk publicznych w ramach systemu politycznego UE. Oprócz ścieżek tworzenia aktów prawnych, zainteresowaniu badawczemu poddane zostanie także zjawisko jurydyzacji, rozumiane jako zdolność organów orzeczniczych (tu Trybunału Sprawiedliwości UE) do wpływu na ostateczny kształt norm prawnych,

¹⁵ Za: K. Rohe, *Politik – Begriffe und Wirklichkeiten*, Stuttgart 1994, s. 67.

funkcjonujących w danym systemie i wpływających na nakaz stosownego zachowania objętych nimi podmiotów. Analiza przeprowadzona zostanie w zakresie dwóch, jak przyjęto, podstawowych problemów procesu kreowania polityk publicznych, które stają się obecnie wyzwaniami o randze systemowej dla funkcjonowania całej UE. Pierwszym problemem jest kwestia skuteczności procedur służących ochronie przestrzegania reguł praworządności oraz próba wprowadzenia nowych instrumentów mających służyć temu celowi (jak zasada *fundusze za praworządność*) w ramach systemu Unii Europejskiej. Patrząc natomiast nieco szerzej, jest to również problem dotyczący uznawania istnienia zasadniczych ram merytorycznych kategorii państwa prawa w obrębie systemu politycznego UE oraz akceptowalnych źródeł ich stworzenia. Trwający spór pomiędzy instytucjami UE a władzami Polski w tym zakresie oznacza bowiem *de facto* powrót dyskusji dotyczącej akceptacji orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości UE (TS UE) i dokonywanych przez niego interpretacji jako części źródeł dla rekonstrukcji norm prawnych w obrębie systemów prawnych państw członkowskich. Skuteczne podważenie tego elementu funkcjonowania Unii Europejskiej w ramach porządku prawnego jednego z członków Unii, czy nawet usilne jego negowanie, może istotnie naruszyć faktyczne uczestnictwo takiego państwa w procesie integracji, a w dłuższej perspektywie osłabić pewność wykonywania obowiązków ciężących na każdym z członków UE, które wynikają z utrwalonego orzecznictwa TS UE. Drugim z zasadniczych problemów jest dostrzeżony możliwy nieskoordynowany sposób ewolucji zakresu uczestnictwa w procesach decyzyjnych parlamentów narodowych jako podmiotów reprezentujących interesy obywateli UE, co z kolei byłoby efektem braku wyraźnego i przejrzystego pomysłu na model reprezentacji interesów tych właśnie podmiotów (czy może nawet szerzej – podmiotów niepublicznych) w obrębie systemu politycznego UE. Przyczynkiem do tej obserwacji są wyniki dotyczące (niskiej) efektywności procedury dającej możliwości uczestniczenia parlamentów narodowych w procedurze ochrony przestrzegania zasady subsydiarności oraz znacząco zyskującego na znaczeniu trybu konsultacji pomiędzy parlamentami narodowymi a Parlamentem Europejskim, a także Komisją Europejską. Ważnym

celem badawczym tej części procesu poznawczego będzie również próba znalezienia odpowiedzi na pytanie: czy istnieje dla wskazanych problemów wspólny mianownik – pewnego rodzaju czynnik fundamentalny, sprzyjający powstawaniu wyzwań o randze systemowej dotyczących procesu kształtowania polityk publicznych w ramach Unii Europejskiej. I jeśli tak, to na czym miałyby one polegać.

Rozdział trzeci dotyczy analizy systemu kontroli przestrzegania prawa Unii Europejskiej przez państwa członkowskie. Kontrola przestrzegania prawa unijnego przez państwa członkowskie stanowi przedmiot dociekań doktryny od początków procesów integracji europejskiej ze względu na specyficzny ponadnarodowy charakter nadzoru Komisji Europejskiej (KE) nad respektowaniem przez państwa członkowskie prawa unijnego, jak i obowiązkową jurysdykcję TS UE sprawowaną pośrednio. Postanowienia Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE)¹⁶ dotyczące głównych procedur kontroli i wynikających z nich dyskrecjonalnych uprawnień Komisji mają charakter ogólnikowy i nieprecyzyjny. Przedmiotem analizy są stojące przed Unią Europejską problemy i wyzwania wynikające z wieloetapowego, wielopoziomowego i wieloinstytucjonalnego mechanizmu kontroli przestrzegania prawa UE. Celem analizy jest prezentacja rozwoju nieformalnych oraz koncyliacyjnych mechanizmów kontroli przestrzegania prawa UE stosowanych przez Komisję Europejską zarówno w celu prewencyjnym, jak i egzekwującym na tle zmian, jakie są dokonywane w regulacjach formalno-prawnych. Na początku prezentowanej analizy zostanie dokonana skrótowa charakterystyka rozwiązań formalno-prawnych wymiaru sprawiedliwości w UE. Następnie zostanie dokonana krytyczna analiza skuteczności kontroli przestrzegania prawa UE przez państwa członkowskie z uwzględnieniem podziału na analizę prawną i politologiczną. W kolejnej części analizy Autorzy przeprowadzą badanie skuteczności stosowania przez Komisję nieformalnych i koncyliacyjnych metod kontroli przestrzegania prawa UE przez państwa członkowskie oraz będą poszukiwać przyczyn jej nieskuteczności.

¹⁶ Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE), wersja skonsolidowana, Dz.U. UE C 326, 26.10.2012.

Celem czwartego rozdziału jest zidentyfikowanie kierunków zmian, jakie pociąga za sobą Brexit. Sam Brexit jako zjawisko i proces jest największym z dotychczasowych wyzwań dla projektu europejskiego. Negocjowane wyjście Zjednoczonego Królestwa (UK) z Unii Europejskiej, wraz ze wszystkimi widocznymi i jeszcze nieujawnionymi problemami, sprawia, że pojawiają się liczne niewiadome. Jest to również dobry moment na refleksję i działanie w kierunku „przebudowy” dotychczasowych podstaw Unii. Główny problem badawczy sprowadza się do próby odpowiedzi na pytanie, jak dalece Brexit będzie determinował zmianę w Unii, jak wpłynie na polityki i instytucje, modyfikując ich role, znaczenie i wzajemne relacje. Decyzja o wyjściu Zjednoczonego Królestwa z UE implikuje poważne problemy, a w rozdziale tym analizą objęto wyzwania i problemy leżące po stronie Unii. Brexit stał się zarazem szansą na wprowadzenie zmian czy wręcz na zreformowanie Unii w odpowiedzi na globalne wyzwania, aby Unia nie straciła tożsamości i mogła pozostać liczącą się siłą w zmieniającym się układzie międzynarodowym. Działania antykryzysowe, a ostatnio – perturbacje związane z Brexitem, jednoznacznie wskazują na ograniczenia obecnych rozwiązań systemowych. Kumulacja niekorzystnych tendencji, zarówno w samej Unii, jak i w jej międzynarodowym otoczeniu, wskazuje na potrzebę dokonania zmian, które wymagać będą zaangażowania i wysiłku ze strony instytucji unijnych, jak i państw członkowskich w reformę traktatów, w tym ponownego przemyślenia podstaw, na jakich opiera się proces integracji europejskiej.

Monografię zamyka zakończenie, w którym zebrano wnioski z przeprowadzonej analizy, a także zaprezentowano częściowe rekomendacje.

Autorzy