

# ROLA UNII EUROPEJSKIEJ W TRANSFORMACJACH POLITYCZNYCH PAŃSTW EUROPY ŚRODKOWO-WSCHODNIEJ PO 2004 ROKU: ANALIZA PORÓWNAWCZA POLSKI, WĘGIER I ESTONII

KLAUDIA SIENKIEWICZ

Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie. Wydział Politologii i Dziennikarstwa

<https://orcid.org/0009-0009-1885-6441>

email: [klaudiasienkiewicz2004@gmail.com](mailto:klaudiasienkiewicz2004@gmail.com)

**Streszczenie.** Po rozszerzeniu Unii Europejskiej w 2004 roku państwa Europy Środkowo-Wschodniej weszły w nową fazę transformacji politycznej, wykraczającą poza liberalizację postkomunistyczną lat 90. Autorka analizuje wpływ integracji europejskiej na systemy polityczne regionu w ramach dyskursu europeizacji, wykorzystując teorie Radaellego, Börzela i Rissa oraz Schimmelfenniga i Sedelmeiera. Na podstawie studiów przypadku Polski, Węgier i Estonii zestawiono transformacje polityczne, wskazując na różnice między formalną zgodnością a rzeczywistą implementacją norm unijnych. Wnioski podkreślają złożoność i selektywność adaptacji norm Unii Europejskiej w regionie oraz wyzwania dla trwałości modelu transformacyjnego w obliczu erozji liberalnej demokracji.  
**Słowa kluczowe:** europeizacja, transformacja polityczna, integracja europejska, Polska, Węgry, Estonia

**Title:** The Evolution of Democratic Models in Central and Eastern European States after Accession to the European Union: A Comparative Analysis of Poland, Hungary, and Estonia

**Abstract:** After the 2004 enlargement of the European Union, the countries of Central and Eastern Europe entered a new phase of political transformation, going beyond the post-communist liberalization of the 1990s. The author analyzes the impact of European integration on the political systems of the region within the framework of the Europeanization discourse, drawing on the theories of Radaelli, Börzel and Risse, as well as Schimmelfennig. Based on case studies of Poland, Hungary, and Estonia, the study compares democratization processes, highlighting the gap between formal compliance and the actual implementation of EU norms. The findings emphasize the complexity and selectivity of norm adaptation in the region, as well as the challenges to the sustainability of the transformational model in the face of liberal democracy's erosion.

**Keywords:** Europeanization, political transformation, European integration, conditionality policy, Poland, Hungary, Estonia

## WPROWADZENIE

Rozszerzenie Unii Europejskiej (UE) w 2004 roku stanowiło punkt zwrotny w historii integracji europejskiej ze względu na skalę procesu, jak również jego konsekwencje polityczne, instytucjonalne i normatywne. Dziesięć państw, w tym osiem postkomunistycznych z Europy Środkowo-Wschodniej, przystąpiło do wspólnoty opartej na zasadach demokracji, państwa prawa oraz poszanowania praw człowieka. Akcesja do UE była nie tylko formalnym rozszerzeniem terytorialnym, ale również głębokim procesem transformacyjnym, w którym Unia odgrywała rolę katalizatora modernizacji instytucji państwowych, konsolidacji demokracji oraz wzmocnienia mechanizmów rządów prawa<sup>1</sup>

Transformacje polityczne w regionie po 2004 roku były silnie powiązane z mechanizmami europeizacji, która rozumiana jest jako proces przenikania norm, wartości i praktyk instytucjonalnych UE do struktur krajowych<sup>2</sup>. Europeizacja, choć teoretycznie oparta na wspólnych ramach i warunkach, nie przebiegała jednolicie<sup>3</sup>. Różnice w trajektoriach rozwoju państw członkowskich po akcesji wskazują, że skuteczność integracji europejskiej, jako czynnika konsolidującego demokrację, była zróżnicowana i uzależniona od lokalnych uwarunkowań politycznych, instytucjonalnych oraz społecznych<sup>4</sup>.

Celem niniejszego artykułu jest zbadanie, w jakim stopniu członkostwo w Unii Europejskiej wpłynęło na transformacje polityczne i instytucjonalne w trzech wybranych państwach Europy Środkowo-Wschodniej: Polsce, Węgrzech i Estonii w okresie 2004–2024. Artykuł podejmuje próbę odpowiedzi na pytanie, dlaczego niektóre państwa z powodzeniem internalizowały normy europejskie i umocniły demokratyczne instytucje (jak Estonia), podczas gdy inne doświadczyły regresu demokracji i osłabienia rządów prawa (jak Węgry), a jeszcze inne (jak Polska) przeszły od modelowej adaptacji do częściowej deeuropizacji w obszarze praworządności.

Analiza osadzona jest w nurcie literatury badań nad europeizacją, zgodnie z definicją badaczy: Radaello, Börzela i Rissa oraz Schimmelfenniga i Sedelmeiera.

<sup>1</sup> E. Molendowski, *Akcesja do Unii Europejskiej i jej wpływ na kształtowanie się strumieni handlu zagranicznego Polski w głównych relacjach z krajami Unii Europejskiej (w latach 2004–2012)*, „Studia i Materiały. Miscellanea Oeconomica”, nr 1/2014, s.103-104.

<sup>2</sup> T.A. Börzel, T. Risse, *Conceptualizing the Domestic Impact of Europe*, [w:] K. Featherstone, C. M. Radaelli (red.), *The Politics of Europeanization*, Oxford 2003, s. 57-80.

<sup>3</sup> C.M. Radaelli, *The Europeanization of Public Policy*, [w:] *The Politics of Europeanization*, K. Featherstone, C. M. Radaelli (red.), Oxford 2003, s. 27-56.

<sup>4</sup> F. Schimmelfennig, U. Sedelmeier. (red.), *Introduction*, [w:] *The Europeanization of Central and Eastern Europe*, Schimmelfennig F., Sedelmeier U. (red.), Ithaca 2005, s. 1-28.

W literaturze przedmiotu wskazuje się na dwa podstawowe mechanizmy europeizacji: logikę konsekwencji (*logic of consequence*) oraz logikę odpowiedniości (*logic of appropriateness*)<sup>5</sup>.

Zastosowane podejście badawcze opiera się na porównawczej analizie przypadków (*comparative case study analysis*), z wykorzystaniem strategii *most similar systems design* (MSSD) – wszystkie analizowane państwa należą do tego samego regionu geopolitycznego, przystąpiły do UE w 2004 roku, przeszły transformację ustrojową w latach 90. i były objęte tymi samymi kryteriami akcesyjnymi. Takie ujęcie pozwala kontrolować zmienne zakłócające i skoncentrować się na różnicach w rezultatach europeizacji.

Analiza obejmuje zarówno dane ilościowe (wskaźniki demokracji z raportów *Freedom House* (2004–2024); indeksy rządów prawa z *World Governance Indicators* (Bank Światowy); dane Eurostatu dotyczące wydatków na administrację publiczną i wskaźników społecznych; wskaźnik postrzegania korupcji (CPI) *Transparency International*, jak i analizę jakościową: treści raportów Komisji Europejskiej (KE) w ramach *European Semester*; procedury z art. 7 Traktatu o Unii Europejskiej (TUE); rocznych przeglądów stanu praworządności (*Rule of Law Reports*); krajowych dokumentów strategicznych, NGO oraz mediów, a także literatury z zakresu politologii, integracji europejskiej i stosunków międzynarodowych.

Analiza prowadzona była w ujęciu diachronicznym (2004–2024), z podziałem na dwa główne okresy: 2004–2010 jako fazę intensywnej adaptacji poakcesyjnej oraz 2010–2024 jako etap różnicowania się trajektorii politycznych. Szczególną uwagę poświęcono momentom krytycznym (*critical junctures*)<sup>6</sup>, takim jak zmiana rządu w Polsce w 2015 roku czy uzyskanie większości konstytucyjnej przez partię Fidesz na Węgrzech w 2010 roku.

Celem analizy jest identyfikacja dominujących mechanizmów europeizacji, w każdym z państw oraz ocena, czy przystąpienie do Unii Europejskiej doprowadziło do trwałej konsolidacji demokracji. W tym kontekście postawiono trzy pytania badawcze: (1) Jakie mechanizmy europeizacji były dominujące w Polsce, Węgrzech i Estonii po 2004 roku? (2) Czy integracja z UE prowadziła do trwałych reform instytucjonalnych i umocnienia rządów prawa? (3) W jakim zakresie transformacje polityczne były zróżnicowane między państwami i dlaczego?

<sup>5</sup> T.A. Börzel, T. Risse, *Conceptualizing the Domestic...*, s. 57 i nast.

<sup>6</sup> G. Capoccia, *Critical Junctures*, [w:] *The Oxford Handbook of Historical Institutionalism*, O. Fio-  
retos, T. Falleti, A. Sheingate (red.), Oxford 2016, s. 95-108.

## EUROPEIZACJA – PODEJŚCIE TEORETYCZNE

Koncepcja europeizacji zyskała kluczowe znaczenie w badaniach nad wpływem Unii Europejskiej na państwa członkowskie, zwłaszcza w kontekście państw Europy Środkowo-Wschodniej po 2004 roku. W literaturze europeizacja rozumiana jest wielowymiarowo – jako proces, mechanizm i rezultat oddziaływania instytucji i norm UE na systemy polityczne, instytucjonalne i społeczne państw członkowskich <sup>7</sup>.

Jak zauważa Claudio M. Radaelli<sup>8</sup>, europeizacja to proces tworzenia, dyfuzji i internalizacji norm, zasad, procedur i stylów działania wywodzących się z systemu politycznego UE do kontekstu krajowego. Oznacza to, że państwa członkowskie są nie tylko biernymi odbiorcami prawa unijnego (*acquis communautaire*), ale także podlegają procesom przystosowania instytucjonalnego, politycznego i społecznego do standardów UE. Europeizacja ma zatem charakter dynamiczny.

W klasycznym ujęciu Tanja A. Börzel i Thomas Risse<sup>9</sup> identyfikują dwa główne mechanizmy europeizacji:

- logika konsekwencji (*logic of consequence*) – państwa członkowskie dostosowują się do norm UE, kierując się racjonalnym interesem. Chcą uzyskać korzyści (np. fundusze, członkostwo, pozytywną ocenę Komisji), uniknąć sankcji lub spełnić kryteria akcesyjne. Mechanizm ten ukazuje warunkowość jako instrument nacisku instytucji unijnych;
- logika odpowiedniości (*logic of appropriateness*) – państwa przyjmują normy UE, ponieważ uznają je za właściwe, legitymizowane i zgodne z ich tożsamością polityczną. Dostosowanie nie wynika z presji zewnętrznej, ale z wewnętrznego przekonania o słuszności reform i chęci uczestnictwa w europejskiej wspólnocie normatywnej.

Frank Schimmelfennig i Ulrich Sedelmeier<sup>10</sup> rozwijają tę typologię w ramach tzw. modelu warunkowości (*external incentives model*), który zakłada, że państwa przystępujące do UE reformują się głównie w celu spełnienia wymogów członkostwa. Jednak, jak pokazują badania, skuteczność tego modelu maleje po akcesji,

<sup>7</sup> Zob. C.M. Radaelli, *The Europeanization of...*; R. Ladrech (1994), *Europeanization of Domestic Politics and Institutions: The Case of France*, „Journal of Common Market Studies” 1994, 32(1), s. 69–88.

<sup>8</sup> C.M. Radaelli, *The Europeanization of...*, s. 69–88.

<sup>9</sup> T.A. Börzel, T. Risse, *Conceptualizing the Domestic...*, s. 57–80.

<sup>10</sup> F. Schimmelfennig, U. Sedelmeier. (red.), *Introduction*, [w:] *The Europeanization of...*, s. 1–28.

gdy bodźce pozytywne słabną, a państwa członkowskie mają większą autonomię w interpretacji i implementacji norm unijnych<sup>11</sup>.

W literaturze zwraca się także uwagę na zjawisko deeuropizacji, czyli świadomego odchodzenia od norm i standardów UE przez państwa członkowskie, często pod wpływem populizmu lub kalkulacji politycznych<sup>12</sup>.

Istotnym elementem teorii europeizacji jest również zróżnicowany potencjał absorpcyjny państw (*absorption capacity*), który zależy od jakości instytucji, stabilności systemu politycznego, poziomu korupcji, kultury administracyjnej oraz siły społeczeństwa obywatelskiego. Zgodnie z podejściem *goodness of fit*<sup>13</sup>, im większa rozbieżność między standardami UE a stanem krajowym, tym trudniejsze jest wdrażanie reform.

W kontekście państw Europy Środkowo-Wschodniej europeizacja po 2004 roku była początkowo postrzegana jako proces jednoznacznie pozytywny, prowadzący do modernizacji i konsolidacji demokracji. Jednak doświadczenia lat 2010–2024 pokazują, że przyjęcie norm unijnych nie gwarantuje ich trwałości. W warunkach braku społecznej legitymizacji, słabnącej kontroli instytucjonalnej i dominacji partii rządzących, może dojść do odwracania reform i erozji rządów prawa.

W artykule zastosowano podejście analityczne uwzględniające zarówno mechanizmy *top-down* (presja instytucji UE), jak i *bottom-up* (reakcja społeczeństwa i elit politycznych). Pozwala to uchwycić pełny obraz złożonego i zróżnicowanego procesu europeizacji w regionie.

## 1. POLSKA: MODELOWA ADAPTACJA Z RYZYKIEM REGRESU

Polska stanowi jeden z najbardziej charakterystycznych przypadków ewolucji europeizacji w Europie Środkowo-Wschodniej. Przez pierwszą dekadę członkostwa w UE uchodziła za przykład państwa skutecznie implementującego *acquis communautaire* i wykorzystującego instrumenty integracji do modernizacji instytucji, rozwoju gospodarczego i konsolidacji demokracji. Jednak po 2015 roku

<sup>11</sup> Schimmelfennig F., *EU enlargement and differentiated integration: discrimination or equal treatment?*, „Journal of European Public Policy” 2016, 21(5), s. 681–698.

<sup>12</sup> R.D. Kelemen, M. Blauburger, *Introducing the debate: European Union safeguards against member states democratic backsliding*, „Journal of European Public Policy” 2017, s. 317–320.

<sup>13</sup> M.G. Cowles, J.A. Caporaso, T. Risse, *When Europe Hits Home: Europeanization and Domestic Change*, „European Integration Online Papers” 2000, No. 2000–015, s. 5–6.

możliśmy zaobserwować pogłębiające się symptomy deeuropizacji w obszarze praworządności, prowadzące do napięć w relacjach z instytucjami unijnymi.

#### 1.1. OKRES 2004–2015: EFEKTYWNA ADAPTACJA I MODERNIZACJA

Członkostwo Polski w UE w 2004 roku zostało poprzedzone intensywnym procesem dostosowawczym, zgodnym z logiką konsekwencji (*logic of consequence*), opartym na warunkowości akcesyjnej oraz presji instytucjonalnej. Polska wdrożyła niemal całość *acquis communautaire*, dokonując głębokich reform w zakresie administracji publicznej, wymiaru sprawiedliwości, ochrony środowiska, rolnictwa i polityki regionalnej<sup>14</sup>. Znaczące były także transfery finansowe, ponieważ Polska stała się największym beneficjentem funduszy unijnych. Do końca 2023 roku otrzymała ponad 175 miliardów euro netto, co umożliwiło modernizację infrastruktury, cyfryzację urzędów i wzrost wydolności administracji publicznej<sup>15</sup>.

W tym okresie wskaźniki demokracji i rządów prawa były zróżnicowane. *Freedom House* oceniał Polskę jako „kraj wolny” z wynikiem 82/100 w 2023 roku<sup>16</sup>, ale jednocześnie indeks rządów prawa Banku Światowego wskazywał na stopniowy spadek jakości instytucji prawnych i kontrolnych, w tym niezależności sądów. PKB *per capita* wzrósł z 15 300 USD w 2004 roku do ponad 37 800 USD w 2023 roku<sup>17</sup>, co czyniło Polskę jednym z liderów wzrostu gospodarczego w regionie. Osiągnięcie 80% średniej unijnej pod względem rozwoju gospodarczego ilustrowało sukces konwergencji ekonomicznej<sup>18</sup>.

Zgodnie z ujęciem teoretycznym Schimmelfenniga<sup>19</sup>, Polska stanowiła wówczas przykład udanego działania zewnętrznych bodźców, wzmacnianych przez wewnętrzną motywację elit politycznych i społeczną akceptację dla integracji europejskiej.

<sup>14</sup> Komisja Europejska (2007), *Rozszerzenie 2004: podjęte wyzwanie – UE 25*, EUR-Lex, <https://eur-lex.europa.eu/PL/legal-content/summary/the-2004-enlargement-the-challenge-of-a-25-member-eu.html> [dostęp: 09.12.2023].

<sup>15</sup> Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej (2024), *Minister Pełczyńska-Nałęcz on Poland's 20 years in the EU: No other country in the region has taken advantage of its presence in the European Union as we have, this is a success of Polish women and men*, <https://www.gov.pl/web/funds-regional-policy/minister> [dostęp: 07.05.2024].

<sup>16</sup> Freedom House (2023 a), *Poland. Nations in Transit 2023*, <https://freedomhouse.org/country/poland/nations-transit/2023> [dostęp: 23.01.2024].

<sup>17</sup> International Monetary Fund (2023), *World Economic Outlook: A Critical Juncture amid Policy Shifts*, <https://www.imf.org/external/pubs/ft/ar/2023/> [dostęp: 23.01.2024].

<sup>18</sup> Eurostat Data Browser (n.d.), *GDP per capita in PPS*, <https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/tcc00114/default/table> [dostęp: 23.01.2024].

<sup>19</sup> F. Schimmelfennig, *EU political accession conditionality after the 2004 enlargement: consistency and effectiveness*, „Journal of European Public Policy” 2008, 15(6), s. 918–937.

1.2. PO 2015 ROKU: EROZJA RZĄDÓW PRAWA I SYMPTOMY DEEUROPEIZACJI  
Punkt zwrotny nastąpił po wyborach parlamentarnych w 2015 roku, kiedy władzę przejęła partia Prawo i Sprawiedliwość. Nowy rząd, mimo deklaratywnego poparcia dla członkostwa w UE, rozpoczął proces przebudowy instytucji, często w sprzeczności z normami unijnymi dotyczącymi praworządności i niezależności sądownictwa<sup>20</sup>.

Kontrowersyjne reformy objęły system sądownictwa m.in. podporządkowanie Trybunału Konstytucyjnego, utworzenie Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego (uznanej przez Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE) za niezgodną z prawem UE) oraz wpłynęła na skład i funkcjonowanie Krajowej Rady Sądownictwa<sup>21</sup>. W raporcie Komisji Europejskiej z 2022 roku wskazano na „systemowe zagrożenie dla rządów prawa” w Polsce<sup>22</sup>. Podjęto też procedurę z art. 7 TUE, jednak, jak pokazała praktyka, instrument ten okazał się ograniczony w skuteczności, bowiem procedura ta nie przewiduje automatycznych kar i wymaga jedno-myślności w Radzie Europejskiej (RE), co systemowo ogranicza jej skuteczność.

Zmiana jakości europeizacji w Polsce po 2015 roku wpisuje się w zjawisko częściowej deeuropizacji, rozumiane jako świadome odrzucanie unijnych standardów prawnych i instytucjonalnych. W ujęciu Schimmelfenniga<sup>23</sup> warunkowość unijna traci swoją skuteczność, gdy państwo członkowskie nie ma już motywacji do spełniania oczekiwań Brukseli i nie odczuwa istotnych kosztów politycznych ani ekonomicznych z tytułu nieprzestrzegania zasad.

## 2. WĘGRY – PRZYKŁAD REGRESYWNEJ EUROPEIZACJI I AUTOKRATYZACJI

Węgry w latach 2004–2010 realizowały standardową ścieżkę dostosowawczą opartą na logice konsekwencji i korzyści wynikających z członkostwa w UE. Jednak od momentu objęcia władzy przez Viktora Orbána i partię Fidesz w 2010 roku

<sup>20</sup> *Poland snubs EU over controversial court reforms* (2017), Euractiv, <https://www.euractiv.com/section/justice-home-affairs/news/poland-snubs-eu-over-controversial-court-reforms/> [dostęp: 28.01.2024].

<sup>21</sup> *EU top court says that Poland's justice reform infringes EU law* (2023), BBC News, <https://www.bbc.com/news/world-europe-65809525> [dostęp: 29.01.2024].

<sup>22</sup> Directorate-General for Justice and Consumers (2022), *2022 Rule of Law Report – Communication and Country Chapters*, European Commission, [https://commission.europa.eu/publications/2022-rule-law-report-communication-and-country-chapters\\_en](https://commission.europa.eu/publications/2022-rule-law-report-communication-and-country-chapters_en) [dostęp: 29.01.2024].

<sup>23</sup> F. Schimmelfennig, *EU political accession conditionality...*, s. 919.

kraj ten zaczął podążać drogą deeuropizacji i autokratyzacji<sup>24</sup>. Przypadek Węgier ukazuje ograniczenia teorii europeizacji opartej na presji instytucjonalnej, gdy nie występują wewnętrzne mechanizmy kontroli demokratycznej.

## 2.1. OKRES 2004–2010: ADAPTACJA I MODERNIZACJA POD PRESJĄ AKCESYJNĄ

W okresie poprzedzającym akcesję do UE, Węgry wdrożyły zasadniczą część *acquis communautaire*. Zreformowano administrację publiczną, wdrożono ustawodawstwo antymonopolowe i środowiskowe, wzmocniono niezależność banku centralnego oraz zreorganizowano wymiar sprawiedliwości<sup>25</sup>. Reforma samorządów terytorialnych i decentralizacja były wspierane przez środki strukturalne UE, co pozwoliło na poprawę jakości usług publicznych<sup>26</sup>.

Węgry były początkowo pozytywnie oceniane przez instytucje europejskie, choć już w tym okresie pojawiały się sygnały o słabości instytucji demokratycznych, takich jak trybunał konstytucyjny czy media publiczne<sup>27</sup>. Wzrost gospodarczy był umiarkowany, a wsparcie ze środków unijnych przyczyniało się głównie do poprawy infrastruktury transportowej i edukacyjnej.

## 2.2. PO 2010 ROKU: MODELOWA DEEUROPEIZACJA I PRZEBUDOWA USTROJU

Punkt zwrotny nastąpił w 2010 roku, gdy Fidesz uzyskał większość konstytucyjną<sup>28</sup>. Viktor Orbán rozpoczął proces radykalnej przebudowy instytucjonalnej, przedstawiany jako „demokracja nieliberalna”<sup>29</sup>. Nowa konstytucja, uchwalona

<sup>24</sup> Poland, Hungary turning more authoritarian, rights group says, (2022), Euractiv, <https://www.euractiv.com/section/politics/news/poland-hungary-turning-more-authoritarian-rights-group-says/> [dostęp: 28.01.2024].

<sup>25</sup> Parlementaire Monitor (2002), *Explanatory Memorandum to COM(2002)700*, [https://www.parlementairemonitor.nl/9353000/1/j4nvhd3k3hydzq\\_j9tvgaicor7dxyk\\_j9vvij5epmji1eyo/vikqg-zqob5zg](https://www.parlementairemonitor.nl/9353000/1/j4nvhd3k3hydzq_j9tvgaicor7dxyk_j9vvij5epmji1eyo/vikqg-zqob5zg) [dostęp: 03.02.2024].

<sup>26</sup> L. Kákai, *Trailing back from quasi decentralisation to centralisation. Municipal reform in Hungary*, „Wschodnioznawstwo (Eastern Studies)”, 2020, vol. 14(2020), s. 117-137.

<sup>27</sup> *EU speechless over Hungary's contentious media law* (2010), Euractiv, <https://www.euractiv.com/section/global-europe/news/eu-speechless-over-hungary-s-contentious-media-law/> [dostęp: 29.01.2024].

<sup>28</sup> National Electoral Office, Hungary (2010), *Results of parties and independent candidates – national overview*, valasztas.hu, <https://static.valasztas.hu/dyn/pv10/outroot/vdin2/en/l22.htm>

<sup>29</sup> A. Juhász, (2014), *Announcing the “illiberal state”*. Heinrich-Böll-Stiftung, <https://www.boell.de/en/2014/08/21/announcing-illiberal-state> [dostęp: 21.02.2024].

w 2011 roku bez szerokiej debaty społecznej, wzmocniła władzę wykonawczą i ograniczyła rolę sądownictwa oraz parlamentu<sup>30</sup>.

Reformy te spotkały się z krytyką instytucji unijnych. Komisja Europejska wszczęła szereg postępowań w trybie art. 258 TFUE, a Parlament Europejski (PE) po raz pierwszy w historii przyjął w 2018 roku *Raport Sargentini* zalecający uruchomienie procedury z art. 7 TUE wobec Węgier<sup>31</sup>. W 2022 roku Komisja Europejska, powołując się na mechanizm warunkowości związany z praworządnością, zamroziła wypłatę środków z Funduszu Odbudowy o wartości ponad 6,3 miliarda euro, powołując się na korupcję i brak przejrzystości w systemie zamówień publicznych<sup>32</sup>.

Proces deeuuropeizacji na Węgrzech nie ograniczył się jedynie do sądownictwa. Radykalnej zmianie uległ także krajobraz medialny. Media publiczne zostały przekształcone w instrument propagandy rządowej, a większość prywatnych środków przekazu trafiła do prorządowych fundacji medialnych. Z raportu *Freedom House*<sup>33</sup> wynika, że Węgry są klasyfikowane jako „kraj częściowo wolny” z wynikiem 65/100, co jest najniższym wynikiem wśród państw członkowskich UE<sup>34</sup>.

### 2.3. MECHANIZMY REGRESU: AUTOKRATYZACJA, SELEKTYWNA EUROPEIZACJA, ODRZUCENIE NORM

W świetle koncepcji Schimmelfenninga i Sedelmeiera, Węgry po 2010 roku stanowią przypadek „selektywnej europeizacji” – państwa, które formalnie pozostaje członkiem UE, lecz świadomie unika wdrażania unijnych norm demokratycznych i związanych z praworządnością. Logika konsekwencji została zastąpiona logiką tożsamości, w której władze promują alternatywny model ustroju, oparty na wartościach konserwatywnych i narodowych<sup>35</sup>.

<sup>30</sup> Human Rights Watch (2013), *Hungary: Rule of Law Under Threat*, <https://www.hrw.org/news/2013/05/16/hungary-rule-law-under-threat> [dostęp: 23.01.2024].

<sup>31</sup> European Parliament (2018), *Report A8-0250/2018 on a proposal calling on the Council to determine, pursuant to Article 7(1) TEU, the existence of a clear risk of a serious breach by Hungary of the values on which the Union is founded. (Rapporteur: Judith Sargentini)*, [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-8-2018-0250\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-8-2018-0250_EN.pdf) [dostęp: 12.05.2024].

<sup>32</sup> Rada Unii Europejskiej (2022), *Praworządność: Rada wstrzymuje 6,3 mld EUR z uwagi na tylko częściowe działania zaradcze Węgier*, <https://www.consilium.europa.eu/pl/press/press-releases/2022/12/12/rule-of-law-conditionality-mechanism> [dostęp: 28.11.2023].

<sup>33</sup> Freedom House (2023 a), *Poland. Nations in Transit 2023*, <https://freedomhouse.org/country/poland/nations-transit/2023> [dostęp: 23.01.2024].

<sup>34</sup> Freedom House (2023), *Hungary: Freedom in the World 2023 Country Report*, <https://freedomhouse.org/country/hungary/freedom-world/2023> [dostęp: 23.01.2024].

<sup>35</sup> T.A. Börzel, T.Risse, *Conceptualizing the Domestic Impact of Europe...*, S. 57-80.

Równocześnie Węgry kontynuowały selektywną implementację prawa UE w obszarach korzystnych gospodarczo, np. fundusze strukturalne, współpraca gospodarcza, rynek wewnętrzny<sup>36</sup>. Mechanizm warunkowości, choć formalnie aktywowany, nie przyniósł do tej pory istotnej zmiany polityki rządu Orbána, co pokazuje ograniczoną skuteczność narzędzi prawnych UE w warunkach braku konsensusu politycznego w Radzie UE.

### 3. ESTONIA – MODEL TRWAŁEJ EUROPEIZACJI I CYFROWEJ TRANSFORMACJI

Estonia stanowi przykład kraju, który nie tylko formalnie dostosował się do standardów unijnych, lecz także zinternalizował normy i wartości UE, co znalazło odzwierciedlenie w trwałej modernizacji instytucji oraz innowacyjnym rozwoju społeczeństwa obywatelskiego.

#### 3.1. TRANSFORMACJA INSTYTUCJONALNA I CYFROWA

Od momentu przystąpienia do UE w 2004 roku Estonia konsekwentnie rozwijała politykę opartą na wysokim poziomie przejrzystości, efektywności administracji publicznej oraz poszanowaniu rządów prawa. Kraj ten stał się pionierem w dziedzinie cyfrowej transformacji, co przyczyniło się do umocnienia europejskiej tożsamości i zwiększenia legitymacji państwa<sup>37</sup>.

Inwestycje w e-administrację umożliwiły m.in. wprowadzenie systemu e-obywatelstwa, elektronicznych wyborów oraz cyfrowej tożsamości, co podniosło poziom zaufania obywateli do instytucji publicznych. Raporty Komisji Europejskiej wielokrotnie podkreślały Estonię jako przykład skutecznego wdrażania polityk UE dotyczących cyfryzacji i transparentności<sup>38</sup>.

<sup>36</sup> Transparency International Hungary (2023), *The Hungarian government is yet to comply with conditions to access EU funds*, <https://transparency.hu/en/news/the-hungarian-government-is-yet-to-comply-with-conditions-to-access-eu-funds/> [dostęp: 15.12.2023].

<sup>37</sup> B. Chui, *Estonia's e-Governance: A Lesson on Efficiency for the EU*, Epicenter Network 2017 <https://www.epicenternetwork.eu/blog/estonias-egovernance-a-lesson-on-efficiency-for-the-eu-6389/> [dostęp: 29.01.2024].

<sup>38</sup> Por. European Commission (2023), *Kommissionsförslag KOM(2023)0570* [Proposal], [https://www.eu.dk/samling/20231/kommissionsforslag/KOM\(2023\)0570/forslag/1981549/2756081/index.htm](https://www.eu.dk/samling/20231/kommissionsforslag/KOM(2023)0570/forslag/1981549/2756081/index.htm) [dostęp: 23.01.2024]; European Commission (2024), *Estonia 2024 Digital Decade Country Report*, Digital Strategy – Shaping Europe's Digital Future, <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/fact-pages/estonia-2024-digital-decade-country-report> [dostęp: 22.07.2024].

### 3.2. WSKAŹNIKI DEMOKRATYCZNE I RZĄDÓW PRAWA

Estonia osiąga najwyższe wyniki w regionie pod względem jakości rządzenia i ochrony praw podstawowych. Według raportu *Freedom House* (2023) kraj uzyskał wynik 96/100, klasyfikując się jako „kraj wolny”<sup>39</sup>. Wskaźnik korupcji [CPI, 2023] wyniósł 76/100, co jest najwyższym wynikiem spośród państw Europy Środkowo-Wschodniej i plasuje Estonię wśród liderów Unii Europejskiej<sup>40</sup>.

### 3.3. EUROPEIZACJA JAKO PROCES SPOŁECZNEJ LEGITYMIZACJI

W modelu europeizacji Estonii dominowała „logika odpowiedniości”, czyli proces internalizacji norm unijnych jako elementu tożsamości narodowej i politycznej<sup>41</sup>. Adaptacja do standardów UE była postrzegana nie tylko jako konieczność prawna, lecz przede wszystkim jako narzędzie rozwoju i modernizacji kraju.

Aktywne społeczeństwo obywatelskie oraz otwarta debata publiczna przyczyniły się do konsensusu wokół celów integracji europejskiej. Współpraca między elitami politycznymi, organizacjami pozarządowymi oraz sektorem prywatnym stworzyła sprzyjające warunki do wdrażania reform i innowacji<sup>42</sup>.

### 3.4. ROLA WSPARCIA UNIJNEGO I POLITYK SEKTOROWYCH

Estonia efektywnie korzystała z funduszy strukturalnych i inwestycyjnych, które koncentrowały się na rozwijaniu infrastruktury cyfrowej, edukacji oraz zrównoważonym rozwoju. Proces monitoringu i dialogu z instytucjami UE był postrzegany jako konstruktywny, a mechanizmy warunkowości wzmacniały poczucie odpowiedzialności za realizację zobowiązań członkowskich<sup>43</sup>.

<sup>39</sup> Freedom House. (2023 c), *Estonia: Freedom in the World 2023 Country Report*. <https://freedomhouse.org/country/estonia/freedom-world/2023> [dostęp: 23.01.2024].

<sup>40</sup> Transparency International (2024), *Corruption Perceptions Index 2023: Weak checks & balances undermining anti-corruption efforts in Western Europe & EU*, <https://www.transparency.org/en/news/cpi-2023-west-europe-european-union-rule-of-law-political-integrity-threats-undermine-action-against-corruption> [dostęp: 05.02.2024].

<sup>41</sup> T.A.Börzel, T. Risse, *Conceptualizing the Domestic Impact of Europe...*, s. 57-80.

<sup>42</sup> P. Mardiste, (2011), *Estonia*, EU Member States' Consultation with Civil Society on European Policy Matters.

<sup>43</sup> European Commission (2022), *Commission Staff Working Document – Impact Assessment Report SWD (2022) 34 final: Accompanying the document Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on harmonised rules on fair access to and use of data (Data Act)*, Publications Office of the European Union, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52022SC0034> [dostęp: 01.12.2023].

Kraj ten uczestniczy również aktywnie w inicjatywach UE dotyczących innowacji, bezpieczeństwa cyfrowego oraz polityki klimatycznej, co dodatkowo umacnia jego pozycję jako wzorcowego państwa członkowskiego<sup>44</sup>.

#### PODSUMOWANIE PORÓWNAWCZE

Analiza trzech państw Europy Środkowo-Wschodniej: Polski, Węgier i Estonii pokazuje wyraźne zróżnicowanie efektów europeizacji politycznej po 2004 roku. Estonia wyróżnia się trwałą i pozytywną transformacją, w której integracja z UE stała się integralnym elementem rozwoju demokratycznego, cyfrowej modernizacji i efektywnego zarządzania.

Polska, choć początkowo była modelem adaptacji i dynamicznego wzrostu, w ostatnich latach doświadczyła regresu w obszarze praworządności i niezależności sądownictwa, co wskazuje na zjawisko częściowej deeuropeizacji.

Węgry reprezentują przypadek selektywnej adaptacji norm UE, połączonej z demokratycznym *backslidingiem*, gdzie władze państwowe świadomie ograniczają swobody obywatelskie i osłabiają instytucje kontroli, mimo korzyści ekonomicznych płynących z członkostwa w UE.

#### PODSUMOWANIE

Rola UE jest kluczowa, lecz warunkowa. Integracja europejska stwarzała silne bodźce do reform i modernizacji, jednak skuteczność tych mechanizmów zależy od wewnętrznej legitymizacji zaangażowania społeczeństwa oraz elit politycznych. Europeizacja nie gwarantuje nieodwracalnych zmian. Doświadczenia Polski i Węgier pokazują, że możliwy jest regres i deeuropeizacja, zwłaszcza gdy dominują interesy polityczne sprzeczne z wartościami unijnymi. Społeczna legitymizacja jest fundamentem trwałych reform. Estonia jest przykładem, że proces europeizacji oparty na internalizacji norm i wartości przynosi trwałe i pozytywne efekty. Konieczne jest wypracowanie skuteczniejszych mechanizmów ochrony praworządności i demokracji, które pozwolą zapobiegać regresowi w państwach członkowskich. Logika konsekwencji (warunkowość) i logika odpowiedniości

<sup>44</sup> D. Mikkelsen (2023), *From digital defence to climate offence: Estonia's COP28 twin transition triumph*, Defence & Security Middle East, <https://www.defsecme.com/news/from-digital-defence-to-climate-offence-estonias-cop28-twin-transition-triumph> [dostęp: 28.01.2024].

(internalizacja norm) działają komplementarnie, lecz ich siła i skuteczność różnią się w zależności od kontekstu krajowego.

## BIBLIOGRAFIA

1. *EU top court says that Poland's justice reform infringes EU law* (2023), BBC News, <https://www.bbc.com/news/world-europe-65809525> [dostęp: 29.01.2024].
2. Börzel T. A., Risse T. (2003), *Conceptualizing the Domestic Impact of Europe*, [w:] K. Featherstone, C. M. Radaelli (red.), *The Politics of Europeanization*, s. 57–80, Oxford University Press, Oxford.
3. Capoccia G. (2016), *Critical Junctures*, [w:] *The Oxford Handbook of Historical Institutionalism*, O Fioretos, T. Falleti, A. Sheingate (red.), s. 95–108, Oxford University Press, Oxford.
4. Chui B. (2017), *Estonia's e-Governance: A Lesson on Efficiency for the EU*, Epicenter Network, <https://www.epicenternetwork.eu/blog/estonias-egovernance-a-lesson-on-efficiency-for-the-eu-6389/> [dostęp: 29.01.2024].
5. Cowles M. G., Caporaso J. A., Risse T. (2000), *When Europe Hits Home: Europeanization and Domestic Change*, „European Integration Online Papers” No. 2000–015, s. 5–6.
6. Mikkelsen D. (2023), *From digital defence to climate offence: Estonia's COP28 twin transition triumph*, Defence & Security Middle East, <https://www.defsecme.com/news/from-digital-defence-to-climate-offence-estonias-cop28-twin-transition-triumph> [dostęp: 28.01.2024].
7. Directorate-General for Justice and Consumers (2022), *2022 Rule of Law Report – Communication and Country Chapters*, European Commission, [https://commission.europa.eu/publications/2022-rule-law-report-communication-and-country-chapters\\_en](https://commission.europa.eu/publications/2022-rule-law-report-communication-and-country-chapters_en) [dostęp: 29.01.2024].
8. *EU speechless over Hungary's contentious media law* (2010), Euractiv, <https://www.euractiv.com/section/global-europe/news/eu-speechless-over-hungary-s-contentious-media-law/> [dostęp: 29.01.2024].
9. *Poland snubs EU over controversial court reforms* (2017), Euractiv, <https://www.euractiv.com/section/justice-home-affairs/news/poland-snubs-eu-over-controversial-court-reforms/> [dostęp: 28.01.2024].
10. *Poland, Hungary turning more authoritarian, rights group says*, (2022), Euractiv, <https://www.euractiv.com/section/politics/news/poland-hungary-turning-more-authoritarian-rights-group-says/> [dostęp: 28.01.2024].
11. Eurostat Data Browser (n. d.), *General government expenditure by function – GOV\_10A\_EXP*, [https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/GOV\\_10A\\_EXP\\_\\_custom\\_1743002/default/table?lang=en](https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/GOV_10A_EXP__custom_1743002/default/table?lang=en) [dostęp: 23.01.2024].
12. Eurostat Data Browser (n.d.), *GDP per capita in PPS*, <https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/tec00114/default/table> [dostęp: 23.01.2024].

13. European Commission (2022), *Commission Staff Working Document – Impact Assessment Report SWD (2022) 34 final: Accompanying the document Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on harmonised rules on fair access to and use of data (Data Act)*, Publications Office of the European Union, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52022SC0034> [dostęp: 01.12.2023].
14. European Commission (2023), *Kommissionsforslag KOM(2023)0570* [Proposal], [https://www.eu.dk/samling/20231/kommissionsforslag/KOM\(2023\)0570/forslag/1981549/2756081/index.htm](https://www.eu.dk/samling/20231/kommissionsforslag/KOM(2023)0570/forslag/1981549/2756081/index.htm) [dostęp: 23.01.2024].
15. European Commission (2024), *Estonia 2024 Digital Decade Country Report*, Digital Strategy – Shaping Europe’s Digital Future, <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/factpages/estonia-2024-digital-decade-country-report> [dostęp: 22.07.2024].
16. European Parliament (2018), *Report A8-0250/2018 on a proposal calling on the Council to determine, pursuant to Article 7(1) TEU, the existence of a clear risk of a serious breach by Hungary of the values on which the Union is founded. (Rapporteur: Judith Sargentini)*, [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-8-2018-0250\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-8-2018-0250_EN.pdf) [dostęp: 12.05.2024].
17. Freedom House (2023 a), *Poland. Nations in Transit 2023*, <https://freedomhouse.org/country/poland/nations-transit/2023> [dostęp: 23.01.2024].
18. Freedom House (2023 b), *Hungary: Freedom in the World 2023 Country Report*, <https://freedomhouse.org/country/hungary/freedom-world/2023> [dostęp: 23.01.2024].
19. Freedom House. (2023 c), *Estonia: Freedom in the World 2023 Country Report*. <https://freedomhouse.org/country/estonia/freedom-world/2023> [dostęp: 23.01.2024].
20. Human Rights Watch (2013), *Hungary: Rule of Law Under Threat*, <https://www.hrw.org/news/2013/05/16/hungary-rule-law-under-threat> [dostęp: 23.01.2024].
21. International Monetary Fund (2023), *World Economic Outlook: A Critical Juncture amid Policy Shifts*, <https://www.imf.org/external/pubs/ft/ar/2023/> [dostęp: 23.01.2024].
22. Juhász A. (2014), *Announcing the “illiberal state”*. Heinrich-Böll-Stiftung, <https://www.boell.de/en/2014/08/21/announcing-illiberal-state> [dostęp: 21.02.2024].
23. Kákai L. (2020), *Trailing back from quasi decentralisation to centralisation. Municipal reform in Hungary* „Wschodnioznawstwo (Eastern Studies)”, vol. 14(2020), s. 117-137.
24. Kelemen R.D. Blauberger M (2017), *Introducing the debate: European Union safeguards against member states democratic backsliding*, „Journal of European Public Policy”, s. 317-320.
25. Komisja Europejska (2007), *Rozszerzenie 2004: podjęte wyzwanie – UE 25*, EUR-Lex, <https://eur-lex.europa.eu/PL/legal-content/summary/the-2004-enlargement-the-challenge-of-a-25-member-eu.html> [dostęp: 09.12.2023].
26. Ladrech R. (1994), *Europeanization of Domestic Politics and Institutions: The Case of France*, „Journal of Common Market Studies” 32(1), s. 69–88.
27. Mardiste P. (2011), *Estonia*, EU Member States’ Consultation with Civil Society on European Policy Matters.

28. Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej (2024), *Minister Pelczyńska-Nałęcz on Poland's 20 years in the EU: „No other country in the region has taken advantage of its presence in the European Union as we have, this is a success of Polish women and men*, <https://www.gov.pl/web/funds-regional-policy/minister> [dostęp: 07.05.2024].
29. Molendowski E. (2014), *Akcesja do Unii Europejskiej i jej wpływ na kształtowanie się strumienia handlu zagranicznego Polski w głównych relacjach z krajami Unii Europejskiej (w latach 2004–2012)*, „Studia i Materiały. Miscellanea Oeconomica”, nr 1/2014, s.103-104.
30. National Electoral Office, Hungary (2010), *Results of parties and independent candidates – national overview*, valasztas.hu, <https://static.valasztas.hu/dyn/pv10/outroot/vdin2/en/122.htm>
31. Parlementaire Monitor (2002), *Explanatory Memorandum to COM(2002)700*, [https://www.parlementairemonitor.nl/9353000/1/j4nvhd3k3hyd3q\\_j9tv9ajcor7dxyk\\_j9vvij5epmjt3eyo/vikqg-zqob5zg](https://www.parlementairemonitor.nl/9353000/1/j4nvhd3k3hyd3q_j9tv9ajcor7dxyk_j9vvij5epmjt3eyo/vikqg-zqob5zg) [dostęp: 03.02.2024].
32. Radaelli C. M. (2003), *The Europeanization of Public Policy*, [w:] *The Politics of Europeanization*, K. Featherstone, C. M. Radaelli (red.), s. 27–56, Oxford University Press, Oxford.
33. Rada Unii Europejskiej (2022), *Praworządność: Rada wstrzymuje 6,3 mld EUR z uwagi na tylko częściowe działania zaradcze Węgier*, <https://www.consilium.europa.eu/pl/press/press-releases/2022/12/12/rule-of-law-conditionality-mechanism> [dostęp: 28.11.2023].
34. Schimmelfennig F., Sedelmeier U. (red.) (2005 b), *Introduction*, [w:] *The Europeanization of Central and Eastern Europe*, Schimmelfennig F., Sedelmeier U. (red.), Cornell University Press, Ithaca, s. 1-28.
35. Schimmelfennig F. (2008), *EU political accession conditionality after the 2004 enlargement: consistency and effectiveness*, „Journal of European Public Policy”, 15(6), 918–937, s. 919, 929, 934.
36. Schimmelfennig F. (2016), *EU enlargement and differentiated integration: discrimination or equal treatment?*, „Journal of European Public Policy”, 21(5), s. 681–698.
37. Transparency International (2024), *Corruption Perceptions Index 2023: Weak checks & balances undermining anti-corruption efforts in Western Europe & EU*, <https://www.transparency.org/en/news/cpi-2023-west-europe-european-union-rule-of-law-political-integrity-threats-undermine-action-against-corruption> [dostęp: 05.02.2024].
38. Transparency International Hungary (2023), *The Hungarian government is yet to comply with conditions to access EU funds*, <https://transparency.hu/en/news/the-hungarian-government-is-yet-to-comply-with-conditions-to-access-eu-funds/> [dostęp: 15.12.2023].