

ISSN 1899-6256

WYDZIAŁ NAUK POLITYCZNYCH I DZIENNIKARSTWA
UNIwersytet im. Adama Mickiewicza

**ROCZNIK INTEGRACJI
EUROPEJSKIEJ**

NR 12/2018

**YEARBOOK
OF EUROPEAN INTEGRATION**

POZNAŃ

RADA NAUKOWA / SCIENTIFIC BOARD

Przewodniczący / Chairman: prof. UAM dr hab. Tadeusz Wallas

Członkowie / Members: prof. dr hab. Erhard Crome, prof. zw. dr hab. Erhard Cziomer, dr Ettore Deodato, prof. dr hab. Jochen Franzke, dr Andrey Kinyakin, prof. dr Heinz Kleger, prof. dr Lutz Kleinwächter, prof. dr hab. Raimund Krämer, prof. zw. dr hab. Roman Kuźniar, prof. zw. dr hab. Andrzej Mania, prof. dr hab. Peter Terem, prof. zw. dr hab. Konstanty A. Wojtaszczyk, prof. zw. dr hab. Ryszard Zięba, dr Elda Zotaj

KOLEGIUM REDAKCYJNE / EDITORIAL BOARD

Redaktor naczelny / Editor-in-Chief: prof. zw. dr hab. Bogdan Koszel

Członkowie / Members: dr Adam Barabasz, prof. zw. dr hab. Zbigniew Czachór, prof. UAM dr hab. Radosław Fiedler, dr Marcin Piechocki, prof. dr hab. Tomasz R. Szymczyński, prof. zw. dr hab. Sebastian Wojciechowski

Sekretarz redakcji / Assistant Editor: dr hab. Beata Przybylska-Maszner

Zastępca sekretarza redakcji / Deputy Assistant Editor: mgr Joanna Jancz

Redaktorzy tematyczni / Thematic Editors:

prof. dr hab. Zdzisław Najder (prawo, polityka wewnętrzna);
prof. zw. dr hab. Zdzisław W. Puślecki (gospodarka);
prof. zw. dr hab. Jadwiga Kiwerska (polityka zagraniczna);
prof. dr hab. Donat Mierzejewski (bezpieczeństwo, obrona);
prof. zw. dr hab. Andrzej Sakson (społeczeństwo);
prof. dr hab. Anna Wolff-Powęska (kultura)

Redaktorzy językowi / Language Editors:

dr Agnieszka Mielczarek (język polski), Marcel Bethan (język niemiecki),
dr Malcolm Czopinski (język angielski), doc. Oleg Mikhalev (język rosyjski)

Redaktor statystyczny / Statistical Editor: dr Bolesław Suchocki

Adres redakcji: Wydział Nauk Politycznych i Dziennikarstwa
Uniwersytetu im Adama Mickiewicza,
ul. Umultowska 89A, 61-614 Poznań, tel./fax 61 829 21 06; 61 829 22 08
e-mail: rie@amu.edu.pl lub beata.przybylska-maszner@amu.edu.pl
strona internetowa czasopisma: <http://www.rie.amu.edu.pl>

Redakcja nie zwraca materiałów oraz zastrzega sobie prawo skracania i adiustacji tekstów.

Wymogi dla autorów dotyczące nadsyłanych materiałów: <http://www.rie.amu.edu.pl>.

Wersja pierwotna czasopisma jest papierowa.

„Rocznik Integracji Europejskiej” jest czasopismem indeksowanym na listach: *ERIH Plus* oraz *Index Copernicus Journals Master List*. Autorzy wyrażają zgodę na umieszczenie pełnych wersji artykułów publikowanych na łamach czasopisma na platformie *PRESSto*, w repozytorium *AMUR* oraz w bazie referencyjnej *CEEOL* i *BazHum*.

Wydawca: Wydział Nauk Politycznych i Dziennikarstwa Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza,
ul. Umultowska 89A, 61-614 Poznań, <http://www.wnpid.amu.edu.pl>

ISSN 1899-6256

Czasopismo Rocznik Integracji Europejskiej otrzymało wsparcie finansowe na zwiększenie międzynarodowego oddziaływania czasopisma ze środków Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego przeznaczonych na działalność upowszechniającą naukę – umowa 537/P-DUN/2017.

Skład komputerowy – „MRS”, 60-408 Poznań, ul. P. Zołotowa 23, tel. 061 843 09 39
Druk i oprawa – Zakład Graficzny UAM – 61-712 Poznań, ul. H. Wieniawskiego 1

Spis treści

ROZPRAWY I ARTYKUŁY

JANUSZ RUSZKOWSKI	
Usytuowanie OLAF w systemie wielopoziomowego zarządzania Unii Europejskiej	7
BEATA PRZYBYLSKA-MASZNER	
Rada Europejska w procesie przekształceń strukturalnych 1961–1977	27
JANUSZ JÓZEF WĘC	
Germany's Stance on the EU Treaty Reform in the Years 2005–2009	41
SEBASTIAN WOJCIECHOWSKI	
Three dimensions of modern terrorism in the European Union	73
JADWIGA KIWERSKA	
Donald Trump and Difficult Relations with Europe	83
JOANNA CIESIELSKA-KLIKOWSKA	
Chinese Belt and Road Initiative – the perspective of the Federal Republic of Germany	95
BOGDAN KOSZEL	
The role of the Bundestag in shaping the European policy of reunited Germany	113
IZABELA JANICKA	
Prussisches Lobbying im gegenwärtigen Deutschland	127
YANN WERNERT	
Ein Jahr Macron und Merkel. Was hat die deutsch-französische Partnerschaft erreicht?	139
MAŁGORZATA JANICKA	
Mechanizmy działania strefy euro a uwarunkowania wybuchu kryzysu finansowego w strefie	149
KATARZYNA ŻUKROWSKA	
Skuteczność reform UGiW w kontekście zagrożeń stabilności strefy	161
MICHAŁ DULAK	
Zaangażowanie parlamentów narodowych w latach 2015–2017 w działania na rzecz przezwyciężenia kryzysu imigracyjnego w UE	171
WAWRZYNIEC BANACH	
Aspekty polityki Unii Europejskiej wobec Afryki w kontekście kryzysu migracyjnego	195
RENATA PODGÓRZAŃSKA	
Albania w procesie integracji z UE – stan i perspektywy akcesji	209
MONIKA SZYNOL	
The EU perspective not for Sarajevo? Bosnia and Herzegovina's integration with the European Union: opportunities, challenges and perspectives	225
ANNA RATAJCZAK	
Greece under SYRIZA government and the European Union	243
RADOSŁAW FIEDLER	
Central Asia on the way of One Belt, One Road – implications for the European Union	255
MATEUSZ PAZDEJ	
Cooperation at the Institutional and Bilateral Level of the European Union and Central Asia	267

MATEUSZ SMOLAGA	
Unijne uwarunkowania normatywne świadczenia Oficjalnej Pomocy Rozwojowej: perspektywa europejskich wschodzących donatorów	281
DENIS ZHURAVLEV	
Religious Representation in Russia-EU Relations: “Traditional Values” Problem . . .	295
PAULINA POSPIESZNA	
Sankcje Unii Europejskiej wobec Rosji: proces decyzyjny, trwałość i rola państw członkowskich	311
KRZYSZTOF ŻARNA	
Slovak Republic’s accession to the European Union	323
MIRA MALCZYŃSKA-BIAŁY	
Consumer policy in Poland’s process of accession to the European Union	333
LUIZA WOJNICZ	
Integracja państw Unii Europejskiej w ramach Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony w świetle Brexitu	343
ANDRZEJ CIUPIŃSKI	
Polska wobec rozwoju polityki bezpieczeństwa i obrony Unii Europejskiej	357
ADAM BARABASZ	
The Polish People’s Republic in the context of elections to the European Parliament of the European Community (1979)	371
OCENY I OMÓWIENIA	
J. Kardaś, M. Pazdej, Ł. Stachowiak, E. Stępa (red.), <i>Kryzysy współczesnego świata. Różne ujęcia problemów globalnych i regionalnych</i> (MARTYNA GRZELCZAK)	381
J. Czaputowicz, <i>Teorie integracji europejskiej</i> (ANNA RATAJCZAK)	383
Zbigniew Czachór, Joanna Jancz (red.), <i>Kryzys w państwie. Kryzys w Unii Europejskiej. Analiza wieloaspektowa</i> (ANNA SIUDA)	385
Autorzy tekstów	387
Instrukcje dla autorów	391
Lista recenzentów zewnętrznych czasopisma „Rocznik Integracji Europejskiej” w roku 2017	394

Table of Content

ESSAYS AND PAPERS

JANUSZ RUSZKOWSKI	
The location of OLAF in the multi-level governance system	7
BEATA PRZYBYLSKA-MASZNER	
The European Council in the process of structural transformation 1961–1977	27
JANUSZ JÓZEF WĘC	
Stanowisko Niemiec wobec reformy traktatowej UE w latach 2005–2009	41
SEBASTIAN WOJCIECHOWSKI	
Trzy wymiary współczesnego terroryzmu w Unii Europejskiej	73
JADWIGA KIWERSKA	
Donald Trump i trudne relacje z Europą	83
JOANNA CIESIELSKA-KLIKOWSKA	
Chińska Inicjatywa Pasa i Szlaku – perspektywa Republiki Federalnej Niemiec	95
BOGDAN KOSZEL	
Rola Bundestagu w kształtowaniu polityki europejskiej zjednoczonych Niemiec	113
IZABELA JANICKA	
Prorosyjski lobbying we współczesnych Niemczech	127
YANN WERNERT	
Rok Macrona i Merkel. Jakie są osiągnięcia partnerstwa niemiecko-francuskiego?	139
MAŁGORZATA JANICKA	
Mechanisms of the Euro area functioning and conditions of the financial crisis’ outbreak in the zone	149
KATARZYNA ŻUKROWSKA	
Effectiveness of EMU reforms in the context of stability threat of the area	161
MICHAŁ DULAK	
National parliaments’ involvement in the activities aimed at overcoming the immigration crisis in the EU in the years 2015–2017	171
WAWRZYNIEC BANACH	
Aspects of the policy of the European Union towards Africa in the context of migration crisis	195
RENATA PODGÓRZAŃSKA	
Albania in the EU integration process – state and prospects of accession	209
MONIKA SZYNOL	
Integracja Bośni i Hercegowiny z Unią Europejską: szanse, wyzwania i perspektywy	225
ANNA RATAJCZAK	
Grecja pod rządami SYRIZY a Unia Europejska	243
RADOSŁAW FIEDLER	
„Pas i Szlak” przez Azję Centralną – wnioski dla Unii Europejskiej	255
MATEUSZ PAZDEJ	
Współpraca na poziomie instytucjonalnym i bilateralnym Unii Europejskiej oraz Azji Środkowej/Centralnej	267
MATEUSZ SMOLAGA	
EU normative determinants for the provision of Official Development Assistance: the perspective of European emerging donors	281

DENIS ZHURAVLEV	
Reprezentacja wyznaniowa w stosunkach Rosja–UE: Problem „tradycyjnych wartości”	295
PAULINA POSPIESZNA	
Sanctions of the European Union towards Russia: decision-making process, persistence, and the role of the Member States	311
KRZYSZTOF ŻARNA	
Przystąpienie Słowacji do Unii Europejskiej	323
MIRA MALCZYŃSKA-BIAŁY	
Polityka konsumencka w procesie akcesji Rzeczypospolitej Polskiej do Unii Europejskiej	333
LUIZA WOJNICZ	
Integration of European Union countries within the framework of the Common Security and Defense Policy in the context of Brexit	343
ANDRZEJ CIUPIŃSKI	
Poland’s position on development of The European Union’s security and defense policy	357
ADAM BARABASZ	
PRL wobec wyborów do Parlamentu Europejskiego Wspólnot Europejskich z 1979 roku	371
ASSESSMENTS AND DISCUSSIONS	
J. Kardaś, M. Pazdej, Ł. Stachowiak, E. Stępa (red.), <i>Kryzysy współczesnego świata. Różne ujęcia problemów globalnych i regionalnych</i> (MARTYNA GRZELCZAK)	381
J. Czaputowicz, <i>Teorie integracji europejskiej</i> (ANNA RATAJCZAK)	383
Zbigniew Czachór, Joanna Jancz (red.), <i>Kryzys w państwie. Kryzys w Unii Europejskiej. Analiza wieloaspektowa</i> (ANNA SIUDA)	385
The authors of texts	387
Instructions for authors	391
List of reviewers in 2017	394

ROZPRAWY I ARTYKUŁY

DOI : 10.14746/rie.2018.12.1

JANUSZ RUSZKOWSKI

Uniwersytet Szczeciński
ORCID: 0000-0002-4786-7416

Usytuowanie OLAF w systemie wielopoziomowego zarządzania Unii Europejskiej

Przyjęta perspektywa badawcza

OLAF (*Office Européen de Lutte Anti-Fraude* – Europejski Urząd ds. Zwalczenia Nadużyć Finansowych) jest jedną z najsłabiej zbadanych instytucji Unii Europejskiej. Jako jedna z agencji wykonawczych powołana przez Komisję Europejską (KE), działa w sposób niezwykle specyficzny, co może inspirować nie tylko próby wyjaśnienia tego działania, ale także poszukiwania o wiele szerszych konsekwencji dla dotychczasowych ustaleń podejmowanych w studiach europejskich.

Istotne elementy rzutujące na aktywność OLAF-u pojawi się już w momencie jego powstania. Stąd podjęta analiza zaczyna się w momencie, w którym Komisja Europejska tworzy instytucje (przede wszystkim agencje wykonawcze) mające ją wspierać w obszarach o wysokim stopniu specjalizacji, a przy tym w trybie wtórnym deleguje¹ na te instytucje kompetencje, dzięki którym mogą one działać na rzecz KE. Zwróćmy uwagę, że Komisja jest tutaj mocodawcą, a agencje wykonawcze są jej agentami. KE jest zatem z jednej strony agentem państw członkowskich, które powołały ją do życia, ale jednocześnie jest mocodawcą dla agencji wykonawczych, które ustanawia i na które w trybie wtórnym deleguje kompetencje, aby mogły działać. Jedną z takich agencji powołanych przez KE jest OLAF. Celem badań jest próba usytuowania OLAF-u w systemie wielopoziomowego zarządzania UE (*Multi-level Governance* – MLG) wraz z określonymi interinstytucjonalnymi zależnościami i konsekwencjami takiego usytuowania.

¹ Delegowanie wtórne dotyczy kompetencji należących już wcześniej do instytucji UE i jest ono *de facto* redystrybucją przez instytucję jej kompetencji własnych lub nabytych w kierunku ustanowionego lub wybranego przez nią agenta (agencji). W odróżnieniu, delegowanie pierwotne odbywa się z poziomu państw członkowskich na instytucje UE. Jest ono oparte o traktaty założycielskie oraz ich późniejsze rewizje. Posiłkując się ustaleniami poczynionymi przez G. Majone, można stwierdzić, że w wyniku wtórnego delegowania kompetencje trafiają z ponadnarodowego poziomu instytucji kierowniczych na „ponadnarodowy poziom agencji wspólnotowych (*EU – level Agencies*)” (Majone, 1997, s. 144 i n.). Wówczas można mówić o swoistym horyzontalnym rozproszeniu kompetencji pomiędzy wieloma wyspecjalizowanymi agencjami wspólnotowymi na poziomie ponadnarodowym. Delegowanie wtórne odbywa się całkowicie na poziomie ponadnarodowym.

Hipoteza badawcza zakłada, że OLAF nie jest klasyczną instytucją ponadnarodową, gdyż posiada kompetencje kontrolne nad instytucjami ponadnarodowymi, w tym nad swoim mocodawcą, jakim jest Komisja Europejska. Takie założenie implikuje główne pytanie badawcze, które można sformułować następująco: jaką instytucją w MLG jest OLAF, skoro nie jest instytucją ponadnarodową?

Pomocnym narzędziem badawczym wydaje się być tutaj teoria mocodawca/agent (*Principal/Agent Theory* – PAT)², której inicjalną fazą są motywacje (socjologiczne, psychologiczne) graczy w biznesie lub w polityce, a następnie pojawiają się strategie z udziałem dwóch rodzajów takich graczy, czyli mocodawców i agentów. Strategie są zespołami zamierzonych zachowań, działań i interakcji służących do osiągnięcia zamierzonego efektu, a interakcje pomiędzy mocodawcą a agentem stanowią podstawową jednostkę analityczną w tej teorii. Według Jana-Erika Lane'a, PAT zawiera w sobie bardzo zaawansowane zastosowanie teorii gier (Lane).

W studiach europejskich teoria PAT została już zastosowana do badań systemu politycznego UE, w tym do analizy delegowania funkcji³ i wykorzystywana m.in. do wyjaśnienia dlaczego suwerenne państwa tworzą organizacje (instytucje) międzynarodowe (Ruskowski, 2010, 2008; Pollack, 2005, 2003, 1997)⁴. Jednak potencjał eksplanacyjny PAT jest o wiele większy, także w odniesieniu do introspekcji instytucjonalnej, a może przede wszystkim interinstytucjonalnej.

Istotą teorii PAT jest refleksja nad relacjami pomiędzy mocodawcą (pryncypałem, zleceniodawcą, szefem itd.) a agentem (przedstawicielem, wykonawcą), których wiąże określona umowa (zależność hierarchiczna), która oznacza, że mocodawca i agent nie są partnerami i nie są równi. Mamy tutaj do czynienia z dwubiegunową strategią (wspomniana teoria gier mocodawca⁵–agent⁶), w której każda

² W polskiej literaturze można spotkać także inne, niemal dosłowne tłumaczenie nazwy tej teorii jako: teoria pryncypał/agent. PAT jest stosowana w ekonomii od 1976 r. Początkowo służyła do analizy praktyki sektora prywatnego w gospodarce oraz funkcjonowania organizacji biznesowych i była reakcją na neoklasyczne teorie ekonomiczne.

³ PAT może być użytecznym narzędziem służącym do analizy np. procesu delegowania (czy też powierzenia) funkcji państw narodowych na poziom ponadnarodowy lub też do zbadania mechanizmów podejmowania decyzji w określonym systemie politycznym. Teoria mocodawca/agent oferuje również metodę badawczą (zoperacjonalizowane podejście analityczne), które opiera się na interakcjach zachodzących pomiędzy dwoma aktorami jednego ciągu procesowego. PAT służy zbadaniu zależności, w tym także trudności, które pojawiają się po ustanowieniu stosunków kontraktowych pomiędzy mocodawcą a jego agentem (przedstawicielem) oraz w trakcie ich trwania. Interakcje agencyjne rozpoczynają się z chwilą, gdy jedna strona (mocodawca) wchodzi w hierarchiczny stosunek zależności oparty o umowę z drugą stroną (agentem) i deleguje na niego odpowiedzialność, wykonywanie funkcji lub zadań na zlecenie. Celem konstruowania stosunków umownych w układzie mocodawca–agent jest analiza trudności, które pojawiają się podczas asymetrycznej dystrybucji informacji wyraźnie faworyzującej agenta (Kassim, Menon, 2002, s. 3).

⁴ W naukach politycznych z teorii PAT korzystał szczególnie instytucjonalizm racjonalnego wyboru, który posługiwał się tą teorią w analizie powstania i działania instytucji oraz stosunków zachodzących pomiędzy instytucjami.

⁵ Mocodawca jest rezydualnym właścicielem wyniku pracy agenta. Jego celem jest kontrola pracy agenta, ponadto widzi on tylko wynik pracy agenta, nie widzi drogi, sposobów i metod jakie zastosował agent do osiągnięcia rezultatu (agent może taką asymetrię wykorzystać do swoich celów).

⁶ Agent doradza mocodawcy, posiada wiedzę ekspercką i sugeruje sposoby działania oraz jest kreatorem wyniku dla mocodawcy (wynik tych relacji pojawia się ponad lub poza mocodawcą).

strona tego układu działa we własnym interesie, co może także prowadzić do konfliktów.

Obok teorii PAT pomocniczo w analizie wykorzystana zostanie jej mutacja, jaką jest teoria PSAT (*Principal-Supervisor-Agent Theory*). PSAT została zaproponowana przez Jonasa Tallberga⁷ i polega na wprowadzeniu do klasycznego układu mocodawca-agent funkcji kontrolnych, które mogą być przypisane agentowi, lub stronie trzeciej, jaką jest nadzorca (*supervisor*). Kategoria *supervisora* jest niezmiernie istotna dla przedmiotu opracowania, którym jest analiza OLAF-u i jego interinstytucjonalne usytuowanie w systemie wielopoziomowego zarządzania UE (MLG). OLAF jest agencją wykonawczą Komisji Europejskiej posiadającą kompetencje kontrolne, które należą do jego immanentnego zasobu i *de facto* określają jego przeznaczenie.

Instytucje ponadnarodowe w UE mogą być zarówno agentem, jak i nadzorcą (*supervisorem*) nad mocodawcami⁸. Dzięki funkcjom nadzorczym (monitoringowym, kontrolnym) uwydatnia się i wyraźniej eksponuje ponadnarodowy charakter takiej instytucji centralnej. Ponadto nadzór (*supervision*) wzmacnia „czytelność” stosunków opartych na władzy w ramach danej organizacji (systemu), jest odpowiedzią na brak równowagi, ale może powodować napięcia pomiędzy poziomami w hierarchii władzy systemu. Nadzór powoduje więc zachwianie równowagi, która u swoich źródeł opiera się na regułach i zasadach danej organizacji (March, Simon, 1987, s. 152–153).

W podjętym przedmiocie badań i poszukiwaniu odpowiedzi na postawione pytanie, ważną rolę odgrywa Komisja Europejska, która powołała do życia OLAF oraz przekazała jemu określone kompetencje do działania⁹. Te fakty są fundamentalnie ważne dla dalszych rozważań, więc mogą mieć zasadniczy wpływ na precyzyjne określenie miejsca OLAF-u w MLG.

W teorii PAT Komisja Europejska jest agentem państw członkowskich, które z kolei jako mocodawca zbiorowy, powołały ją do życia oraz delegowały na nią kompetencje i uprawnienia do działania. Delegowanie kompetencji (funkcji, zadań) przez państwa członkowskie Unii Europejskiej na jej instytucje odbywa się poprzez traktaty i ma charakter pierwotny. W wyniku delegowania kompetencji KE otrzymała także prerogatywy do kontroli państw (np. jest strażniczką traktatów), tym samym jest ona nie tylko agentem, ale również *supervisorem*. Rola KE jako agenta i *supervisora* wobec państw członkowskich oraz charakter jej kompetencji i pierwotny tryb ich delegowania sprawiają, że KE posiada cechy instytucji *stricte* ponadnarodowej.

Ten sam układ zależności pomiędzy mocodawcą a agentem przeniesiemy na relacje pomiędzy Komisją Europejską a OLAF-em i dodatkowo wykorzystamy do zbadania usytuowania OLAF-u w systemie wielopoziomowego zarządzania UE. Komisja Europejska jest nie tylko agentem państw członkowskich, ale także jest mocodawcą dla

Ponadto agent stosuje taktykę przemilczania (dotyczącą sposobów i metod działania) oraz jest autonomiczny i niezależny w działaniu (np. Europejski Bank Centralny).

⁷ J. Tallberg proponuje rozszerzyć PAT w dwóch kierunkach: wertykalnie poprzez dodanie do niej *supervisorów* oraz horyzontalnie poprzez wprowadzenie kolektywnego mocodawcy lub kolektywnego agenta (Tallberg, 2003, s. 24).

⁸ To mocodawcy desygnują *supervisora*.

⁹ Zarówno Komisja Europejska oraz OLAF należą do grupy aktorów niepaństwowych lub poza-państwowych (*non-state actors*).

np. OLAF-u. Z kolei OLAF jest agentem Komisji Europejskiej, ale nie jest agentem państw członkowskich, ponieważ one nie powołały go do życia i nie delegowały na niego kompetencji i tym samym nie posiadają nad nim kontroli¹⁰.

Bazując na ustaleniach teorii PAT/PSAT, relacje pomiędzy Komisją Europejską a OLAF-em można podzielić na kilka faz: 1) utworzenie agenta i (lub) *supervisora* przez mocodawcę, 2) delegowanie zadań i kompetencji na agenta, 3) pojawienie się asymetrii informacyjnej pomiędzy agentem i mocodawcą, 4) kontrolowanie agenta przez mocodawcę i wymykanie się agenta spod tej kontroli, 5) kontrolowanie mocodawcy przez agenta. Wymienione fazy wyznaczają dalsze postępowanie badawcze w podjętej analizie.

1. Utworzenie OLAF-u jako agenta i *supervisora*

OLAF został ustanowiony na mocy decyzji nr 1999/352 Komisji Europejskiej (KE) z 28 kwietnia 1999 r., która weszła w życie 1 czerwca 1999 r. (Commission decision 1999/352)¹¹. Poprzednikiem OLAF-u była utworzona w 1988 r. na wniosek Komisji Europejskiej (i w ramach jej Sekretariatu Generalnego) Jednostka ds. Koordynacji Walki z Korupcją (*Unite de Coordination de la Lutte Anti-Fraude* – UCLAF). Komisja sędowała na UCLAF kompetencje w zakresie kontroli administracyjnej, kontroli nadużyć, zwalczania korupcji i defraudacji, w tym nieprawidłowości związanych z wykonywaniem budżetu wspólnotowego (także wewnątrz KE). UCLAF jako agent Komisji nie cieszył się jednak zbyt dużą niezależnością i samodzielnością (choć niezależność powinna być fundamentalną cechą agenta), bowiem był ulokowany w strukturach Komisji (swojego mocodawcy). Poszukiwanie bardziej autonomicznego i niezależnego agenta było więc tylko kwestią czasu.

Po zlikwidowaniu UCLAF-u na krótko ustanowiono decyzją KE z 1 maja 1998 r. Jednostkę Zadaniową ds. Koordynacji Prewencji Nadużyć (*Task Force for Coordination of Fraud Prevention* – TFCFP), która była jedynie gremium przejściowym przygotowującym kompleksowe rozwiązanie instytucjonalne. Tym rozwiązaniem był OLAF, który przejął zadania, strukturę wewnętrzną i personel UCLAF-u oraz TFCFP.

Wśród przyczyn (motywacji), dla których KE jako mocodawca zdecydowała się ustanowić swojego agenta wykonawczego¹², jakim jest OLAF¹³, należy wymienić:

¹⁰ Jest to reguła, która pokrywa się z pewnym średniowiecznym układem wasalnym, a którą można skwitować stwierdzeniem, według którego „agent mojego agenta nie jest moim agentem”.

¹¹ Decyzję podpisał ówczesny przewodniczący KE Jacques Santer.

¹² Agencje wykonawcze i regulacyjne funkcjonują w systemie instytucjonalnym UE obok instytucji kierowniczych oraz pomocniczych i są „wykorzystywane” w szczególności przez Komisję Europejską w toku jej pracy. Jak zauważył Janusz Lewandowski, „Komisja Europejska chętnie deleguje pieniądze i uprawnienia w szczególności na agencje wykonawcze (*executive agencies*). Z kolei delegowanie kompetencji na agencje regulacyjne jest bardziej prawdopodobne, w przypadku, gdy koszty transakcji prowadzącej do podjęcia bezpośredniej regulacji przez legislatora są wysokie. [...] Pada nawet argument o lepszej kontroli wydatków w owych zdecentralizowanych ciałach aniżeli we wspólnym budżetowym worku” (Lewandowski, 2007, s. 35).

¹³ Agent może być albo utworzony od podstaw (jak OLAF), albo wybrany spośród już istniejących podmiotów.

chęć osiągnięcia pożądanego rezultatu w specyficznej dziedzinie, jaką jest walka z korupcją i defraudacjami, obniżenie kosztów działania i podejmowania decyzji, odciążenie i zmniejszenie własnych obowiązków w tych zakresach, chęć otrzymania specjalistycznej i eksperckiej wiedzy, załatwienie sporów i rozwiązywanie konkretnych problemów metodami operacyjnymi¹⁴. W przypadku utworzenia OLAF-u o wiele bardziej adekwatna winna być rozszerzona perspektywa służąca do wyjaśniania przyczyn utworzenia agenta, która koncentruje się na zagadnieniu posiadania informacji oraz zakłada, że agenci są tworzeni po to, aby dostarczać specjalistycznej, bezstronnej wiedzy, twierdząc, że delegowanie kompetencji jest głównym mechanizmem generującym korzyści dystrybucyjne. Tworzenie instytucji (agenta) jest z natury rzeczy dystrybucyjne, a wybór instytucji motywowany jest pragnieniem instytucjonalizacji pożądanego zbioru preferencji (Kassim, Menon, 2002, s. 5 i n.).

Ponadto teoria PSAT tłumaczy, że mocodawca lub mocodawcy mogą ustanowić nie tylko agenta, ale także *supervisora*, czyli podmiot, który będzie miał zadania kontrolne i nadzorcze. W praktyce *supervisor* jest odmianą agenta ustanowionego po to, aby kontrolować innych agentów lub nadzorować wiarygodne zobowiązania mocodawców¹⁵. Nie zmienia to faktu, że mocodawca pozostaje jedynym i rezydualnym dysponentem oraz właścicielem wyniku (rezultatu) wypracowanego przez agenta.

Powołując do życia OLAF, Komisja Europejska zyskiwała wyspecjalizowany instrument do walki z korupcją, nadużyciami oraz działaniami godzącymi w interes finansowy UE. OLAF, będąc agentem wykonawczym KE, otrzymał od niej, jako swojego mocodawcy, przede wszystkim niezależność instytucjonalną (w zakresie operacyjnego mandatu obejmującego prowadzenie dochodzeń i śledztw) oraz autonomię administracyjną i finansową, a także – co jest niezwykle istotne – kompetencje do działania, w tym uprawnienia do wewnętrznej kontroli we wszystkich instytucjach wspólnotowych (np. Komisji Europejskiej, Parlamentu Europejskiego, Trybunału Sprawiedliwości UE) przy jednoczesnym zachowaniu zewnętrznych mechanizmów kontroli pod postacią dochodzeń w państwach członkowskich (art. 3 i art. 9 decyzji KE z 28 kwietnia 1999 r.)¹⁶. Tym samym Komisja Europejska także może być podmiotem kontrolowanym i objętym zabiegami operacyjnymi OLAF-u. Oznacza to, że OLAF jest nie tylko agentem Komisji Europejskiej, ale także jest *supervisorem* nad swoim ponadnarodowym mocodawcą oraz nad pozostałymi aktorami usytuowanymi na wszystkich poziomach zarządzania w UE.

¹⁴ Instytucjonalisci posługują się teorią delegowania, która szeroko wspiera proces wyjaśniania przyczyn i motywacji transferu kompetencji i zadań.

¹⁵ Jonas Tallberg dowodzi, że w sytuacji, gdy państwa podporządkowują się decyzjom podjętym na poziomie ponadnarodowym, wówczas zachowują się jak agenci, co dodatkowo może potwierdzać zachowanie Komisji Europejskiej, która z kolei nadzoruje poziom implementacji prawodawstwa wspólnotowego w państwach członkowskich, które to zadanie jest raczej bliższe zadaniom mocodawcy lub *supervisora* (Tallberg, 2003).

¹⁶ W powiązaniu z rozporządzeniem Rady (Euratom, WE) nr 2185/96 z dnia 11 listopada 1996 r. w sprawie kontroli na miejscu oraz inspekcji przeprowadzanych przez Komisję w celu ochrony interesów finansowych Wspólnot Europejskich przed nadużyciami finansowymi i innymi nieprawidłowościami.

2. Delegowanie zadań i kompetencji na agenta

Delegowanie kompetencji przez mocodawcę na agenta ma być antidotum na problemy wynikające z kolektywnego działania (egoizmy, partykularyzmy, różnica preferencji itd.), gdzie obaj aktorzy oczekują korzyści z długoterminowej współpracy, ale także potrzebują zabezpieczenia, po pierwsze, że koszty transakcji zaangażowane w monitoring i kontrolę agenta nie przeważą nad korzyściami wynikającymi z umowy, i po drugie, że agent będzie respektować zapisy zawarte w umowie i nie będzie zachowywać się w sposób dowolny lub autonomiczny (Kassim, Menon, 2002, s. 4–5)¹⁷.

Głównym motywem delegowania przez KE kompetencji kontrolnych na OLAF była chęć obniżenia kosztów transakcji, potrzeba zwiększenia demokratycznej legitymizacji i akceptacji działań OLAF-u (poprzez jego niezależność i nadaną mu misję). Ponadto delegowanie pewnych zadań na OLAF pozwoliło Komisji ominąć trudności, które mogą wiązać się z ich wykonaniem. Bowiem łatwiej owe trudności pokonać specjalistom, ekspertom (technokratom) z OLAF-u, niż nie zawsze odpowiednio przygotowanym urzędnikom Komisji Europejskiej. Dlatego też OLAF wykonuje uprawnienia dochodzeniowe przyznane Komisji na mocy stosownych aktów Unii, czyniąc to jako jej agent.

W przypadku delegowania kompetencji przez Komisję Europejską na OLAF, mamy do czynienia z delegowaniem wtórnym z poziomu instytucji UE na inne instytucje UE z pominięciem państw członkowskich (*state bypassing*). Takie delegowanie oparte jest na aktach prawa wtórnego UE. Komisja Europejska w ten sposób przekazała do OLAF-u kompetencje nie tylko na mocy decyzji z 1999 powołującej OLAF, ale także na podstawie kilku innych aktów prawa wtórnego, w tym *ex ante* na podstawie rozporządzenia WE nr 2185/96 do prowadzenia kontroli i nadzoru w krajach członkowskich, zgodnie z obowiązującymi umowami o współpracy w krajach trzecich (art. 3 i art. 9 decyzji KE z 28.04.1999 r.). W rozporządzeniu nr 1073/1999 Parlamentu i Rady UE z 25 maja 1999 r. dotyczącym dochodzeń prowadzonych przez OLAF, jego kompetencje operacyjne (śledcze i dochodzeniowe) wobec organów wspólnotowych zostały dodatkowo skonkretyzowane (w zgodzie z decyzją KE). Otóż na podstawie art. 4 pkt. 2 tego rozporządzenia OLAF otrzymał pełny dostęp (bez uprzedzenia) do wszystkich informacji i pomieszczeń organów, instytucji oraz urzędów i agencji UE (Rozporządzenie nr 1073/1999)¹⁸. Urząd może kopiować tam wszystkie dokumenty i treści wszystkich nośników danych. OLAF-owi mogą być powierzone przez KE lub przez inne instytucje, także dochodzenia w innych obszarach (*OLAF Manual*, 2009).

¹⁷ Strony tego typu interakcji z reguły nie są w stanie napisać takiej umowy, która zagwarantuje spełnienie wszystkich żądań mogących potencjalnie pojawić się w przyszłości.

¹⁸ Np. do pełnej współpracy z OLAF-em, w tym do udostępnienia jemu wszystkich niezbędnych dokumentów zobowiązani są deputowani do PE pomimo posiadanego przez nich immunitetu. Potwierdza te spostrzeżenia A. Berner, który zauważa, że „OLAF posiada kompetencje dochodzeniowe wobec poszczególnych deputowanych do PE. Ci z kolei powinni współpracować z OLAF-em. OLAF posiada dostęp do wszystkich informacji i wszystkich pomieszczeń w PE” (Berner, 2004, s. 87–88). Wewnętrzne dochodzenia OLAF-u nie naruszają immunitetu parlamentarnego oraz prawa do odmowy składania zeznań wynikających z Protokołu nr 7 w sprawie przywilejów i immunitetów Unii Europejskiej dołączonego do Traktatu o Unii Europejskiej i Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej.

Konkretyzacja kompetencji kontrolnych OLAF-u nastąpiła na mocy rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady Unii Europejskiej nr 1073/99 z 31 maja 1999 r. oraz rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (Euratom) nr 1074/1999 z dnia 25 maja 1999 r., ale przede wszystkim na mocy rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady Unii Europejskiej nr 883/2013 z dnia 11 września 2013 r. (tzw. OLAF Regulation), które uchyliło oba poprzednie rozporządzenia oraz wzmocniło mandat dochodzeniowy OLAF-u i zakres pomocy tego urzędu państwom członkowskim UE i ich służbom w zakresie walki z korupcją, defraudacjami oraz z innymi nielegalnymi działaniami przynoszącym szkody interesom finansowym UE (art. 1 ust. 2 rozporządzenia nr 883/2013).

Delegowanie wtórne może mieć charakter horyzontalny, gdy kompetencje cedowane są przez instytucje ponadnarodowe na agencje bez uprawnień nadzorczych (co powoduje rozproszenie kompetencji)¹⁹, oraz wertykalny, gdy kompetencje przekazywane są na agencje wspólnotowe posiadające uprawnienia kontrolne i nadzorcze (co powoduje centralizację kompetencji, ale na poziomie wyższym niż konwencjonalny poziom ponadnarodowy). Wyrażna staje się tutaj znana w systemie politycznym UE hierarchiczna struktura kontroli, władzy i komunikacji, która dodatkowo jest wzmocniana przez delegowanie kompetencji na instancje wyższe oraz lokowanie tam także wiedzy, informacji itd.

Delegowanie kompetencji przez KE na OLAF jest więc delegowaniem wtórnym wertykalnym.

OLAF, jak każdy agent, może próbować rozszerzać swoje kompetencje kosztem swojego mocodawcy, czyli kosztem Komisji Europejskiej, lub niezależnie od swojego mocodawcy (bez uszczuplania jego zasobu kompetencyjnego) (Braun, 2004, s. 9). Maksymalizacja kompetencji jest naturalną skłonnością zdiagnozowaną u ponadnarodowych agentów²⁰. OLAF przede wszystkim chce wzmocnić swoje możliwości w działaniach kontrolnych oraz przede wszystkim w działaniach operacyjnych, chcąc dzięki temu mieć większy wpływ na polityczne rezultaty realizowanego procesu dochodzeniowego. O możliwości rozszerzania kompetencji przez OLAF traktuje już wspomniana decyzja KE ustanawiająca ten Urząd. Otóż OLAF jest odpowiedzialny za przygotowanie inicjatyw legislacyjnych i regulacyjnych KE w celu prewencji nadużyć oraz jest odpowiedzialny za inne działania operacyjne KE w odniesieniu do walki z nadużyciami, a w szczególności do: a. rozwoju koniecznej do tego infrastruktury, b. zapewnienia zebrania i analizy informacji, c. okazania wsparcia technicznego innym instytucjom UE oraz odpowiednim gremiom narodowym (art. 2 ust. 4 i 5 Commission decision 1999/352). Przykładowo, OLAF dokonał zwiększenia zakresu swoich uprawnień o zadania, które zbliżają go do urzędów zajmujących się nadzorem podatkowym.

¹⁹ W ramach delegowania wtórnego horyzontalnego może wystąpić delegowanie wewnętrzne, do którego dochodzi np. w danej instytucji UE. Przykładowo, dyrektor generalny OLAF-u może delegować pisemnie wykonywanie niektórych swoich zadań jednemu lub większej liczbie pracowników Urzędu, określając warunki oraz zakres tej delegacji (art. 17 ust. 6 rozporządzenia nr 883/2013).

²⁰ Zidentyfikowano już cały katalog metod maksymalizacji kompetencji przez instytucję ponadnarodową (por. Ruszkowski, 2010). W przypadku OLAF-u można przywołać kilka metod z tego katalogu. Metoda delegowania kompetencji przez mocodawcę, samodzielna maksymalizacja kompetencji przez agenta, poszerzanie aktywności UE na obszary, które zasilają OLAF, orzecznictwo TSUE, umowy międzynarodowe, których stroną jest UE.

Jak każda maksymalizacja kompetencji przez agenta, także wspomniane uprawnienia podatkowe spowodowały wzmocnienie OLAF-u, choć przecież nie wygenerowały przy tym efektu całkowitego „wydrążenia” (*hollow-up*)²¹ państw członkowskich czy KE z tego obszaru kompetencyjnego, ale z pewnością OLAF przejął pewne prerogatywy, którymi wcześniej zarządzały państwa członkowskie oraz KE²².

Ponadto należy pamiętać, że generalnie OLAF dba o interes wspólnotowy oraz obywatelski, a nie o interes narodowy czy instytucjonalny (np. może przyjmować lub odrzucać w całości budżet wspólnotowy, i czyni to bez udziału państw, co jest kolejnym ewidentnym przykładem pomijania państw członkowskich).

3. Asymetria informacyjna pomiędzy agentem i mocodawcą

OLAF jako agencja wykonawcza jest instytucją bardzo wyspecjalizowaną. Jego kompetencje oraz zasoby informacyjne, jakie posiada, mają charakter szczególny, często także silnie limitowany w zakresie dostępu do niego innych instytucji UE, w tym mocodawcy OLAF-u, jakim jest Komisja Europejska.

OLAF posiada wiedzę ekspercką, dostępną tylko jemu, co może skłaniać KE do delegowania na niego kolejnych zadań i odpowiedzialności w nadziei na skuteczną obsługę danego obszaru kompetencyjnego oraz na podejmowanie właściwych decyzji w obszarach technicznych, w tym łatwiejsze rozwiązywanie problemów. Agent posiada większą wiedzę niż mocodawca, co od samego początku w relacjach między nimi wywołuje asymetrię informacyjną²³, która w wyniku odpowiednich działań może być wykorzystana przez agenta do jego własnych celów i interesów, a na niekorzyść mocodawcy (zob. poniżej kontrola OLAF-u nad Komisją).

Nie ulega wątpliwości, że OLAF posiada przewagę informacyjną *ex post*²⁴ nad Komisją, bowiem tylko on wie najlepiej jakimi metodami i działaniami się posługuje

²¹ Efekt *hollow-up* został zauważony w literaturze specjalistycznej, w Polsce wspomina o nim K. Szczerski (Szczerski, 2008; zob. także na ten temat: Ruskowski, 2010).

²² Oczywiście przykładów maksymalizacji kompetencji przez OLAF jest wiele. 24 czerwca 2016 r., gdy UE przystąpiła do Protokołu o Zwalczaniu Nielegalnego Handlu Produktami Tytoniowymi z 2012 r. (Protokół jest integralną częścią Konwencji Ramowej o Kontroli Produktów Tytoniowych WHO), największym beneficjentem tej akcesji był właśnie OLAF, który otrzymał kolejne kompetencje operacyjne w zakresie walki z nielegalnym obrotem papierosami i tytoniem. W tym samym czasie śledczy OLAF-u uzyskali dostęp do nowego elektronicznego narzędzia w zakresie zwalczania nadużyć celnych. OLAF został bowiem upoważniony do zbudowania nowego systemu IT, który pozwala UE i jej państwom członkowskim udoskonalić śledzenie podejrzanych ładunków na statkach morskich. OLAF otrzymał dostęp do systemu Informacji o Statusie Kontenerów (*Container Status Message – CSM*), który gromadzi informacje o ruchach kontenerów przewożonych na statkach morskich (*The OLAF Report 2016, 2017, s. 25*).

²³ Asymetria informacyjna *de facto* polega na przesunięciu posiadania informacji na korzyść agenta. Mocodawca odczuwa deficyt informacji zaś agent posiada przewagę informacyjną i samodzielność, co może sprzyjać jego wymykaniu się spod nadzoru mocodawcy. W układzie mocodawca-agent asymetria informacyjna rozkłada się na korzyść agenta.

²⁴ Tzn. po ustanowieniu agenta i relacji zależnościowych pomiędzy nim a mocodawcą, w odróżnieniu od asymetrii informacyjnej *ex ante*, która występuje przed ustanowieniem relacji pomiędzy mocodawcą a agentem.

lub jakimi intencjami kieruje się podczas realizacji zadań. Niektóre metody działania OLAF-u są znane tylko jemu i pozostają w sferze jego wewnętrznych narzędzi. Zatem asymetria informacyjna może pomóc OLAF-owi zaangażować się w zachowania oportunistyczne – jakim jest przemilczanie lub ukrywanie pewnych działań (*hidden actions*), zastosowanych metod i sposobów prowadzących do osiągnięcia celów oraz przemilczanie lub ukrywanie posiadanych informacji (*hidden informations*) (Kassim, Menon, 2002, s. 3)²⁵. Oczywistym jest, że w przypadku kompetencji kontrolnych OLAF-u nad Komisją prawdopodobieństwo przemilczania rośnie poprzez rozbieżność preferencji i interesów (Pollack, 1997, s. 108).

Przewagę informacyjną OLAF-u nad Komisją podnosi jego niezależność od swojego mocodawcy. Komisja Europejska nie zawsze może na bieżąco śledzić pracę OLAF-u, częściej poznaje dopiero jej efekty wierząc przy tym, że OLAF posiada właściwą wiedzę oraz umiejętności, a przy tym, że zdolny jest do podejmowania ryzyka (*moral hazard*).

4. Kontrola Komisji nad OLAF-em

Kontrola mocodawcy nad agentem jest istotnym elementem w teorii PAT. W przypadku Komisji Europejskiej jako mocodawcy OLAF-u taka kontrola byłaby formą nadzoru na poziomie ponadnarodowym, bowiem KE jest strukturą ponadnarodową.

OLAF nie jest tylko agentem Komisji Europejskiej, ale jest także *supervisor*. W związku z tym nawet instytucja ponadnarodowa, która go ustanowiła, czyli właśnie Komisja Europejska, ma utrudnioną kontrolę nad nim. Przede wszystkim OLAF jest niezależny od Komisji Europejskiej jako swojego mocodawcy oraz od innych instytucji UE²⁶. Niezależność operacyjna i autonomia administracyjna oraz finansowa OLAF-u w wykonywaniu jego mandatu są charakterystyczne dla tego agenta.

Dyrektor generalny OLAF-u²⁷, który odpowiada za przeprowadzone przez urząd dochodzenia oraz ma możliwość wszczęcia dochodzenia z własnej inicjatywy (art. 5 ust. 1–3 rozporządzenia nr 883/2013), nie może przyjmować żadnych wskazówek z zewnątrz. Oznacza to, że realizując zadania śledcze, dyrektor tego urzędu nie może zwracać się do Komisji, bądź innej instytucji albo organu UE, ani do jakiegokolwiek rządu państwa członkowskiego UE z prośbą o sugestie, ani też nie przyjmuje od nich żadnych instrukcji. KE może jednak po uzgodnieniach z RUE, PE i Komitetem Nadzoru nałożyć na dyrektora generalnego OLAF-u sankcje dyscyplinarne, które muszą być istotnie uzasadnione (art. 17 ust. 9, 10 rozporządzenia nr 883/2013).

²⁵ Warto zauważyć, że z przemilczania i ukrywania pewnych działań i informacji przez OLAF wynika również asymetryczna dystrybucja informacji pomiędzy nim a KE, w której rolę wiodącą i przewagę posiada OLAF.

²⁶ Jeżeli dyrektor generalny uzna, że środek podjęty przez Komisję podważa jego niezależność, niezwłocznie informuje o tym Komitet Nadzoru i decyduje o ewentualnym wniesieniu skargi przeciwko Komisji do Trybunału Sprawiedliwości (art. 17 ust. 3 rozporządzenia nr 883/2013).

²⁷ Dyrektora generalnego OLAF-u mianuje Komisja Europejska za zgodą Parlamentu Europejskiego i Rady UE na okres siedmiu lat (art. 17 rozporządzenia nr 883/2013; zob. także: art. 5 Commission decision 1999/352).

W praktyce instytucjonalnej UE, kontrolę nad OLAF-em posiada specjalny Komitet Nadzoru (*Surveillance Committee*), który składa się z pięciu niezależnych ekspertów powoływanych na pięć lat (bez możliwości odnowienia) przez Parlament Europejski, Komisję Europejską i Radę Unii Europejskiej (art. 4 Commission decision 1999/352)²⁸. Oznacza to, że KE jako mocodawca OLAF-u, nie ma nad nim bezpośredniej kontroli. W tym miejscu nasuwa się wprawdzie domniemanie wpływu mocodawców ponadnarodowych (KE, PE i RUE) na OLAF poprzez mianowanie eksperta do wspomnianego Komitetu Nadzoru. Byłoby to coś w rodzaju mocno ograniczonego nacisku personalnego, ale jedynie o charakterze pośrednim. Taki stan rzeczy świadczy o wyjątkowej pozycji OLAF-u w systemie politycznym UE.

Jednak według M. Pollacka, kontrola *ex ante* Komisji nad OLAF-em obejmuje jedynie zakres procedur oraz aktywności administracyjnych OLAF-u, w tym instrumentów prawnych dostępnych agentowi oraz procedur, według których musi on postępować (Pollack, 1997, s. 108). OLAF musi przecież postępować zgodnie z decyzjami oraz rozporządzeniami, na mocy których został ustanowiony i wyposażony w kompetencje.

Powyższe rozważania pozwalają jednak zauważyć, że Komisja Europejska posiada pewien wpływ na wybór Dyrektora generalnego OLAF-u oraz na dobór ekspertów do Komitetu Nadzoru, co sprawia, że KE, jako mocodawca, ma pewien pośredni wpływ na OLAF. W takiej sytuacji każdy agent, także OLAF, stara się takiego wpływu unikać. Głównym narzędziem wymykania się OLAF-u spod kontroli KE są jego kompetencje kontrolne nad Komisją. Sprawiają one, że role obu instytucji w kontrolowaniu wyraźnie się odwróciły na korzyść OLAF-u. Także asymetria informacyjna na korzyść OLAF-u pomaga mu opierać się zakusom kontrolnym Komisji.

Reasumując i rozszerzając powyższe ustalenia można zbudować bardziej skonsolidowany katalog sposobów wymykania się OLAF-u spod kontroli KE. Wśród nich należy wymienić:

- 1) działania, które mogą kontrolować albo nadzorować Komisję Europejską. Kompetencje nadzorcze (monitoringowe, kontrolne) OLAF-u jako *supervisora* nad Komisją pozwalają jemu prowadzić dochodzenia oraz inne czynności operacyjne wobec KE (zob. szerzej o tym poniżej);
- 2) działania, które mogą pomijać Komisję Europejską. Aby szerzej i skuteczniej działać w systemie interinstytucjonalnym UE OLAF nawiązał współpracę z Europollem oraz Eurojustem (zgodnie z art. 2 ust. 6 decyzji KE)²⁹, a ponadto pozostaje w bezpośrednim kontakcie z policją i władzami sądowymi krajów członkowskich oraz krajów trzecich³⁰, a także z instytucjami międzynarodowymi (np. z Interpolem), co sprawia, że podejmuje on działania, które pomijają jego mocodawcę;

²⁸ Komitet Nadzoru nie powinien ingerować w prowadzenie bieżących dochodzeń oraz wspomaga dyrektora generalnego OLAF-u w wykonywaniu przez niego swoich obowiązków. Jego zadania sprowadzają się do oceny niezależności Urzędu, stosowania gwarancji proceduralnych i czasu trwania dochodzeń (art. 15 rozporządzenia nr 883/2013).

²⁹ OLAF może z tymi instytucjami podpisywać porozumienia administracyjne (art. 13 rozporządzenia nr 883/2013, s. 4; por. także: *OLAF Manual*, 2009, s. 31–32).

³⁰ W 2017 r. OLAF dysponował infrastrukturą ponad 70 umów międzynarodowych z krajami trzecimi, które dotyczyły wymiany informacji oraz wzajemnej pomocy w zwalczaniu korupcji, nadużyć finansowych oraz defraudacji. Umowy te zawierane są na podstawie art. 19 rozporządzenia nr 515/97 (por. *The OLAF Report 2016, 2017*, s. 26).

- 3) możliwość rozszerzania kompetencji przez OLAF (maksymalizacja kompetencji, pozyskiwanie nowych uprawnień)³¹;
- 4) asymetrię informacyjną, dzięki której OLAF posiada możliwości ukrywania niektórych swoich działań (*hidden actions*), szczególnie o charakterze dochodzeniowo-śledczym, oraz z tych samych powodów nie ujawniania informacji, którymi dysponuje (*hidden informations*);
- 5) niezależność operacyjną oraz autonomię administracyjną i finansową.

OLAF jako *agent-supervisor* o wiele skuteczniej wymyka się spod kontroli mocodawcy niż pozostałe agencje wspólnotowe, ale świadczy to tylko o jego niezwykle specyficznej roli w systemie politycznym UE. W efekcie możemy na tym etapie stwierdzić, że Komisja Europejska, jako mocodawca OLAF-u nie ma nad nim bezpośredniej kontroli, ale OLAF posiada nad Komisją Europejską pełne i bezpośrednie kompetencje kontrolne i nadzorcze.

5. Kompetencje kontrolne OLAF-u

Dzięki analizie PSAT (*Principal-Supervisor-Agent Theory*), badania relacji pomiędzy mocodawcą ponadnarodowym, jakim jest Komisja Europejska a agentami usytuowanymi w UE wykazują ciekawe zjawisko. Otóż okazuje się, że oprócz takich agentów, jak agencje wykonawcze lub regulacyjne, ewentualnie komitety nadzorcze i doradcze, działających w systemie politycznym UE, podobnie jak ich mocodawca, czyli Komisja Europejska, na tym samym poziomie ponadnarodowym, gdyż nie posiadają bezpośrednich kompetencji zwierzchnich nad swoim mocodawcą³², działa także OLAF, czyli agent wykonawczy ustanowiony bezpośrednio przez Komisję Europejską, który – co wydaje się zaskakujące – posiada wobec niej, czyli wobec swojego ponadnarodowego mocodawcy, kompetencje zwierzchnie³³. OLAF jest zatem *supervisorem* nad Komisją oraz nad innymi instytucjami ponadnarodowymi, a także nad państwami członkowskimi³⁴.

³¹ Z chwilą, gdy pewna sfera działania instytucji ponadnarodowej (np. w oparciu o kompetencje powierzone) lub też sama instytucja jako agent, wymyka się spod kontroli mocodawcy (albo też pojawiają się nowe obszary nie objęte taką kontrolą), wówczas instytucja ponadnarodowa może ponad tymi mocodawcami samodzielnie rozwijać lub zmieniać swoje kompetencje w tym obszarze, który wcześniej wyemancypował się spod kontroli mocodawców.

³² Jak już wspomniano, komitety nadzorcze mają funkcje monitoringowe tylko na poziomie państw członkowskich i instytucji tam działających.

³³ OLAF nie jest jedynym przypadkiem agenta-*supervisora*. Otóż według K. McNamary także Europejski Bank Centralny jest agencją regulacyjną i posiada władzę nad niektórymi instytucjami ponadnarodowymi oraz nad państwami (McNamara, 2002, s. 4). Podobnie pod tym kątem powinny być zbadane niektóre właściwości Trybunału Sprawiedliwości UE, który może uchylić, zmniejszyć lub zwiększyć nałożoną przez Komisję Europejską grzywnę lub okresowe kary pieniężne, i zgodnie z art. 260 i 261 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej posiada nieograniczoną właściwość w odniesieniu do kontroli decyzji Komisji odnośnie stosowanych przez nią sankcji pieniężnych np. w nadzorze nad fuzjami przedsiębiorstw (por. także art. 16 Council Regulation 4064/89). Jednak przypadki EBC i ETS powinny zostać jeszcze dokładnie zbadane.

³⁴ Szczególne zainteresowanie OLAF-u budzą: wydatki z budżetu UE (z funduszy strukturalnych, Wspólnej Polityki Rolnej, funduszy rozwojowych, pomocy zagranicznej itd.), cła oraz podatki.

OLAF jest upoważniony do prowadzenia dochodzeń administracyjnych wewnętrznych i zewnętrznych, w celu zwalczania nadużyć i korupcji oraz innych sprzecznych z prawem działań przynoszących szkodę finansowym interesom wspólnotowym³⁵.

W ramach dochodzeń wewnętrznych OLAF może prowadzić dochodzenia administracyjne przeciwko Komisji Europejskiej, Radzie Unii Europejskiej, Parlamentowi Europejskiemu i Europejskiemu Bankowi Centralnemu³⁶ w sprawach obejmujących zakres kompetencyjny tych instytucji oraz we wszystkich pozostałych instytucjach, organach, urzędach i agencjach UE (art. 4 rozporządzenia nr 1073/99). Jest to wyraźnie nowy zakres kompetencyjny OLAF-u jako agenta-*supervisora* w porównaniu do jego poprzedników (UCLAF oraz TFCFP) (Berner, 2004, s. 87). Ponadto OLAF-owi przyznano uprawnienia do prowadzenia dochodzeń dyscyplinarnych i karnych oraz dokonano całkowitego wyłączenia go spod bezpośredniego nadzoru Komisji Europejskiej, co zapewnia mu niezależność od swojego mocodawcy (Berner, 2004, s. 87). Prowadzone przez OLAF dochodzenia administracyjne mają na celu zwalczanie nadużyć, w tym defraudacji i korupcji oraz innych sprzecznych z prawem działań przynoszących szkodę finansowym interesom UE. Zatem OLAF może kontrolować każdą instytucję UE, w tym swojego mocodawcę, czyli Komisję Europejską. Może nawet wnieść skargę przeciwko Komisji do Trybunału Sprawiedliwości UE, gdy uzna, że jego niezależność jest zagrożona lub ograniczona poprzez działania i środki podjęte przez KE (art. 17 ust. 3 rozporządzenia nr 883/2013).

Ponadto urząd może podejmować wszystkie działania w związku z wykonywaniem czynności służbowych przez urzędników, w tym kierowników urzędów i agencji, członków personelu instytucji w UE (art. 1 ust. 4 rozporządzenia nr 883/2013). Dodatkowo OLAF może prosić członków instytucji wspólnotowych o przygotowanie ustnych informacji³⁷. Dochodzenia wewnętrzne (*internal investigations*) prowadzone są we wszystkich instytucjach, organach, urzędach i agencjach UE (art. 4 rozporządzenia nr 883/2013). Unikalnym mandatem kontrolnym OLAF-u jest prowadzenie dochodzeń wewnętrznych wobec urzędników różnego stopnia w instytucjach UE³⁸. W związku

³⁵ W razie potrzeb OLAF może łączyć w ramach jednego dochodzenia aspekty dochodzenia zewnętrznego i wewnętrznego bez konieczności wszczynania dwóch odrębnych dochodzeń (pkt 21 motywów rozporządzenia nr 883/2013, s. 3).

³⁶ EBC może być kontrolowany przez OLAF zgodnie z rozporządzeniem nr 1073/1999 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 25 maja 1999 r. dotyczącym dochodzeń prowadzonych przez Europejski Urząd ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych (OLAF) (Dz. Urz. WE L 136 z dnia 31 maja 1999 r., s. 1). Początkowo EBC nie chciał uznać takiego prawa OLAF-u, co spowodowało na początku 2000 r. oskarżenie banku przez Komisję Europejską (strażniczkę prawa wspólnotowego) i pozwanie go do odpowiedzialności przed Europejskim Trybunałem Sprawiedliwości w Luksemburgu. Głównym zarzutem Komisji wobec EBC była odmowa współpracy banku z OLAF-em w zwalczaniu nadużyć i korupcji. Podobne oskarżenie i z podobnych przyczyn Komisja skierowała do Trybunału wobec Europejskiego Banku Inwestycyjnego (por. orzeczenie TSUE w sprawie C-11/00, ECR I-7147).

³⁷ Aby szerzej i skuteczniej działać w systemie interinstytucyjnym UE, OLAF nawiązał współpracę z Europolem oraz Eurojustem (zgodnie z art. 2 ust. 6 decyzji 1999/352). OLAF pozostaje w bezpośrednim kontakcie z policją i władzami sądowniczymi krajów członkowskich. Zatem także na poziomie UE taki kontakt jest potrzebny.

³⁸ OLAF może przesłuchiwać podejrzanych lub objętych dochodzeniem pracowników instytucji (art. 8 rozporządzenia nr 883/2013).

z tymi dochodzeniami OLAF może wydawać zalecenia dyscyplinujące (*disciplinary recommendations* – DR) wobec personelu instytucji UE, w których wystąpiły symptomy pojawienia się korupcji lub innych nadużyć. Takie zalecenia mogą skończyć się podjęciem działań dochodzeniowych wówczas, gdy podejrzenie się potwierdzi, DR nie przyniosą skutku, a zainteresowana instytucja nie zadziała sama. Brak podjęcia działań przez OLAF występuje w sytuacji, gdy podejrzenie się nie potwierdzi lub gdy DR przyniosły skutek, albo też zainteresowana instytucja sprawę wyjaśniła we własnym zakresie (por. tabela 1). Przypomnijmy, że OLAF posiada możliwość prowadzenia dochodzeń administracyjnych przeciwko instytucjom kierowniczym UE w sprawach obejmujących zakres kompetencyjny tych instytucji (Berner, 2004, s. 87)³⁹ oraz we wszystkich pozostałych organach, urzędach, agencjach i instytucjach UE (art. 4 rozporządzenia nr 1073/99). OLAF otrzymał (zgodnie z art. 4 pkt 2 rozporządzenia nr 2185/96 z dnia 11 listopada 1996 r.) pełny dostęp do wszystkich informacji oraz instytucji i agencji. Urząd może kopiować wszystkie dokumenty i treści wszystkich nośników danych.

Tabela 1

**Działania podjęte przez instytucje w następstwie zaleceń dyscyplinujących OLAF
w latach 2014–2016**

Instytucja UE	Ogólna liczba spraw	Brak podjęcia decyzji	Podjęta decyzja bez działania	Podjęte działania
Agencje UE	9	4	3	2
Trybunał Sprawiedliwości UE	2	1	1	0
Komisja Europejska	20	4	5	11
Komitet Ekonomiczno-Społeczny	2	1	1	0
Europejska Służba Działania Zewnętrznych	4	1	0	3
Europejski Bank Inwestycyjny	2	1	0	1
Parlament Europejski	9	3	1	5
RAZEM	48	15	11	22

Źródło: *The OLAF Report 2016*, European Union, Luxembourg 2017, s. 34.

W ciągu trzech analizowanych lat (2014–2016), 48 zaleceń dyscyplinujących OLAF-u zmusiło instytucje UE do podjęcia 22 działań sanacyjnych. Najwięcej takich działań podjęła Komisja Europejska (11), a żadnego działania nie musiały podejmować agencje UE oraz Komitet Ekonomiczno-Społeczny⁴⁰.

Poza dochodzeniami wewnętrznymi OLAF wykonuje powierzone mu przez KE kompetencje w ramach tzw. dochodzeń zewnętrznych (*external investigations*), które służą do prowadzenia kontroli, nadzoru i inspekcji na miejscu w krajach członkowskich, w podmiotach gospodarczych oraz – zgodnie z obowiązującymi umowami

³⁹ Wewnętrzne dochodzenia OLAF nie naruszają immunitetu parlamentarnego oraz prawa do odmowy składania zeznań.

⁴⁰ W przypadku gdy Urząd prowadzi dochodzenie, stosowne instytucje, organy, urzędy lub agencje nie powinny równolegle prowadzić dochodzenia w sprawie tych samych faktów, chyba że wspólnie z Urzędem postanowiono inaczej (pkt 17 motywów rozporządzenia nr 883/2013, s. 3).

o współpracy lub zawartymi porozumieniami administracyjnymi – także w krajach trzecich (na podstawie art. 3 i art. 9 decyzji KE z 28 kwietnia 1999 r. oraz art. 3 i 14 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady Unii Europejskiej nr 883/2013 z dnia 11 września 2013 r.)⁴¹ w celu ochrony interesów finansowych Wspólnot Europejskich przed nadużyciami finansowymi i innymi nieprawidłowościami⁴².

Bazując na powyższych ustaleniach może stwierdzić, że OLAF jest obecnie jedną z bardziej specyficznych pod względem refleksji teoretycznej agencji wspólnotowych. Relacje pomiędzy OLAF-em jako agentem a Komisją jako jego ponadnarodowym mocodawcą odbywają się w oparciu o delegowanie wtórne rozpoczynające się na poziomie ponadnarodowym, na którym operuje mocodawca⁴³. Otóż delegowanie wtórne przez instytucję ponadnarodową jako mocodawcę na utworzonego przez siebie agenta, który posiada kompetencje nadzorcze nad swoim ponadnarodowym mocodawcą i cieszy się wszystkimi pozostałymi cechami agenta, jest delegowaniem wertykalnym, czyli „w górę” na poziom wyższy w MLG, który we wstępnej fazie refleksji teoretycznej odnoszącej się do tego zagadnienia, można określić jako poziom „ponad-ponadnarodowy”.

OLAF jest agentem Komisji Europejskiej, która go powołała do życia, ale nie jest agentem innych instytucji UE (w tym także instytucji ponadnarodowych), ani państw członkowskich⁴⁴. Z kolei kompetencje OLAF-u jako *supervisora* odnoszą się nie tylko do Komisji Europejskiej i innych instytucji UE, ale także do aktorów operujących na innych poziomach wielopoziomowego zarządzania (np. państw członkowskich na poziomie narodowym, wobec regionów na poziomie regionalnym itd.). Tym samym OLAF jako agent ma bardziej zawężone oddziaływanie niż OLAF jako *supervisor*. Jednak koncentrując się na kompetencjach kontrolnych i nadzorczych OLAF-u tylko nad instytucjami ponadnarodowymi (KE, PE, EBC itd.), należy potwierdzić, że w tym zakresie działa on ponad instytucjami ponadnarodowymi. Taki agent-*supervisor* jest instytucją szczególną o cechach sytuujących go ponad swoim ponadnarodowym mocodawcą (Komisją Europejską), gdyż: 1) został ustanowiony przez ponadnarodowego mocodawcę; 2) z poziomu ponadnarodowego otrzymał kompetencje do działania w trybie delegowania wtórnego (rola agenta); 3) posiada kompetencje nadzorcze nad ponadnarodowym mocodawcą oraz dysponuje sankcjami wobec tego mocodawcy (rola *supervisora*)⁴⁵; 4) posiada zdolność do samodzielnego rozszerzania własnych kompetencji (maksymalizacja kompetencji); 5) posiada preferencje rozbieżne z ponadnarodowym mocodawcą (konflikt interesów); 6) cieszy się niezależnością od ponadnarodowego mocodawcy oraz autonomią wewnętrzną; 7) posiada przewagę infor-

⁴¹ Docelowo Komisja Europejska scedowała te kompetencje właśnie na OLAF, które zostały jej przyznane na mocy art. 9 rozporządzenia Rady (WE, Euratom) nr 2988/95 z dnia 18 grudnia 1995 r. w sprawie ochrony interesów finansowych Wspólnot Europejskich (w szczególności w celu wykrywania nieprawidłowości).

⁴² W przypadku dochodzeń zewnętrznych OLAF wykonuje *de facto* uprawnienia przyznane Komisji na mocy rozporządzenia Rady (Euratom, WE) nr 2185/96 z dnia 11 listopada 1996 r.

⁴³ A nie na poziomie narodowym, jak to ma miejsce w przypadku delegowania pierwotnego.

⁴⁴ Zgodnie z zasadą, że agent mojego agenta nie jest moim agentem.

⁴⁵ Oczywiście posiada także kompetencje *supervisora* wobec aktorów operujących na innych poziomach zarządzania w UE (narodowym, regionalnym, lokalnym), a także wobec aktorów trzecich (spoza UE).

macyjną nad ponadnarodowym mocodawcą (asymetria informacyjna) oraz 8. wymyka się spod kontroli ponadnarodowego mocodawcy.

Z wymienionych ośmiu elementów tworzących katalog eksponujący specyfikę OLAF-u, trzy skondensowane cechy wydają się szczególnie istotne, także dla jego interinstytucjonalnego usytuowania w systemie wielopoziomowego zarządzania w UE. Są to: 1) brak bezpośredniej kontroli ze strony Komisji Europejskiej jako jego ponadnarodowego mocodawcy, 2) nadzór nad ponadnarodową Komisją Europejską, która powołała go do życia (a także nad innymi instytucjami ponadnarodowymi), oraz 3) wymykanie się OLAF-u spod kontroli KE (dzięki asymetrii informacyjnej, niezależności czy zdolności do pomijania KE). Dzięki tym zwierzchnim i niezależnym atrybutom OLAF nabiera cech instytucji ponad-ponadnarodowej (*supra-supranational*)⁴⁶. To jest niezmiernie interesująca obserwacja, która ma konsekwencje także dla całego systemu wielopoziomowego zarządzania (MLG), w którym należy uwzględnić nowy, ponad-ponadnarodowy poziom zarządzania.

Zakończenie

W podjętym badaniu za podstawową oś analizy przyjęto relacje pomiędzy Komisją Europejską a OLAF-em. Zastosowana teoria PAT, w połączeniu z PSAT, pozwala określić OLAF agentem i *supervisorem* Komisji Europejskiej. OLAF jako *agent-supervisor* jest niezależny i autonomiczny nie tylko wobec swojego ponadnarodowego mocodawcy, ale także wobec innych instytucji UE oraz wobec państw członkowskich, a ponadto posiada nad nimi przewagę informacyjną i wymknął się im spod kontroli.

Jeżeli OLAF został powołany przez ponadnarodową KE i zarządza kompetencjami powierzonymi mu w delegowaniu wtórnym wertykalnym dokonany z poziomu ponadnarodowego, a także posiada kompetencje kontrolne ponad swoim mocodawcą oraz ponad innymi instytucjami ponadnarodowymi, to znaczy, że operuje on na poziomie „ponad-ponadnarodowym” (*supra-supranational*)⁴⁷. OLAF jako *agent oraz supervisor* w systemie politycznym UE jest więc strukturą wertykalną mającą „ponad-ponadnarodowy” wpływ i oddziaływanie.

W teorii studiów europejskich istnieją trzy fundamentalne warunki dla pojawienia się instytucji ponad-ponadnarodowej:

- 1) ustanowienie instytucji-agenta przez ponadnarodowego mocodawcę;
- 2) nadanie instytucji-agentowi przez ponadnarodowego mocodawcę kompetencji w trybie delegowania wtórnego (z poziomu instytucji ponadnarodowej na ustanowionego przez nią instytucję-agenta) z pominięciem państw członkowskich;
- 3) posiadanie przez instytucję-agenta kompetencji kontrolnych (nadzorczych) nad ponadnarodowym mocodawcą.

⁴⁶ W odniesieniu do wymykania się agenta wspólnotowego „ponad-ponadnarodowego”, jakim jest OLAF, należy podkreślić, że jest ono z natury rzeczy o wiele silniejsze niż w przypadku agentów ponadnarodowych.

⁴⁷ Zob. pierwsze zastosowanie kategorii „ponad-ponadnarodowość” w: Ruskowski, 2009, s. 27.

W efekcie taka instytucja-agent jest jednocześnie *supervisorem*⁴⁸ i działa na poziomie usytuowanym powyżej poziomu ponadnarodowego. OLAF spełnia wszystkie wymienione warunki, więc posiada naturę ponad-ponadnarodową. Zatem zastosowane w studiach europejskich podejścia teoretyczne oparte o PAT, PSAT pozwalają wskazać miejsce OLAF-u w systemie wielopoziomowego zarządzania UE (MLG) oraz w relacjach interinstytucjonalnych. Dokonując próby określenia owego miejsca możemy stwierdzić, że OLAF jest: 1) ponad-ponadnarodowym agentem wykonawczym o silnej niezależności i autonomii, 2) *supervisorem* nad wszystkimi instytucjami UE oraz nad państwami członkowskimi UE i aktorami subnarodowymi, 3) agentem zdolnym do nawiązywania współpracy międzynarodowej (organizacje międzynarodowe, państwa trzecie itd.).

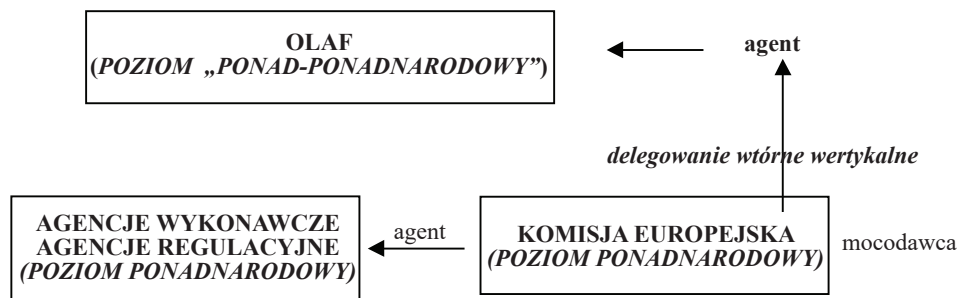
Przeprowadzone badania pozwoliły zweryfikować przyjętą hipotezę badawczą, która zakładała, że OLAF nie jest klasyczną instytucją ponadnarodową, gdyż posiada kompetencje kontrolne nad instytucjami ponadnarodowymi, w tym nad swoim mocodawcą, jakim jest Komisja Europejska, która powołała go do życia i nadała mu takie uprawnienia w trybie delegowania wtórnego. Faktycznie OLAF nie jest klasyczną instytucją ponadnarodową, gdyż wykazuje silne cechy instytucji ponad-ponadnarodowej operującej w systemie wielopoziomowego zarządzania UE.

Ponadto podjęta analiza doprowadziła do kilku innych ustaleń, które tutaj mogą mieć znaczenie kontekstowe, ale także postulatywne. Otóż okazało się, że: 1) delegowanie wtórne można podzielić na jego odmianę horyzontalną, czyli gdy transfer kompetencji odbywa się na jednym poziomie w MLG (np. ponadnarodowym) oraz odmianę wertykalną, gdy delegowanie odbywa się pomiędzy poziomami w MLG (np. pomiędzy poziomem ponadnarodowym a poziomem ponad-ponadnarodowym, por. schemat 1); 2) delegowanie wtórne typu „instytucja ponadnarodowa–agencja wspólnotowa” (zarówno o cechach horyzontalnych, ale przede wszystkich o cechach wertykalnych) okazuje się być potężnym źródłem napędu integracji wewnątrzunijnej; 3) o ile delegowanie horyzontalne, a w nim delegowanie wewnętrzne kompetencji przez instytucje ponadnarodowe na agencje bez uprawnień nadzorczych powodowało rozproszenie kompetencji, o tyle delegowanie wertykalne kompetencji na agencje wspólnotowe mające uprawnienia nadzorcze powoduje dalszą centralizację kompetencji, tylko że na poziomie wyższym niż znany dotąd poziom ponadnarodowy. Wyraża staję się tutaj znana w systemie politycznym UE hierarchiczna struktura kontroli, władzy i komunikacji, która dodatkowo jest wzmacniana przez wertykalne delegowanie kompetencji na instancje wyższe oraz lokowanie tam określonych zasobów intelektualnych i technokratycznych; 4) ponad-ponadnarodowy *supervising* obejmujący praktycznie wszystkie poziomy zarządzania w MLG *de facto* posiada parametry wskazujące na istnienie *metazarządzania*; 5) wydaje się, że pewne cechy natury ponad-ponadnarodowej posiadają TSUE oraz EBC, ale na poziomie ponad-ponadnarodowym może operować również Europejski Rzecznik Praw Obywatelskich, który jest wybierany przez ponadnarodowy Parlament Europejski i bada tzw. złe praktyki administracyjne w instytucjach europejskich, czyli posiada określone atrybuty *supervisingu*. Oczywiście takie przypuszczenie wymaga naukowej

⁴⁸ Por. teorię mocodawca–agent–*supervisor* (*Principal/Agent/Supervisor Theory* – PSAT), która jest mutacją teorii mocodawca–agent (*Principal/Agent Theory* – PAT).

weryfikacji; 6) poziom ponad-ponadnarodowy obok konwencjonalnych poziomów w MLG (ponadnarodowego, narodowego i regionalnego) pozwala na nowo spojrzeć na wielopoziomowy system polityczny UE.

Schemat 1. Delegowanie wtórne wertykalne na przykładzie relacji Komisja Europejska–OLAF



Źródło: opracowanie własne.

Próby poszukiwania oraz identyfikacji ponad-ponadnarodowych cech w OLAF-ie oraz w innych instytucjach UE może otworzyć nowy obszar eksploracji w studiach europejskich, ale także wprowadzić nową optykę do badań wielopoziomowego zarządzania w UE (MLG), w którym należy uwzględnić nowy ponad-ponadnarodowy poziom zarządzania.

Bibliografia

Dokumenty

- Commission decision 1999/352/EC, ECSC, Euratom of 28 April 1999 establishing the European Anti-fraud Office (OLAF) notified under document number SEC (1999) 802, OJ L 136, 31.05.1999.
- Council Regulation 4064/89 (Merger Regulation), OJ L 395, 30/12/1989 P. 0001–0012.
- OLAF Manual. Operational Procedures*, 2 December 2009.
- The OLAF Report 2016, Seventeenth report of the European Anti-Fraud Office*, 1 January do 31 December 2016, Luxembourg 2017.
- Orzeczenie ETS w sprawie C-11/00 Komisja przeciwko Europejskiemu Bankowi Centralnemu (2003), ECR I-7147.
- Rozporządzenie nr 1073/1999 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 25 maja 1999 r.
- Rozporządzenie nr 1074/99 Parlamentu Europejskiego i Rady UE z dnia 31 maja 1999 r.
- Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady Unii Europejskiej nr 883/2013 z dnia 11 września 2013 r.

Opracowania naukowe

- Berner A. (2004), *Die Untersuchungsbefugnisse des Europäischen Amtes für Betrugsbekämpfung (OLAF) gegenüber dem Europäischen Parlament*, Frankfurt am Main, Berlin, Bern, Bruxelles, New York, Oxford, Wien.

- Braun D. (2004), *Delegation In territorially-divided Polities: Lessons for the European Union?*, „CERC Working Papers Series”, University of Melbourne, no. 4.
- Kassim H., Menon A. (2002), *The Principal-Agent Approach and The Study Of The European Union: A Provisional Assessment*, The European Research Institute, The University of Birmingham, „Working Paper Series”, 14 July 2002, Birmingham, www.eri.bham.ac.uk.
- Lane J.-E., *Relevance of the Principal-Agent Framework To Public Policy and Implementation*, www.spp.nus.edu.
- Majone G. (1997), *From the Positive to the Regulatory State: Causes and Consequences of Changes in the Mode of Governance*, „Journal of Public Policy”, no. 17 (2).
- March J. G., Simon H. A. (1987), *Theories of Bureaucracy*, w: *Classics of Organization Theory*, red. J. M. Schafritz, J. S. Ott, New York.
- McNamara K. R. (2002), *Rational Fictions: Central Bank Independence and the Social Logic of Integration*, „West European Politics”, no. 25.
- Pollack M. A. (1997), *Delegation, Agency and Agenda-Setting in the European Community*, „International Organization”, vol. 51 (1).
- Pollack M. A. (2005), *The Engines of European Integration. Delegation, Agency, and Agenda Setting in the EU*, New York.
- Pollack M. A. (2003), *The New Institutionalism and European Integration*, w: *European Integration Theory*, red. A. Wiener, T. Diez, Oxford.
- Ruskowski J. (2010), *Ponadnarodowość w systemie politycznym Unii Europejskiej*, Warszawa.
- Ruskowski J. (2008), *Zastosowanie teorii PAT do badań wielopoziomowego zarządzania w Unii Europejskiej*, „Studia Europejskie”, nr 4 (48).
- Ruskowski J. (2009), *Poziom ponad-ponadnarodowy w systemie politycznym Unii Europejskiej*, w: *Unia Europejska jak współczesny aktor stosunków międzynarodowych*, red. J. Knopek, Toruń.
- Szczerski K. (2008), *Dynamika systemu europejskiego. Rozważania o nowym kształcie polityki w Unii Europejskiej*, Kraków.
- Tallberg J. (2003), *European Governance and Supranational Institutions: Making States Comply*, London–New York.

Inne materiały źródłowe

- Lewandowski J. (2007), *Konsolidacja nie zastąpi oszczędności*, „Gazeta Wyborcza”, 20.04.2007.

Streszczenie

Autor opracowania stawia sobie za cel zbadanie usytuowania OLAF-u w systemie wielopoziomowego zarządzania UE (*Multi-level Governance* – MLG) wraz z określonymi interinstytucjonalnymi zależnościami i konsekwencjami takiego usytuowania, przy założeniu, że OLAF nie jest klasyczną instytucją ponadnarodową. Skoro OLAF jako agent i *supervisor* posiada kompetencje kontrolne nad instytucjami ponadnarodowymi, w tym nad swoją mocodawcą, jakim jest ponadnarodowa Komisja Europejska, to mało prawdopodobne jest, aby był także instytucją ponadnarodową.

W badaniach wykorzystano dwa narzędzia teoretyczno-metodologiczne: Principal/Agent Theory oraz Principal/Supervisor/Agent Theory.

Słowa kluczowe: OLAF, wielopoziomowe zarządzanie, Unia Europejska

The location of OLAF in the multi-level governance system

Summary

The author of the study aims to investigate the location of OLAF in the multi-level governance system (MLG) of the European Union with specific interinstitutional consequences of such location, assuming that OLAF is not a classical supranational institution. If OLAF as an agent and supervisor has control powers over supranational institutions, including its principal, a supranational European Commission, it is unlikely that it would also be a supranational institution.

Two theoretical and methodological tools were used in this research: Principal/Agent Theory and Principal/Supervisor/Agent Theory.

Key words: OLAF, multi-level governance, European Union

BEATA PRZYBYLSKA-MASZNER

Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu
ORCID: 0000-0002-8863-1933

DOI : 10.14746/rie.2018.12.2

Rada Europejska w procesie przekształceń strukturalnych 1961–1977¹

Wprowadzenie

Nazwa Rada Europejska, po raz pierwszy, została użyta oficjalnie podczas spotkania szefów państw i szefów rządów EWG 10 grudnia 1974 roku w Paryżu. Postanowiono podczas niego, że takie szczyty będą odbywać się regularnie, co najmniej dwa razy w roku na najwyższym szczeblu politycznym. Szefom rządów lub głowom państw towarzyszyć mieli ministrowie spraw zagranicznych. Z oficjalną propozycją utworzenia tego kolejnego organu aparatu instytucjonalnego ewoluujących Wspólnot oficjalnie wystąpił Valéry Giscard d'Estaing. Funkcje Rady Europejskiej po raz pierwszy sformułowano dopiero w Deklaracji z Londynu w czerwcu 1977 r. Jednakże idea, która przyświecała organizacji tego typu spotkań narodziła się dużo wcześniej. Spotkania tego typu odbywały się już w latach 60. z inicjatywy Charlesa de Gaulle'a. Pierwsze postępy w procesie integracji europejskiej wymagały spotkań nieformalnych dających możliwość swobodnego dialogu, mającemu przyczynić się do inicjowania nowych rozwiązań na rzecz współpracy, jak i rozwiązywania problemów. Instytucja ta rozwijała się wraz z tworzeniem mechanizmów współpracy politycznej WE.

Podstawową zasadą funkcjonowania kształtującej się Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej było oparcie jej działania na permanentnym procesie interakcji pomiędzy podmiotami instytucjonalnymi i państwami członkowskimi zaangażowanymi w proces decyzyjny. Zwornikiem tego procesu stał się tworzony system instytucjonalny. Kluczową rolę w tym systemie zajmowały spotkania szefów rządów i głów państw, które stopniowo przekształciły się w instytucję będącą centrum decyzji politycznej. Zakres formalnych i nieformalnych uprawnień Rady Europejskiej stale się zwiększał. Kolejne postanowienia polityczne i wprowadzane prawne regulacje wyznaczały znaczące etapy tego procesu, ponieważ określały jej rolę i wiodącą funkcję w EWG. Artykuł odnosi się do źródeł i przejawów dynamiki instytucjonalnej w procesie kształtowania europejskiej współpracy politycznej w okresie 1961–1975. Jego celem jest analiza czynników warunkujących pierwszy etap rozwoju Rady Europejskiej w świetle przyjmowanych decyzji politycznych, a także praktyki jej działań. Narastanie współzależności w kształtowanych relacjach między państwami w sytu-

¹ Artykuł został przygotowany w ramach projektu finansowanego przez Narodowe Centrum Nauki: „Rada Europejska w procesie kształtowania kompetencji formalnych i nieformalnych w zakresie działań zewnętrznych Unii Europejskiej”, nr 2015/19/B/HS5/00131.

acji potrzeby i konieczności współpracy zbiega się z procesem zmian w odniesieniu do konieczności kształtowania nowych funkcji instytucji. To znacząco wpłynęło na dynamikę międzyinstytucjonalnych przekształceń. Określając determinanty wpływające na te przekształcenia, podkreślić należy dysfunkcjonalność systemu, a także jego ograniczenia.

Geneza organizacji szczytów przywódców państw

W Paryżu, 10 lutego 1961 r., rozpoczęło się pierwsze spotkanie na szczycie przywódców państw i rządów, na którym wyrażono chęć zacieśnienia współpracy politycznej. W komunikacie po szczycie wskazano, że „dotyczy to stworzenia unii, która będzie się progresywnie rozwijać... Ta unia ograniczona w tym momencie do państw EWG będzie się w przyszłości rozszerzać” (*Communique...*, 1961). Tematyka spotkania wykraczała poza ramy objęte traktatami założycielskimi trzech wspólnot. Podczas obrad poruszano między innymi kwestie tworzenia ram współdziałania w relacjach z państwami trzecimi. Inicjatorem większości propozycji tworzenia ram współpracy politycznej była delegacja francuska. To nieformalne spotkanie przywódców europejskich wspólnot było początkiem drogi prowadzącej do instytucjonalizacji działań na płaszczyźnie politycznej, które przerodziły się w przyszłości w ramy Rady Europejskiej.

Na kolejnym szczycie szefów państw i rządów, 18 lipca 1961 roku w Bonn, szesciu przywódców kontynuowało rozmowy w celu zacieśnienia więzi politycznych. W deklaracji przygotowanej podczas szczytu wyrażono chęć przeprowadzania regularnych spotkań służących wymianie poglądów, koordynacji polityki i wypracowania wspólnych stanowisk w celu jedności politycznej Europy. W konsekwencji wstępnych uzgodnień poczynionych podczas obrad powołano komisję międzyrządową pod przewodnictwem Christiana Foucheta², która miała przedstawić propozycję podjęcia działań w obszarze europejskiej współpracy politycznej. Stanowisko wyrażone w tzw. planie Foucheta I i planie Foucheta II dotyczyło projektu traktatu ustanawiającego europejską unię polityczną (*Témoignage...*, 1972).

Pierwsza francuska propozycja, plan Foucheta I, przedłożona została 19 października oraz 2 listopada 1961 roku, podczas spotkań szefów rządów i ministrów spraw zagranicznych państw Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej. W dokumencie przygotowano ramy ustanowienia „unii”, której celami byłoby: zapewnienie przyjęcia wspólnej polityki zagranicznej; zagwarantowanie ścisłej współpracy między państwami w dziedzinie nauki i kultury, co pozwoli na rozwój wspólnego dziedzic-

² Christian Fouchet (1911–1974) to francuski dyplomata, polityk, mąż stanu. Sprawował funkcję ministra kilku resortów w pierwszym i drugim składzie rządu Pierre’a Mendès France w latach 1954–1955 oraz w drugim, trzecim i czwartym składzie rządu Georges’a Pompidou w latach 1962–1968. W okresie 1958–1962 pełnił funkcję ambasadora w Danii. Był on pierwszym przedstawicielem francuskiego rządu przy Polskim Komitecie Wyzwolenia Narodowego. Dziesięć lat po porażce swego planu, Ch. Fouchet wyrażając uznanie polityce generała Ch. de Gaulle’a, przedstawił przyczyny, które doprowadziły do niepowodzenia unii politycznej w Europie, wskazując rząd belgijski i holenderski za winnych niepowodzenia.

stwa i ochronę wartości cywilizacji; przyczynienie się do ochrony praw człowieka, demokracji i wolności; wzmocnienie, we współpracy z innymi narodami bezpieczeństwa poprzez ustanowienie wspólnej polityki obrony (*Projet de traité, Plan Fouchet I*, 1961, art. 2). Instytucjami przyszłej Unii miały zostać Rada, Zgromadzenie Parlamentarne i Europejska Komisja Polityczna. Zgodnie z projektem, Radę mieli tworzyć przedstawiciele w randze szefów państw lub rządów. Jej spotkania miały mieć miejsce raz na cztery miesiące. Między spotkaniami, przynajmniej raz, miało zostać przeprowadzone spotkanie ministrów spraw zagranicznych. Zaproponowano także możliwość przeprowadzenia spotkań nadzwyczajnych, na tych dwóch szczeblach, na żądanie jednego lub kilku państw. Na każde ze spotkań na szczeblu szefów państw lub rządów, Rada miała wybrać przewodniczącego, który sprawowałby funkcję w okresie od dwóch miesięcy przed spotkaniem do dwóch miesięcy po spotkaniu. Sprawowałby on także swoją funkcję podczas szczytów nadzwyczajnych. Spotkaniom ministerialnym miał przewodniczyć minister spraw zagranicznych państwa, które miało przewodniczącego na wyższym szczeblu szefów państw lub rządów. Rada miała podejmować decyzję jednomyślnie. Nieobecność jednego lub dwóch państw nie stanowiłaby przeszkody w podjęciu decyzji. Każde z państw nieobecnych mogłoby później przystąpić do decyzji. Ciekawą była propozycja podziału kosztów utrzymania przyszłej unii politycznej. Państwa podzieliły się kosztami utrzymania nowych form współpracy, według przyjętego klucza, w sposób następujący: Belgia 7,9%, Francja 28%, Luksemburg 0,2%, Holandia 7,9%, Niemcy 28%, Włochy 28%.

Zadaniem grupy Foucheta było opracowanie projektu umowy o ustanowieniu unii politycznej w Europie Zachodniej. Propozycja nawiązywała do wcześniejszej koncepcji Europejskiej Wspólnoty Politycznej. W ramach ustanowionej unii miała być prowadzona wspólna polityka zagraniczna w formule międzyrządowej oraz polityka obronna we współpracy z innymi narodami (Bussière, Willaert, 2010). Proponowana unia nie miała dotyczyć wymiaru gospodarczego współpracy, z wyłączeniem wybranych kwestii w obszarze nauki i kultury. Taktyka negocjacyjna Francji zawiodła. Propozycja nie spotkała się z akceptacją pozostałych państw. Wpływ na to miały późniejsze francuskie zmiany projektu. Belgia i Holandia, krytycznie podeszły do proponowanych przez Charlesa de Gaulle'a poprawek rozszerzających współpracę o wymiar gospodarczy, jak i francuskiego sprzeciwu wobec rozszerzenia wspólnot o Wielką Brytanię. Kwestia członkostwa Wielkiej Brytanii we wspólnotach stała się podłożem ostrego sporu, który dobitnie podsumował Paul Henri Spaak mówiąc „jeżeli nie chcecie integracji, trzeba nam Wielkiej Brytanii; jeżeli nie chcecie Wielkiej Brytanii, trzeba nam integracji. Trzeba nam jednego lub drugiego” (Soutou, 1992). Do przeciwników propozycji francuskich, broniąc wpływu NATO na politykę bezpieczeństwa europejskiego, przyłączyły się Włochy. Realizacja planu stała się niemożliwa. Poprawiona wersja projektu przedstawiona 13 stycznia 1962 roku nie spotkała się z aprobatą Charlesa de Gaulle'a, który anulował kompromis.

18 stycznia 1962 roku w Paryżu, podczas spotkania szefów rządów i ministrów spraw zagranicznych państw Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej, Francja przedstawiła kolejną propozycję zwaną jako plan Foucheta II. Druga propozycja zakładała

utworzenie unii politycznej, której celem było koordynowanie i stopniowe unifikowanie polityki państw w obszarze wspólnego interesu polityki zagranicznej, gospodarki, kultury i obrony (*Projet de traité, Plan Fouchet II*, 1962). Unii miała być przyznana osobowość prawna. Jej organami miały zostać Rada, Komitet Ministrów, Komisja Polityczna, Europejskie Zgromadzenie Parlamentarne. Rada, podobnie jak we wcześniejszym planie miała składać się z szefów rządów i państw spotykających się co cztery miesiące, przynajmniej trzy razy w roku (Blaes, 1971). Projekt ten był kontynuacją wizji „Europy Ojczyzn” promowanej przez Francję. Ostatecznie, druga propozycja, po modyfikacjach, także została odrzucona przez europejskich partnerów 17 kwietnia 1962 roku. Wpływ na fiasko koncepcji unii politycznej miały głównie trzy czynniki: proponowana struktura instytucjonalna, orientacja na wzmocnienie NATO w systemie bezpieczeństwa europejskiego, członkostwo Wielkiej Brytanii we wspólnotach. W poprawionej wersji planu Foucheta II (trzeciej propozycji) rozszerzono zakres celów politycznych Unii o płaszczyznę gospodarczą współpracy, co łączy działanie planowanej Unii z dotychczasowymi działaniami wspólnotowymi. W art. 17 znajduje się zapis „szanując strukturę przewidzianą traktatami paryskimi i rzymskimi powołującymi wspólnoty europejskie”. Powyższe dylematy dotyczące zapisów na temat kształtu ram instytucjonalnych były esencją sporu o koncepcję określającą przyszłość politycznej integracji europejskiej.

Pomimo porażki koncepcji generała Charlesa de Gaulle’a wyrażonej w projekcie unii politycznej, warte odnotowania jest małe zwycięstwo na polu współpracy niemiecko-francuskiej, które dało owoce w latach późniejszych. 22 stycznia 1963 roku podpisano traktat elizejski, francusko-niemiecką umowę dotyczącą współpracy politycznej i wojskowej, a także uwzględniającą edukację młodzieży. K. Popowicz stwierdza, że podpisanie traktatu było datą graniczną i oznaczało koniec roli de Gaulle’a w dziele umacniania europejskiej jedności. Od 1963 r. do zakończenia swojej prezydentury stał się on głównym hamulcowym procesu integracji (Popowicz, 2006, s. 78–79). Koniec lat 60. przynosi zmiany w podejściu do dalszej współpracy w tandemie francusko-niemieckim. Wpływ na to mają głównie dwa czynniki. Pierwszy, to usamodzielnienie się Niemiec na arenie międzynarodowej, w szczególności nowa *ostpolitik* Willy Brandta, która nie korzystała z pośrednictwa francuskiego w rozmowach z ZSRR. Drugi, to coraz większa dysproporcja we wzroście gospodarczym związana z kryzysem finansów Francji przy jednoczesnej prosperie gospodarki niemieckiej. Motorem europejskiej integracji politycznej stał się tandem francusko-niemiecki. Rozłam wizji politycznej swoje źródło miał na podłożu gospodarczym. Lata sześćdziesiąte przesądziły o zmianie kształtu przywództwa politycznego w Europie.

Trudno jednoznacznie określić źródło porażki koncepcji tworzenia ram współpracy politycznej. Lata sześćdziesiąte zdominowane były częstym brakiem zgody politycznej, co negatywnie wpływało na próby instytucjonalnego zacieśnienia współpracy. Następujące po sobie, nieprzyjęcie planów Foucheta, brak porozumienia w sprawie rozszerzenia, kryzys pustego krzesła, stały się symbolami bezradności europejskiej, której głównym podłożem był spór o realne przywództwo polityczne. Obawa, że osłabienie francusko-niemieckie zdominuje politykę europejską, była duża. Konsekwencją powyższych niepowodzeń była kilkuletnia przerwa w organizacji spotkań szefów rządów i państw do maja 1967 roku (patrz tabela 1).

Tabela 1

**Spotkania na szczycie przywódców państw Wspólnot Europejskich
w latach 1961–1974**

Data	Miejsce	Przewodniczący
10–11 lutego 1961	Paryż (Quai d'Orsay)	Charles de Gaulle
18–19 lipca 1961	Bonn (Godesberger Redoute)	Konrad Adenauer
29–30 maja 1967	Rzym (Kapitol)	Aldo Moro
1–2 grudnia 1969	Haga (Ridderzaal)	Piet de Jong
19–21 października 1972	Paryż (Centre des conférences internationales)	Barend Biesheuvel
14–15 grudnia 1973	Kopenhaga (Bella Center)	Anker Jorgensen
9–10 grudnia 1974	Paryż (Quai d'Orsay)	Valéry Giscard d'Estaing

* Z udziałem trzech zaproszonych państw Danii, Irlandii, Wielkiej Brytanii.

Źródło: Opracowanie własne.

Obchody dziesiątej rocznicy podpisania traktatów rzymskich stanowiły moment „nowego otwarcia” działań na rzecz współpracy politycznej (Werts, 2008, s. 9–10). To było ostatnie spotkanie przywódców europejskich, w którym uczestniczył generał Charles de Gaulle, któremu towarzyszył premier Georges Pompidou. W komunikacie po szczycie rzymskim szefowie państw lub rządów powrócili do projektu przedstawionego podczas konferencji w Bonn 18 lipca 1961 roku. Zgodzili się przeanalizować możliwość zacieśnienia politycznych więzi metodami i procedurami, które zależeć będą od doświadczeń i okoliczności (*The Rome Summit...*, 1967).

Ku europejskiej współpracy politycznej

Nowy prezydent Francji, Georges Pompidou, wchodząc na arenę europejską, odciął się od priorytetów swojego poprzednika. Okazją do tego stała się konferencja w Hadze zorganizowana 1–2 grudnia 1969 roku. Stanowiła ona kluczowy krok na drodze do podjęcia dalszego zaangażowania w celu stworzenia instytucjonalnej współpracy politycznej. To było pierwsze spotkanie na szczycie, w którym udział wzięli przedstawiciele Komisji. Na spotkaniu podjęto decyzję zarówno w sprawie budowy unii gospodarczo-walutowej w oparciu o założenia Planu Wernera, jak i w sprawie koordynacji wzajemnej polityki na rzecz budowy unii politycznej poprzez utworzenie w przyszłości podstaw struktury współpracy politycznej. Jednym z istotnych postanowień, które zostało podjęte na tej konferencji, była decyzja w sprawie regularnych spotkań na szczycie, które miały być poświęcone współpracy politycznej. Ważną kwestią było także określenie zmian dotyczących finansowania wspólnot z dochodów własnych. Podczas obrad otwarto drogę do pierwszego rozszerzenia wspólnot. Konferencja w Hadze przebiegała pod hasłem promowanym przez nowego prezydenta Francji „dokończenie, pogłębienie, poszerzenie” (Ludlow, 2003). To hasło silnie wpisało się w dyskurs polityczny następnych spotkań lat 70. Podczas konferencji szefowie państw członkowskich Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej zwrócili się do ministrów spraw zagranicznych o sprawozdanie na temat możliwości stworzenia ram formalnej współpracy politycznej.

Efektom konferencji był raport Davignona I (inaczej raport luksemburski). Nazwa raportu pochodzi od nazwiska dyplomaty belgijskiego, w latach 1959–1977 ministra spraw zagranicznych Królestwa Belgii, Étienne'a Davignona, który przewodniczył komitetowi utworzonemu przez państwa członkowskie po szczycie haskim. Komitet Davignona został zobowiązany do opracowania metody osiągnięcia unifikacji politycznej, uwzględniając planowany proces rozszerzenia. Raport przyjęty przez ministrów spraw zagranicznych wspólnot europejskich 27 października 1970 roku w Luksemburgu nakreślił ramy możliwej współpracy politycznej państw członkowskich oraz metody jej realizacji. Ustalono, iż dla realizacji celów konieczne są regularne spotkania ministrów spraw zagranicznych i spotkania Komitetu Politycznego (w składzie dyrektorów departamentów ministerstw spraw zagranicznych państw członkowskich). Uzgodniona formuła spotkań miała przyjąć formę międzyrządową. We współpracę włączone były także inne instytucje wspólnotowe, w szczególności Komisja Europejska i Parlament Europejski. Pierwsze spotkanie konsultacyjne ministrów spraw zagranicznych odbyło się 19 listopada 1970 roku w Monachium. Ustalenia dotyczące współpracy politycznej stały się początkiem zacieśniania więzi między państwami członkowskimi. Mechanizm koordynacji działań na płaszczyźnie politycznej rozpoczęto nazywać Europejską Współpracą Polityczną. Trudno jednak w tym okresie wskazać jakiegokolwiek spektakularne sukcesy na arenie międzynarodowej osiągnięte za pomocą nowego mechanizmu. Proces współpracy wiązał się z koniecznością wypracowania praktyki, której podstawą były przyjęte regulacje (Czachór, 1994). Największe trudności stanowiły kwestie proceduralne. Warto zwrócić uwagę na spór o siedzibę Sekretariatu politycznego koordynującego spotkania ministrów spraw zagranicznych, który stał się symbolem ukrytych obaw państw członkowskich determinujących możliwość większego zaangażowania na rzecz budowy wspólnych celów w polityce zagranicznej. George Pompidou jako siedzibę Sekretariatu zaproponował Paryż, co spotkało się z protestem pozostałych państw, zwłaszcza Wielkiej Brytanii wchodzącej do wspólnot. Jak twierdził Fouchet porozumienie w tej sprawie było już prawie pewne, co potwierdzało odbycie wizyty, wraz z kilkoma zaproszonymi przedstawicielami pozostałych państw, w proponowanej siedzibie Sekretariatu na rogu *rue de la Faisanderie* i placu Bugeaud (*Témoignage...*, 1972). Tak silna reakcja uwidoczniła strach przed francuską dominacją na arenie europejskiej. Symboliczny brak konsensusu w sprawie siedziby Sekretariatu stanął na przeszkodzie powstania tego organu.

Pomimo drobnych niepowodzeń, podczas szczytu paryskiego dziewięciu szefów rządów i państw w 1972 roku postanowiono o rozwinięciu ram współpracy politycznej³. W spotkaniu uczestniczyli także przywódcy państw przyszłego rozszerzenia, których zaproszono do udziału na równych zasadach. W pierwszej wspólnej deklaracji po szczycie przywódcy wypowiedzieli się zarówno na temat polityki gospodarczo-monetarnej, regionalnej, społecznej, przemysłu i nauki, środowiska, energii, jak i relacji zewnętrznych, współpracy politycznej i wzmocnienia instytucjonalnego. Elementem deklaracji było zobowiązanie do przekształcenia dotychczasowych relacji między państwami w unię europejską (*Déclaration du sommet de Paris*, 1972). Nie określono

³ Pod dużym znakiem zapytania stało to czy szczyt dojdzie do skutku. Ostatnie przeszkody usunięto podczas rozmów na linii Pompidou–Brandt z okazji inauguracji igrzysk olimpijskich w Monachium.

jednak jaka miała być forma prawna przyszłej unii, jaki kierunek integracji, w oparciu o założenia której koncepcji będzie przyszła unia się tworzyć. Podczas spotkania padały ogólne zapewnienia o woli większej współpracy w sprawach polityki zagranicznej. Wytyczne szczytu uszczegółowiono rok później. Potrzeba działań na rzecz współpracy politycznej znalazła odzwierciedlenie w raporcie Davignona II (inaczej raporcie kopenhaskim), przygotowanym pod jego przewodnictwem przez Komitet Polityczny, a przyjętym przez ministrów spraw zagranicznych państw Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej 23 lipca 1973 roku w Kopenhadze. Raport określał metody usprawnienia funkcjonowania dotychczasowej współpracy politycznej. Wyrazem wspólnej woli politycznej na rzecz budowy nowej konstrukcji europejskiej było przyjęcie Deklaracji o tożsamości europejskiej, która wprowadzała to pojęcie, także we wspólne relacje zewnętrzne (*Déclaration sur l'identité européenne*, 1973). W postanowieniach wskazano, że „Dziewiątka” na bazie raportów luksemburskiego i kopenhaskiego ustanowi system współpracy politycznej. Podkreślono, że „Europa 9” jest świadoma obowiązków międzynarodowych” i chce grać aktywną rolę w sprawach międzynarodowych (*Déclaration sur l'identité européenne*, 1973). Państwa zobowiązały się do konsultowania przed przyjęciem wspólnego stanowiska. Ustalono także podstawy współdziałania w ramach polityk skierowanych do państw trzecich. Biorąc pod uwagę zwiększenie zaangażowania państw na rzecz tworzenia nowej formy współdziałania politycznego podjęto decyzję o zwiększeniu częstotliwości spotkań na szczeblu ministerialnym do przynajmniej czterech rocznie. Utrzymano także współpracę korespondentów europejskich (oddelegowanych pracowników krajowych ministerstw spraw zagranicznych) mających zapewnić stały kontakt niezbędny do prowadzenia wspólnych działań (Mourlon-Druol, 2014, s. 47–48).

Warto podkreślić, iż państwa zaangażowane w ramy współpracy politycznej działały poza strukturami trzech wspólnot, stanowiąc nową, nieformalną płaszczyznę współpracy. Spotkania służyły wymianie informacji i miały głównie charakter konsultacyjny. Na kolejnych szczytach przygotowywano wspólne deklaracje polityczne. Zgodna wola polityczna zainteresowanych rządów przybierała postać raportów ministrów spraw zagranicznych. Współpraca rozwijała się bez formalnej struktury instytucjonalnej, niezależnie od systemu instytucjonalnego wspólnot. Na spotkania w ramach konferencji przybywali przywódcy państw, a ich zapleczem merytorycznym byli ministrowie spraw zagranicznych. Spotkania były przygotowywane przez Komitet Polityczny (odpowiednik COREPER we WE). Komisja Wspólnot funkcjonowała głównie w charakterze obserwatora sceny politycznej. Wpływ EWP na scenę międzynarodową był bardzo ograniczony. Współpraca międzyrządowa ukazywała sprzeczne interesy państw członkowskich⁴. Współpraca stała się jednak płaszczyzną regularnych konsultacji w celu wypracowania wspólnego stanowiska, co owocowało pewnymi sukcesami na arenie międzynarodowej (Wessels, 2016, s. 32–36).

Przełomowym okazało się spotkanie w Paryżu 9–10 grudnia 1974 roku, gdzie szefowie państw i rządów, potwierdzając dalszą wolę współpracy politycznej i konieczność jej pogłębiania, postanowili o ściślejszej koordynacji działań w zakresie

⁴ W latach 70. i 80., przykładem mogą być spory uniemożliwiające wypracowanie stanowiska państw w sprawach dotyczących wojny o Falklandy, inwazji Związku Radzieckiego na Afganistan, interwencji wietnamskiej w Kambodży, rozbrojenia nuklearnego, dialogu izraelsko-palestyńskiego.

polityki zagranicznej poprzez ustalanie wspólnego stanowiska i jego wdrażanie we wszystkich obszarach polityki międzynarodowej, które dotyczą wspólnoty. Ustalono także, że spotkania będą odbywać się trzy razy w roku lub częściej, gdy okaże się to niezbędne, a przewodniczący będzie wykonywał funkcję rzecznika „dziewiątki” (*Communique...*, 1974). Prezydent Francji Valéry Giscard d’Estaing ponowił próby przekonania sceptycznie nastawionych przedstawicieli państw do koncepcji organizowania regularnych spotkań pod nazwą Rady Europejskiej. Drugi dzień konferencji paryskiej 10 grudnia 1974 r., podczas którego jego propozycja została zaaprobowana przez pozostałych przywódców uznaje się za umowną datę powstania Rady Europejskiej. W nowej formule jej działania miały dotyczyć zarówno działań wspólnotowych, jak i być niezbędnym impulsem do rozwoju współpracy na płaszczyźnie politycznej. Pierwsze spotkanie Rady Europejskiej rozpoczęło się w Dublinie 10 marca 1975 roku. Ziemowit J. Pietraś określa, że „w ten sposób utworzony został nieformalny ośrodek decyzyjny podejmowania decyzji politycznych z jednej strony, rozstrzygający najważniejsze problemy wspólnotowe, ale z drugiej strony, niewyrażający ich w formie prawnej” (Pietraś, 2006, s. 268–269). Uprawnienia w tym zakresie posiadała Rada. To jej decyzje miały moc prawodawczą.

Mechanizm Europejskiej Współpracy Politycznej (EWP) opierał się na zaangażowaniu instytucji, która miała podołać wyzwaniom stawianym przez państwa członkowskie wspólnot europejskich. Rada Europejska koordynowała politykę zagraniczną na szczeblu szefów państw i rządów poprzez wyznaczanie kierunków działań i określanie wytycznych dla pozostałych instytucji. Odnosiła się do całości zaangażowania państw członkowskich, w szczególności inicjując zmiany o charakterze politycznym. Na jej forum istniała możliwość wypracowywania wspólnego stanowiska i prezentowania go na arenie międzynarodowej. Przyjęto, iż Rada Europejska będzie spotykać się cyklicznie⁵. Miejscem spotkania było państwo, które w tym czasie obejmowało przewodnictwo. Drugą instytucją mającą kluczowy wpływ na kształt współpracy była Rada. W jej spotkaniach uczestniczyli ministrowie spraw zagranicznych i przedstawiciel Komisji. Rada odpowiedzialna była za realizację decyzji Rady Europejskiej. Przedstawiciel państwa, które obejmowało przewodnictwo w Radzie, pełnił także funkcję reprezentanta interesów wspólnych na arenie międzynarodowej. Funkcję tę sprawowano rotacyjnie, co pół roku, zgodnie z przyjętą kolejnością. W okresie kolejnej dekady aparat EWP poszerzał się. Państwo obejmujące przewodnictwo było organizacyjnie wspierane przez Sekretariat EWP. Komisja Europejska w ograniczonym zakresie miała wpływ na EWP poprzez uczestniczenie w obradach Rady Europejskiej i spotkaniach ministrów spraw zagranicznych.

Powstanie Rady Europejskiej zbiegło się w czasie z kilkoma wydarzeniami, które zadecydowały o realnych możliwościach podejmowania decyzji na jej forum. Kryzys polityczno-społeczny w Wielkiej Brytanii żywił się hasłami potwierdzającymi, że akcesja Wielkiej Brytanii do wspólnot przyczyniła się do pogorszenia sytuacji Brytyjczyków (Taulègne, 1993). Do tego nasiliły się tendencje separatystyczne. W lutym 1974 roku do władzy powrócił Harold Wilson, krytycznie nastawiony do EWG i wcze-

⁵ Początkowo posiedzenia Rady Europejskiej odbywały się regularnie trzy razy do roku, raz w Brukseli, dwa razy w państwach sprawujących prezydencję w Radzie. Na wypadek szczególnych sytuacji przewidziano możliwość dodatkowych spotkań.

śniejszego zbliżenia z Francją, a w 1976 roku zastępuje go James Callaghan, żądając od EWG zmiany warunków akcesji. W Niemczech, w maju 1974 r. Willy Brandt, który podaje się do dymisji, zastąpił Helmut Schmidt. Ministrem spraw zagranicznych zostaje Hans-Dietrich Genscher. Obaj, pomimo narastających problemów gospodarczych i fali bezrobocia, kierowani historycznym determinizmem opowiedzieli się za ściślejszą integracją. We Francji śmierć Georga Pompidou 2 kwietnia 1974 roku otworzyła erę prezydenta Valéry Giscard d'Estainga i premiera Jacquesa Chiraca, po roku zastąpionego przez Raymonda Barre. Ponownie zawiązała się nić porozumienia na linii relacji francusko-niemieckich. Jednakże entuzjazm nowego francuskiego prezydenta bazujący na idei zjednoczenia europejskiego szybko wygasł w obliczu rosnących problemów gospodarczych, wysokiej inflacji i bezrobocia. Problemy gospodarcze lat 70. oddaliły na drugi plan ideę integracji europejskiej w jej wymiarze politycznym.

Na szczycie paryskim w 1974 zapadła jeszcze jedna ważna decyzja dotycząca pogłębienia współpracy politycznej, której efektem ma być unia europejska. Léo Tindemans został poproszony o przygotowanie raportu przedstawiającego propozycje dotyczące przyszłej współpracy w tym zakresie. Przed przygotowaniem dokumentu Tindemans wstępne propozycje poddaje konsultacjom. Uczestniczyli w nich przedstawiciele instytucji europejskich, którzy przygotowali dla niego własne raporty oraz wiele osób ze świata polityki, gospodarki, związków zawodowych, środowisk reprezentujących lokalne grupy interesu dziewięciu państw. Przedstawiony przez niego raport zawierał propozycję reformy systemowej, której kształt miała nadać nowa struktura instytucjonalna. Odnosił się zarówno do sfery gospodarczej, jak i omawianej poniżej sfery politycznej. Dokument został opublikowany 29 grudnia 1975 r., a zaprezentowany Radzie Europejskiej w Luksemburgu w kwietniu 1976 roku. Jego podstawowym założeniem było stworzenie unii europejskiej. Dla realizacji tego celu Tindemans uznał za kluczową konieczność ujednoczenia systemu decyzyjnego poprzez połączenie formuły spotkań ministrów w ramach Europejskiej Współpracy Politycznej i Wspólnot, a tym samym włączenie tej współpracy do nowych ram Unii.

W raporcie Tindemans twierdził, iż „Unia Europejska nie jest końcem, ale etapem na drodze do unifikacji Europy” (*Report on European Union*, 1976). Zgodnie z jego propozycją w ramach współpracy politycznej państwa członkowskie zobowiązane musiałyby być do działań w oparciu o regulacje prawne, a nie tylko polityczne. Zakładał zatem prawne zobowiązania państw członkowskich w celu ustanawiania wspólnego stanowiska większością głosów. W swojej retoryce odwoływał się do sytuacji wewnętrznej w państwach EWG, twierdząc, iż „musiałem dokonać trudnego wyboru... Moje propozycje dotyczą celów i metod, które Europa może wykorzystać na rzecz zwiększenia witalności i przezwyciężenia obecnych barier” (*Report on European Union*, 1976). Jego celem stała się Europa mówiąca jednym głosem w polityce zagranicznej. Zmiany proponowane nie burzyły istniejącego systemu instytucjonalnego, ale go modyfikowały w celu zwiększenia efektywności. Potwierdzał to określając, że „ramy instytucjonalne są tyle warte co duch, który je wypełnia” (*Report on European Union*, 1976). Tindemans zwracał uwagę na stopniowe zastępowanie współpracy międzyrządowej mechanizmem wspólnotowym. W zakresie polityki zagranicznej opowiadał się za jej ścisłą koordynacją za pomocą Rady Europejskiej, która powinna wypracowywać wspólne stanowiska we wszystkich istotnych sprawach międzynaro-

dowych, w szczególności w relacjach z rozwijającymi się państwami trzecimi. Nie przewidywał żadnej nowej struktury instytucjonalnej. Propozycja dotyczyła jedynie wzmocnienia Rady i ograniczenia możliwości dublowania jej decyzji z Radą Europejską, a także włączenia obrad ministrów spraw zagranicznych w ramy wspólnotowej Rady WE. Jego propozycje dotyczące przyszłości współpracy politycznej odnosiły się do zmian proceduralnych. Ponadto, raport stwierdzał, że w działaniach unii konieczne jest wpisanie wspólnej polityki obronnej.

Rada Europejska podjęła dyskusje o raporcie podczas spotkań w latach 1976–1977. Jako projekt zbyt postępowy nie spotkał się on jednak z aprobatą większości państw. Pomimo umiarkowanych, jak na zdeklarowanego federalistę, propozycji, opierających się głównie na pragmatyzmie wizji funkcjonowania przyszłej unii jego raport nie spotkał się z akceptacją. Rozwój Wspólnot pokazany jako stopniowy proces spotkał się z chłodnym przyjęciem. Rada Europejska dyskutowała nad raportem przy kolejnych spotkaniach. Delegacja niemiecka uznała go za konstruktywny, a Wielka Brytania i Francja za nie wpisujący się w cele krótkoterminowe podkreślając bariery, stojące na drodze do jego realizacji. Warunki gospodarcze panujące w Europie zachodniej zniechęcały do jakichkolwiek wspólnych kroków. Bezpośrednio po przedstawieniu raportu nie podjęto żadnych działań z nim związanych. Jednak do tego raportu wielokrotnie wracano, stymulował on każdą kolejną decyzję dotyczącą zmian struktury wspólnot⁶. Odzwierciedlenie części jego zapisów znalazło się dopiero w traktacie z Maastricht. Poboczną konsekwencją raportu był obowiązek składania przez ministrów spraw zagranicznych corocznych sprawozdań w sprawie postępów prac nad tworzeniem Unii Europejskiej.

Debacie o postępach w kształtowaniu współpracy politycznej towarzyszyły rozmowy o zaakceptowaniu regulacji o formule funkcjonowania spotkań Rady Europejskiej. Po raz pierwszy sformułowano je w Deklaracji z Londynu w czerwcu 1977. Wyrażono w niej zgodę, iż Rada Europejska powinna stanowić forum nieformalnej wymiany poglądów o charakterze szeroko zakrojonym, prowadzonym w największej prywatności, jak i stać się miejscem dla dyskusji prowadzących do podejmowania decyzji politycznych, jak i ustalania wytycznych do przyszłych działań. Spotkania miały doprowadzić do wydania publicznych oświadczeń wyrażających uzgodniony wspólny pogląd przywódców państw członkowskich. Jednakże w założeniu nie miał to być organ podejmujący decyzje prawodawcze. Uznano również, że czasami Rada Europejska będzie musiała spełniać trzecią funkcję, a mianowicie rozwiązywać problemy, które pozostają do rozstrzygnięcia, a wynikają z dyskusji podejmowanych na niższym poziomie instytucjonalnym. Postanowiono również, iż kompetencje wspólnotowe Rady Europejskiej dostosowane zostaną w przyszłości do odpowiednich ustanowionych procedur w traktatach wspólnotowych i innych umowach (The European Council, 1977). W przypadku uznania, iż Rada Europejska będzie stanowić forum nieformalnej wymiany poglądów przyjęto, iż nie będzie konieczne rozbudowane przygotowanie instytucjonalne. Szefowie rządów powinni informować się wzajemnie lub prezydencję kilka dni wcześniej o tematach, które chcą omówić. Odpowiedzialnymi

⁶ Kolejny raport dotyczący współpracy politycznej wart odnotowania to tzw. raport trzech mędrców (B. Biesheuvel, E. Dell, R. Marjolin) powołanych przez Radę Europejską w 1978 roku. Podobnie jak wcześniejszy raport Tindemansa, nie został on przyjęty.

za takie przygotowania zostali ministrowie spraw zagranicznych. Ich spotkania mogły poprzedzać spotkania przywódców europejskich państw. W dokumencie wskazano również, iż Rada Europejska będzie mogła opublikować swoje decyzje i wydawać oświadczenia wskazujące na opinię wspólnotową na tematy o znaczeniu międzynarodowym. W przypadku podejmowania decyzji wydawane oświadczenie miały przybrać formę pisemnej konkluzji. Oświadczenia takie nie powinny być wydawane bez wcześniejszego przygotowania (wyprzedzenie dwa do trzech tygodni). Uznano również, iż nie powinno się rejestrować nieformalnej wymiany poglądów między szefami rządów. Przyjęta została ogólna zasada, iż wymiana poglądów powinna być tak intymna, jak to tylko możliwe, a udział osób trzecich w spotkaniach ograniczany.

Podsumowanie

Rada Europejska to konglomerat interakcji państw członkowskich i innych instytucji europejskich w procesie kształtowania decyzji politycznych w odniesieniu do wybranych problemów wewnętrznych i międzynarodowych. W okresie 1961–1977 Rada Europejska ukształtowała swoje *status quo* i określiła swoje kompetencje w obliczu wieloaspektowych przemian wewnętrznej struktury instytucjonalnej Unii Europejskiej, jak i konieczności stworzenia centrum przywództwa politycznego. To instytucjonalne wzmocnienie wynikało z tego iż jej międzyrządowa formuła funkcjonowania stała się niezbędnym uzupełnieniem, bądź koniecznym zastąpieniem do tej pory działających struktur. Rada Europejska stopniowo stała się głównym centrum politycznego oddziaływania, co w konsekwencji prowadziło do wyłączności w zakresie kreowania ram strategicznych w procesie realizacji polityk na arenie wewnętrznej i kreowania określonych ról organizacji na arenie międzynarodowej.

Podjęcie decyzji politycznych, a w konsekwencji przyjęcie regulacji dotyczących jej funkcjonowania, składu, a przede wszystkim stopniowe wyposażanie w określone kompetencje to elementy procesu kształtowania instytucjonalnego. To znacząco wpłynęło także na dynamikę przekształceń międzyinstytucjonalnych powiązań. Określając determinanty wpływające na te przekształcenia, podkreślić należy rosnącą funkcjonalność systemu instytucjonalnego, a także jego ograniczenia, będące, przede wszystkim, pochodną niechęci do znaczącego przyspieszania i pogłębiania procesu integracji.

Utworzona jako nieformalne forum gromadzące przywódców państw przekształciła się w zorganizowany mechanizm kształtujący polityki zewnętrzne i wewnętrzne. Jej zadania były pochodną potrzeby politycznego przywództwa i odpowiedzią na zmiany środowiska międzynarodowego. Zmiany dotyczące jej funkcjonowania odnosiły się zarówno do uwarunkowań wewnętrznych, jak i zewnętrznych. Rada Europejska kreowała rzeczywistość polityczną, wyznaczając następne etapy integracji europejskiej kolejnymi spotkaniami na szczycie. Na tych szczytach nowy mechanizm podlegał weryfikacji.

W późniejszych latach 80., Rada Europejska stała się instytucją ustalającą cele Unii we wszystkich dziedzinach jej działalności oraz, co ważniejsze, wyznaczającą drogę realizacji tych celów. To kolejny rozdział historii Rady Europejskiej, który powiązany został ze znaczącymi zmianami na scenie politycznej Francji, Niemiec i Wielkiej

Brytanii. François Mitterand, Helmut Kohl, Margaret Thatcher przejęli prym przywództwa nie tylko na scenie krajowej, ale także na scenie europejskiej. M. Thatcher⁷ wniosła misję obrony interesów narodowych, wzbudzając bodźce reformatorskie, F. Mitterand po kilku latach sprawowania funkcji przyznawał, że wielkość Francji zależy od losu wspólnot, a H. Kohl konsekwentnie prowadził politykę dialogu europejskiego. Słabość polityczna wspólnot została obnażona w kreowaniu reakcji na stan wojenny w Polsce, zamrożenie stosunków amerykańsko-radzieckich, wojnę w Afganistanie, sytuację w Iranie. W obliczu zagrożenia Rada Europejska podjęła kolejną próbę wzmocnienia współpracy politycznej.

Bibliografia

- Blaes R. (1971), *Le Plan Fouchet et le problème de l'Europe politique*, Editions du Collège d'Europe, Bruges.
- Bussière É., Willaert E. (2010), *Un projet pour l'Europe, Georges Pompidou et la construction européenne*, Bruxelles.
- Communiqué de presse du Sommet de Paris, 10–11 février 1961*, Le dossier de l'Union politique, Recueil de documents avec préface de M. Emilio Battista, Bruxelles, Direction générale de la documentation parlementaire et de l'information, Janvier 1964, www.cvce.eu, 1.05.2012.
- Communiqué final du sommet de Paris, 9 et 10 décembre 1974*, „Bulletin des Communautés européennes”, n° 12, Office des publications officielles des Communautés européennes, Décembre 1974, Luxembourg.
- Czachór Z. (1994), *System europejskiej współpracy politycznej w integrowaniu Europy*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń.
- Déclaration du sommet de Paris, 19 au 21 octobre 1972*, Bulletin des Communautés européennes, Octobre 1972, n° 10, Luxembourg, Office des publications officielles des Communautés européennes, www.cvce.eu, 1.05.2012.
- Déclaration sur l'identité européenne*, Copenhague, 14 décembre 1973, „Bulletin des Communautés européennes”, Office des publications officielles des Communautés européennes, n° 12, Luxembourg, Décembre 1973, www.cvce.eu, 1.05.2012.
- Mourlon-Druol E. (2014), *More than a prestigious spokesperson the role of summits and European Council in European Political Co-operation 1969–1981*, w: *The European Council and European Governance*, red. F. Foret, Y. Rittelmeyer, London–New York.
- Piers Ludlow N. (2003), *An Opportunity or a Threat? The European Commission and the Hague Council of December 1969*, „la Revue d'histoire de l'intégration européenne”, vol. 9, no. 2, Baden-Baden.
- Pietras J. Z. (2006), *Prawo wspólnotowe i integracja europejska*, Lublin.
- Popowicz K. (2006), *Historia integracji europejskiej*, Warszawa.
- Projet de traité, Plan Fouchet I*, 2 novembre 1961, Recueil des documents institutionnels de la Communauté de 1950 à 1982, Parlement européen – Commission institutionnelle, Luxembourg 1982, s. 513, www.cvce.eu, 1.05.2012.
- Projet de traité, Plan Fouchet II*, 18 janvier 1962, Archives Nationales du Luxembourg, Coopération

⁷ Szerzej na ten temat patrz: F. Gołębski, *Brytyjskie koncepcje Unii Europejskiej*, w: *Unia Europejska. Nowy typ wspólnoty międzynarodowej*, red. E. Haliżak, S. Parzymies, Warszawa 2002, s. 130–141; L. Jesień, *Eurosceptyczna Brytania*, w: *Drogi do Europy*, red. J. Kranz, J. Reiter, CSM, Warszawa 1998, s. 105–119.

- politique européenne. Questions fondamentales. 2e conférence des chefs de gouvernement, Luxembourg, AE 13080, www.cvce.eu, 1.05.2012.
- Report on European Union, Report by Mr Leo Tindemans*, „Bulletin of the European Communities”, Supplement 1/76.
- Soutou G. H. (1992), *1961 le plan Fouchet*, „Espoir”, nr 87, <http://www.charles-de-gaulle.org/pages/l-homme/dossiers-thematiques/de-gaulle-et-le-monde/de-gaulle-et-lrsquoeeurope/analyses/1961-le-plan-fouchet.php>, 1.05.2012.
- Taulègne B. (1993), *Le Conseil européen*, Paris.
- Témoignage de Christian Fouchet*, „Le monde”, 11 avril 1972, http://www.cvce.eu/obj/Temoignage_de_Christian_Fouchet_dans_Le_Monde_11_avril_1972-fr-349456be-b501-40ff-8b1744be2ed2ba80.html.
- The European Council, *Conclusions of the sessions, Rome 29–30 June 1977*, http://aei.pitt.edu/1410/1/London_june_1977.pdf.
- The Rome Summit Conference, 29–30 May 1967. *Communique*, „Bulletin of the European Economic Community”, no. 7, July 1976, Archive of European Integration <http://aei.pitt.edu/1408/>, 1.05.2012.
- Werts J. (2008), *The European Council*, London.
- Wessels W. (2016), *The European Council*, New York.

Streszczenie

Rada Europejska stopniowo przekształciła się w ośrodek podejmowania decyzji politycznych EWG, później Unii Europejskiej. Jej zakres formalnych i nieformalnych uprawnień stale się zwiększał. Kolejne postanowienia polityczne i wprowadzane prawne regulacje wyznaczały znaczące etapy tego procesu, ponieważ określały jej rolę i wiodącą funkcję w EWG. Artykuł odnosi się do źródeł i przejawów dynamiki instytucjonalnej w procesie rozwoju Rady Europejskiej w okresie 1961–1977. Jego celem jest analiza czynników warunkujących powstanie i rozwój Rady Europejskiej w świetle przyjmowanych decyzji politycznych, a także praktyki jej działań. Przedstawione w artykule zagadnienie oparte zostało na założeniu, iż ład strukturalny cechuje znacząca asymetryczność. Narastanie współzależności w kształtowanych relacjach między państwami w sytuacji potrzeby i konieczności współpracy zbiega się z procesem zmian w odniesieniu do konieczności kształtowania nowych funkcji instytucji. To znacząco wpłynęło na dynamikę międzyinstytucjonalnych przekształceń. Określając determinanty wpływające na te przekształcenia podkreślić należy funkcjonalność systemu, a także jego ograniczenia.

Słowa kluczowe: Unia Europejska, Europejska Wspólnota Gospodarcza, Rada Europejska, system instytucjonalny UE, traktat Lizboński

The European Council in the process of structural transformation 1961–1977

Summary

The European Council has gradually evolved into a center of political decision making in the EEC/EU and its range of formal and informal powers continues to grow. The following political decisions and legal regulations marked a significant step in this process because it identified and acknowledged the European Council's position and its leading role within the EEC/EU. This article examines the sources and manifestations of the institutional changes within the

European Council in the period 1961–1977. Its purpose is to analyze the factors which influence the creation and development of the European Council in light of political decisions, Treaty's provisions and the practice of its activities. The issue discussed in the article is based on the assumption that the structural order is characterized by a significant asymmetry. The increasing interdependence in the relations between states, together with the need and the necessity of the idea of cooperation, has coincided with the process of change necessitated by the new functions of the European Council. This has significantly affected the pace of inter-institutional transformation. In defining the determinants affecting this transformation, the functionality of the system, as well as the limitations in terms of its ability should be emphasized.

Key words: European Union, European Economic Community, European Council, EU institutional system, Treaty of Lisbon

JANUSZ JÓZEF WĘC

Uniwersytet Jagielloński

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-6331-4133>

DOI : 10.14746/rie.2018.12.3

Germany's Stance on the EU Treaty Reform in the Years 2005–2009

Introductory remarks

The objective of this paper is to analyse the position of the German Government on Treaty reform of the Union in 2005–2009. The first part of the article analyses Germany's position on the constitutional crisis of the European Union. The second part describes the activities of the Federal Government during the German EU Presidency. The third part of the work reconstructs the German attitude to the 2007 Intergovernmental Conference and the content of the Treaty of Lisbon of 13 December 2007.¹

1. Germany's Run-Up to the Presidency of the European Union during the Constitutional Crisis

The ratification of the Constitutional Treaty encountered unexpected difficulties already in 2005, when it was rejected by referendum first in France (29 May), and then in the Netherlands (1 June) by citizens of the said countries. The negative outcomes of the referenda in France and the Netherlands triggered a serious political crisis in the European Union called the constitutional crisis. In this situation, heads of state or government of the EU Member States adopted on 18 June 2005 in Brussels a declaration stating that the rejection of the Treaty by France and the Netherlands requires introduction of a “period of reflection.” The said period, which was to take one year, was intended to serve for launching in each Member State a broad debate on the Treaty ratification process with citizens, civil society, social partners, national parliaments and political parties (EC. Declaration HSG 16–17.06.2005, pp. 1–2; Węc, 2006a).

A discussion on this subject was continued at the EC meeting in Brussels of 15–16 June 2006. The EC appreciated the “period of reflection” at the time and called upon the European Union to undertake a two-pronged action aiming to restore public confidence in the EU. First, it would require exploiting possibilities offered by treaties existing at the time for consolidating national parliaments in their position in the Union, introducing changes in immigration policy and creating grounds for common energy policy. Second, steps should be taken simultaneously to overcome the constitutional crisis and to conclude the system reform of the EU. Consequently, the

¹ The article was written under a Jean Monnet Chair *EUCRIS: European Union in Crisis: What is Wrong and How to Fix It?* grant awarded by the European Union.

EC decided that in the first half of 2007 the German Presidency, having conducted thorough consultations with the Member States, will present before the EC a report involving an assessment of the debate so far on the future of the Constitutional Treaty and an analysis of further developments. On this basis, the EC was to decide on “how to continue the reform process [...] during the second semester of 2008 at the latest”, i.e. under the French Presidency (EC. Conclusions, 15/16.06.2006, p. 17). Although the meeting participants did not formally extend the “period of reflection,” it became clear that fundamental decisions on the EU Treaty reform were postponed until the second half of 2008.

Immediately after the negative outcomes of the referenda in France and the Netherlands, the German government, as well as governments of Austria, Ireland, Spain, Estonia and Lithuania, joined a small group of countries supporting the adoption of the Constitutional Treaty without any major modifications (Thalmaier, 2006, pp. 4–10). Its stance on this case did not change even when the CDU/CSU/SPD grand coalition came to power in Germany in November 2005, and remained fundamentally the same until 1 January 2007, when the Federal Republic of Germany took over the Presidency of the EU. However, in the years 2004–2005 highly important changes occurred in German European policy. After the greatest enlargement in the history of the European Union of 2004 and the unsuccessful constitutional referenda in France and the Netherlands that followed, the strategy earlier employed in German European policy, which considered deepening and extending the scope of integration implemented within the EU as two sides of the same coin, was replaced with a strategy aiming to consolidate the Union both internally and externally. The exhaustion of the European Union’s capacity for integration was already referred to in 2005 by Angela Merkel, leader of the parliamentary faction CDU/CSU and the candidate of Christian democratic parties for chancellor in the upcoming parliamentary elections. In her opinion, the EU reached its limits while implementing the enlargement strategy so far. For that very reason, Merkel proposed that the EU first delivers on its promise of accession made to Bulgaria, Romania and Croatia, and then develops an alternative political strategy. Moreover, she spoke in favour of changes in the distribution of competences between the EU and the Member States proposed by the Constitutional Treaty by means of establishing a mechanism that would allow competences to be conferred back upon the Member States (PAP, 23.06.2005).

From the perspective of Germany, the system reform envisaged by the Constitutional Treaty played a highly important role in the strategy of internal and external consolidation of the EU. It was one of the reasons why the German government was so explicitly keen to ensure that the Treaty enters into force. In a new coalition agreement of 11 November 2005, the CDU/CSU/SPD supported, among others, “continuation of the ratification of the European Constitutional Treaty in the first half of 2006, which shall be given a new impulse under the German Presidency in the first half of 2007.” The coalition also proposed further systemic changes in the European Union that were even to go beyond the provisions of the Constitutional Treaty. The said changes were to take the form of regulations ensuring that competences of the Member States are not undermined (*Aushöhlung*) by the European Union and that the intergovernmental architecture within the EU would be strengthened by encouraging the EC to “employ

its right to prompt (*aufzufordern*) the European Commission in individual cases to withdraw its draft legislative acts,” and even the withdrawal of “existing legislative provisions, if needed” (CDU/CSU/SPD-Koalitionsvertrag, 11.11.2005, pp. 147–151). Consequently, on 30 November 2005, newly-appointed Chancellor Angela Merkel in the political platform declaration of the CDU/CSU/SPD coalition government submitted to the Bundestag ensured that her cabinet was substantially interested in “the success of the Constitutional Treaty, even if today it seems somewhat illusory” (DB Plenarprotokoll 16/4, p. 88). Justifying her stance in this matter, Merkel clearly stated that the Treaty will considerably strengthen the identity of the European Union, an element “Europe cannot do without”, referring to obligations of the Christian democratic parties and social democrats arising from the coalition agreement.

On 11 May 2006, Merkel specified for the first time in a government announcement on European policy the concept of internal and external consolidation (*Verfasstheit*) of the European Union. Considering the negative outcomes of the referenda in France and the Netherlands as a “step backwards” in the treaty reform process, the Chancellor of Germany stressed once again that the European Union “strictly needs a Constitutional Treaty,” as it would ensure for the EU a full capability to act. In this context, she drew attention to the provisions of the Treaty that consolidated the EU from inside and outside, namely: extension of the EU axiology, strict distribution of competences between the EU and the Member States, increased competences of national parliaments in the EU legislative process, strengthened common foreign and security policy, as well as changes in the institutional system, particularly aiming at establishing the office of the Foreign Minister of the EU, providing the EP with powers to elect the President of the European Commission, determining the new composition of the European Commission and introducing double majority in the decision-making in the Council of Ministers. Nevertheless, the Chancellor of Germany did not hide that the inclusion of a reference to the Christian roots of the Europeans to the Constitutional Treaty was a matter of high importance. Moreover, she suggested that the provisions of Constitutional Treaty specifying categories of competence distributed between the EU and the Member States could be amended. This would consist in, i.a. creating formal possibilities for redelegating to the Member States competences in some policies subject at the time to the category of shared competences. However, in each case this would take place only if seen as beneficial for the EU citizens, their social security, employment, as well as internal and external security. At the same time, Merkel stated reassuringly, to a great surprise, “we urgently need a Constitutional Treaty to make Europe capable to act. This issue shall be further addressed by the German Presidency” (DB Plenarprotokoll 16/35, pp. 2892–2895). It was a clear declaration, though, that during its EU Presidency in the first half of 2007, the German government will focus on settling the future of the Constitutional Treaty.

On 22 September 2006, in her speech delivered in the Bertelsmann Foundation at the opening of an international forum titled *The Future of the European Union*, Chancellor Merkel specified five priorities governments of the Member States should focus on in the coming years, namely: further development of axiology, enhanced integration, extended internal cohesion, the challenges of globalisation and the Constitution of the EU. According to Merkel, the development of the Union’s axiological founda-

tion should consist in, among others, creating conditions for an intercultural dialogue, including an inter-religious dialogue. Consequently, this would require resumption of discussions on the inclusion of the *Invocatio Dei* to the preamble of the Constitutional Treaty. In this respect, the Chancellor stated that the German Presidency will refer to this issue in a special declaration of the EU to be signed by heads of state or government on 25 March 2007 on the occasion of the fiftieth anniversary of the Treaties of Rome (Merkel, 22.09.2006, pp. 3–10).²

In Merkel's opinion, the enhanced integration and internal consolidation of the European Union should take precedence over the Union's enlargement strategy, as a simultaneous implementation of both these objectives was unrealistic from the point of view of the German government, especially after the greatest enlargement in the history of the European Union of 1 May 2004 and in the face of the accession of Romania and Bulgaria planned for 1 January 2007. Thus, the strategy of simultaneous enhancement and enlargement of the EU so far required the above-mentioned strategy of the internal and external consolidation of the EU. The programme of internal consolidation envisaged by the Constitutional Treaty was aimed to improve the cohesion of the European Union. However, the internal cohesion of the EU was to be consistently developed by, i.a. completing the internal market, research and technological development, addressing the issue of excessive bureaucracy, and strengthening parliamentary control in the EU. One of the major challenges facing the European Union was also the globalisation process. In order to be recognised as an important actor on the international arena, the EU had to become consolidated also externally. A programme for such consolidation was provided by the Constitutional Treaty, involving, i.a. establishment of a new office of the Foreign Minister of the EU, enhancement of cooperation between the EU Member States within international organisations. However, the external consolidation of the EU would require further strengthening, primarily by means of consistently extending the scope of the common foreign and security policy of the EU. Therefore, the analysed Merkel's speech, as in the case with her *exposé* of 11 May 2006, clearly exposed the relation between the internal and external consolidation of the EU and its system reform, codified in the Constitutional Treaty. As in the case of the mentioned *exposé*, the Chancellor of Germany supported rather the conclusion that the internal and external consolidation of the European Union should be conditioned on completing the system reform of the EU. For that very reason, Merkel unequivocally advocated that the Constitutional Treaty ought to be retained in its current form (Węc, 2016, pp. 54–55).

When preparing the action programme for its EU Presidency in the first half of 2007, the German government was well aware of the challenges to be faced. In a working document titled *Auswärtiges Amt*, which served as the basis for developing the said programme, the focus was put on the obligation of the federal government to elaborate "a proposal for further action with regard to the Constitution that would be acceptable" for every EU Member State, particularly France and the Netherlands. This

² Merkel's speech largely drew on the so-called Plan D of the European Commission (democracy, dialogue and discussion) of 13 October 2005, the latter's contribution to the debate on the future of the Constitutional Treaty (Commission, Communication COM (2005) 494, pp. 1–3; Hobe 2007, pp. 73–74).

was caused by the need to take into consideration opinions of the governments of the said countries that for obvious reasons categorically opposed re-submission of same treaty for ratification. Nevertheless, the German government assumed the Member States that did not “ratify the treaty cannot impose their position on those that did.” Moreover, it opposed any incomplete solutions, i.e. conducting a system reform of the EU based on treaties existing at the time or even concluding a new revision treaty, the latter solution being supported by increasingly more politicians of the governments of the EU Member States over the year 2006 (Silberberg, 4.10.2006, p. 1). Thus, though Chancellor Merkel, as was the case with Prime Minister of Spain Zapatero and Prime Minister of Ireland Berti Ahern, unequivocally supported over the year the ratification of the Constitutional Treaty in a barely modified form and the continuation of the ratification process, French Minister of the Interior and future French presidential candidate Nicolas Sarkozy demanded already in January 2006 that a mini treaty limited to provisions of the constitutional Part I be arranged. Furthermore, in September 2006, he stated that the Constitutional Treaty was dead and further specified his former proposal to conclude a mini treaty. In April 2006 heads of the French Ministry of Foreign and European Affairs sent to the President of the Austrian Presidency a note involving plans to address the constitutional crisis based on treaties in force. At the same time, Prime Minister of the Netherlands Jan Peter Balkenende demanded that the Member States conclude a new revision treaty, which would serve as an alternative for the Constitutional Treaty. The signing of a revision treaty was also supported by British Prime Minister Blair and Foreign Minister of Italy Massimo D’Alema, though the latter made this decision dependent on Parts I and II of the Constitutional Treaty (at least) being included to the revision treaty (Thalmaier, 2006, pp. 1–12). Considering the strongly diverging stances, Merkel’s cabinet stood out among governments of the EU Member States owing to its rigorous consistency in assessing the Constitutional Treaty, yet it also limited its very own room for manoeuvre required to make the future compromise, which could be crucial given the fact that Germany was to assume the Presidency of the European Union.

On 30 November 2006, the federal government submitted a programme of the German Presidency titled *Europe – Succeeding together*. The said programme specified four priorities, the first of which directly pertained to the issue of overcoming the constitutional crisis. It also declared intensive consultations with the governments of the Member States, the EU institutions and bodies “to continue the EU reform process.” As a result of the said consultations, the German Presidency was expected to develop and submit to the EC of 21–22 June 2007 a report on the future of the Constitutional Treaty, which in turn was to decide on “how the EU reform procedure should be continued.” (Präsidentschaftsprogramm, 2006, pp. 1–6). Therefore, the federal government not only was determined to retain the Constitutional Treaty but also announced a new impetus to be provided to the ratification process. Although several scenarios for overcoming the constitutional crisis had been considered in Germany until the end of 2006, the federal government’s belief in the necessity of signing the new revision treaty became increasingly significant with the approaching EU Presidency, though the said revision treaty was to be based to a considerable extent on the provisions of the Constitutional Treaty (Węc, 2006b, pp. 214–215; Maurer, 2005, pp. 165–184; Maurer, 2006, pp. 1–36).

2. German Presidency of the European Union

The assumption of the Presidency of the European Union on 1 January 2007 undoubtedly required Germany to make its former stance on the Constitutional Treaty more flexible, since each Presidency has always been confronted with the question of what is more important: defending one's own national interests or ensuring effectiveness of actions of the entire European Union. In her opening speech in the EP on 17 January 2007, Chancellor Merkel announced the end of the "period of reflection" on the Constitutional Treaty declared by the EC in June 2005. In accordance with the tradition, she also discussed the programme of her Presidency, pointing to all the above-mentioned policy priorities. In reference to the first priority of the system reform of the EU, Merkel drew attention once again to the revolutionary impact of the Constitutional Treaty both for the very internal reform and the position of the EU on the international arena. In line with the EC conclusions of June 2006, she declared that new decisions with regard to the Treaty should be made by the end of the German Presidency. Therefore, she stated that the federal government will seek to develop not only a report, as obliged by the EC conclusions of June 2006 but also to present a 'schedule' for the future of the Treaty, which was not mentioned in the conclusions. It was in the interest of the European Union, the Member States and the EU citizens, she claimed, to ensure that the process of the system reform of the EU "is successfully concluded (*einem guten Ende*) before the forthcoming EP elections in the (late) spring of 2009" (Merkel, 17.01.2007, pp. 4–5).

Importantly, this declaration made by Merkel was certainly a surprise, since it assumed settling the future of the system reform of the EU a year and a half before the date provided in the EC conclusions of June 2006. However, the declaration was not necessarily in conflict with the contents of the said conclusions, as the latter involved a statement of fairly general wording that the decision on "how to continue the reform process" should be taken "during the second semester of 2008 at the latest" (EU. Conclusions, 15–16.06.2006, p. 17).

2.1. Berlin Declaration

Prior to the decisive settlement on the future of the Constitutional Treaty, an issue of developing a political declaration to mark the fiftieth anniversary of the signing of treaties establishing the European Economic Community and the European Atomic Energy Community was put on the agenda of the German Presidency – a task it was obliged to address under the EC conclusions of June 2006, as mentioned above (EU. Conclusions, 15/16.06.2006, pp. 16–17). The development and drafting of the declaration were preceded by confidential diplomatic consultations between the German government and representatives of the Member States conducted using the 'confessional' method. Held from January to March 2007, the said consultations were held on behalf of the German government by German Foreign Secretary of State Reinhard Silberberg and Director of European Affairs in the Federal Chancellery Uwe Corsepius. Each Member State was represented by two so-called sherpas. Poland was represented by

Marek Cichoński and Ewa Ośniecka-Tamecka. Other individuals engaged in the negotiations were representatives of the European Commission and the EP. The first phase of the consultations ended in early February 2007, resulting in a preliminary draft declaration developed by the German delegation in agreement with the representatives of individual Member States. At the end of February of that year, the said draft was also consulted with the representatives of the European Commission and the EP (Goosmann, 2007, p. 254).

The course of the said consultations demonstrated to the German Presidency significant differences among governments of the Member States regarding their views on the content of the declaration. Most controversy was triggered by the issue of possible incorporation of formulations regarding the future of the Constitutional Treaty, the *Invocatio Dei*, guarantees on national sovereignty of the EU Member States, a reference to European solidarity, common currency (the euro) and the social dimension of the EU.

The German government did not hide that it intended to investigate positions of individual Member States on the possibility to overcome the constitutional crisis during the consultations. According to German Foreign Minister Frank-Walter Steinmeier (SPD), the declaration was to involve a commitment of the Member States to imminently create necessary grounds for completing the system reform of the EU before the EP election of 2009 (Steinmeier, 14.03.2007, p. 1). Similar expectations were presented by EP President Hans-Gert Pöttering (CDU), who postulated that the declaration should involve a formulation on the necessity to retain the 'substance' of the Constitutional Treaty including Part II with the Charter of Fundamental Rights. The stance adopted by the German Presidency on this issue was supported by other Member States. Austria pressed for including in the declaration a paragraph on the necessity for the German Presidency to develop a 'roadmap' for further proceedings regarding the Constitutional Treaty. Whereas Romania expected the contents of the declaration to be combined with the agenda of the EC meeting planned for June 2007. However, many Member States acted with utmost restraint in this matter (e.g. Finland and France) or even strongly opposed the mentioned proposals (e.g. the Czech Republic, the United Kingdom and Poland). Czech Prime Minister Mirek Topolánek argued that the declaration should involve only formulations pertaining to the past, particularly the achievements in the field of European integration so far. At the same time, he warned that the dispute on the Constitutional Treaty might put at risk the very idea of adopting the declaration. The Czech Prime Minister's opinion was fully supported by British Minister for Europe Geoff Hoon and some French and Finnish diplomats. A similar stance on the Constitutional Treaty was presented by Poland, which additionally demanded incorporating to the declaration the *Invocatio Dei*, guarantees on national sovereignty of the EU Member States and a reference to European solidarity (Goosmann, 2007, pp. 252–254).

Initially, the German Presidency supported (at least tactically) Poland's postulate to include the *Invocatio Dei*, yet as a result of France's firm opposition and doubts of other countries, it changed its position in this matter. It was not only until Chancellor Merkel's visit to Poland on 16–17 March 2007, particularly the meeting with President Lech Kaczyński in Jurata, that Poland's support for the declaration was obtained.

According to Poland's expectations, the declaration was to include a reference to sovereignty of the Member States and to the solidarity principle. Kaczyński agreed to abandon the *Invocatio Dei* and accepted Germany's position that the declaration was to serve as a starting point for further proceedings on the Constitutional Treaty. The President justified the change in his view and emphasized that "Poland has reservations about the provisions of the Berlin Declaration, but if we did not sign it, we would be the only country that would not do it" (Węc, 2016, pp. 62–63). Some commentators considered that, given the above, Poland thus gave permission for the adoption of the Berlin Declaration (Presse, 19.03.2007). Apparently, Kaczyński had no intention of having a direct contribution to blocking the development of the declaration, still, changing his mind did not mean that Poland gave up on all its former reservations.

Nevertheless, the Czech Republic continued to lodge serious objections regarding both the contents of the declaration and the way in which the German Presidency held diplomatic consultations. On 22 March 2007, three days before the signing of the declaration, the Czech government highly criticised the fact that the declaration specified the date of the EP elections of 2009 as the date of resolving the dispute on the Constitutional Treaty. Therefore, Czech negotiator Jan Zahradil openly warned the Presidency that Germany was hence assuming all responsibility for the drafted text, contrary to the Czech Republic's expectations (Węc, 2016, pp. 63–64). Nevertheless, the German Presidency approved the final version of the declaration on 24 March 2007.

On the following day, Angela Merkel, José Manuel Barroso and Hans-Gert Pöttering officially signed the *Declaration on the occasion of the 50th anniversary of the signature of the Treaty of Rome* in the German Historical Museum in Berlin. The declaration was an unquestionable diplomatic success of Germany, though offset by the Presidency's abandonment of the original intention that the declaration would be signed by heads of state or government. This was due to the German delegation's concern that such a solution would require all details of the developed document to be fully consulted with the twenty-six governments, which could put at risk the very idea of adopting the declaration. With this in mind, a decision was made that the declaration will be signed in the presence of heads of state or government of all the EU Member States by the German Presidency, the President of the European Commission and the EP President (Goosmann, pp. 256–257). The Berlin Declaration comprises an introduction and three chapters. Chapter III involves commitments related to the future of the European Union. The signatories ensured therein that the Union "will continue to promote democracy, stability and prosperity beyond its borders," and also "always renew the political shape of Europe in keeping with the times." At the same time, they committed to place "the European Union on a renewed common basis before the European Parliament elections in 2009" (Declaration, 25.03.2007, pp. 1–2).

Nevertheless, opinions were divided on the last of the listed commitments included in the Berlin Declaration. At a joint press conference attended by Merkel, Barroso and Pöttering, which was organised at the conclusion of the anniversary celebrations in Berlin, the Chancellor made it clear that the German Presidency considered the declaration a great success also in the sense that the said document was to serve as a starting point for the final settlement regarding the future of the system reform of the EU. Consequently, Merkel declared that at the forthcoming EC session of June 2007,

a 'schedule' for the new treaty will be established, followed by an intergovernmental conference. It was the first very clear statement that a new international agreement will be elaborated based on the 'substance' of the Constitutional Treaty by the intergovernmental conference. The contents of the Berlin Declaration were similarly interpreted by Pöttering and Barroso. The former even claimed that the declaration stated the issue of the Constitutional Treaty would be resolved until June 2009. Therefore, as Pöttering argued, the ratification of the new treaty (which at that time would probably have a different title with the substance of the Constitutional Treaty preserved regardless) was to be completed by June 2009 (Merkel, Barroso, Pöttering, 25.03.2007, pp. 1–2).

However, at the very same time, Czech President Václav Klaus indicated that Berlin Declaration did not have legally binding force, meaning that the commitment to place "the European Union on a renewed common basis" was only of political significance. Other critics also pointed to the fact that even the politically binding force of the declaration is extremely doubtful due to the method applied by the German Presidency for holding diplomatic consultations and the lack of any public debate on the provisions of the said declaration (Goosmann, 2007, p. 257). Moreover, Polish President Kaczyński also questioned parts of the declaration that referred to process of the system reform of the EU ending by June 2009 (Węc, 2016, p. 67).

Importantly, the formulation in the Berlin Declaration of placing the EU on a renewed common basis by June 2009 unquestionably expressed willingness to complete the system reform of the EU by that time. In this sense, the declaration could be considered by the German Presidency as an important step towards this goal, as it was the first document since the rejection of the Constitutional Treaty in the 2005 referenda held in France and the Netherlands to contain a clear political message addressed to all Member States on undertaking new actions to overcome the constitutional crisis and to complete the system reform of the EU.

2.2. Mandate for the Intergovernmental Conference

During the negotiations on the Berlin Declaration, in March 2007 at the latest, the German government changed its former stance on the future of the Constitutional Treaty and the conduct of negotiations with other Member States. From then on, negotiations held at the level of sherpas were to be aimed at concluding a new revision treaty, which was the essence of the first change. However, it was largely to be based on the provisions of the Constitutional Treaty, since retaining the Constitutional Treaty at all cost became thoroughly unrealistic, particularly given the above-mentioned proposals made in 2006 by government representatives of some Member States. Nevertheless, the German government planned to act very arbitrarily during diplomatic negotiations dedicated to overcoming the constitutional crisis. At first, it intended to take into consideration, above all, the position of the French and the Dutch governments, assuming that the Constitutional Treaty could not be resubmitted for ratification in its original form in the said two countries. The second position on this unofficial scale of priorities, which was nevertheless applied by the German government, was taken by the Member States that did not ratify the Constitutional Treaty at all or did not intend to do so under

the German Presidency. The Member States that already ratified the Constitutional Treaty were ranked third, which was the third change (Maurer, 2008, pp. 6–7).

The methodology of the federal government's actions involved confidential bilateral consultations and multilateral discussions with sherpas previously appointed for negotiations on the Berlin Declaration, with the aim to investigate stances of individual Member States on the treaty reform. In order to ensure that consultations are fully confidential, not only did the German Presidency intentionally limit the exchange of views between individual delegations (as the first plenary meeting of the sherpas did not take place until 15 May 2007) but also presented no interim report on the said consultations.

The first (initial) phase of the bilateral consultations took place in February and March 2007. As a result, the German Presidency developed an informal questionnaire containing twelve most important (according to the German Presidency) amendment proposals to the Constitutional Treaty with opinions given by the Member States that adopted a clear stance on these issues. In early April 2007, the said questionnaire was sent to governments of the Member States. At the same time, the Presidency requested them to provide any other proposals on which they conditioned their support for the future Treaty. The first proposal included in the questionnaire pertained to the reestablishment of the classic treaty revision method while granting a single legal personality to the EU. This would mean a renouncement of the revocation of TEU and TEC, as stipulated by the Constitutional Treaty. In this matter, France spoke in favour of a consolidated mini treaty that would revise the treaties in force, the United Kingdom advocated only technical changes in the said treaties, whereas the Czech Republic and the Netherlands demanded that all analogies to the constitution be avoided. In line with the second proposal, Part I of the Constitutional Treaty (specifying the most important institutional provisions, objectives, values and the working methods of the EU) would be retained. This solution was favoured primarily by France and Italy. The third and the fourth proposals concerned 'de-constitutionalisation' of the Constitutional Treaty, i.e. abandoning the title of the document, the title of the Foreign Minister of the EU, new names of legal acts (European laws and European framework laws), as well as symbols of the EU, such as the flag, the anthem, the motto, the currency and Europe Day. This was expected mainly by the Netherlands, the United Kingdom, the Czech Republic and Poland, whereas nearly all Member States (except for Belgium and Luxembourg) demanded that the EU symbols be abandoned. The fifth proposal concerned abandonment of articles on the primacy of the EU law over national law. This was advocated by the Netherlands, the United Kingdom, the Czech Republic and Poland. In turn, the United Kingdom with the support of Poland were in favour of replacing Part II of the Constitutional Treaty (the Charter of Fundamental Rights) with a special regulation referring to the CFR that would make it legally binding (which constituted the sixth proposal). The seventh proposal concerned the retention of the package of institutional regulations specified in the Constitutional Treaty. This solution was favoured by most Member States, while it was strongly objected by Poland with the support of the Czech Republic. The eighth proposal contained a question on the retention of other systemic changes envisaged by the Constitutional Treaty. This later inspired the Netherlands and the United Kingdom to propose a postulate for strengthening the

position of national parliaments in the EU legislative process. The ninth proposal concerned the introduction to the future Treaty new provisions on energy policy, climate and illegal immigration. This proposal was created by the United Kingdom, Poland, Lithuania, Latvia, Estonia, Hungary, Germany, Austria and the Netherlands. In turn, France and the Netherlands with the support of Austria and Germany were in favour of granting treaty status to the Copenhagen criteria or including a special referring regulation to the Treaty (which constituted the tenth proposal). The eleventh proposal foresaw the strengthening of the social dimension of the EU in the future Treaty. This was particularly sought by France, Germany and Belgium. The twelfth proposal concerned the possibility to give some Member States opt-out measures and/or special rules of enhanced cooperation in areas where the powers of the EU institutions were to be strengthened. Opt-out measures were supported by the United Kingdom and Poland, while enhanced cooperation was favoured by Belgium, Luxembourg, Italy and Germany (Węc, 2016, pp. 68–70).

This informal questionnaire provided a clear picture of the scope of the emerging changes proposed by individual Member States and confirmed that the German Presidency considered the Constitutional Treaty not solely a starting point but also the foundation of the system reform of the EU. According to the Presidency, the changes in the Constitutional Treaty were to be limited to what is necessary, yet they also were intended to allow for a compromise and to ensure that the future Treaty is ratified by all Member States. The mentioned questionnaire constituted the foundation of the second phase of confidential bilateral consultations between the German Presidency and the sherpas, which took place on 23 April–4 May 2007. As a result, nearly all Member States initially accepted the listed proposals. The most contentious issues identified during that phase of consultations were subject to negotiations held between the highest representatives of the German Presidency and their partners from individual Member States (Węc, 2016, pp. 70–71). Moreover, in close consultation with the German Presidency, the newly elected French President Nicolas Sarkozy, as well as Prime Ministers of Spain (Zapatero), Luxembourg (Juncker) and Italy (Silvio Berlusconi) held exploratory discussions with leaders of the United Kingdom, Poland and the Czech Republic.

On 15 May 2007, the first plenary session of the sherpas took place in Berlin, indicating that consultations held at this level entered a phase of multilateral negotiations. On 6 June of that year, the sherpas submitted to the German Presidency a preliminary report on the results of the bilateral and the multilateral consultations that contained important information on the possibility to reach compromise on the most contentious issues. The list of twelve proposals from early April 2007 was scaled down to three openly disputed matters, namely, symbols of the EU, the primacy of EU law over national law and the legal nature of the Charter of Fundamental Rights. Furthermore, four new postulates submitted during consultations by some Member States required clarification. The United Kingdom advocated the introduction of regulations that would clearly stress the specificity of the common foreign and security policy, as well as the common security and defence policy of the European Union. The Czech Republic demanded the distribution of competences between the EU and the Member States be further specified and that provisions on delegating competences back to the Member

States by the EU be adopted. The Netherlands pressed for further strengthening of the role played of national parliaments in the EU legislative process (the so-called 'red card' procedure). Whereas Poland expected, above all, that qualified majority in the decision-making in the CEU and the EC will be redefined (Maurer, 2008, pp. 4–5).

On 14 June 2007, based on a preliminary report prepared by the sherpas, the German Presidency presented a final report on its own proceedings. It was the only official report of the Presidency on the results of the bilateral and multilateral consultations it conducted. It was stated in the report that after two years of uncertainty stemming from the constitutional crisis, final decisions must be taken on the treaty reform, since further uncertainty in this matter will compromise the Union's capability to act. What is more, the Presidency noted that there is a high demand in the Member States for higher effectiveness, strengthened democratic working methods and improved coherence of external actions of the EU. At the same time, it referred to the allegedly unanimous position of the Member States incorporated in the Berlin Declaration, which concerned the necessity for a new international agreement to enter into force before the EP elections of 2009. The Presidency also indicated that all Member States approved four issues: the reestablishment of the traditional treaty revision method as a path leading to the signature of a new international agreement at the intergovernmental conference; the 'de-constitutionalisation' of the Constitutional Treaty; the retainment of the institutional reform package; and the inclusion to the new Treaty of provisions that were not included in the Constitutional Treaty and pertained to the area of energy security, combating climate change and granting treaty status to the Copenhagen criteria. However, these provisions could not contribute to the extension of the Union's competences in the listed areas. At the same time, the Presidency stated that several issues, including the above-mentioned proposals submitted by the Member States during consultations, would require further discussion. These included: symbols of the EU, the primacy of EU law over national law, the legal nature of the Charter of Fundamental Rights, the specificity of the common foreign and security policy, further specifying the distribution of competences between the EU and the Member States, consolidating national parliaments in the EU, and the scope of changes in terminology (*Report*, 14.06.2007, pp. 2–5).

In its recommendations, the Presidency called on the EC to decide to convene an intergovernmental conference as soon as possible at its session in June 2007. However, this would require the EC to adopt a precise and comprehensive mandate for the conference at the very same session. This in turn would allow for concluding negotiations on the signature of the new treaty by the end of 2007. The Presidency proposed to reestablish the classic treaty amendment method. Consequently, the intergovernmental conference was to develop a treaty reforming the European Union that would amend, yet not revoke, the treaties in force. The Treaty on the European Union would maintain its current name, whereas the Treaty establishing the European Community would become a Treaty on the Functioning of the European Union (TFEU). Both treaties would have the very same legal power and would provide the foundation for the EU, while the Union itself would be granted a legal personality for the first time (*Report*, 14.06.2007, p. 5).

The results of the negotiations held with governments of individual EU Member States were presented by Chancellor Merkel in a government statement made on

14 June 2007 in the Bundestag. The Chancellor justified therein the need for basing the reform treaty on the Constitutional Treaty, pointed to the necessity for a stricter distribution of competences between the EU and the Member States with the aim to strengthen their national identities, and declared abandonment of granting treaty status to the EU symbols. Merkel regarded the issue of redefining qualified majority in the decision-making in the Council of Ministers and the EC as one of the matters yet to be solved, which in her opinion should be done unanimously for the benefit of the entire European Union (DB Plenarprotokol 16/103, pp. 10568–10569).

On the very same day, on the proposal of the CDU/CSU/SPD government coalition, the Bundestag adopted a resolution titled *In favour of an effective solution to concerns on the consolidation of the European Union: in favour of a clear and precise mandate for the intergovernmental conference* by large majority. It was stated in the resolution that the reforms stipulated by the Constitutional Treaty remained “substantial grounds for improving the legitimacy and transparency of the European Union, as well as increasing its capacity to act.” At the same time, the Bundestag called on the federal government to maintain at the negotiations all institutional provisions and political objectives of the EU contained in Part I of the Constitutional Treaty, which in its view was a satisfying compromise between the Member States. These involved, in particular, a legal personality granted to the European Union; inclusion of the CFR to primary law; introduction of a strict distribution of competences between the EU and the Member States; establishment of double majority in the decision-making in the CEU and the EC, as well as extended scope of double majority to new cases; consolidated role of the EP owing to an extended scope of its competences and the co-decision procedure transformed into an ordinary legislative procedure; establishment of a permanent President of the European Council; strengthened common foreign and security policy; limited composition of the European Commission, and also a strengthened role of national parliaments in the EU legislative process due to an early warning mechanism (the ‘yellow card’ procedure), and the right to bring action before the Court of Justice for infringement of the subsidiarity principle in EU legislation (DB Drucksache 16/5601, pp. 1–3). On 14 June 2007, the Presidency’s final report with a diplomatic note that contained a new questionnaire (this time an official one) was forwarded to all Member States. In the said note, foreign ministers of the Member States were called to present answers to five questions within three days at the session of the General and Foreign Affairs Council of 17–18 June 2007. The Presidency asked in the note if the Member States agree to the following changes: to re-establish the traditional treaty revision method; to grant legal personality to the European Union; to abandon the pillar-based structure of the UE while retaining the specificity of the common foreign and security policy of the EU; to retain the full text of the Charter of Fundamental Rights in the new treaty or to exclude it from the treaty and to make it legally binding under a special regulation introduced therein; to introduce changes in terminology, particularly to abandon the term ‘constitution’ and to grant treaty status to symbols of the EU; to grant primacy to EU law over national law (Note, 14.06.2007, pp. 1–2). Importantly, the questionnaire did not refer to many important unresolved disputes, such as: further specifying the distribution of competences between the EU and the Member States, defining qualified majority in the CEU and the EC, the role of national parliaments in

the European Union, energy policy, combating climate change and combating climate change and granting treaty status to the Copenhagen criteria.

The questions provided in the said questionnaire were to be discussed at the session of the General and Foreign Affairs Council of 17–18 June 2007 in Luxembourg at the level of foreign ministers. However, the meeting was in fact limited to individual delegations' agreement or disagreement with the Presidency's proposals, and the matter was deferred until the EC meeting in Brussels planned for 21–22 June 2007, where a compromise was to be sought. Therefore, the German Presidency clearly indicated that it intended to limit the scope of discussion in the final phase of negotiations as much as possible. However, the course of the session of the General and Foreign Affairs Council, particularly the atmosphere and the number of reservations clearly indicated that the reaching a consensus in Brussels by heads of state or government will be neither easy nor obvious (Kremer, 2008, pp. 25–26; Herma, 2008, pp. 8–9).

Based on the Presidency's final report of, German sherpas prepared the first version of a mandate for the intergovernmental conference. Multilateral consultations on the report and the draft mandate were continued on 19 June 2007 at the second plenary session of sherpas. The issue that was most interesting for the Polish delegation, namely, the re-defining of qualified majority in the CEU and the EC, was included merely as a footnote (!) stating that it was demanded only by two Member States, with no information on which states in particular (Herma, 2008, pp. 6–7; Kremer, 2008, p. 25). Following amendments proposed by the Legal Service of the General Secretariat of the CEU, the second version of the mandate was discussed at the third plenary session of sherpas held on 22 June 2007 (Maurer, 2008, p. 5). The second version of the mandate included amendments proposed by individual Member States directly before the meeting and at the EC meeting in Brussels.

The EC meeting held in Brussels, which was originally intended to take place on 21 and 22 June 2007, went on until the early hours of 23 June of that year. Though it was not the longest one, it was definitely one of the most dramatic sessions in the history of the European Union. Negotiations were held both on issues already considered by the German Presidency in its report as 'pre-agreed' and those seen as requiring further discussion. Moreover, at the EC meeting, delegations of numerous Member States submitted new proposals for amendments to the draft mandate, with the highest number of concerns regarding the draft mandate expressed by governments of the United Kingdom, Poland, the Czech Republic and the Netherlands. The British delegation opposed, most of all, the proposal to make the Charter of Fundamental Rights legally binding. It also demanded that the scope of qualified majority voting be limited in the area of the common foreign and security policy, and in policies of the freedom, security and justice area, as well as that competences of the Foreign Minister of the EU be scaled down. The representatives of Poland called for five fundamental changes in the draft mandate: first, to modify the definition of qualified majority in the CEU and the EC; second, to further specify regulations on the distribution of competences between the EU and the Member States, to specify provisions on national security clearly stating that it falls within exclusive competences of the Member States, and to further specify provisions on the legal personality of the future European Union; third, to abandon the treaty status that was to be granted to the principle of the primacy of

EU law over national law; fourth, not to include the CFR in the new treaty; fifth, to introduce the solidarity principle to energy policy and to further specify the principles of energy security. As for the definition of qualified majority, the Polish government proposed to modify double majority stipulated by the Constitutional Treaty (55% of votes of the Member States as a minimum, representing 65% of the EU population as a minimum). The said modification would consist in lowering the threshold population from 65% to 62% and increasing the threshold number of the Member States required for creating a blocking minority from 4 to 5 or 6, while maintaining the threshold of 55% of votes of all states necessary for forming a qualified majority. The Polish government, which lost the most on the abandonment of the Nice system by the EU, argued that in line with the voting theory, the EU citizens would have the equal impact on the outcome of a vote in the CEU and the EC if the significance of a given state in a vote was approximately proportionate to the square root of its population figure, and not the population figure itself. Importantly, the system of equal influence (square root) referred to the principle of degressive proportionality applied for calculating a distribution of mandates in the EP. Whereas the very threshold population of 62% was applied in the CEU in acting by qualified majority in line with the rules of the Nice system. The Polish government intended to make the blocking minority include 38% of the EU population and at least 5 or 6 Member States. Consequently, the average population share of a blocking state would equal to 7.6% of the EU population, i.e. approximately the population share of Poland in the total EU population, which was 7.7% (Kremer, 2008, pp. 28–29).

As was the case with the German Presidency, Poland also supported the main postulate of the Czech Republic for further specification of the provisions on the categories of competences shared between the EU and the Member States. In this regard, the Czech government even demanded that a mechanism be established for delegating competences back to the Member States by the EU. The Czech Republic and Romania were in favour of the Dutch main postulate for the strengthening of the role of national parliaments in the EU legislative process. In this matter, the Dutch delegation pressed for a 'red card' procedure, i.e. provisions allowing for draft legislation of the European Commission to be blocked directly by national parliaments in a situation where they consider that such drafts prejudice the subsidiarity principle. Likewise, many delegations mutually supported their proposals in other cases or even submitted largely identical postulates. A convergence of views characterised primarily the stances adopted by Poland and the United Kingdom on further specification of provisions in the area of national security, the opinions of Poland and Lithuania on the introduction of the solidarity principle in energy policy and the specification of principles of energy security, the expectations of Poland, France and the Netherlands on the CFR not being included in the new treaty, the desiderata of Poland, the United Kingdom and the Netherlands with regard to abandoning the concept of granting treaty status to the primacy of EU law over national law, the proposals of the Netherlands and Germany regarding partial exclusion of services of general economic interest from the scope of Community regulations on competition, the efforts of France supported by Germany as regards exclusion of the provision on free and undistorted competition from the list of EU objectives, the postulates of Poland and most Member States regarding further

specification of provisions on the legal personality of the EU, i.e. explaining whether the future European Union will have a legal personality at the time the new treaty enters into force or whether it will take over the legal personality of the European Community (Kremer, 2008, pp. 28–29).

Nevertheless, during the discussion held at the EC meeting, there was a number of votes against many of the mentioned postulates. Belgium proved particularly active in this regard, as it even succeeded at forming *ad hoc* a coalition with Italy, Luxembourg, Greece, Spain, Slovenia and Hungary. Delegations of these states opposed, i.a. the establishment of the ‘red card’ procedure, the revocation of the idea of granting treaty status to the principle of the primacy of EU law over national law, as well as previously agreed modifications in the common foreign and security policy of the EU. Moreover, the Belgian government demanded that the threshold be changed for the Member States willing to establish enhanced cooperation from the one-third of the total number of the Member States stipulated by the Constitutional Treaty to nine (Węc, 2016, pp. 75–79).

As a result of highly intensive and occasionally dramatic negotiations, the participants of the EC meeting eventually managed to reach a compromise on most contentious issues. Only delegations of three states, namely, the United Kingdom, the Netherlands and Poland failed to force through all their postulates. The failed attempts involved the British initiative to limit the scope of qualified majority voting in the common foreign and security policy and in the area of freedom, security and justice, to restrict competences of the Foreign Minister of the EU, and to deprive the Charter of Fundamental Rights of the legal force. Nevertheless, the British delegation managed to achieve a compromise, which entailed a change in the name of the Foreign Minister of the EU to the High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy. It also obtained assurance that the future treaty might be extended to include a special protocol to prevent British citizens from pursuing some claims arising from the Charter of Fundamental Rights before British courts. This was followed by a reservation made by Poland and Ireland in the negotiating mandate to the right to join the said protocol, which was hereinafter referred to as the British protocol. Though the Dutch delegation did not manage to convince the meeting participants to establish the ‘red card’ procedure instead of the ‘yellow card’ procedure, the dispute on this issue ended in an agreement that the protocol on the principles of subsidiarity and proportionality annexed to the future treaty would include a slightly less radical procedure of the so-called ‘orange card’, which is discussed below. Together with the ‘yellow card’ procedure it was to serve as an integral part of the early warning system. However, the ‘orange card’ procedure consolidated the EU legislators (the EP and the CEU) in their roles instead of strengthening the role of national parliaments in monitoring the respect of the principle of subsidiarity, as demanded by the Dutch delegation. The Polish delegation also failed to force through its main postulate for the modification of the definition of qualified majority in the CEU and the EC, still, other proposals of Poland were taken into consideration by the meeting participants.

The discussion on modifying qualified majority led to a severe disagreement within the EC. The position adopted by the Polish delegation was substantially undermined by the fact that from the very beginning, the solution it proposed was opposed by

nearly all governments. What is more, Prime Minister Jarosław Kaczyński's unfortunate speech made shortly before the EC meeting was very poorly received by the meeting participants. In his speech, Kaczyński referred to wartime losses incurred by Poland during World War Two, which he used as an argument in his attempt to retain the Nice system (Węc, 2016, p. 80). In this atmosphere, President Lech Kaczyński at first attempted to defend Poland's proposal regarding the square root system, which nevertheless proved ineffective.³ Only the representatives of the Czech government lent silent support to Poland on condition that the said issue would not block the entire negotiations as a result. In this situation, on the night of 21 to 22 June 2007, President Lech Kaczyński suggested in a conversation with Chancellor Merkel that the Nice system should be retained until 2020 in return for Poland's possible surrender of the square root system. Likewise, the said proposal was opposed by Merkel, who demanded that the mentioned period be shortened to 2014. For a long time, the conversations held on this issue between Merkel and Lech Kaczyński on the second day of the meeting did not bring any results. In that situation, Prime Minister Kaczyński in an interview for Polish television in Warsaw threatened that if the new proposal of Poland was not adopted, his government would veto such decision and the summit would be hence knocked flat. Nevertheless, Jarosław Kaczyński's dicey opening proved thoroughly ineffective, since the German Presidency, acting in agreement with several other delegations, warned the Polish delegation that it could propose the EC to adopt a mandate for the intergovernmental conference regardless of the opposing position adopted by Poland, whereas the convening of the conference would be exercised by a simple majority (Węc, 2016, pp. 80–81; Herma, 2008, p. 12). Though such a solution was compatible with Article 48 TEU, it would be the second time in the history of the European Community and the European Union since 1985 when an intergovernmental conference was convened regardless of a different position adopted by one of the Member States (Węc, 2012, p. 185).

However, at that time the decisive stance of Chancellor Merkel was criticised by several states, particularly the Czech Republic and Lithuania. A representative of the Czech delegation declared to support Poland in its stance against the adoption of the mandate in the presented version. In this situation, a compromise was yet again attempted by French President Sarkozy and British Prime Minister Blair, who tried to convince Prime Minister Kaczyński by telephone to adopt the German proposal. Shortly after, the last chance was offered by Prime Minister of Luxembourg Jean-Claude Juncker and Chancellor of Austria Alfred Gusenbauer, suggesting that the decision-making by double majority should enter into force already in 2014 with a transition period that would end by 2017,

³ The Poland's proposal might have been approved if it had not been strongly opposed by Germany, the state that would benefit the most from double majority, as well as if not for the lack of interest on the part of medium-sized and small Member States, which either did not gain anything from double majority or enjoyed solely insignificant benefits (e.g. the Netherlands). Moreover, the proposal was submitted too late to allow the Polish government to effectively form an *ad hoc* coalition of Member States to force it through. This was caused, among others, by the tactics adopted by the German Presidency, which consisted in fast-tracking the sherpas' proceedings in the last weeks of its term and by the fact that, contrary to the expectations of other EU Member States, the German Presidency prepared a draft mandate for the intergovernmental conference, which already contained a prepared draft revision treaty (Węc, 2016, pp. 80–81).

allowing each Member State to apply the Nice system if required. Moreover, in line with President Sarkozy's former idea, the criteria for the applicability of the so-called Ioannina mechanism were to be modified after 2017. The change was to involve a reduction in both threshold population and threshold of the number of Member States from 75% to 55%, which was essential for forming a blocking minority. Though the proposals of Luxembourg and Austria were opposed by Belgian Prime Minister Verhofstadt, eventually he withdrew his reservations and thus, in the early hours of 23 June, a consensus was successfully reached (Węc, 2016, pp. 81–82).

Shortly after, the EC adopted the final version of the mandate, which was to provide “the exclusive basis and framework for the work of the IGC [...]” The conference was tasked with developing a draft revision treaty referred to as the reform treaty. In line with the provisions of the mandate, the reform treaty was to contain two substantive clauses amending TEU and TEC, with the latter titled the TFEU. Whereas technical changes in the TEAEC (and in the protocols annexed to the treaty) should be introduced under protocols annexed to the reform treaty in accordance with the provisions adopted at the intergovernmental conference of 2003–2004 (EC. Conclusions [IGC mandate], 21–22.06.2007, pp. 16–31). The mandate provided for a transfer of a majority of the provisions of the Constitutional Treaty to the revision treaty, with most of them incorporated into TEU and others into TFEU. At the same time, it contained provisions that depart from the Constitutional Treaty, agreed during consultations held by the German Presidency (the original version of the mandate of 19 June 2007), and later at the EC meeting in Brussels in June of that year (the original version of the mandate of 23 June 2007). These were to be incorporated both into TEU and TFEU, as well as into protocols and declarations annexed to these international agreements (Węc, 2016, pp. 82–84; Herma, 2008, pp. 9–14).

The EC conclusions of 21–23 June 2007 involve a report of the German Presidency that was “welcomed” by the Council, which agreed that “settling this issue quickly is a priority.” To this end, the EC called on the Portuguese government, which was to assume Presidency in the second semester of 2007, to take immediate action in accordance with the provisions of Article 48 of TEU with the aim to convene an intergovernmental conference by the end of July 2007. In the further part of the conclusions, the EC stressed yet again that works of the said conference ought to be conducted strictly in accordance with the mandate adopted on 23 June 2007. Consequently, it also invited the Portuguese government to compile a new draft treaty based on the provisions of the mandate and to submit it immediately after the opening of the conference meeting. The said meeting was to be concluded “as quickly as possible, and in any case before the end of 2007, so as to allow for sufficient time to ratify the resulting Treaty before the EP elections in June 2009” (EC. Conclusions, 21–22.06.2007, p. 2).

Owing to the great determination, highly precise methodology of proceedings decisions that were and often arbitrary, the German Presidency not only did prepare a report on the condition of the discussion on the reform of the EU so far, as obliged by the above-mentioned EC conclusions of June 2006 but also compiled a comprehensive draft mandate for the future intergovernmental conference. The said draft envisaged the signing of the new revision treaty that was to change treaties in force at the time and to maintain about 90% of the provisions provided in the Constitutional Treaty.

3. Intergovernmental Conference of 2007. The Treaty of Lisbon

3.1. Meetings of the Intergovernmental Conference

The intergovernmental conference opened the meeting on 23 July 2007 in Lisbon. The said meeting was held at the level of foreign ministers, yet the crucial role was played by Working Group comprising legal experts. This was due to the fact, that at that time the conference had an almost-complete draft revision treaty at disposal, which was drafted by the Legal Service of the General Secretariat of the CEU in principle based on the negotiating mandate. Nevertheless, the actions of Working Group were not limited merely to drafting adjustments to the draft treaty but also involved introducing essential amendments⁴ to the said document. On 18–19 October 2007, at an unfortunate meeting in Lisbon, the EC adopted the draft treaty reforming the European Union. Less than two months later on 13 December of that year, heads of state or government and Foreign Ministers of the twenty-seven Member States met again in the capital of Portugal to officially sign the new treaty, which was called the Treaty of Lisbon from then on. The said document involved provisions revising the Treaty on the European Union and the Treaty establishing the European Community. Moreover, under Protocol no. 2 annexed to the Treaty of Lisbon, the Treaty establishing the European Atomic Energy Community was also amended (*Treaty of Lisbon*, OJ C, 2010, 83, p. 309).

Less than three weeks prior to the inauguration of the intergovernmental conference, on 4 July 2007, a special debate on the treaty reform in the EU was held in the Bundestag. Members of parliamentary factions forming the government coalition pointed to the great success of the German Presidency, i.e. the drafting of the mandate containing an almost-complete revision treaty. Angelica Schwall-Düren (SPD) noted that this circumstance to a great extent facilitated the end of the struggle for the system reform of the EU undertaken by the Portuguese Presidency. An even more explicit and descriptive statement was made by Gunther Kirchbaum (CDU/CSU), who claimed that owing to the work of the German Presidency, “80% of tasks” to be otherwise tackled by the intergovernmental conference were “already solved,” while “the last 20% [...] are to be solved by the Portuguese Presidency.” He also expressed his appreciation for the methodology and the style of work adopted by the entire federal government, “whose actions were consistent, conscientious and level-handed even in relations with smaller Member States.” Referring to the controversial situation with Poland regarding the modification of double majority and the strengthening of a blocking minor-

⁴ These included, i.a. the preamble to the reform treaty, transitional provisions on the status of legislative act ors adopted as part of judicial cooperation in criminal matters and police cooperation, the extension of the provisions of Protocol no. 4 on the position of the United Kingdom and Ireland (annexed to TEU and TEC under the Treaty of Amsterdam) on judicial cooperation in criminal matters and police cooperation and laws building upon the Schengen *acquis*, changes in the EU institutional framework, further specification of some provisions on legislative procedures and acts, provisions on the EU citizenship, the method for issuing the Charter of Fundamental Rights, provisions on increasing the number of Advocates General in the Court of Justice (Węc, 2016, pp. 92–99).

ity, Schwall-Düren claimed arbitrarily that Germany “need Poland to manifest confident behaviour (*selbstbewusstes*) and willingness to constructive cooperation without a stigma (*geprägt*) of permanent distrust towards the European Union.” Michael Roth (SPD) regretted that “the dispute on the demands of the Polish delegation appeared to have formed a barrier between the allegedly small and the allegedly large states,” while “in reality, the small EU Member States are large states as well,” and “Germany has always been as a good promoter of small Member States’ interests.” Thomas Silberhorn (CDU/CSU) admitted that in early 2007, no one in Germany ever expected that the federal government would succeed in elaborating anything more than a “road-map” (*Zeitplan*) for the forthcoming intergovernmental conference, and yet it managed to compile not only a mandate but also an almost-complete draft revision treaty (DB Plenarprotokoll 16/107, pp. 10988–10991, 10997–10999).

All representatives of the government coalition who participated in the debate emphasised that the system solutions incorporated in the draft mandate will substantially strengthen both internal cohesion and international position of the European Union. According to Roth, this draft satisfied four fundamental expectations of the Bundestag: first, it granted a legal personality to the EU and transformed it into an international organisation; second, it dissolved the pillar-based structure; third, it introduced the CFR to primary law of the EU; fourth, it maintained the compromise established under the Constitutional Treaty on changes in the EU institutional system. However, Roth was critical about the British protocol that concerned the CFR, the provisions that allowed the Member States to receive back their competences formerly granted to the European Union, as well as changes introduced as part of the so-called ‘de-constitutionalisation’ of the Constitutional Treaty (abandoning the following terms: constitution, European law, European framework law, Foreign Minister of the EU; granting treaty status to symbols of the EU, etc.). Consequently, the SPD member the system reform of the EU to be continued in the future and the paradigm in the functioning of the EU to be shifted, which was to involve “abandoning unilateral focus on economic matters” and giving a greater value to the principle of solidarity. Since the regulations contained in the draft mandate were in his opinion thoroughly insufficient for overcoming the democratic crisis in the EU, the primary objective of subsequent treaty reform was to strengthen its parliamentary legitimation (DB Plenarprotokoll 16/107, pp. 10996–10998).

The CDU/CSU member Silberhorn had a somewhat different opinion on the draft mandate. In his view, the key objective of the system reform of the EU was to amend the institutional system in a way that would strengthen the European Union both internally and externally. He attached particular importance to the following changes: to introduce qualified majority voting as the decision-making principle in the CEU, to establish the double majority system in the CEU and the EC, to consolidate the President of the European Commission in his or her role and to create the office of the High Representative of the CEU for Foreign Affairs and Security Policy. Moreover, Silberhorn considered the establishment of a strict distribution of competences between the EU and the Member States, and the possibility for the latter to receive back powers formerly delegated to the EU a highly important *novum*. In his opinion, these changes should result in restricted competences of the Court of Justice of the EU or even in some of its judgements from several past years being overturned. Furthermore,

he placed much significance on restrictions regarding the application of the flexibility clause, particularly the provision laying down that the said clause must not be used for strengthening the powers of the EU and for circumventing the treaty revision procedure. This was due to the fact in the past, the flexibility clause was repeatedly used for unjustified extension of the EU competences to the detriment of the Member States. As for weaknesses, Silberhorn considered competences granted to national parliaments in the EU legislative process to be the weak points of the draft mandate, though “rather insignificant.” Nevertheless, he expressed his hope that in the case of the ‘orange card’ procedure, the EP or the CEU will have the power to efficiently block drafts of the European Commission that would prejudice the subsidiarity principle (DB Plenarprotokoll 16/107, pp. 10999).

In general, representatives of the parliamentary opposition positively assessed the draft mandate (except for the Left), pointing out mainly to provisions that strengthened the position of the EU. However, Markus Löning (FDP) regretted that under the influence exerted by President Sarkozy, the term “undisrupted competition on the internal market” was excluded from the list of objectives pursued by the Union specified in the draft mandate, whereas as a result of Lech Kaczyński’s opposition, the double majority system was not to apply until 2014. According to Löning, the said system was to be introduced somewhat sooner due to its significance for the democratisation of the European Union, as it reflected “our understanding of democracy, namely, the ‘one vote per citizen’ principle.” The FDP MP ignored on that occasion the above-mentioned stance of the Polish delegation, which indicated, referring to the voting theory, that the most democratic decision-making system in the CEU was the square root system. Furthermore, Jürgen Trittin (Alliance 90/The Greens) criticised the fact that the double majority system was not to apply until 2014. In contrast to Löning, he drew attention to provisions that unquestionably strengthened the democratisation process within the EU, such as restricting the veto right of the Member States by substantially extending the scope of qualified majority in the CEU, enhancing the decision-making powers of the EP, strengthening the position of national parliaments in the EU legislative process, as well as rendering the CFR legally binding. In turn, Alexander Ulrich, representative of the Left, did not spare the federal government harsh criticism for the style and methodology applied in the run-up to the intergovernmental conference. Although the German Presidency was to be held following the concept “Europe– Succeeding Together,” the federal government failed to encourage direct participation of citizens and – which was even worse – did not ensure that the Bundestag was engaged in a constructive manner. The European concept was also undermined by the dispute with Poland on double majority, in principle used by Germany to exploit its position of a ‘stronger’ Member State acting against a ‘weaker’ one. Moreover, the dramatic course of the EC meeting in June was not to be blamed on Poland alone, since other delegations were interested in modifying the double majority system as well. Referring to the provision included in the draft treaty on deferring the date of the entry into force of double majority until 2014, which was criticised by some MPs, Ulrich noted that exceptional provisions were in fact oftentimes applied with regard to the United Kingdom, and that the Polish delegation “has done nothing more than exercise its right guaranteed under

the treaties in force.” Regarding the entirety of systemic changes in the EU proposed in the draft, Ulrich referred to a postulate on the necessity for adopting a new treaty in a general EU referendum, as raised repeatedly by the Left for several years (DB Plenarprotokoll 16/107, pp. 10993–10994).

The tactics adopted by the federal government at the intergovernmental conference of 2007 were similar to those employed in the proceedings of the German delegation at the intergovernmental conference of 2003–2004. The primary concern of the German government was to ensure that the mandate adopted by the EC in June 2007 was the only foundation and the sole framework for the conference to build on. Moreover, it pursued to further specify the treaty provisions that were not ultimately settled in the mandate or supported (oftentimes unofficially) proposals and postulates of other countries. Consequently, the representatives of Germany contributed to, among others, providing the final form to provisions specifying rules of qualified majority voting in the CEU and the EC (the double majority system), the provisions allowing for conferring competences from the EU back on the Member States, regulations strengthening the position of national parliaments in the EU legislative process, as well as norms referring to social security systems of the Member States and services of general economic interest. Furthermore, the German delegation together with other countries demanded that the ECB be left outside the institutional framework of the EU, that treaty status is granted to the Copenhagen criteria and that a special declaration on symbols of the EU is developed. In consequence, the intergovernmental conference approved under Article 16 TEU that the double majority system was to enter into force on 1 November 2014. In Protocol no. 36 on transitional provisions it provided that during the transitional period of 1 November 2014–31 March 2017 rules of the Nice system are allowed to be employed, whereas from 1 April 2017 voting is to be executed solely by double majority (Article 16 TEU, Article 3(1–4) Protocol no. 36). The same timeframe was to apply to reduced threshold population and threshold of the number of Member States from 75 to 55% under the Ioannina mechanism, which was essential for forming a blocking minority, thus making it considerably more flexible (Declaration no. 7). Moreover, under the influence of the Polish delegation the intergovernmental conference adopted Protocol no. 9, stating that a change or a revocation of the Ioannina mechanism by the CEU requires a unanimous approval of the EC (Protocol no. 9).

On the initiative of the Czech Republic supported by Germany and Poland, a mechanism was established to allow for competences to be delegated back from the EU to the Member States (Declaration no. 18). On the proposal of the Netherlands, which received support from, i.a. the delegations of Germany, the Czech Republic and Romania, the ‘orange card’ procedure was incorporated to the early warning system, which was to strengthen the role of the EP and the CEU in monitoring the respect of the subsidiarity principle in a situation where national parliaments decided by a majority of over 50% votes that a proposal for a legislative act of the European Commission reviewed under the ordinary legislative procedure is not compliant with the subsidiarity principle (Article 7(3) Protocol no. 2). On the initiative of Germany and the Netherlands, the intergovernmental conference also adopted Protocol no. 26 annexed to TEU and TFEU, which indicated, i.a. the fundamental role and the broad powers of national,

regional and local authorities with regard to providing, commissioning and organising business services of general economic interest in a way most aligned with the needs of consumers. Moreover, the Protocol upheld the exclusive competence of the Member States in the area of providing, commissioning and organising non-economic services of general interest (Article 1–2 of Protocol no. 26).

Furthermore, with the support of the German delegation, the conference consolidated the referral procedure specified under Article 48 TFEU concerning the adoption of legislative acts on coordinating social security systems by qualified majority. This was possible due to a reservation that in the case where no consensus is reached in this matter in the EC within four months, a given proposed act would be deemed not adopted regardless whether the EC asks the European Commission to draw up a new legislative proposal (as stipulated by the Constitutional Treaty) or if no action is taken in this regard. The coordination of social security systems was to secure for employed and self-employed migrant workers resident in the territories of the Member States aggregation of all periods for the purpose of acquiring the right to benefits and payment of benefits (in accordance with the right to freedom of movement). However, it was subject to the condition that the mentioned legislative act specifying the procedure for calculating the amount of benefits and payment of benefits does not affect the fundamental principles or the financial balance of the social security system of the host Member State (Article 48 TFEU).

Moreover, the conference adopted on the initiative of Germany, Spain and Luxembourg Declaration no. 52 on the symbols of the European Union. This was related to the revoked provisions of the Constitutional Treaty under which the said symbols acquired treaty status. The declaration, ultimately signed by Germany, Spain, Luxembourg and twelve other Member States, stated that the flag of the EU, featuring a circle of twelve gold stars on a blue background, the anthem based on *Ode to Joy* from Ludwig van Beethoven's 9th Symphony, the motto "United in diversity", the euro serving as the EU currency and Europe Day held on 9 May – all remain considered symbols of the sense of community of the EU citizens and their relation with the organisation (Węc, 2016, pp. 102–103, 107).

The German delegation failed to force through its stance on two issues it considered essential. When the Portuguese Presidency, which followed the opinion of the legal experts of Working Group, decided to include the ECB to the Union's institutional framework, governments of Germany, Spain, the Netherlands, Denmark and Luxembourg together with the President of the ECB opposed the above solution for fear of politicisation of the said institution. Nevertheless, the Portuguese Presidency supported by the European Commission and governments of several other Member States managed to force through this decision (Article 13 TEU). It was argued that the principle of institutional balance in the EU, which implied that each institution should act in accordance with its competences conferred on it by the treaties under specified conditions and purposes, provides a sufficient safeguard against politicisation of the ECB (Węc, 2016, pp. 97–98). Likewise, efforts taken by the delegations of France and the Netherlands with the support of Germany and Austria to complement Article 49 TEU with clear accession criteria, particularly, to grant treaty status to the Copenhagen criteria, proved unsuccessful.

3.2. Ratification Process of the Treaty of Lisbon and the Judgement of the Federal Constitutional Court in Germany

As in the case with the Constitutional Treaty, the Federal Republic of Germany was among the first Member States to initiate the ratification procedure for the Treaty of Lisbon. At the ratification debate held in the Bundestag on 24 April 2008, the representatives of the government and the parliamentary opposition in almost full agreement stressed the historical significance of the treaty for the system reform of the EU. In her speech, Chancellor Merkel pointed to eight issues she considered the most essential for the success of the said reform. These included: first, to extend the procedure for decision-making in the CEU by a qualified majority to improve the decision-making system and the effectiveness of the EU comprising twenty-seven Member States; second, to introduce double majority voting to the decision-making in the CEU and the EC. However, this time Chancellor Merkel did not emphasise this change as a condition for improving the political importance of Germany in the decision-making system, as was the case on 12 May 2005 at the ratification debate on the Constitutional Treaty but referred to the principle of democracy instead, which provided that each citizen of the European Union should have the very same influence on decisions taken; third, to establish a strict distribution of competences between the EU and the Member State, and – in contrast to the Constitutional Treaty – a new mechanism allowing for competences to be conferred back from the EU on the Member States; fourth, to enhance cooperation in the area of freedom, security and justice, which was highly important given new challenges to be faced by the European Union (i.a. combating terrorism and organised cross-border crime); fifth, to introduce regulations allowing for a common fight against climate change and solidary cooperation in the area of energy policy; sixth, to render the CFR legally binding, which (according to Merkel) provided grounds for shaping “the European economic and social model” in the future, which was to reflect the German model of social market economy; seventh, to consolidate the position of national parliaments in the EU legislative process by establishing an early warning mechanism (equipped with the ‘yellow card’ and the ‘orange card’ procedures) (*ex-ante* control), and granting each national parliament the right to bring action before the Court of Justice of the EU to review the legality of formerly adopted legislative acts suspected to be in breach of the subsidiary principle (*ex post* control); eighth, to establish two new offices, namely, the EC President and the High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy with the primary objective being to strengthen the capacity of the EU to act on the international arena. In Merkel’s opinion, all the mentioned systemic changes should contribute to an internal and external strengthening of the European Union, which was beneficial also for Germany, and which ought to be the principle of an effective European policy pursued by every German government (DB Plenarprotokoll 16/157, pp. 16451–16454).

The revolutionary impact of the Treaty of Lisbon was also indicated by representatives of all parliamentary factions represented in the Bundestag (except for the Left). According to the leader of Chairman of the FDP Guido Westerwelle, the said treaty was, above all, an outcome of the European enlargement in the years 2004–2007. Though he considered the Constitutional Treaty adopted by referendum a far better

solution to the system reform of the EU, the Treaty of Lisbon ensured the “essential capacity to act” for the EU27, consolidating its position in international politics and constituted a reasonable answer to the challenge of globalisation. The last of the listed opinions was shared by Deputy Chairman of the Alliance 90/The Greens group Jürgen Trittin, who claimed that the European Union was the best answer at the time for the major challenges of globalisation, whereas the “substance” (*Kern*) of the Treaty of Lisbon are system reforms of the EU that foster “democratisation” of the Union and improve its “capacity to act” on the international arena. In turn, Chairman of the SPD Kurt Beck considered the Treaty of Lisbon a culmination of the unification of Europe that was taking place from the end of World War Two. According to Beck, the major systemic changes of the EU stipulated by the treaty were the provisions that were to improve the functioning of the EU institutions and consolidate the position of national parliaments in the EU legislative process. Opinions on the decisive role of the Treaty of Lisbon for the European integration were also shared by Prime Minister of Bavaria Günther Beckstein (CSU). In his view, the most noteworthy provisions of the treaty were primarily those regulations that strengthened the axiology of the European Union, consolidated the position of national parliaments in the EU legislative process, strengthened common foreign and security policy, as well as policies in the area of freedom, security and justice. However, during parliamentary debates of 2003–2005, Beckstein, as was the case with the CSU members, continued to express his serious doubts as to the distribution of competences between the EU and the Member States provided by the treaty. In his opinion, the above distribution gave the European Union in many areas excessive powers that might have been much better exercised by the Member States or even federal states or regions. The said areas involved, in his view, i.a. sports, tourism, services of general economic interest, and even asylum and immigration policy (DB Plenarprotokoll 16/157, pp. 16454–16459, 16462–16469).

Still, the most critical opinions on the Treaty of Lisbon, as during the debate on the Constitutional Treaty of 2005, were expressed by representatives of the Left. Primarily, they demanded that the treaty be ratified by a EU-wide referendum. At the very beginning of his speech, Lothar Bisky stressed that the entire Left will vote against the treaty. He claimed that the new international agreement nevertheless involved some positive systemic changes compared to the Treaty of Nice. The said changes were, i.a. provisions that extended the legislative powers of the EP or consolidated the role of national parliaments in the EU legislative process. However, it does contain numerous provisions that might pose risk in the future, such as those establishing permanent structural cooperation, which could be the first step towards a “European military nucleus” (*militärisches Kerneuropa*) or prove harmful to the EU citizens, such as provisions on competition and price stability with regard to the EMU (DB Plenarprotokoll 16/157, pp. 16460–16463).

The debate on the Treaty of Lisbon was wound up with a vote on the Ratification Act. On 24 April 2008, the Bundestag ratified the Treaty of Lisbon by a qualified majority of two-thirds of the votes. As many as 515 deputies of the SPD, the FDP, Alliance 90/The Greens and the CDU/CSU voted in favour of the Ratification Act, 58 deputies of the Left, Non-attached members and some of the CDU/CSU voted against, while 1 deputy of the Alliance 90/The Greens abstained (DB Plenarprotokoll

16/157, pp. 16483–16485). On 23 May 2008, the act was approved by the Bundesrat by a majority of two-thirds of the votes. As in the case of the Constitutional Treaty, 15 federal states voted in favour of the Ratification Act. A representative of Berlin was the only one who abstained due to a strong opposition of the Left, a coalition partner of the SPD in the said federal state. Actions against the Treaty of Lisbon were brought before the Federal Constitutional Court. In consequence, on 30 June 2008, President Horst Köhler suspended the signing of the instruments of ratification pending a decision from the said Court.

On 30 June 2009, the Federal Constitutional Court delivered a judgement in which it declared the Treaty of Lisbon compatible with the Basic Law of the Federal Republic of Germany of 23 May 1949, demanding at the same time that the powers of the Bundestag and the Bundesrat be strengthened within the European Union. With reference to its judgement of 12 October 1993 on the Treaty of Maastricht, the Federal Constitutional Court held that having received a legal personality, the European Union remains an “association of states” (*Staatenverbund*), and not a federation. The term “association of states” stands for a “close and permanent group of sovereign states” that exercises public authority under treaties and whose system is subject to the Member States only. The “nations” resident in the territory of the Member States remain entities of democratic legitimacy of the European Union (sentence 1) (*BVerfG*, 30.06.2009, p. 1).⁵ According to the Federal Constitutional Court, the Treaty of Lisbon did in fact begin a new phase of the European integration, yet Germany would nevertheless remain a sovereign country governed by international law after it enters into force (paragraph 298). Whereas the possible transformation of the European Union into a federation would require the Union to be directly legitimised by the German people and to adopt a new constitution with accordance to Article 146 of the Basic Law (paragraph 113).

Moreover, the Federal Constitutional Court redefined its own role as a guardian of “constitutional identity,” stating that constitutional courts of the EU Member States cannot be “deprived of responsibility to ensure constitutional boundaries for the integrative authority and the non-transferable constitutional identity” (paragraph 336). In consequence, it declared that the principle of the primacy of EU law refers solely to the primacy of application of the said law over German law and shall not imply an obligation to revoke the latter if it would put at risk the effectiveness of EU law. It also stated that the constitutional court of a Member State can identify a given EU legislative act as non-compliant with its own constitution, saving itself “the right to the last word” but hence agrees to “the necessity to bear international consequences” (paragraph 340). This is due to the fact that German law gives rise to the primacy of EU law, whereas the competence of the Federal Constitutional Court arises from Germany’s sovereignty as a EU Member State (paragraph 339).

Furthermore, the Federal Constitutional Court held that the EU institutions cannot change the treaty base of the EU independently neither based on two simpli-

⁵ In the judgement of 12 October 1993, the Federal Constitutional Court stated that the Treaty of Maastricht established an “association of states” (*Staatenverbund*) that was an implementation of an increasingly more concise Union – of people of Europe – organised as states [...], and not a state based on a European nation (*europäisches Staatsvolk*)” (*BVerfG*, 12.10.1993, p. 155).

fied treaty revision procedures (Article 48(6–7) TEU) nor under specific *passerelle* clauses nor under the flexibility clause (Article 352 TFEU), nor based on appeal procedures allowing for suspending the ordinary legislative procedure and to submit a given proposal for a legislative act to the EC at the request of a Member State that could be outvoted where vital national interests of the said state could be affected. Therefore, it pointed to the need to significantly strengthen the powers of the Bundestag and the Bundesrat in these areas. It stated that a failure to satisfy requirements provided for by German law on cross-participation of parliamentary chambers in the shaping of Germany's position in the EC and the CEU in the conferral of 'sovereign powers' would constitute a violation of the 'constitutional identity' of the state, since the responsibility of German constitutional authorities for compatibility of the integration process with constitutional requirements (*Integrationsverantwortung*) is not exhausted in a single treaty ratification agreement but also pertains to its implementation. Hence, this also concerns constitutional conditions for the conferral of sovereign rights of Germany on the European Union or possible amendments to the Basic Law, which requires statutory authority compliant with provisions of Article 23(1) of the Basic Law (paragraph 236).

After the judgement was delivered by the Federal Constitutional Court, the CDU/CSU/SPD government coalition parties agreed on a package of the so-called accompanying legislation (*Begleitungs-gesetze*), which comprised four acts of law, namely, the Act extending and Strengthening the Rights of the Bundestag and the Bundesrat in European Union Matters; the Act amending the Basic Law for the Ratification of the Treaty of Lisbon; the Act amending the Act on Cooperation between the Federal Government and the German Bundestag in Matters concerning the European Union, as well as the Act amending the Act on Cooperation between the Federation and Federal States in Matters concerning the European Union. The said acts were adopted by the Bundestag and the Bundesrat on 8 and 18 September 2009, respectively. As a result, on 23 September 2009, President Köhler signed the instruments of ratification. Hence, the treaty ratification process in Germany was concluded.

It is stressed in the German doctrine that the judgement of the Constitutional Court of 30 June 2009 is one of the most controversial court verdicts in the history of European constitutional law. Some representatives of the doctrine note that as a result of this judgement, the definitions and acceptable limits of action of the EU institutions, particularly the Court of Justice of the European Union, were redefined. Others even speak of a "sensational" redefinition of the own role of the Federal Constitutional Court in Germany as a guardian of "constitutional identity" and expect its case-law to collide with the case-law of the Court of Justice of the European Union as a possible implication in the future, though it would force the latter to observe the principles of conferral and subsidiarity more effectively than before. Others again even claim that the Federal Constitutional Court opposed in its judgement the idea of establishing a European federal state as the target model for the European integration, as it imposed restriction on Germany as regards the conferral of sovereign rights on the European Union (Scholz, 2009, pp. 7–8; Tomuschat, 2009, pp. 1259–1262; Niedobitek, 2009, pp. 1267–1275; Müller-Graff, 2009, pp. 331–360; Ruffert, 2009, pp. 1197–1208).

Conclusions

Both in the final phase of the Presidency and during the meeting of the intergovernmental conference in the second half of 2007, the German government succeeded in implementing all of its major postulates on the system reform of the EU specified in the Bundestag resolution of 14 June 2007, later confirmed in the Treaty of Lisbon signed on 13 December 2007. There were at least three reasons for the interest of the German government in the system reform of the EU. First, the reform actually allowed for an internal and external consolidation of the European Union, thus providing grounds for strengthening the EU on the international arena and to enhance the very integration process. Second, the Treaty of Lisbon also consolidated the position of Germany in the European Union, particularly in the decision-making in the CEU and the EC, which, together with the scope of qualified majority voting radically extended to as many as 49 articles, provided for a change in the balance of powers within this international organisation. The last reason pertained to the fact that due to its economic and demographic potential, and thus its political significance (particularly the capacity to establish coalitions with other Member States), Germany was (and still is) much more likely to reconcile its national interest with the need for surrendering certain attributes of sovereignty. This is because the benefits arising from Germany's presence and action in transnational institutions at times outweigh the benefits of traditional diplomatic activities. Hence, the system reform of the EU carried out under the Treaty of Lisbon has formed a potential that serves to not only consolidate the role of the EU both internally and externally but also to further strengthen Germany's position within this international organisation. Instead of connecting Germany with the Union even more, veto restrictions on the Member States and the radical strengthening of the community method in the EU provided by the treaty formed possible grounds for their domination in the EU.

Bibliography

Documents:

- Ausblick auf die deutsche Präsidentschaft: Stand der Vorbereitung in der Bundesregierung, Rede von Staatssekretär Reinhard Silberberg vom 4. Oktober 2006. Pressemeldung von Auswärtiges Amt, <https://www.auswaertiges-amt.de/de/newsroom/061004-silberbergeuropa/215940>, 28 January 2017.*
- “Europa gelingt gemeinsam”. Präsidentschaftsprogramm 1. Januar–30. Juni 2007, verabschiedet von der Bundesregierung am 29. November 2006, http://www.auswaertiges_amt.de/diplo/de/Europa/EUPAktionEuropa, 21 January 2017.*
- Ausblick auf die deutsche Präsidentschaft: Stand der Vorbereitung in der Bundesregierung. Rede von Staatssekretar Reinhard Silberberg vom 4. Oktober 2006. Pressemeldung von Auswärtiges Amt, <https://www.auswaertigesamt.de/de/newsroom/061004-silberbergeuropa/215940>, 21 January 2017.*
- BVerfG, Vertrag von Lissabon – 2 BvE 2/08 – Urteil vom 30. Juni 2009, <http://www.bverfg.de>, 28 January 2017.*
- BVerfG, Vertrag von Maastricht – 2 BvR 2134/92 und 2 BvR 2159/92 – Urteil vom 12. Oktober 1993, BVerfGE 89, <http://www.bverfg.de>, 28 January 2017.*
- Declaration by the Heads of State or government of the Member States of the European Union on the ratification of the treaty establishing a Constitution for Europe (European Council, 16 and 17 June 2005), Brussels, 18 June 2005, SN 117/05.*

- Declaration on the occasion of the 50th anniversary of the signature of the Treaties of Rome, Berlin, 25 March 2007*, http://europa.eu/50/docs/berlin_declaration_en.pdf, 11 October 2016.
- Deutscher Bundestag, *Verhandlungen des Deutschen Bundestages. Anlagen zu den Stenographischen Berichten*. 16. Wahlperiode. Drucksache Nr. 5601, 13. Juni 2007, <http://dip.21.bundestag.de>.
- Deutscher Bundestag, *Verhandlungen des Deutschen Bundestages. Stenographischer Bericht*, 16. Wahlperiode, 4. Sitzung am 30. November 2005, <http://dip.21.bundestag.de>.
- Deutscher Bundestag, *Verhandlungen des Deutschen Bundestages. Stenographischer Bericht*, 16. Wahlperiode, 35. Sitzung am 11. Mai 2006, <http://dip.21.bundestag.de>.
- Deutscher Bundestag, *Verhandlungen des Deutschen Bundestages. Stenographischer Bericht*, 16. Wahlperiode, 103. Sitzung am 14. Juni 2007, <http://dip.21.bundestag.de>.
- Deutscher Bundestag, *Verhandlungen des Deutschen Bundestages. Stenographischer Bericht*, 16. Wahlperiode, 107. Sitzung am 4. Juli 2007, <http://dip.21.bundestag.de>.
- Deutscher Bundestag, *Verhandlungen des Deutschen Bundestages. Stenographischer Bericht*, 16. Wahlperiode, 157. Sitzung am 24. April 2008, <http://dip.21.bundestag.de>.
- European Commission, *Communication from the commission to the council, the European parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. The commission's contribution to the period of reflection and beyond: Plan-D for democracy, dialogue and debate*, Brussels, 13 October 2005, COM(2005) 494 final.
- Gemeinsam für Deutschland. Mit Mut und Menschlichkeit, Koalitionsvertrag von CDU, CSU und SPD, 11. November 2005*, https://www.bundesregierung.de/Content/DE/_Anlagen/koalitionsvertrag.pdf, 22 February 2017.
- Note from the presidency to the Council. Pursuing the treaty reform process, Brussels, 14 June 2007*, 10837/07, Polgen 69.
- Pressekonferenz von Bundeskanzlerin Angela Merkel, EU-Kommissionspräsident José Manuel Barroso und EU-Parlamentspräsident Hans-Gert Pötering am 25. März 2007 in Berlin*, <http://www.bundesregierung.de/Archiv16/Pressekonferenzen/2007/03/2007-03-25-merkel-barroso-poettering.html>, 22 February 2017.
- Rede der Bundeskanzlerin der Bundesrepublik Deutschland Angela Merkel am 17. Januar 2007 im Europäischen Parlament in Strasburg*, https://www.bundesregierung.de/Content/DE/Bulletin/2001_2007/2007/01/04-2-bk-ep.html, 15 February 2017.
- Rede des Bundesministers des Auswärtigen, Dr. Frank-Walter Steinmeier, zur Berliner Erklärung vor dem Europäischen Parlament in Strasburg, 14. März 2007*, <http://www.auswaertiges-amt.de>, 15 February 2017.
- Rede von Bundeskanzlerin Dr. Angela Merkel zur Eröffnung des Internationalen Bertelsmann Forum "Die Zukunft der Europäischen Union" am 22. September 2006 in Berlin*, "Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung" vom 24. September 2006, 15 February 2017.
- Report from the presidency to the Council/European Council. Pursuing the treaty reform process, Brussels, 14 June 2007*, 10659/07, Polgen 67.
- The meeting of the Brussels European Council, *IGC mandate, 21–22 June 2007*, http://europa.eu/rapid/press-release_DOC-07-2_en.pdf, 21 May 2017.
- The meeting of the Brussels European Council, *Presidency conclusions, 21–22 June 2007*, http://europa.eu/rapid/press-release_DOC-07-2_en.pdf, 24 May 2017.
- The meeting of the Brussels European Council, *Presidency conclusions, 15–16 June 2006*, 10633/1/06 REV 1.
- Treaty of Lisbon amending the Treaty on European Union and the treaty establishing the European Community, signed at Lisbon, 13 December 2007*, O.J. C, 2010, No. 83.

Monographs and Articles:

Europäische Union. Polen gibt grünes Licht für die Berliner Erklärung, 19. März 2007, "Die Presse".

- Goosmann T. (2007), „Die Berliner Erklärung” – Dokument europäischer Identität oder pragmatischer Zwischenschritt zum Reformvertrag?, „Integration”, no. 3.
- Herma C. (2008), Konferencja Międzyrządowa w sprawie Traktatu z Lizbony, „Biuletyn Analiz UKIE”, no. 20.
- Hobe S. (2007), Niemiecka Prezydencja a przyszłość europejskiego Traktatu konstytucyjnego, in: *Prezydencja niemiecka a stan debaty o reformie Unii Europejskiej. Aspekty polityczno-prawne*, ed. by J. Barcz, Warszawa.
- Koniec „integracyjnych możliwości” UE, 23 czerwca 2005 r., PAP.
- Kremer A. (2008), *Aspekty prawne negocjacji podczas Konferencji Międzyrządowej 2007 ze szczególnym uwzględnieniem udziału Polski*, in: *Traktat z Lizbony. Główne reformy ustrojowe Unii Europejskiej*, ed. by J. Barcz, Warszawa.
- Maurer A. (2005), *Austritt, Ausschluss oder institutionelle Anpassung. Optionen nach dem Scheitern des EU-Verfassungsvertrages*, „Internationale Politik und Gesellschaft”, H. 1.
- Maurer A. (2006), *In Detention, Repeating the Year, or Expelled? Perspectives for the Realisation of the Constitutional Treaty*, “SWP Research Paper”, p. 04.
- Maurer A. (April 2008), *Reflexionsphase und Regierungskonferenz 2007*, in: *Der Vertrag von Lissabon*, eds. by J. Lieb, A. Maurer, N. von Ondarza, Diskussionspapier der FG 1, 2008/07, SWP Berlin.
- Müller-Graff P.-Ch. (2009), *Das Karlsruhe Lissabon-Urteil: Bedingungen, Grenzen, Orakel und integrative Optionen*, „Integration”, no. 4.
- Niedobitek M. (2009), *The Lisbon Case of 30 June 2009 – A Comment from the European Law Perspective*, “German Law Journal”, no. 8.
- Ruffert M. (2009), *An den Grenzen des Integrationsverfassungsrechts. Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts zum Vertrag von Lissabon*, „Deutsches Verwaltungsblatt”.
- Scholz R. (2009), *Analyse des Urteils des Bundesverfassungsgerichts vom 30.06.2009 zum Lissabon-Vertrag*, in: *Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts zum Vertrag von Lissabon und seine Folgen für den europäischen Einigungsprozess. Expertengespräch am 7. September 2009 in Paris/Les conséquences du jugement de la Cour constitutionnelle fédérale allemande sur le processus d'unification européenne. Discussions entre experts, 7 septembre 2009*, eds. Konrad Adenauer Stiftung/Foundation Robert Schuman, Paris.
- Thalmaier B. (2006), *Die Zukunft des Vertrages über eine Verfassung für Europa. Optionen und Positionen*, München.
- Tomuschat Ch. (2009), *The Ruling of the German Constitutional Court on the Treaty of Lisbon*, “German Law Journal”, no. 8.
- Węc J. J. (2006a), *Kryzys konstytucyjny w Unii Europejskiej*, “Przegląd Zachodni”, no. 4.
- Węc J. J. (2006b), *Stanowisko Niemiec wobec kryzysu konstytucyjnego w Unii Europejskiej*, “Kra-kowskie Studia Międzynarodowe”, no. 4.
- Węc J. J. (2012), *Spor o kształt ustrojowy Wspólnot Europejskich i Unii Europejskiej w latach 1950–2010. Między ideą ponadnarodowości a współpracą międzyrządową*, Kraków.
- Węc J. J. (2016), *Traktat Lizboński. Polityczne aspekty reformy ustrojowej Unii Europejskiej w latach 2007–2015*, Kraków.

Summary

The research objective of the article is the reconstruction of Germany's influence on the system reform of the European Union in the Treaty of Lisbon (December 13, 2007). The author formulates a research hypothesis that the Treaty of Lisbon has strengthened Germany's position in the European Union. Instead of connecting Germany with the Union even more, veto restric-

tions on the Member States and the radical strengthening of the community method in the EU provided by the treaty formed possible grounds for their domination in the EU.

Key words: Constitutional Treaty, European Union, European Council, Council of the European Union, German Government, Berlin Declaration of 25 March 2007, Intergovernmental Conference, Treaty of Lisbon of 13 December 2007, Federal Constitutional Court in Germany

Stanowisko Niemiec wobec reformy traktatowej UE w latach 2005–2009

Streszczenie

Celem badawczym pracy jest rekonstrukcja wpływu Niemiec na reformę ustrojową Unii Europejskiej dokonaną w traktacie lizbońskim z 13 grudnia 2007 r. Autor formułuje hipotezę badawczą, że traktat lizboński znacząco wzmocnił pozycję Niemiec w Unii. Ograniczenie prawa weta państw członkowskich oraz radykalne wzmocnienie metody wspólnotowej w Unii dokonane w tym traktacie zamiast jeszcze bardziej związać Niemcy z UE, stworzyły potencjalne przesłanki nawet do ich dominacji w Unii.

Słowa kluczowe: traktat konstytucyjny, Unia Europejska, Rada Europejska, Rada Unii Europejskiej, rząd niemiecki, deklaracja berlińska z 25 marca 2007 r., konferencja międzyrządowa, traktat lizboński z 13 grudnia 2007 r., Federalny Trybunał Konstytucyjny w Niemczech

SEBASTIAN WOJCIECHOWSKI

Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu
ORCID: 0000-0002-7972-6618

DOI : 10.14746/rie.2018.12.4

Three dimensions of modern terrorism in the European Union

Due to the political, economic and media importance of the European Union, as well as on account of its cultural and social diversification, the EU constitutes a prominent target of terrorist attacks. The scale, character and specific nature of these attacks are well evidenced by the annual reports by Europol, including the latest TE-SAT 2018, *European Union Terrorism Situation and Trend Report* (TE-SAT, 2018).

This paper aims to discuss the nature and characteristics of modern terrorism in the European Union in recent years, with particular emphasis given to the latest data published by Europol in 2018.¹ The issues addressed include, among other things, the threat of terrorism in the EU posed by jihadist terrorists, separatists, and left-, and right-wing extremists. Another issue concerns individuals arrested and convicted in the EU for terrorist activity.

The main thesis of this paper is that terrorism in the EU has a vertical, horizontal and transcendent dimension. The vertical dimension is related to the extensive range of innovative tactics and strategy. The horizontal dimension refers to the potential of various targets being attacked in individual EU member states. Finally, the transcendent dimension concerns the diverse ideological inspiration of terrorists, be it Islam, separatism, and extreme left-, or right-wing ideology.

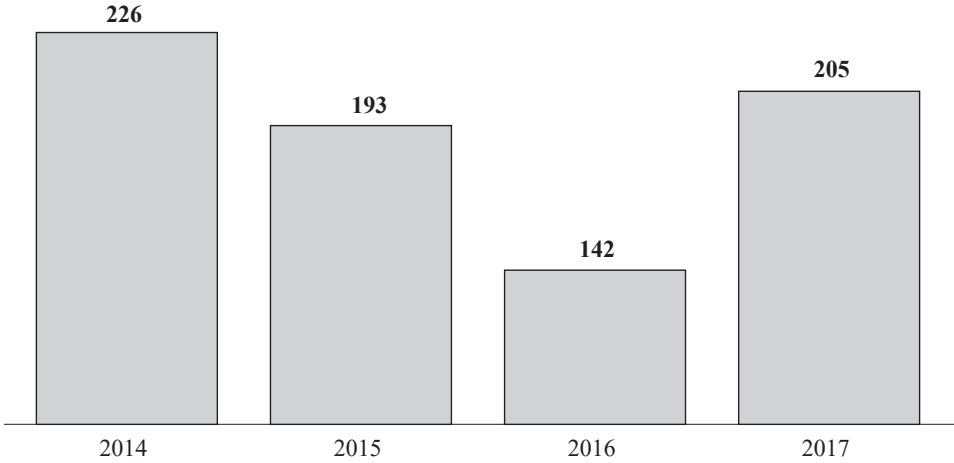
The number of failed, foiled and completed terrorist attacks consistently fell over the period between 2014 and 2016 in the European Union. In 2014, there were 226 attacks, 193 in 2015 and 142 in 2016. A deviation to this trend occurred in 2017 which saw a significant rise in the number of attacks (205). The United Kingdom (UK) experienced the highest number of attacks (107), followed by France (54), Spain (16), Italy (14), Greece (8), Belgium and Germany (2 attacks each), and Finland and Sweden (one attack each). In 2017, 68 victims died as a result of terrorist attacks and 844 people were injured, compared to 142 fatalities and 379 casualties in 2016. A majority were the result of jihadist terrorist attacks (62 out of 68 fatalities and 819 out of 844 casualties).

Contrary to common belief, the majority of the terrorist attacks reported in the European Union are not inspired by Islamism. For instance, in 2013 none of the 152 failed, foiled and completed attacks was related to Islamism. In 2014, only two out of 199 incidents were classified as Islamist. In 2015, out of the total number of 211 attacks, 17 were inspired by Islamism, 65 by separatist trends, 13 by the extreme left,

¹ To learn about the methodology employed by Europol for the purpose of registering and classifying terrorist attacks, their victims and perpetrators, see: *Methodology* (TE-SAT, 2018).

nine by the extreme right, and 109 attacks were not classified as any of the above (“not specified”). The attacks in 2016 (142) were clearly dominated by separatist motivation (99), while the remaining ones were classified as follows: extreme left-wing (27), jihadist (13), not specified (2), and extreme right-wing (1) (TE-SAT, 2014, 2015, 2016, 2017).

Graph 1. Number of failed, foiled or completed attacks in EU from 2014 to 2017



Source: TE-SAT 2018, *European Union Terrorism Situation and Trend Report 2018*, Europol, www.europol.europa.eu, 22.11.2018.

The most recent report produced by Europol for 2017 shows that the majority of all attacks reported (205) were separatist attacks (137), followed by jihadist (33), extreme left-wing (24), not specified (6), and extreme right-wing (5). Separatist attacks were reported in the UK (88), France (42) and Spain (7). Islamist terrorists attacked in the UK (14), France (11), Spain and Belgium (2 each) as well as in Finland, Germany, Italy and Sweden (1 each). Attacks inspired by extreme left-wing ideology were reported in Greece (8), Italy and Spain (7 each) as well as in Germany and France (1 each). Not specified cases were reported in Italy (6), and extreme right-wing cases in the UK (5) (TE-SAT, 2018).

Table 1

Failed, foiled and completed attacks in 2017 per EU member state and per affiliation

Member State	Jihadist	Left-wing	Right-wing	Separatist	Single issue	Not specified	Total
1	2	3	4	5	6	7	8
Belgium	2	–	–	–	–	–	2
Finland	1	–	–	–	–	–	1
France	11	1	–	42	–	–	54
Germany	1	1	–	–	–	–	2

	1	2	3	4	5	6	7	8
Greece		–	8	–	–	–	–	8
Italy		1	7	–	–	–	6	14
Spain		2	7	–	7	–	–	16
Sweden		1	–	–	–	–	–	1
United Kingdom		14	–	5	88	–	–	107
Total		33	24	5	137	0	6	205

Source: TE-SAT 2018, *European Union Terrorism Situation and Trend Report 2018*, Europol, www.europol.europa.eu, 13.11.2018.

Considerable growth was noted in the number of arrests for terrorism in the EU from 2013 to 2015. In 2013, there were 535 such cases, in 2014 – 774 and in 2015, as many as 1,077. This trend deviated in 2016, which saw a slight drop to 1,002 and a further grow to 1219 in 2017. It is therefore alarming that the number of persons arrested for jihad-motivated terrorist activity has been on the rise, accounting for 159 arrests in 2012, 395 in 2014 and as many as 718 in 2016. This number remained at a similar level in 2017 (705). The proportion of jihadist terrorists compared to other terrorists grew from ca. 50% of all arrests in 2014 to ca. 70% in 2016. This indicator remained at a comparable level in 2017.

In 2016, France saw the largest number of arrested Islamists (429), followed by Spain (69), Belgium (62), the Netherlands (36), Austria (30), Italy (28), and Germany (25). In Poland and Bulgaria five such arrests were made. In 2017, out of 1219 individuals arrested, 705 were jihadist terrorists. They were apprehended mainly in UK (412), France (411) and Spain (91). On top of that, there were 30 separatists arrested (mainly in France – 13 and Spain – 10), 36 left-wing extremists (mainly in Greece – 12, Italy – 11 and France – 10) and 20 right-wing extremists (in France – 15, Germany – 3, Italy – 2). A further 428 arrests were not specific.

In 2017, a definite majority of arrests (660) were performed on suspicion of participating in activities of a terrorist group; planning; and preparing attacks. 73 persons were arrested on suspicion of terrorism propaganda or financing of terrorism. 28 arrests were performed for travelling to, or from territories controlled by various terrorist organizations, primarily by ISIS and al-Qaeda (Wejkszner, 2016), compared to 141 such arrests in 2015 and 77 in 2016 (TE-SAT, 2016-2017-2018).

The number of EU citizens who have recently travelled to Iraq or Syria with the purpose of reaching territories controlled by ISIS is estimated by Europol at ca. 5,000. In the late 2017, ca. 2,500 of them continued fighting there, whereas 1,500 had returned to the EU (mainly to Belgium, Germany, France and UK), and around one thousand had been killed (Wojciechowski, Wejkszner, 2018).

The average age of individuals arrested on suspicion of terrorism in the European Union in 2017 was 30 years; 45% of them were in the 20–30 age bracket and 25% in the 30–40 one. Ca. 50% of individuals arrested were EU citizens, a percentage comparable to earlier years (58% in 2015, 43% in 2016). The percentage of females (citizens of EU member states) arrested on suspicion of jihadist activity dropped from 26% in 2016 to 16% in 2017, returning to the level from 2015, when their number accounted for 18%.

Table 2

Arrests in 2017 per EU member state and per affiliation

Member State	Jihadist	Left-wing	Separatist	Right-wing	Not specified	Total
France	373	10	13	15	–	411
Spain	78	3	10	–	–	91
Germany	52	–	3	3	–	58
Belgium	50	–	–	–	–	50
Austria	46	–	2	–	–	48
Netherlands	28	–	2	–	5	35
Italy	26	11	–	2	–	39
Denmark	14	–	–	–	3	17
Greece	3	12	–	–	–	15
Bulgaria	14	–	–	–	–	14
Ireland	3	–	–	–	8	11
Finland	9	–	–	–	–	9
Hungary	2	–	–	–	–	2
Poland	2	–	–	–	–	2
Romania	2	–	–	–	–	2
Czech Republic	1	–	–	–	–	1
Portugal	1	–	–	–	–	1
Sweden	1	–	–	–	–	1
United Kingdom	–	–	–	–	412	412
Total	705	36	30	20	428	1219

Source: TE-SAT 2018, *European Union Terrorism Situation and Trend Report 2018*, Europol, www.europol.europa.eu (13.11.2018).

Another important indicator is the number of verdicts passed for terrorism in the EU in 2017. Eurojust reported 569 such cases, compared to 513 in 2015, and 580 in 2016. In 2017, the vast majority of verdicts (352) concerned jihadist terrorism. Further verdicts included 49 for separatist, 36 for left-wing, and four for right-wing terrorism; 128 cases remained not specified. The ideological profile of individuals sentenced in individual states varied. Jihadist terrorists clearly prevailed in France (114 out of 122 cases). The situation was similar in Belgium (81 out of 85 persons). In Spain verdicts for jihadist terrorism were accompanied by those for separatist (26) and left-wing (14) terrorism (TE-SAT, 2018).

Table 3

Number of verdicts in 2017 per EU member state and per type of terrorism, as reported to Eurojust

Member State	Jihadist	Separatist	Left-wing	Right-wing	Not specified	Total
1	2	3	4	5	6	7
Austria	18	–	–	–	–	18
Belgium	81	4	–	–	–	85
Czech Republic	3	–	5	–	–	8
Denmark	4	–	–	–	–	4
Estonia	2	–	–	–	–	2

	1	2	3	4	5	6	7
Finland		2	–	–	–	–	2
France		114	8	–	–	–	122
Germany		27	3	–	4	–	34
Greece		2	–	17	–	–	19
Italy		23	–	–	–	–	23
Lithuania		–	1	–	–	1	2
Netherlands		37	7	–	–	2	46
Poland		4	–	–	–	–	4
Portugal		1	–	–	–	–	1
Spain		31	26	14	–	–	71
Sweden		3	–	–	–	–	3
United Kingdom		–	–	–	–	125	125
Total		352	49	36	4	128	569

Source: TE-SAT 2018, *European Union Terrorism Situation and Trend Report 2018*, Europol, www.europol.europa.eu, 20.11.2018.

The report produced by Europol for 2016 (TE-SAT, 2017) and the analysis performed by the then Director of Europol Rob Wainwright indicated that terrorists are becoming increasingly interested in gaining publicity in the media, which translates into their choice of the location, target and form of attacks. This is well exemplified by the terrorist attacks carried out in the vicinity of sports facilities, concert halls, shopping malls and busy transportation routes. Another disturbing observation concerns the fact that terrorists operating in the EU are determined and increasingly better prepared professionally. A particularly dangerous scenario involves, for instance, a sequential attack, which means a series of attacks performed simultaneously at different locations. This was the scenario of the 2015 attack in Paris, among others. In many cases, the terrorists are better trained and it is considerably more difficult both to disable them and to identify their mutual connections.

In the opinion of the authors of the TE-SAT 2017 report, it is difficult to identify a direct dependence between EU immigration policy and the scale of terrorist attacks. The data collected suggests that terrorist attacks were typically carried out by individuals who had long lived in the EU, who had frequently been born here and are citizens of EU member states. While, in the period considered, there were cases reported of individuals who entered the EU and executed terrorist attacks, these were isolated instances. The analyses published in the TE-ST 2018 largely confirm the same observations.

Another theme is the counter-terrorist measures taken by the European Union. Among their drawbacks, the report indicates the lack of appropriate instruments to counter the operation of armed drones which may be used by terrorists, among others. That this threat is a real one follows from the incident in Caracas on August 4, 2018, when several drones exploded among an audience listening to a speech being delivered by the President of Venezuela, Nicolas Maduro, one of the explosions taking place in the vicinity of the presidential rostrum. Positive outcomes of EU counter-terrorism policy in 2017 include the successful curbing of online Islamist propaganda dissemination. Reportedly, ca. 90% of all posts which encourage readers to carry out attacks or instruct how to perform such attacks are swiftly removed from the internet and their

authors are usually identified and detained. Nevertheless, experts from Europol admit that in 2018 Islamist propaganda is a permanent element of the internet, among others on Blogger, Contactime, Facebook, Flickr, Google+, Issuu, Paltalk, Twitter, and Youtube.

The TE-SAT 2018 report stresses the issue of partially changed operating methods of terrorists in the EU. For instance, the number of attacks involving the use of military-grade explosives and home-made explosives has dropped in favor of attacks involving firearms, the number of which has increased. The report stresses that terrorists frequently procure weapons and explosives in conflict zones, where they engage in cooperation with organized crime. It is also highlighted that the internet continues to feature an abundant number of instructions on how to make explosives. Such instructions are spread via social media and encrypted messages, among other things.

Another crucial issue addressed is the still unsolved problem of terrorist financing. 2017 saw the breakup of a money laundering network working for organized crime and terrorists linked to Hezbollah. Cases of transferring money to the families or supporters of terrorists in North Africa and the Middle East have also been reported. Interestingly, the majority of such financial resources were not transferred to, but from Europe through non-profit organizations and UAE institutions.

The following conclusions follow from the most recent report by Europol and the analysis of terrorist threat in the European Union.

1. Terrorism in the EU has a vertical, horizontal and transcendent dimension. The vertical dimension is related to the extensive range of innovative tactics and strategy terrorists use. Some of them may be highly dangerous and innovative at the same time. The horizontal dimension refers to the potential of different targets being attacked in individual EU member states, as exemplified by the terrorist attacks carried out in eight states in 2016, and in nine states in 2017. The transcendent dimension concerns the diverse ideological inspiration of the terrorists operating on EU territory. In 2017, 67% of attacks were carried out by separatists, 16% by jihadist terrorists, 12% by left-wing, 3% by right-wing extremists, and the remaining were not specified.

2. Terrorism is likely to escalate again, in particular Islamist terrorism. This threat will not concern only France, Belgium, the Netherlands and UK, but also other EU member states that have not been attacked in the past. This is the outcome of numerous factors, including that, having been defeated in Syria and Iraq, ISIS is in need of spectacular successes. This will also be part of the strategy of 'opening new fronts' and performing attacks in new locations, by taking advantage of the determination and radicalism of some of ISIS supporters. The former Director of Europol Rob Wainwright has repeatedly addressed this issue, observing that ISIS has resolved to send 'fanatics' to Europe in order to divert people's attention from its successive defeats in Syria and Iraq.

3. Continued mass influx of migrants to the European Union may increase the threat of terrorist attacks. On the one hand, this concerns the activities of Islamic terrorists hiding among, or seeking the support of immigrants and refugees. On the other hand, cases of extremist terrorism, performed by right-wing, left-wing and separatist groups who, for various reasons, either oppose or support the process of immigrant/refugee influx to the EU has to be taken into consideration.

4. In the case of Islamist terrorism, the greatest threat is not posed by former ISIS fighters who, for various reasons and in various ways, have returned to the EU. These can usually be supervised. The same pertains to Islamists living in the EU who carry out radical activities on internet forums and in mosques, among other things. The greatest threat is posed by individuals who identify with Islamism and are prone to terrorist operations but do not reveal their opinions in public.

5. Terrorists will make increasing use of commonly accessible and unrefined tools, such as knives, axes, speeding vehicles, and so on. At the same time, however, there is a growing threat of Islamists using weapons of mass destruction, such as chemical, biological and radioactive weapons, as well as cyberterrorism and drones. This is the scenario the UK Minister of State for Security, Ben Wallace, warned against in January 2017, speaking about a jihadist laboratory in Morocco, discovered by the police, which might have served the purpose of producing chemical and biological weapons.

6. The threat of terrorists using biological weapons is grossly underestimated. Experts point to the possibility of using bubonic plague bacteria. At the beginning of 2017, the World Health Organization officially declared the bubonic plague to pose the greatest biological threat globally, due to the ease with which it can be obtained, the fast spread of the disease, extremely high mortality rate (90–100% in some varieties, for instance pneumonic plague), the lack of a vaccine, the inefficiency of antibiotics that have so far been used, and the ease with which the bacteria can be brought to the territory of a given state.

7. Another potential terrorist threat is exemplified by the situation that occurred in Germany in mid-June 2018. The German Federal Prosecutor's Office reported the arrest of a Tunisian, Sief Allah H., in Cologne on charges of possession of a biological weapon. A large quantity of dangerous ricin was found in his apartment. The threat related to this case was named by investigators "the largest potential threat ever found in Europe." The posts of the Tunisian suggested that he sympathized with ISIS. The German authorities were informed about the suspect by US special services, who became alarmed by the online purchases of the Tunisian man. Among other things, he purchased thousands of castor oil plant seeds, which are the source of ricin. In the opinion of many experts, the castor oil plant is one of the most poisonous plants in the world, due to its chemical composition. The Robert Koch Institute in Germany defined ricin, which can be obtained from the castor oil plant, as a "potential biological weapon." Even at low concentrations, ricin can be fatal, leading to severe damage of various internal organs within 36–48 hours.

8. The present activities of the European Union and of the majority of EU member states with respect to countering terrorism still have to be considered insufficient. This primarily concerns the allocation of too conservative financial resources and the lack of fully-fledged international collaboration, including swift and exhaustive information exchange. Unfortunately, the 'multi-speed' European policies are also reflected in countering terrorism. This is related to the operation of various, and frequently incompatible, terrorist data gathering systems and the different degree of commitment and cooperation between individual EU member states and their services in combatting terrorist threat. Bibi van Ginkel from the International Centre for Counter-Terrorism was right to remark that "not all EU member are ready to share intelligence to the same degree" (Ginkel, 2017).

Bibliography

- Ginkel B. (2017), *Countering and Preventing the Threat of Terrorism and Violent Extremism: From the International and European to the National and Local Levels*, CIDOB 2017, www.cidob.org/.../29-36_BIBI%20VAN%20GINKEL.PDF.
- Murphy C. (2012), *EU Counter-Terrorism Law. Pre-Emption and the Rule of Law*, London.
- Nesser P. (2016), *Islamist Terrorism in Europe: A History*, Oxford.
- Routledge Handbook of Terrorism and Counterterrorism* (2019), ed. A. Silke, London–New York.
- TE-SAT (2014), *European Union Terrorism Situation and Trend Report 2014*, Europol, www.europol.europa.eu.
- TE-SAT (2015), *European Union Terrorism Situation and Trend Report 2015*, Europol, www.europol.europa.eu.
- TE-SAT (2016), *European Union Terrorism Situation and Trend Report 2016*, Europol, www.europol.europa.eu.
- TE-SAT (2017), *European Union Terrorism Situation and Trend Report 2017*, Europol, www.europol.europa.eu.
- TE-SAT (2018), *European Union Terrorism Situation and Trend Report 2018*, Europol, www.europol.europa.eu.
- Wejksznar A. (2016), *Państwo Islamskie. Narodziny nowego kalifatu?*, Warszawa.
- Wejksznar A. (2017), *Globalna sieć Al-Kaidy. Nowe państwo islamskie?*, Warszawa.
- Wojciechowski S. (2013), *The Hybridity of Terrorism. Understanding Contemporary Terrorism*, Berlin.
- Wojciechowski S. (2017), *Reasons of Contemporary Terrorism. An Analysis of Main Determinants*, in: *Radicalism and Terrorism in the 21st Century*, eds. A. Sroka, F. Castro-Rial Garrone, R. Torres Kumbrian, Frankfurt am Main–Bern–Bruxelles–New York–Oxford–Warszawa–Wien.
- Wojciechowski S. (2018), *Światowy wirus terroryzmu*, “Rocznik Strategiczny” 2017/2018, *Przegląd sytuacji politycznej, gospodarczej i wojskowej w środowisku międzynarodowym Polski*, Warszawa.
- Wojciechowski S., Osiewicz P. (2017), *Zrozumieć współczesny terroryzm. Wybrane aspekty fenomenu*, Warszawa.
- Wojciechowski S., Wejksznar A. (2018), “*Foreign fighters*” a przenikanie zagrożeń terrorystycznych przez granice UE, *InfoSecurity* 24, <https://www.infosecurity24.pl/foreign-fighters-a-przenikanie-zagrozen-terrorystycznych-przez-granice-ue>, 30.01.2018.
- Wojciechowski S., Wejksznar A. (2018), *Unia Europejska wobec zagrożenia ze strony tzw. zagranicznych bojowników*, *InfoSecurity* 24, <https://www.infosecurity24.pl/foreign-fighters-a-przenikanie-zagrozen-terrorystycznych-przez-granice-ue>, 23.01.2018.

Summary

Due to the political, economic and media importance of the European Union, as well as on account of its cultural and social diversification, the EU constitutes a prominent target of terrorist attacks. The scale, character and specific nature of these attacks are well evidenced by the annual reports by Europol. This paper aims to discuss the nature and characteristics of modern terrorism in the European Union in recent years with particular emphasis given to the latest data published by Europol in 2018. The issues addressed include, among other things, the threat of terrorism in the EU posed by jihadist terrorists, separatists, and left-, and

right-wing extremists. Another issue concerns individuals arrested and convicted in the EU for terrorist activity.

The main proposal made in this paper is that terrorism in the EU has a vertical, horizontal and transcendent dimension. The vertical dimension is related to the extensive range of innovative tactics and strategy. The horizontal dimension refers to the potential of attacking various targets in individual EU member states. Finally, the transcendent dimension concerns the diverse ideological inspiration of terrorists, be it Islam, separatism, extreme left-, or right-wing ideology.

Key words: terrorism, terrorist threat in the European Union, Europol, vertical, horizontal and transcendent dimensions of terrorism

Trzy wymiary współczesnego terroryzmu w Unii Europejskiej

Streszczenie

Unia Europejska między innymi ze względu na znaczenie polityczne, ekonomiczne czy medialne, a także z uwagi na występujące w niej różnice kulturowo-społeczne jest ważnym celem ataków terrorystycznych. Ich skalę, charakter czy specyfikę dobrze ukazują coroczne raporty Europolu. Celem tekstu jest zaprezentowanie istoty oraz charakterystyki współczesnego terroryzmu występującego w Unii Europejskiej w ciągu ostatnich kilku lat, ze szczególnym uwzględnieniem najnowszych danych zaprezentowanych przez Europol w 2018 roku. Wśród przedstawionych kwestii poruszono m.in. problem zagrożenia terrorystycznego w UE ze strony dżihadystów, separatystów czy lewicowych oraz prawicowych ekstremistów. Przeanalizowano też zagadnienie osób aresztowanych i skazanych w Unii Europejskiej za działalność terrorystyczną. Główną tezę tekstu jest stwierdzenie, że terroryzm występujący na terytorium UE ma zarówno wymiar wertykalny, horyzontalny, jak i transcendentalny. Pierwszy z nich (wertykalny) związany jest ze stosowaniem przez terrorystów bardzo różnych i wciąż nowych elementów taktyki czy strategii. Drugi (horyzontalny) odnosi się do możliwości atakowania różnorodnych celów w poszczególnych państwach członkowskich UE. Natomiast trzeci wymiar transcendentalny dotyczy zróżnicowanej motywacji ideologicznej terrorystów. Ma ona nie tylko charakter islamistyczny, ale także np. separatystyczny, skrajnie prawicowy czy lewicowy.

Słowa kluczowe: terroryzm, zagrożenie terrorystyczne w Unii Europejskiej, wertykalny, horyzontalny i transcendentalny wymiar terroryzmu

JADWIGA KIWERSKA

DOI : 10.14746/rie.2018.12.5

Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu,
Instytut Zachodni w Poznaniu
ORCID: 0000-0002-4022-0775

Donald Trump and Difficult Relations with Europe

Donald Trump's presidency has turned out to pose an enormous challenge to US-European relations. It is difficult to escape the impression that this administration is unpredictable, its operations are dominated by chaos and emotions, and lack a thorough concept and vision, especially in the international arena. The dignity of the US Presidential Office, and that of the leader of the West, has not been augmented by Trump's governance style and by foreign policy exercised via his tweets. The development and implementation of a coherent external strategy has not been facilitated by reshuffling in the circle of Trump's closest associates and higher officials in his administration who were responsible for foreign policy and security. These personnel changes evidenced not so much a lack of skills in selecting a competent team, but rather the emotional and whimsical attitude of the incumbent President to his coworkers. Although there are also positive signals, one can talk about a crisis in a number of fields, in particular in relations with Europe.

First and foremost, some concerns and doubts which emerged with respect to the Republican candidate during the election campaign have been confirmed. It was during this campaign that Trump questioned many important tenets of transatlantic cooperation. First and foremost, he questioned the importance of NATO claiming that this is an "obsolete" structure ("The New York Times," 2016). Never before had any important US politician, let alone the President, or an important candidate for the highest office in the United States, undermined the value of NATO in such a way, as they all appreciated the importance of the North Atlantic Pact also for US interests.

Trump was also extremely unrelenting with respect to the uneven burden sharing by the allies under their joint security policy. This issue is far from new, and was addressed also by previous administrations. Yet the suggestions had not been as clear before: "The countries we are defending must pay for the cost of this defense – and, if not, the U.S. must be prepared to let these countries defend themselves" (Trump, 2016). Article 5 of the Washington Treaty assumes unconditional solidarity in the case of any NATO member state being attacked, therefore such statements issued by Trump undermined the essence of NATO, questioning the future of the North Atlantic Pact.

It appeared as if the Republican candidate for the White House did not accept or understand that the global interests and responsibilities of the United States translate into greater expenses that have to be borne, and that only the United States has an operational potential at its disposal which is unattainable for the majority of US allies in Europe. Trump seemed not to notice that NATO constitutes a powerful factor de-

termining the US position in the international arena and that global leadership has its price and requires outlays.

Treating European obligations in the manner typical of a businessman who is concerned with profit, Trump may endanger the transatlantic community, which also cares about values and principles. He focuses on securing strictly American interests, which resembles the standards of the 19th century global order (Wright, 2017a). This is the more dangerous, as Europe and the world in the 2010s have found themselves in an extremely difficult moment, when the existing international order is being undermined, and dangerous challenges are demanding a responsible and efficient response, not only to achieve particular narrow interests, but also to ensure security to the West, that is to the world of shared values.

The European Union, an embodiment of such a community of shared values, has become the subject of Trump's criticism as well. As a rule, US presidents used to appreciate European integration efforts, and viewed them as both the pursuit of shared values and principles and a factor which eliminated conflicts; the EU was also viewed as an important trade partner. Therefore, it is difficult to overestimate the role of the United States in stimulating the integration efforts undertaken by Western Europe in the 1950s and 1960s; also in the following decades the European project was largely appreciated in Washington.

Trump, however, starting during the election campaign, made little of the European project, which actually followed from the fact that this businessman from New York viewed the EU as an economic competitor to US interests, especially in the field of trade exchange. For this Republican candidate, an opponent of the establishment and critic of all elites, the European project symbolized the world of 'rotten liberalism' and cumbersome political correctness. When President Barack Obama visited the United Kingdom in April 2016 to persuade the British to remain in the EU, and then sent a special appeal from Germany, urging Europe to continue its integration efforts, almost at the same time Trump met the supporters of Brexit in the British Isles backing them up. He did not hide his satisfaction when the British voted for leaving the EU and called it a "great step." He joined the anti-European sentiments, strongly intensifying in different countries, and expressed his hope that further exits would follow, and the European project would cease to exist.

As an ardent supporter of trade protectionism, Trump announced a rise in tariffs and the rejection or renegotiation of international trade agreements that the United States had signed earlier (for instance, Trump called the Trans-Pacific Free Trade Partnership – TPP, signed in February 2016 "a potential disaster for our country"), therefore it should be assumed that, during his presidency, the TTIP that was being negotiated with the EU stood no chance of success.

Concerns were therefore justified that the Republican candidate, who views Europe more as a competitor than an ally, would try to weaken the EU if he won. He could, for instance, implement a policy of differentiation, whereby individual states would be 'torn away' from the European community and, through bilateral negotiations, different matters would be agreed, leading to the breakup of European unity on the one hand, and of the coherent cooperation of the United States and Europe on the other. Another deviation from Washington policy in the past concerned Trump's opinions announced

after his electoral victory that the EU is “a vehicle for Germany,” established for the purpose of efficiently competing against the United States in trade. Swiping against the strongest state in the EU, and thereby skillfully feeding anti-German sentiments in Europe, confirmed Trump’s dislike for the European project and constituted an attempt to undermine its coherence.

A highly catchy element of Trump’s “America First” election campaign was the message that different states sell in the United States more than they buy from it. Such trade partners were threatened to be blacklisted as “unfair trading partners.” Germany and China could find themselves at the top of such a blacklist; and the German economy heavily relies on exports. Other strong accusations made against Berlin were related to the relatively low defense outlays in the German budget. It is true that the nearly 1.2% of GDP was far below the potential of the largest European economy, but the German government had made important declarations on this topic earlier. Anyway, the 1.2% of Germany’s GDP accounted for USD 41 billion earmarked for defense in 2016, which is not a negligible amount. Therefore, Trump’s words did not serve the prospects of American-German relations well, although they were labelled “partners in leadership” once (Kiwerska, 2017, pp. 85ff).¹

Trump’s electoral victory in November 2016 made this rather grim scenario a reality, both in terms of the development of US-German relations and of the whole transatlantic community. While it is true that election campaigns have their own rules, and words do not necessarily have to translate into deeds, Europe was impatiently waiting for the actual steps to be taken by the new presidential team. The first declarations were made by its representatives in February 2017, during the annual Munich Security Conference. Vice President Michael Pence did his best to sound credible when saying “on behalf of President Trump” that “the United States of America strongly supports NATO and we will be unwavering in our commitment to this transatlantic alliance” (Jones, 2017). US Secretary of Defense, Gen. James Mattis, spoke in a similar vein when he met the heads of defense of NATO member states in Brussels and declared that the Atlantic Alliance was of “fundamental” importance and that US commitments to Europe remained unchanged. The new head of the Pentagon repeated the same declaration in Munich: “The transatlantic bond remains our strongest bulwark against instability and violence. NATO exists to protect our way of life” (Mattis, 2017).

NATO members were assured that NATO’s eastern flank would be strengthened. The deployment of US troops, started by the Obama administration, continued anyway, and in January 2017, 3,500 troops from the US armored brigade arrived in Poland, and a further 4,500 NATO troops were deployed in Poland, Estonia, Lithuania and Latvia by June 2017. Washington did not send any signals that the new administration might want to withdraw from agreements made with the allies earlier, which was well received in Central and Eastern European states.

Yet the announcements by high officials in the Trump administration have not dispelled every doubt. These doubts were caused by the fact that in the US governance system final decisions are made by the President, who enjoys extremely broad competences in the field of foreign affairs. Europeans were additionally concerned with

¹ This was the phrase President George H. W. Bush used during his visit to Germany in May 1989, suggesting that Germany and the United States become “partners in leadership.”

Trump's unpredictability and lability, which were aptly described by Republican senator John McCain in Munich: "The president [...] makes statements and on other occasions contradicts himself" (Erlanger, 2017; Blake, 2017).

Any declaration made by Trump had to be given such a margin of uncertainty, even when he addressed Congress on February 28, 2017, and confirmed strong US support for NATO ("We strongly support NATO"). Referring to NATO as "an alliance forged through the bonds of two world wars [...] and a Cold War, and [which] defeated communism," Trump struck a familiar note present in the statements of other American presidents, who did not treat relations with Europe only in terms of a game for American interests, but also as a certain mission of America (*President Trump*, 2017). This was a new note in the speeches uttered by this New York billionaire, which clearly referred to values that are difficult to calculate in business accounts. The question remained whether this milder rhetoric would be sufficient to talk about a more predictable and friendly European policy of the Trump administration. Appropriate words are needed, but expectations can only be fulfilled by acts.

The US President repeated the words about the importance of NATO in April 2017 when meeting NATO Secretary General Jens Stoltenberg. The President admitted that he thought the NATO was "no longer obsolete" and that he appreciated its importance and potential (*Joint press conference*, 2017). This declaration eased the tension and insecurity among European allies. Nevertheless, it was utterly unthinkable that such reassurance was needed on a matter that for several decades had been imperative to US and European security, that is the US presence in Europe, and US responsibilities as the fundamental pillar of the Atlantic pillar of the Atlantic Alliance and its essential element. This was a simple outcome of Trump's earlier rhetoric, which deprecated NATO, and of insecurity about the true intentions of the new inhabitant in the White House.

President Trump consistently returned in his speeches to the demand he had made during his election campaign that NATO member states have to increase their defense budgets and "pay their fair share." He said before Congress that "our partners must meet their financial obligations" (*President Trump*, 2017). Vice President Michael Pence expressed a similar expectation when during the conference in Munich he reminded his listeners that, apart from the United States, only four member states meet the criterion of 2% of GDP earmarked for defense. "The promise to share the burden of our defense has not been fulfilled by too many for too long, and it erodes the foundations of our alliance," he said. "The president [...] expects our allies to keep their word, to fulfill this commitment, and for most, this means, the time has come to do more" (Jones, 2017).

Whereas the new President's standpoint on NATO and its usefulness has evolved, the Trump administration remained adamant about "burden sharing." The consistency and severity of the new administration on this issue was striking. At a meeting with the heads of defense of NATO states, held in Brussels in February 2017, Defense Secretary J. Mattis conditioned the degree of US commitment to European security on member states presenting an agenda for their meeting the requirement of earmarking 2% of their respective GDPs for defense, something they had committed to at the Newport summit. The head of the Pentagon addressed his counterparts from NATO member states saying that "Americans cannot care more for your children's future security than you do" (Cooper, 2017).

It was difficult to reject this argument, but it should be recognized that in 2016 the expenses borne by European members of the Alliance and Canada increased by a total of 3.8% which translates into nearly USD 10 billion. Given the earlier downward trend of defense expenditure in Europe, this indicator was significant. Its significance was not diminished by the fact that in 2016, the United States allocated USD 664 billion for defense, an equivalent of 3.6% of GDP, and that by virtue of President Trump's decision this budget was increased by further USD 54 billion, or 9% (Cooper, 2017).

The issue of burden sharing kept recurring at every meeting of Trump with European leaders. Not many of them paid visits to the United States in the first year of his presidency, anyway. The above-mentioned Stoltenberg was one of them. At a joint press conference with NATO Secretary General, President Trump argued that "if other countries pay their fair share instead of relying on the United States to make up the difference, we will be much more secure and our partnership will be made that much stronger" (*Joint press conference*, 2017).

The subject of European outlays for defense emerged also during the visit of Chancellor Angela Merkel to Washington in mid-March 2017. This issue clearly prevailed over many other addressed during the German Chancellor's visit to the White House. In a short announcement, the US President read out during their joint press conference, he stressed the fact that while NATO remains an important American alliance, other member states need to increase their financial commitment nevertheless. He said that Germany "owed vast sum" to the United States, which clearly irritated Chancellor Merkel (Herszernhorn, 2017); this matter should not be viewed in terms of the indebtedness of NATO allies in Washington, but rather as their clearly smaller defense budgets.

This first meeting of Chancellor Merkel and President Trump left the impression that the latter appreciated the role of neither Germany, nor the importance of good American-German relations. This impression could not be altered even by the President's tweet that this was a "great meeting," an expression which Trump actually repeated several days later in an interview for the "Financial Times." Contrary to President Obama, who believed Chancellor Merkel to be his best ally, and who even talked about American-German partnership (Kiwerska, 2017b, pp. 75–88), President Trump did not recognize the position of Germany as the informal European leader, with enormous economic and political potential. Or maybe Germany's leadership in the European Union was the very factor which inspired the resentment and irritation of the eccentric inhabitant of the White House.

At any rate, Merkel-Trump meeting demonstrated the enormous differences in their political styles and thinking about international situation. Chancellor Merkel decided to visit the United States, despite Trump's waspish remarks about her refugee policy, which he considered to be a "tragic mistake," and his words that he trusted her as much as he trusted Putin. Her decision demonstrated that she was ready to go to great lengths on behalf of the European community in order to maintain a strong transatlantic bond, which was important both for European security and the position of the United States. Therefore, in the presence of US President, she presented a global outlook on the international situation and stressed the importance of cooperation between America and Europe in resolving problems. This was in stark contrast with the intellectually meager statement of Trump who focused on minor problems.

It can therefore be said that, paradoxically, Merkel came to the United States to convince the US President that Germany was a friend and not an enemy of the United States; that even in the field of economy and trade common goals need to be sought, instead of stressing competition; finally, that there is no alternative to close cooperation between America and Germany/Europe. In the past, it was not necessary to make such efforts, despite occasional, temporary crises in American-German relations, which did not stem from a lack of understanding of the importance of collaboration, but rather from different standpoints, for instance on the American military intervention in Iraq.

The attitude of President Trump to the European Union continued to raise doubts, especially in the light of the visit UK Prime Minister Theresa May, paid to Washington on January 23, 2017. She was the first foreign guest to the White House after the inauguration of Trump's presidency. The US President treated the head of the UK government, who was embarking on the process of Brexit at the time, most cordially, announcing that a free trade agreement would be signed with the United Kingdom. It was as if he was trying to reassure the British that they had been right in opting for Brexit, and encouraging other states to take the same path. This could suggest that he maintained his opinions voiced during the election campaign when he disparaged the EU and drew a negative picture of its future; that he continued not to treat the EU as a strategic partner, but as a trade competitor, and would implement the policy of differentiation towards EU member states. Steve Bannon, chief advisor to the White House, said openly that the United States would negotiate better conditions in bilateral trade agreements signed with individual states.

With time, President Trump abandoned his anti-EU rhetoric. He admitted in a press interview, that his expectations that Brexit would bring about further exits, leading to the collapse of the EU, had not been realized. Therefore, he said that EU leaders "have done a very good job in bringing it [the EU] back together" (*Donald Trump*, 2017). Yet this did not entail his appreciation for the EU project, or treating the EU as a strategic economic partner. The EU has remained a competitor for Trump, a rival even, who enjoyed too large a surplus of export over import in trade exchange with the United States.

Concerns about the direction of US foreign policy and the future of American-European relations have remained valid. The responsibility and predictability of the new inhabitant of the White House remained doubtful. Therefore, Trump's first visit to Europe raised great expectations and hopes of dispelling misunderstandings and ambiguities. The Brussels meeting with European leaders on May 25, 2017, however, was only one stage on the first foreign journey of the new President, who visited Saudi Arabia and Israel first, thereby implying that Europe is no longer a top US ally.

European concerns about the intentions of the new administration were not dispelled at the meeting of Trump, the President of the European Council, and the President of the European Commission. The official announcement issued by Donald Tusk said that the main difference of opinions pertained to free trade and climate issues. These were also the subjects of Trump's extreme criticism during his election campaign. It turned out that his opinions had not changed, in particular those on the climate agreement signed in Paris on December 12, 2015, aiming to reduce the emission of greenhouse gases. Given that climate change was one of the EU's main concerns, Trump's skep-

ticism about the Paris Climate Accord and his denial of the greenhouse effect were detrimental to Washington-Brussels relations. Other differences concerned Russia and its policy, which was essential for European security. Another thing that could hardly be overlooked concerned President Trump's failure to directly address the European Union in public, recognize its role and importance, and support its integration efforts, which was in contrast to what his predecessors visiting Brussels used to do.

Other issues prevailed at an informal NATO summit, which was organized in Brussels for the purpose of facilitating a meeting of NATO member states with the US President. Although Trump's address included the sentence that NATO "promoted security and peace worldwide," the matter of burden sharing was strongly back. The President stringently rebuked member states saying that the allies "owe vast sums of money for past years" and that "NATO members must finally contribute their fair share and meet their financial obligations." His words were received as arrogant and lacking understanding for many internal determinants in individual NATO member states.

It also appeared that the American President either does not appreciate, or views it as utterly obvious, that NATO had joined the coalition fighting against Islamic State (a fight some member states had participated in on an individual basis). The declaration to join this fight had been negotiated by Stoltenberg with all NATO member states as a gesture towards President Trump, who had accused the Alliance of weak involvement in combating terrorism. NATO committed itself to training and intelligence operations, and did not actually join combat, but this was an expression of the solidarity of the allies.

Europe wanted the meeting in Brussels to be a manifestation of the unity and importance of NATO, which seemed highly necessary, given Trump's earlier statements. Nothing of the sort happened, though. What is more, the meeting lacked the accent that would be the strongest manifestation possible of unconditional help offered in the case of one of the member states being attacked. Trump did not make any reference in his speech to Article 5 of the Washington Treaty. In other circumstances this could be viewed as an irrelevant oversight since the principle of 'one for all, all for one' was in force. However, since Trump questioned the obligatory character of Article 5 before, he was expected to confirm the US obligation of mutual defense. In the past, every US President had made such a declaration, including a highly unambiguous statement issued by President Obama in 2014, after the Russian aggression in Crimea and Eastern Ukraine.

It may be assumed that President Trump's lack of endorsement of Article 5 (it is unofficially said that the text drawn up for the President and approved by his Security Advisor Herbert R. McMaster included the relevant section) was not an oversight but a conscious act by the President (Glasser, 2017a).² It is difficult to rule out that it was intended as a kind of blackmail of European allies, who should pay more if they want US protection, and if the principle of mutual defense is to be observed. The President was not deterred by exceptional circumstances – he delivered his speech at NATO's new headquarters in Brussels, standing next to a monument commemorating the terrorist attack of September 11, 2001, when Article 5 of the Washington Treaty was im-

² According to unofficial sources, the main influence was exercised by the Chief Strategist Steve Bannon and Policy Advisor Stephen Miller.

plemented for the first, and so far only time, in the name of solidarity with the United States.

Failing to refer to Article 5 on this occasion undermined the US's trustworthiness as an ally, and that at the moment when international order was shaking. The principle of the solidarity of the allies, which had been imperative in American-European relations for nearly seventy years, ceased to be obligatory. American experts wrote for instance: "Trump's failure to endorse Article 5 may come to be one of the greatest diplomatic blunders made by an American president since World War II" (Wright, 2017b). Strobe Talbott, a member of the Clinton administration, who was involved in enlarging NATO and adapting it to the challenges of the post-Cold War era, was convinced that the "failure to say something [about Article 5] has had a very dangerous and damaging effect on the most successful military alliance in history." Now, after Trump's speech in Brussels, Talbott argued that the "Atlantic community was less safe, and less together" (Glasser, 2017b).

The issue of Russia was justifiably mentioned. Trump's undermining of Article 5 gave Russia food for thought, and could produce dangerous outcomes. The worst scenario in the case of undermined Western solidarity involved Putin obtaining broader opportunities to implement his imperial ambition. In a slightly better option, it facilitated the Kremlin's thesis that we are living in a post-Western world, where Western values and principles no longer dominate and do not determine the direction of development and transformation. In any case, Europe and American-European relations would suffer (Stelzenmüller, 2017a; Glasser, 2017).

Under such circumstances, Trump's endorsement of America's responsibility towards its allies following from Article 5, made during his visit to Warsaw on July 6, 2017, seemed to be forced, and failed to appease European concerns about future relations with the United States. It is true that President Trump said that "the United States has demonstrated not merely with words but with its actions that we stand firmly behind Article 5, the mutual defense commitment," but the very next sentence of his speech delivered in Warsaw referred to the unsatisfactory commitment of European allies to the financing of joint defense. While this speech lacked any anti-European elements, there were no words of appreciation of the EU either, as a structure which both unites states and ensures European development and stability. The impression that Trump's reluctance toward the European project continues remained.

Europe's uncertainty about the degree of US commitment to European security inspired European leaders to act. In May 2017, Chancellor Merkel uttered her famous words that "the era in which we could fully rely on others is over [...]. We Europeans truly have to take our fate into our own hands" (*Merkel nach Gipfel*, 2017). These new circumstances produced a Permanent Structured Cooperation Agreement (PESCO), inspired by Germany and France. Signed by twenty-five EU members in November and December 2017, it strengthened defense cooperation within the EU. In the near future, it might limit Europe's dependence on the United States in the area of security.

That it is difficult for Europe, and in particular for the leaders of the greatest European powers, to come to an understanding with President Trump could be seen at the G7 and EU leaders' summit in Sicily on May 26–27, 2017, and at the G20 meeting in Hamburg on July 7–8, 2017. Their participants sought to persuade US President

to acknowledge that climate warming is a real problem, and not to withdraw his signature from the Paris Agreement. Just several days after the talks in Sicily, however, on June 1, 2017, Trump announced that the United States would withdraw from Paris Agreement, which he justified with American interests and concerns about ensuring workplaces for American laborers. He remained steadfast during the G20 summit. The announcement concluding this summit included the statement that the United States was withdrawing from the provisions of the Paris agreement.

The United States' pulling out of the climate agreement had tangible outcomes, both globally and in European relations. One involved the impact it would have for the climate, as the United States is the second greatest source of greenhouse gas emissions after China. Opting for its own, rather than global interests, the United States consciously stepped down from the position of a global leader in combatting the greenhouse effect; pulling out of its earlier commitments, the United States undermined its trustworthiness, in particular in view of European states, a vast majority of which are strongly committed to preventing climate change and who see the Paris Agreement as a milestone in their endeavors. The new US administration turned out to have a different outlook and to follow its own narrowly understood interest, rather than the principles and values attributed to Western liberalism, as aptly expressed in the following words: "America First means America First, and not just in America, but everywhere on the globe" (Stelzenmüller, 2017b).

At the G20 summit in Hamburg, in turn, a compromise was reached on the wording of the provision of free trade (including the maintenance of open markets and preventing protectionism). It was recognized as an enormous success that Trump, an advocate of protectionism and opponent of multilateral trade agreements, was persuaded to back these solutions, or so it seemed at the time. This was an important achievement for the EU, a promoter of the liberal economic order, and in particular for the export-oriented German economy. Therefore this success was attributed to Chancellor Merkel, who managed to win Trump's support for free trade regulations.

When, several months later, on March 9, 2018, Trump announced his intention to raise prices for steel and aluminum, this could be viewed as his breaking earlier agreements. More importantly, however, the threat of a trade war emerged in American-European relations. Initially, the EU avoided penalty tariffs as they were primarily imposed on Chinese imports whereas negotiations with Europe were scheduled until May 1, 2018. Nevertheless, the prospect of yet another American-European conflict affecting the economic interests of European states aroused emotions which sparked the diplomatic activity of European leaders.

Firstly, the President of France, Emmanuel Macron, arrived in the United States, clearly outpacing Chancellor Merkel in the field of relations with Trump. Whereas she never established a close relationship and understanding with the incumbent US President, Macron demonstrated greater eagerness to talk to Trump. Receiving him with honors on Bastille Day on July 14, 2017, Macron earned recognition in Washington. As a consequence, he paid a state visit to the United States from April 23 to 25, 2018, which provided him with the opportunity to demonstrate close and cordial relations with Trump. Chancellor Merkel came to the United States with a working visit of several hours, on April 27, 2018. Yet the purpose of both visits was the same, namely

to prevent the imposition of higher tariffs for the EU and pressure President Trump on the matters of international security, first and foremost on maintaining the nuclear agreement with Iran.

The Obama administration (and Russia, China, Germany, France, the United Kingdom and the EU) signed a document (Comprehensive Plan of Action – JCPOA) providing for Iran halting its nuclear program in return for sanctions being lifted, which was considered an enormous achievement in Europe. The Trump administration, however, denied its importance, arguing that it does not block the Iranian nuclear program and is actually harmful. President Trump was to make his decision on the future of the JCPOA by May 12, 2018, which was precisely the reason for Merkel's and Macron's visits. Both Berlin and Paris feared that declining the JCPOA might translate into increased tension in the Middle East, a possibly intensified nuclear arms race, and the repeated complication of Europe-Iran trade relations, which were being reinstated so painstakingly after the period of Iran's isolation on the international arena.

As concerns tariffs on imports from the EU, the two European leaders have been partially successful. The Trump administration extended the period of the EU's exemption from US tariffs by one month, until June 1, 2018, thereby enabling negotiations to continue. Trump, however, could not be persuaded about the importance of the agreement with Iran, even though Macron and Merkel suggested that the JCPOA be added with further agreements. As on May 8, 2018, President Trump announced the US decision to withdraw from the nuclear agreement with Iran, he put the entirety of the Middle East under the risk of further destabilization and undermined the transatlantic alliance as well. European states were the signatories to the agreement, alongside Russia and China, finding themselves in clear opposition to Washington. The closest and most important US allies differed from the Trump administration over such an essential matter for international situation as the future of the denuclearization process and security in the Middle East. It was a paradox that their allies on these subjects were Russia and China. It is therefore not an exaggeration to conclude that it is a difficult time for American-European relations and their future is uncertain.

Bibliography

- Blake A. (2017), *John McCain just systematically dismantled Donald Trump's entire worldview*, "The Washington Post" of Feb. 17.
- Cooper H. (2017), *Defense Secretary Mattis Tells NATO Allies to Spend More, or Else*, "The New York Times" of Feb. 15.
- Donald Trump in his own words* (2017), 2 IV, <https://www.ft.com/content/9ac777ea-17ac-11e7-a53d-df09f373be87>.
- Erlanger S. (2017), *A Worried Europe Finds Scant Reassurance on Trump's Plans*, "The New York Times" of Feb. 19.
- Glasser S. B. (2017b), *Strobe Talbott: The Full Transcript*, <http://www.politico.com/magazine/story/2017/06/05/strobe-talbott-brookings-foreign-policy-interview-politico-215226>.
- Glasser S. B. (2017a), *Trump national security team blindsided by NATO speech*, <http://www.politico.com/magazine/story/2017/06/05/trump-nato-speech-national-security-team-215227>.

- Herszenhorn D. M. (2017), *NATO's top mission: Preparing for Trump*, <http://www.politico.eu/article/secretary-general-jens-stoltenberg-nato-top-mission-preparing-for-us-president-donald-tr-defense-counter-terrorism/>.
- Joint press conference by NATO Secretary General Jens Stoltenberg and the President of the United States, Donald Trump* (2017), 12.04, http://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_143135.htm.
- Jones B. (2017), *Team Trump meets Europe*, 19.02, www.brookings.edu/blog/order-from-chaos/2017/02/19/team-trump-meets-europe/.
- Kiwerska J. (2017b), *Obama i Merkel – budowanie partnerstwa. Relacje amerykańsko-niemieckie (2009–2016)*, “IZ Policy Papers,” no. 19, Poznań.
- Kiwerska J. (2017a), *Partnerstwo w przywództwie? Stany Zjednoczone i Niemcy (1989–2016). Perspektywa polska*, Poznań.
- Mattis J. (2017), *Speech in Monachium*, <https://www.defense.gov/News/Speeches/Speech-View/Article/1087838/remarks-by-secretary-mattis-at-the-munich-security-conference-in-munich-ger-many/>.
- Merkel nach Gipfel mit Trump “Die Zeiten, in denen wir uns auf andere völlig verlassen konnten, sind ein Stück vorbei”* (2017), SpiegelOnline, 28.05, <http://www.spiegel.de/politik/deutschland/angela-merkel-zeigt-sich-nach-g7-gipfel-enttaeuscht-von-donald-trump-a-1149588.html>.
- President Trump Speech to Congress* (2017), 28.02, <https://www.whitehouse.gov/joint-address>.
- Stelzenmüller C. (2017a), *At last: The Trump Doctrine, revealed. And it's terrifying for Europeans*, <https://www.brookings.edu/blog/order-from-chaos/2017/06/05/at-last-the-trump-doctrine-revealed/>.
- Stelzenmüller C. (2017b), *Trump's abandonment of NATO in Brussels*, <https://www.brookings.edu/experts/constanze-stelzenmuller/>.
- “The New York Times” (2016), 21.07.
- Trump says NATO not obsolete, reversing campaign stance* (2017), 12.04, <https://www.reuters.com/article/us-usa-trump-nato-idUSKBN17E2OK>.
- Trump in Center for National Interest* (2016), <http://nationalinterest.org/feature/trump-foreign-policy-15960>.
- Wright Th. (2017b), *Trump remains a NATO skeptic*, <https://www.brookings.edu/blog/order-from-chaos/2017/06/01/trump-remains-a-nato-skeptic/>.
- Wright Th. (2017a), *Trump takes allies back to 19th century global order*, <https://www.brookings.edu/blog/order-from-chaos/2017/03/21/trump-takes-allies-back-to-19th-century-global-order/>.

Summary

The paper analyzes European-American relations in the time of Donald Trump's administration. Attention is drawn to the problems that appeared between the United States and Europe as a result of the actions of the new administration in terms of fundamental issues, such as security, economic relations, trust, and attachment to the values of the West. Trump seems to be the first American President who has no recognition of integration efforts in Europe. Also the American-German relations have been disturbed although they used to be called the “partnership in leadership” and represented an important component of the transatlantic system.

Key words: Trump, USA, EU, NATO, transatlantic relations

Donald Trump i trudne relacje z Europą

Streszczenie

W artykule poddano analizie relacje amerykańsko-europejskie w okresie urzędowania Donalda Trumpa. Zwrócono uwagę na problemy, jakie pojawiły się na linii Ameryka–Europa w efekcie działań nowej administracji, a dotyczące kwestii zasadniczych, takich jak: bezpieczeństwo, stosunki gospodarcze, wzajemne zaufanie, wiarygodność. Zachwianiu uległy także relacje amerykańsko-niemieckie, jeszcze niedawno określane „partnerstwem w przywództwie” i stanowiące ważny komponent układu transatlantyckiego. Brak uznania dla wysiłku integracyjnego Europy także nie służy dobrze wspólnocie euroatlantyckiej.

Słowa kluczowe: USA, Unia Europejska, NATO, stosunki transatlantyckie, Trump

JOANNA CIESIELSKA-KLIKOWSKA

DOI : 10.14746/rie.2018.12.6

Uniwersytet Łódzki

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-0938-5771>

Chinese Belt and Road Initiative – the perspective of the Federal Republic of Germany

Introduction

The aim of the article is to show what attitude is expressed by the Federal Republic of Germany towards the Chinese Belt and Road Initiative (BRI) on the level of state and non-state actors. It is important, since Germany is China's key trading partner in the European Union, and at the same time the People's Republic of China (PRC) is the most valuable economic partner for Germany since 2017. It seems, therefore, that the perception of the Chinese strategy of international development and building economic, political and cultural connections by the Germans is of the highest importance for understanding current German-Chinese relations and their consequences for the whole European Community.

The article is divided into an introductory part presenting the basis of the current cooperation between Germany and the PRC, followed by an explanation of the theoretical approach, and analyse of the German perception of the New Silk Road Initiative¹ in two different phases: first, in the "fluctuation phase" (2013–2016), and then in the current "phase of conflict and cooperation" (2016–), in which the model of political cooperation and the awareness of problem areas in bilateral relations developed. The starting point is the reference to the liberal theories in international relations which emphasize the role of state-society connections. They emphasize the importance of quality analysis tools in the global economy as an increasing number of interdependencies, being the result of liberalization of various forms of international economic cooperation, and indicate the increase in the rank of non-governmental actors in the process of building bi- and multilateral relations (including mass media, interest groups and public opinion). The analysis is concluded with a short theoretical summary as well as political recommendations regarding German-Chinese relations.

The Belt and Road Initiative and the German-Chinese cooperation

The term "Silk Road" was created in the 19th century by the German traveler and geographer Ferdinand von Richthofen, who in this way defined the former trade route connecting China with the Middle East and Europe. However, the route lost its impor-

¹ The terms New Silk Road and Belt and Road Initiative are used interchangeably in the text because in Polish literature on this subject it is assumed to use both names. In English and German literature, however, the term Belt and Road Initiative (BRI) is most often used.

tance after the discovery of the sea route to China in the 17th century and did not gain widespread recognition until the 20th century. Today, this ancient project connecting the Eurasian regions with the eastern and western parts of the world, stretching from Japan and the Korean Peninsula to the Mediterranean, gains a new dimension. As a concept of the Silk Road Economic Belt (SREB) it was presented by the Chinese leader Xi Jinping during his visit to Kazakhstan in September 2013. In a speech delivered at Nazarbayev University, President Xi suggested that China and Central Asia should closely cooperate with each other to build a new dimension of the Silk Road. At this moment, Xi mentioned this strategic vision for the first time.

The idea of creating the New Silk Road was concretised by the president of the Peoples Republic of China in October 2013, when he proposed to build an agreement between China and the countries belonging to the Association of South-East Asian Nations (ASEAN) and presented the assumptions for the project of the Maritime Silk Road (MSR). Therefore, the plan was based on two pillars – the land and maritime Silk Road – and is nowadays considered as one of the largest infrastructural and investment ideas in history. It covers almost 70 countries, that are inhabited by 65% of the world's population (4.4 billion people) and are responsible for 40% of global GDP in 2017 (Campbell, 2017). The project focuses on the expansion of the infrastructure network connecting China and the countries of Central Asia, the Middle East, Africa and Europe in order to create favorable cooperation opportunities in the field of infrastructure and financial projects. And although its original name was One Belt One Road (OBOR), in subsequent years it was changed into the Belt and Road Initiative (Bērziņa-Čerenkova, 2016).

Although the name has changed, the development strategy itself has not altered and since 2013 it has aroused great interest among European and Asian countries. It is not different in the Federal Republic of Germany, which – according to the analysis of the German think tank Mercator Institute for China Studies (Merics) – is considered as a country in which Chinese investments are the most intense (Wübbecke et al., 2016). This should not come as a surprise – Germany is currently the most important trading partner for China on the European continent, and German-Chinese relations remain one of the most complex relations between the PRC and the EU member states. The bilateral dialogue covers 80 cooperation mechanisms complemented by intergovernmental consultations and bilateral talks on foreign and security policy. In the foreground, however, there is economic cooperation – already in 1978, the Federal Republic was in the fourth place among global and in the first place among European trade partners for China. Today, Germany is by far the most important trade partner for China in Europe. On the other hand, China is the most significant economic partner for Germany, both in Asia and around the world, because the PRC overtook the place of the United States and France, and took a leading position in trade relations with Germany. The level of German direct investment in China amounted to 69.5 billion EUR in 2015, while the level of Chinese direct investment increased six times since 2004 and amounted to 2.2 billion EUR at the end of 2015. Meanwhile, bilateral trade in 2016 amounted to almost 170 billion EUR – 76 billion EUR came from German exports to China and almost 94 billion EUR from Chinese exports to Germany, and in 2017 Germany and China reached a turnover of 186.6 billion EUR (Hanemann, Huotari, 2017).

Germany is considered to be the leading Chinese partner in Europe, distinguished by its key role in European politics and high technological innovation. Moreover the Chinese are aware that Germany is the undisputed leader of the European Union in both economic and political terms – especially after 2010, when the economic crisis in the countries of the European South began, and Germany was the only country that was able to take responsibility for the fate of the entire Eurozone. In fact, the Germans emerged as leaders of Euroland and the European Union as a whole, although Beijing was aware that they were not able to completely dominate the Community or transform into a world power.

However, recent months of cooperation between China and Germany indicate that these countries are beginning to enter the phase of a difficult friendship. This is primarily the result of the Chinese investment offensive in Germany. According to the EY consulting company, Chinese investors spent 12.2 billion EUR in 2017 for the purchase of German companies, what is an increase of 9% compared to 2016 and the largest ever expenditure in this area (EY, 2018, p. 8). Investors from the Middle Kingdom are especially fond of enterprises operating in the electromechanical and chemical industry, which causes critical opinions in the industry, since the representatives of the German economy complained in recent years about the growing purchases of high-tech companies by Chinese entrepreneurs. However, scarcely taking over the leader in the field of robotics, Kuka, in 2016 as well as buying shares of the Krauss-Maffei machine industry company and shares of the renewable energy concern EEW Energy (which, until now, was the most expensive acquisition of a German company by a Chinese investor – 1.4 billion EUR) (dpa, 2016), caused widespread discussion in German political and social circles (Popławski, 2017, pp. 4–5).

The takeovers of companies by Chinese investors show that Germany has difficulties in assertively defending its interests in bilateral relations with China. The Federal Ministry of Economy and Energy admitted that China is on its way to become “the largest economy in the world and one of the largest geopolitical players in the 21st century,” and – as the Minister of State Matthias Machnig emphasized – “after two hundred years of national isolation and marginalization they want to get back to the top.” Thanks to the initiatives undertaken under the aegis of the Belt and Road, China wants to become an economic superpower (Dams, Grabitz, 2018). This expansion of the PRC may pose a threat to the high position of the European Union and some of its member states. Thus, the Germans are looking at the New Silk Road concept with great interest, but also with caution.

Taking all this into account the following points, which play a primary role in German-Chinese relations, should be taken into consideration:

- favor of closer relations with China;
- China’s ability to exploit Germany for its particular interests;
- occurrence of conflicting areas with the interests of the EU and European countries (also non-EU-states):
 - the meaning of 16+1 Initiative;
 - the (very diverse) interests of all member states of the EU towards China.

The lack of compliance of European countries with respect to the Asian superpower’s activity was evident mainly in discussions in the European Union, including

granting China the market economy status, the threat of price dumping and the introduction of EU anti-dumping duties on Chinese products (solar panels, Chinese steel), as well as on the territorial dispute on the South China Sea. The discussion reflected the general tendency of European countries to compete for Chinese capital and investments at the expense of formulating one European strategy towards Asia. Germany, as the most economically connected country with the PRC among the EU member states, often held an undecided position towards Beijing. Yet now, since China's political and economic influence in Europe is growing, German politicians treat this development with concern and insist that the European Union should oppose the Chinese geopolitical strategy by creating its own projects for cooperation with the Middle Kingdom.

Theoretical approach

As it is well-argued by Brummer and Oppermann (Brummer, Oppermann, 2014, pp. 31–37) and pointed out by Harnisch (Harnisch, 2017), in the liberal analysis of foreign policy, the social interests in the distribution of values are transferred to the political system through assertive intermediary institutions (such as business associations and non-governmental organizations), and then, in accordance with the institutional participation opportunities (such as the number of institutional players represented by the political parties) to the governments of other states. Different priorities of political and economic values as well as assertiveness in government policy are applied (Moravcsik, 1997, pp. 513–553; Moravcsik, 2008, pp. 234–254) in order to explain the compatibility (complementarity) of these preferences with those of third countries. At the same time, it seems that idealistic and economic preferences, in particular their combination and prioritization, are a more credible explanation for the behaviors of the ruling elites than realism, power politics or geoeconomical approach (Kundnani, 2011, pp. 31–45).

With regard to German-Chinese relations, it should be noted that the German perception of cooperation with the PRC has so far been shaped by interest in mutual economic benefits and compliance with the international economic, commercial and investment order, but it is clear that the public opinion in the Federal Republic is beginning to play an increasingly important role in shaping relations with China, emphasizing the importance of not only economic cooperation, but also focusing on the issues of human and civil rights, ecology and animal rights.

From the perspective of liberal theory, one can find various answers to the question of how dependently or independently of social preferences the federal government can shape the foreign policy of the country. Following the arguments of Thomas Risse-Kappen (Risse-Kappen, 1991, pp. 479–512), the democratization of foreign policy by social democrats in the late 1960s changed the way foreign policy was controlled by the head of the government, and since the unification of two German states – at least in the area of security policy – a strong society in Germany has had a significant impact on the decision-making process, including through elections, the creation of new party groups or demonstrations. The growing involvement of the Federal Republic in international organizations, in particular in the European Union, has also strengthened the

autonomy of executive power over other entities (legislative and judicial). On the other hand, according to Harnisch, these actors seek increasingly to hedge the executive through procedural and normative demands in order to assert their own position in the decision-making process and their policy preferences (Harnisch, 2009, pp. 455–468).

From a liberal point of view, the distribution of foreign policy decisions has the following correlation with society as a whole or part of it: the wider the distributional effect, the more important the attitude of the entire population for the decision. The more the organization of an interest group is affected by distributional effects, the more the group will try to influence the state's policy.

Therefore, if we consider the German perspective on the BRI project and take into account the attitude of state and non-state actors in Germany (federal government, public opinion and mass media as well as interest groups) to the Belt and Road, two different phases can be distinguished:

- 1) in the first phase, which can be closed up in the years 2013–2016, mass media and public opinion – despite the considerable efforts of the Chinese government – remained indifferent to the BRI. Meanwhile, the attitude of the federal government was in principle positive, although Chancellor Angela Merkel herself and the cabinet members were quite modest in their statements; this phase lasted until the series of takeovers of German strategic companies by the Chinese;
- 2) in the second phase, which begun after the acquisition (or the attempts to do so) of the strategic German companies in 2016 and lasts till today, the situation has changed: on the one hand, Chinese investments in Germany and in many countries of Central and Eastern Europe had (and still have) an impact on existing infrastructural concepts created within the EU, which contributed to the implementation of the German initiative – the EU-China Connectivity Platform, a mechanism to avoid conflicts and develop a common position on bilateral issues using the synergy effect; on the other hand, the Federal Republic actively participated in the construction of the Asian Infrastructure Investment Bank (AIIB), signaling support for the development of the whole BRI. At the same time, the public opinion became more and more favourable in contacts with China, clearly indicating that the PRC is an attractive partner for Germany in both economic, political as well as cultural terms.

First phase: fluctuation

German public and social perception of the BRI project grew quite modestly. Only a few specialist publications (i.e. Godehardt, 2014, 2016; Rudolf, 2015, pp. 102–107) and press reports discussed the early phase of the project. The first important moment was the visit of Chinese President Xi Jinping in Duisburg in March 2014, which highlighted the importance of existing infrastructure initiatives, mainly rail connections (Leipzig-Shenyang 2011 and Duisburg-Chongqing 2012) (Cnotka, 2014). The actual involvement of German companies remained, at this early stage, strictly limited to the logistics sector and did not attract interest to the general public.

Also in October 2014, when 600 representatives of China's and European economy and politics gathered at the Hamburg summit, the Belt and Road Initiative was not yet

in the center of interest of the German public opinion. Not surprisingly, during the joint meeting of the Chinese embassy in Berlin with the representatives of the Federal Ministry of Foreign Affairs in February 2016, the direct German concerns about the Chinese initiative were not discussed. The main issue was the compatibility of the BRI project with already existing economic communities – the Eurasian Economic Union and European Union.

An analysis of social attitudes in Germany towards China prepared at that time by Huawei Technologies, the largest Chinese company in Germany, showed a positive attitude of the Germans towards the People's Republic of China, but divergent values for bilateral political and economic relations and attitudes of the general public, business entities and political elites. The PRC was then seen as a global and dynamic economic power, but perceived with caution (or even with fear) by about half of all German respondents (49%), including 43% of politicians and 51% of economic decision makers. More than every other German (60%) believed that China's influence on the German economy is large or very large, while 35% of them believed that both countries benefit from technological cooperation. 58% of Germans also pointed out that domestic producers are being forced out of the market by Chinese producers. According to the survey results, China's growth in German media in 2014 was perceived as an opportunity rather than a threat to the German economy, and the importance of China was identified with the huge sales market for German products (Huawei, 2014).²

Looking at the reception of the Chinese initiative of the New Silk Road through the prism of public opinion, a slightly bigger attention can be found after 2014. The first climax was reached in spring 2015, when discussions about the German participation in building of the Asian Infrastructure Investment Bank, a competitive institution for the World Bank and the International Monetary Fund, flared up. AIIB was created in October 2014 and was headed by China. Its primary goal was to create incentives for investment growth in Asia, in transport as well as in energy, telecommunications or other infrastructure areas. Germany supported the creation of the bank with 4.5 billion USD and it was one of the largest shares among all member states (and the largest among countries outside the Asian region) (AIIB, 2015, pp. 30–31). It was a moment when in fact the Chinese initiative of the Belt and the Road began to be treated seriously in Germany not only in political and business circles, but also in the media, and public opinion became more interested in reports published by think tanks and foundations (Harnisch, 2017, p. 7).

The political nature of the analyzes in the first phase showed, above all, the chances for the German economy, but also the risks associated with the initiative. Questions were raised about the objectives of the Chinese concept – it was considered whether the goal is to build a far-reaching and coordinated infrastructure plan, or whether the BRI is a conglomerate of individual initiatives and activities, difficult to define pre-

² Huawei Technologies, in cooperation with the German Institute of Global and Area Studies (GIGA) and TNS Emnid, has been conducting research every two years on how China is perceived by the Germans and vice versa. The following areas are explored: "Interests and knowledge," "Policy and government," "Economy and innovation" and "Society and culture," and the analyzes are conducted on the basis of empirical findings and key statistical data. Print media monitoring is also carried out.

cisely by Chinese economic interests. There has been speculation that the plan is motivated by geopolitical considerations based on Chinese influence in many regions of the world and at the same time, that it strives to use the existing Chinese surplus in individual sectors on regional markets without paying attention to causing distortions in local economies. However, the German media and experts were also aware that the initiative could and should have a stabilizing effect in the underdeveloped provinces of China and neighboring countries (Gaspers, Lang, 2016, p. 28).

Considering the social preferences (defined as cautious or skeptical towards the initiative) and the official attitude of the federal government, one can notice an evident discrepancy. Angela Merkel's cabinet supported the Belt and Road Initiative as early as October 2014, during the intergovernmental consultations organised in Berlin, and thus before the Chinese National Development and Reform Commission, the Ministry of Foreign Affairs and the Ministry of Trade jointly published the action plan "Perspectives and measures promoting the joint construction of the Silk Road and the Maritime Silk Road in the 21st century" (April 2015)³ (Beijing Rundschau, 2015). The German Chancellor also stressed her government's position during her visit to Beijing in October 2015, when she praised the long-term strategic thinking of Chinese leaders in the development of the Silk Road initiative and called for a public debate on the impact of this infrastructure project, mentioning the need for intensive cooperation within the framework of the EU-China Connectivity Platform (Merkel, 2015).

Second phase: conflict and cooperation

Starting from 2016, a new economic dynamics was clearly visible, when Chinese investors launched an investment offensive in Europe, and in particular in Germany. The aforementioned takeover of shares in several strategic German enterprises meant that the political circles were becoming more and more skeptical about the steps taken by the Chinese partners. The problem of foreign acquisitions of German companies has been a source of concern for a long time. In 2016, Chinese companies announced or completed purchases of German companies with a total value of 11.3 billion EUR, and the involvement of Chinese government programs in these acquisitions, especially high-tech companies, caused criticism and extensive discussion on providing more access for German investors to the Chinese market. The effect of the shock associated primarily with the acquisition of Kuka Robotics by Midea, was the active lobbying of Germany for the introduction of control instruments for external entrepreneurs within the EU (Stanzel, 2017).

From that moment, the German government was determined to look critically at Chinese investments on the German market, which led to the failure of talks on the acquisition of Aixtron, a company manufacturing devices for the semiconductor indus-

³ After the third intergovernmental consultations the federal government stated: "Germany welcomes the further expansion of transcontinental trade routes between Europe and China and the economic axis initiative along the Silk Road. This opens new opportunities for German-Chinese and Euro-Chinese cooperation and development services contributing to stability and prosperity in Central Asia and in countries along the route" (Bundesregierung, 2014).

try; and Ledvance, a company belonging to the Osram lighting group. It was then that German politicians also began to speak out loud about the danger of buying Chinese companies from the key sectors of the German economy, and thus enabling them to reach strategic information on the latest technologies (Reuters, 2016).

In addition, the rapid growth of Chinese direct investment was assessed in Berlin as the reason for opening up the discussions on the accessibility of the Chinese market (including solar, chemical and steel industries) for European companies (Deutsche Welle, 2017). The direct consequence of this more decisive policy was the European-Chinese dispute during the Belt and Road Forum held in mid-May 2017 in Beijing (Pendrakowska, Bachulska, 2017).

Taking into account the German perspective, the real potential of conflict in the second phase is caused by the three distribution effects of the initiative for the EU and its eastern neighbours:

- Chinese infrastructure loans give strength to political entities both in the EU and its neighborhood (for instance through the 16+1 Initiative); their simultaneous consequence is the fact that Chinese investment activity may, but does not have to, stand in direct conflict with European Union standards and the terms of joining the Community (Przychodniak, 2017);
- Chinese credit-based infrastructure funds are quite attractive in some Central and Eastern European countries (Serbia, Hungary, the Czech Republic), which results in competition with EU programs. However, in the long term, the indebtedness of the countries of the region means that the People's Republic of China will have economic pressure to ensure that individual states follow the guidelines of China's foreign policy (Makocki, 2017);
- Chinese investments cause new political and economic distribution conflicts within the European Union. Growing dominance of Chinese investments in Europe poses EU the challenge of establishing EU mechanisms to strengthen the security system, especially in relation to cyber security and counterintelligence, and European regulations concerning Chinese investments. Meanwhile, during European Council meetings, the pressure of EU member states to resist solutions unfavorable for China, for instance in relation to creating a European investment control system, a key project for Chancellor Merkel, which was rejected in June 2017 due to pressure from Greece and the Czech Republic, is noticeable (Müller, 2018).

Considering the public opinion and media reports, the attitude of Germans towards China's economic power in the second phase is less alarming than it was before 2016. Comparing the results of the Huawei Technologies study conducted among German citizens as well as politicians and economic decision-makers, it can be stated that only 44% of the total population (compared to 49% in 2014) emphasizes reservations about China, while among politicians and entrepreneurs the fear of Chinese economic power dropped by about 1/3 (in the case of politicians in 2014 it was 43%, and in 2016 – 35%, while among businessmen in 2014 – 51%, and in 2016 – 34%). The survey showed that stereotypes are still strong in both societies – when asked about spontaneous associations, Chinese participants of the study answered that they associate Germans with “strong economy, automotive industry and German features,” while thinking about China, many Germans indicated that this

country provokes associations such as “economic strength, demographic growth and Chinese food” (Huawei, 2016).

It should be noted that the better perception of the BRI project by the Germans in the second phase (despite the undoubted challenges of selling shares of key companies) was related to increased access to scientific publications, a wide press offer, frequent media reports and political discussions connected with Chinese initiative and activity in Europe and in the world. After 2015, there were numerous specialist publications in German and English on various aspects of the BRI that presented a broad spectrum of Chinese foreign policy, including the concept of President Xi Jinping, Prime Minister Li Keqiang, Foreign Minister Wang Yi and other representatives of Chinese political life (Schüller, Schüler-Zhou, 2015; Stanzel, 2016; van der Putten et al., 2016; Ghiasy, Zhou, 2017; Pepe, 2017; Makocki, 2017; Schiek, 2017).

With the publication of the Joint Action Plan by the National Development and Reform Commission in spring 2015, the Belt and Road Initiative has entered its implementation phase. In addition to infrastructure changes, the BRI was supposed to include coordination of intergovernmental policy and undertake steps to increase trade and promote investment as well as people-to-people contacts (Miller, 2017). The Federal Association of German Industry (*Bundesverband der Deutschen Industrie*, BDI), the largest and most important association of the German economy, welcomed the initiative very warmly from the beginning. The result of opening to China became the establishment of the representative office by BDI in Beijing in mid-2017, which – according to the statement of the union – is able to not only take care of existing business contacts and seek new ones, but also to explain the emerging disputable situations (BDI, 2017). The German Chamber of Industry and Commerce (*Deutscher Industrie- und Handelskammertag*, DIHK) has similar positive opinions on the development of the German economy in China, and the chairman of the Munich Institute of Economic Research (*ifo Institut – Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung*), Clemens Fuest, claims that cooperation with the Chinese should be used by Germany as a lever to push for better investment conditions in the Middle Kingdom (Deutsche Welle, 2018).

Undoubtedly, Belt and Road is a project that offers completely new business opportunities, but it is interesting mainly for large corporations and companies classified as global players. For small and medium enterprises, it is often a challenge over and above strength. This is the reason why until now only a few German companies and institutions have taken seriously the implementation of the New Silk Road. Among them is Deutsche Bank, which has invested 3 billion EUR in AIIB; or German railways (Deutsche Bahn), which signed a contract to expand cooperation with Chinese state airlines in 2016. Also German transshipment centers such as Hamburg or Duisburg (DuisPort) expect new business opportunities due to the expansion of connections with sea and land routes created by the BRI.

However, research institutes and representatives of civil society argue that German-Chinese cooperation, even in the third markets (in Asia and Africa) is or will be problematic, because until now the initiative was not sufficiently balanced and did not have multilateral nature, so it will most likely lose acceptance in the destination countries. It is indicated that there are no knowledge exchange platforms that would allow the weaker countries to identify appropriate solutions, as well as set common

standards for tendering and financing projects and rules for their links to existing strategies (Wolff, 2017).

In fact, in the second phase there is a mixed orientation of social preferences towards the Belt and Road Initiative. Business-related institutes and companies emphasize the perspectives that this concept opens (especially in the Eurasian area) to German high-tech companies, specialist construction and logistics companies, and indicate broad sales opportunities in the European and Asian region. At the same time, they call for the opening of the EU internal market for Chinese investments to be conditional on the equal market opportunities for European companies in China because they have been insufficiently implemented so far, despite China's membership in the World Trade Organization (Majchrowska, 2014, pp. 206–215). Civil society organizations and research institutes criticize the insufficient participation of civic actors in the BRI target countries, which weakens the social, economic and environmental sustainability of this initiative.

Taking into account the position of the federal government towards the Belt and Road project, in the second phase, the Merkel's cabinet maintains its generally positive attitude towards the BRI and promotes the construction of the Asian Infrastructure Investment Bank – as the largest shareholder outside Asia, the Federal Republic supports the goals of sustainable development, which should be achieved by the bank through financing infrastructure and other production sectors. Representatives of the government are also in favor of linking the existing regional organizations and initiatives (e.g. BRI and Eurasian Economic Union) to achieve synergy in financing the infrastructural connection projects (Auswärtiges Amt, 2017a).

The federal government sees opportunities to cooperate with China primarily through partnership in the third countries. Large infrastructure projects require not only specialist knowledge that German companies have at their disposal, but also professional and independent risk assessment as well as active cooperation with existing institutions and financial organizations.

However, from the point of view of the federal government, over the past two years, it has become increasingly clear that Beijing is using its progressive investment activities not only in economic struggle, but also to exert political pressure and influence decisions on the EU member states as well as these aspiring to EU membership. This was particularly evident in the following cases: in summer 2016 Greece, Hungary and Croatia opposed the EU's common position calling on the Chinese government to comply with the decisions of the Permanent Court of Arbitration on Chinese territorial claims in the South China Sea (Gotev, 2016); in June 2017, a coalition of EU member states that has close investment relations with China (Greece, the Czech Republic, Portugal, Malta and Sweden) sought to prevent the introduction of stricter EU controls on foreign direct investment in Europe; in the same month Greece prevented the development of a common EU position on human rights violations in China⁴ (Müller, 2018).

⁴ Greece is increasingly supporting Chinese trade and investment because it faces the pressure of international creditors and, at the same time, can count on less support from the usual allies in Europe. In addition, China's largest shipping company, China COSCO Shipping, bought the majority stake in the Greek port of Piraeus in 2016.

The reaction of the federal government to these events left little scope for interpretation. Germany's main concerns regard firstly China's efforts to break the unity of the Eurozone, and secondly, the Chinese expectations of a possible disintegration of the Community, which will change the international political situation and strengthen the position of the PRC (Pepe, 2017). These fears were the main topic of a widely discussed statement of Foreign Minister Sigmar Gabriel, who during the conference of French ambassadors in Paris on 30th August 2017 said that EU members must conduct a common foreign policy towards China, otherwise "China will succeed in dividing Europe" (Gabriel, 2017). Gabriel argued that Beijing's cooperation with selected countries in Central and Eastern Europe as part of the Belt and Road Initiative is a threat to EU's unity and should therefore be countered. Referring to the multilateral cooperation agreement between the People's Republic of China and the CEE countries within the 16+1 format, the German politician warned about China's great influence on European Union's policy and argued that the New Silk Road project was "a huge geopolitical, cultural, economic and undoubtedly also a military challenge" and it cannot be compared with the standards and values represented by Berlin and Brussels, and therefore should be counteracted (Gabriel, 2017).

The BRI is to be the next step of the PRC towards economic integration with the European Union, because the existing export and investment economy model in China is running out, and the New Silk Road may be an ideal tool for restructuring the current development formula. Wanting to find an outlet for surplus production, China is trying to implement numerous foreign investments, which will transfer into a new political dimension of China's global position. On the other hand, because it is still difficult to determine the ultimate goal of the Chinese project, German government circles indicate that the issues of transparency of cooperation and sustainable development should be a key to the success of the initiative. Department of Asia and the Pacific in the Federal Ministry of Foreign Affairs, established in May 2017, emphasizes that Germany is determined to cooperate with other partners in implementing the New Silk Road project, but at the same time counts on the synergy effect between the EU and China. However, this objective cannot be achieved at all costs, because the EU is based on transparent rules and cannot afford to neglect issues such as environmental protection, health and safety or social standards (OAV, Ebbighausen, 2017). According to the approach of German politicians, the idea of BRI will be valuable when all projects implemented within its framework will serve a sustainable development strategy that takes into account important economic and social aspects.

Thus, the perception of growing Chinese power is becoming more and more skeptical in the Federal Republic – it was so throughout the 2017, when the Vice-Chancellor and Foreign Minister S. Gabriel emphasized the need to create a common EU foreign policy towards China in his August-speech, what he also highlighted in the *exposé* entitled "Europe in an uncomfortable world" (*Europa in einer unbequemeren Welt*), presented on 5th December 2017, when he said that the Belt and Road Initiative is a geostrategic idea that makes China enforce its vision of international order (Auswärtiges Amt, 2017b). At the same time, Chancellor A. Merkel became more and more distrustful, what was exemplified by her strong support for the amendment of the Federal Trade Regulation in July 2017, which hinders the acquisition of German companies operating in the know-how

sector by foreign enterprises (BMW, 2017), as well as her critical opinions expressed on the 16+1 project, which is perceived in Berlin as a way of securing more Chinese investments in Europe and its wider neighborhood (Escritt, 2018).

This position did not change when, in March 2018, Angela Merkel took up the role of the German head of government for the fourth time. Likewise, the new Foreign Minister, Heiko Maas, believes that in troubled times Germany must assume greater responsibility for international politics, although he emphasizes that it should not overestimate its capabilities. Regarding China, Maas draws attention to the dialogue on human rights – as the Minister of Justice in the previous government, Maas has repeatedly emphasized the issue of non-respect of personal freedoms in China, hence it may be assumed that also as the head of diplomacy he will put a special emphasis on the issue of the rule of law (*Rechtsstaatsdialog*), which was introduced in German-Chinese relations in 2000. Although during the first meeting of the German Minister of Foreign Affairs with the head of the Chinese diplomacy Wang Yi in Berlin on 31st May 2018, both politicians discussed primarily the current international situation and economic affairs (i.a. the Korean Peninsula, Iran's issue, the protectionist policy of President D. Trump) (Auswärtiges Amt, 2018).

Also during the last, eleventh since taking the Chancellor's office, Merkel's visit to China (24–25th May 2018), the German head of government declared that both countries should intensify the cooperation at all levels and work on a “multilateral global system” based on supporting global free trade and seeking international solutions in crisis situations. During the meeting with President Xi, Merkel insisted on guaranteeing equal market access for German companies in China and emphasized that bilateral talks are used to identify problems and possibilities of solving them in areas such as technical development or cooperation in the field of finance and insurance (Bundesregierung, 2018).

To recapitulate, German foreign policy in the second phase indicates the following model: the increase of direct influence of the Chinese initiative on the preferences of many political, economic and civil society entities leads to a much stronger political reaction – Germany's accession to AIIB meant compatibility with the common German-Chinese economic and development policy interests in third countries (especially in Asia and Europe), while the demand for a single European policy towards the PRC by the Federal Minister of Foreign Affairs and the critical reaction of Chancellor Merkel, meant a lack of consensus on the political concepts presented by Berlin and Beijing, and different perception of shaping and coordinating EU internal policy. At the same time, with the establishment of the EU-China Connectivity Platform and with the conduction of in-depth intergovernmental dialogue, it becomes clear from a liberal point of view that both partners try to bring the process of shaping interests closer together through institutionalized policy coordination.

Conclusion

The analysis implies that Germany – through close cooperation with the PRC – wants to strive to maximize the benefits of the Belt and Road Initiative based on the synergy effect. It is also the declared position of China, which describes the BRI as an

opportunity to build prosperity in Asia, the Middle East and Europe in accordance with the “win-win” principle.

For this purpose, Berlin can pursue the objectives of its international policy towards Beijing on several levels:

- 1) by supporting the involvement of German and European small and medium-sized enterprises in the process of developing the Belt and Road project, which could lead to a decrease in distrust in bi- and multilateral cooperation;
- 2) by coordinating the establishment of a committee regulating cross-border cooperation between China and the European Union and piloting projects aimed at creating a tripartite shareholding model (PRC, EU, non-EU-States) – in this way, an advanced German-Chinese cooperation could be implemented on the third-party markets;
- 3) by strengthening the dialogue within the EU-China Connectivity Platform and engaging in the emergence of a new form of cooperation, connecting both countries of the region, China and EU institutions, and supporting the creation of tripartite investment opportunities in selected areas.

Taking into account the perspective of the liberal theory in foreign policy, it should be noted that Germany’s reaction to the New Silk Road cannot be adequately explained by power politics or the geo-economic approach. On the contrary, German political behavior especially in the second phase shows a dependence on social preferences, media reports and substantive analyses prepared by non-state actors.

For this reason, the liberal interpretation of Germany’s ambivalent response is more convincing and empirically more credible than the political alternatives presented by realist theories – no other non-Asian country supported the construction of the Asian Infrastructure Investment Bank so strongly as Germany did, and no other European Union’s country criticized the Chinese influence for internal voting processes in the Community as clearly as the Federal Republic. Conflicts between states are, from a liberal perspective, inevitable and they occur everywhere where the incompatibility of interests is so great that even institutionalized policy coordination – even through the EU-China Connectivity Platform – is not able to mitigate them. To avoid these conflicts, significant structural changes would have to be made on both sides, which would include the evolution of the Chinese investment approach in Europe (abandoning the dominant position of state-owned enterprises in business), but also the transformation of German interests in Central and Eastern Europe. Such changes are difficult to make in the near future, what leads to the conclusion that the ambivalent attitude of the Federal Republic of Germany will be continued and possibly strengthened or weakened, depending on political and social needs, requirements and expectations.

Bibliography

AIIB (2015), “*Articles of Agreement – AIIB*,” *Asian Infrastructure Investment Bank*.

Auswärtiges Amt (2017a), “*Eurasische Konnektivität*”: *Regionale Botschafterkonferenz im Auswärtigen Amt*, 28.06.2017, <https://www.auswaertiges-amt.de/de/aussenpolitik/regionaleschwerpunkte/asien/170622-eurasische-boko/290956>, 20.02.2018.

- Auswärtiges Amt (2017b), *Europa in einer unbequemeren Welt. Warum Europa eine neue Außenpolitik braucht – Rede von Außenminister Gabriel beim Forum Außenpolitik*, <https://www.auswaertiges-amt.de/de/newsroom/berliner-forum-aussenpolitik/746464>, 10.12.2017.
- Auswärtiges Amt (2018), *Protektionismus und Abschottung dürfen nicht die Oberhand gewinnen*, 31.05.2018, <https://www.auswaertiges-amt.de/de/aussenpolitik/laender/china-node/maas-china-welthandel-/2099996>, 10.06.2018.
- BDI (2017), *„Wir wollen das China sich öffnet.“* BDI-Agenda 2017/06, 07.06.2017, <https://bdi.eu/newsletter/agenda/issue-2017-06-17/wir-wollen-nicht-dass-europa-sich-abschottet-wir-wollen-dass-china-sich-oeffnet>, 30.05.2018.
- Beijing Rundschau (2015), *Chronik März 2015*, http://german.beijingreview.com.cn/Dossiers/ydyl/Chronik/201704/t20170425_800094632.html, 25.06.2018.
- Bērziņa-Čerenkova U. A. (2016), *BRI Instead of OBOR – China Edits the English Name of its Most Ambitious International Project*, <http://www.lai.lv/viedokli/bri-instead-of-obor-china-edits-the-english-name-of-its-most-ambitious-international-project-53>, 28.02.2018.
- BMWi (2017), *Verordnung der Bundesregierung. Neunte Verordnung zur Änderung der Außenwirtschaftsverordnung*, Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, <http://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Pressemitteilungen/2017/20170712-zypries-besserer-schutz-bei-firmenuebernahmen.html>, 20.12.2018.
- Brummer K., Oppermann K. (2014), *Außenpolitikanalyse*, München, Oldenbourg.
- Bundesregierung (2014), *Aktionsrahmen für die deutsch-chinesische Zusammenarbeit: „Innovation gemeinsam gestalten!“*, Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, 10.10.2014, http://www.bundesregierung.de/Content/DE/_Anlagen/2014/10/2014-10-10-aktionsrahmen-dt-chin.pdf?__blob=publicationFile&v=1, 17.03.2018.
- Bundesregierung (2018), *Pressestatement von Bundeskanzlerin Merkel zum Abschluss der Reise nach China*, 25.05.2018, <https://www.bundesregierung.de/Content/DE/Mitschrift/Pressekonferenzen/2018/05/2018-05-25-merkel-statement-shenzhen.html>, 10.06.2018.
- Campbell C. (2017), *China Says It's Building the New Silk Road. Here Are Five Things to Know Ahead of a Key Summit*, 12.05.2017, <http://time.com/4776845/china-xi-jinping-belt-road-initiative-obor/>, 28.02.2018.
- Cnotka D. (2014), *Großer Bahnhof für Xi Jinping*, „Westdeutsche Allgemeine Zeitung“, 31.03.2014, <https://www.waz.de/staedte/duisburg/grosser-bahnhof-fuer-xi-jinping-id9184012.html>, 15.03.2018.
- Dams J., Grabitz I. (2018), *Deutschland wird zwischen zwei Giganten zerrieben*, „Die Welt“, 03.03.2018.
- Deutsche Welle (2017), *Was bringt Chinas Neue Seidenstraße?*, 17.11.2017, <http://www.dw.com/de/was-bringt-chinas-neue-seidenstra%C3%9Fe/a-41421445>, 20.02.2018.
- Deutsche Welle (2018), *Schwelende Handelskonflikte verunsichern Unternehmer*, 25.06.2018, <https://www.dw.com/de/schwelende-handelskonflikte-verunsichern-unternehmer/a-44378746>, 27.06.2018.
- dpa (2016), *Chinesen starten größte Übernahme in Deutschland*, „Der Spiegel“, 4.02.2016, <http://www.spiegel.de/wirtschaft/unternehmen/ew-chinesen-kaufen-deutschen-abfallkonzern-a-1075662.html>, 23.06.2018.
- Escritt T. (2018), *China Investment Must Not Undermine EU Joint Policy, Warns Merkel*, <https://www.nytimes.com/reuters/2018/02/27/business/27reuters-china-europe-merkel.html>, 20.04.2018.
- EY (2018), *Chinesische Unternehmenskäufe in Europa. Eine Analyse von M&A-Deals 2006–2017*, Januar.
- Gabriel S. (2017), *Rede des Bundesministers des Auswärtigen, Sigmar Gabriel, bei der 25. französischen Botschafterkonferenz am 30. August 2017 in Paris*, „Bulletin der Bundesregierung“, no. 91–1, 6.09.2017.

- Gaspers J., Lang B. (2016), *Germany and the Belt and Road Initiative: Tackling Geopolitical Implications through Multilateral frameworks*, in: *Europe and China's New Silk Roads*, eds. van der Putten et al., ETNC Report, December.
- Ghiasy R., Zhou J. (2017), *The Silk Road Economic Belt. Considering security implications and EU-China cooperation prospect*, SIPRI, <https://www.sipri.org/sites/default/files/The-Silk-Road-Economic-Belt.pdf>, 20.02.2018.
- Godehardt N. (2014), *Chinas »neue« Seidenstraßeninitiative Regionale Nachbarschaft als Kern der chinesischen Außenpolitik unter Xi Jinping*, SWP, https://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/studien/2014_S09_gdh.pdf, 12.03.2018.
- Godehardt N. (2016), *No End of History. A Chinese Alternative Concept of International Order?*, SWP, https://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/research_papers/2016RP02_gdh.pdf, 12.03.2018.
- Gotev G. (2016), *EU unable to adopt statement upholding South China Sea ruling*, 14.07.2016, <http://www.euractiv.com/section/global-europe/news/eu-unable-to-adopt-statement-upholding-south-china-sea-ruling/>, 20.02.2018.
- Hanemann T., Huotari M. (2017), *Record Flows and Growing Imbalances. Chinese Investment in Europe in 2016*, MERICS Papers on China, no. 3.
- Harnisch S. (2009), *German Politics Lecture: The politics of domestication: A New Paradigm in German foreign policy*, "German Politics," no. 18/4.
- Harnisch S. (2017), *Deutschlands Politik gegenüber der Belt-and-Road-Initiative der Volksrepublik China 2013–2018*, Beitrag für die Zeitschrift "Asien" der Deutschen Gesellschaft für Asienkunde, e.V.
- Harnisch S. (2006), *Internationale Politik und Verfassung. Zur Domestizierung des sicherheits- und europapolitischen Prozesses der Bundesrepublik Deutschland*, Baden-Baden.
- Huawei (Hrsg. in Zusammenarbeit mit dem GIGA und TNS Emnid) (2014), *Deutschland und China – Wahrnehmung und Realität. Die Huawei-Studie 2014*, <http://www.huawei-studie.de/downloads/Huawei-Studie-2014-DE.pdf>, 15.11.2017.
- Huawei (Hrsg. in Zusammenarbeit mit dem GIGA, Universität Duisburg-Essen und TNS Emnid) (2016), *Deutschland und China – Wahrnehmung und Realität, Die Huawei-Studie 2016*, <http://www.huawei-studie.de/downloads/Huawei-Studie-2016-DE.pdf>, 20.02.2018.
- Kundnani H. (2011), *Germany as a Geo-economic Power*, "The Washington Quarterly," Summer.
- Lu F., Anchetta A. (2015), *Taicang promotes the Belt and Road Initiative*, 03.06.2015, China Daily, http://www.chinadaily.com.cn/regional/2015-06/03/content_20902044_2.htm, 15.03.2018.
- Majchrowska E. (2014), *Wpływ członkostwa w WTO na handel zagraniczny Chin. Implikacje dla gospodarki światowej*, Kraków.
- Makocki M. (2017), *China in the Balkans: The Battle of Principles*, European Council on Foreign Relations, http://www.ecfr.eu/article/commentary_china_in_the_balkans_the_battle_of_principles_721, 12.02.2018.
- Merkel A. (2015), *Rede von Bundeskanzlerin Merkel beim Bergedorfer Gesprächskreis am 29. Oktober 2015*, 29.10.2015, <https://www.bundesregierung.de/Content/DE/Rede/2015/10/2015-10-29-rede-merkel-bergedorfer-gespraechskreis.html>, 30.02.2018.
- Miller T. (2017), *China's Asian Dream: Empire Building along the New Silk Road*, London.
- Moravcsik A. (1997), *Taking Preferences Seriously: A Liberal Theory of International Politics*, "International Organization," no. 51, Autumn.
- Moravcsik A. (2008), *The New Liberalism*, in: *The Oxford Handbook of International Relations*, eds. C. Reus-Smit, D. Snidal, New York, Oxford.
- Müller P. (2018), *Neue Studie: Wie China die EU unterwandert*, "Der Spiegel," 3.02.2018, <http://www.spiegel.de/spiegel/europaeische-union-eine-studie-zeigt-wie-china-die-cu-unterwandert-a-1191056.html>, 17.03.2018.

- OAV, Ebbighausen R. (2017), *Die deutsche Sicht auf Chinas Seidenstraße*, <https://www.oav.de/ueberuns/oav-pressespiegel/pressebericht-lesen/die-deutsche-sicht-auf-chinas-seidenstrasse.html>, 17.04.2018.
- Pendrakowska P., Bachulska A. (2017), *Forum Pasa i Szlaku w kontekście międzynarodowym*, "Analiza Centrum Studiów Polska-Azja," no. 12, 27.05.2017, <http://www.polska-azja.pl/analiza-cspa-12-forum-pasa-i-szlaku-w-kontekście-międzynarodowym/>, 23.06.2018.
- Pepe J. M. (2017), *China's Inroads into Central, Eastern and South Eastern Europe. Regional and Global Implications for Germany and the EU*, "DGAP Analyse," no. 3.
- Popławski K. (2017), *Kapitał ma narodowość: obawy w Niemczech wobec chińskich inwestycji*, "Komentarze OSW," no. 230.
- Przychodniak M. (2017), *Inicjatywa 16+1 i wyzwania dla współpracy Chin z Europą Środkowo-Wschodnią*, "Biuletyn PISM," no. 121, 5.12.2017, <https://www.pism.pl/publikacje/biuletyn/nr-121-1563>, 23.06.2018.
- Reuters (2016), *Germany stalls Osram unit sale to Chinese buyers*, 27.10.2016, <https://de.reuters.com/article/osram-licht-ma-idUKL8N1CX72E?type=companyNews>, 12.06.2018.
- Risse-Kappen T. (1991), *Public Opinion, Domestic Structure, and Foreign Policy in Liberal Democracies*, "World Politics," no. 43/4.
- Rudolf M. (2015), *Häfen, Bahnen, Pipelines*, "Internationale Politik," no. 63/3.
- Schiek S. (2017), *Bewegung auf der Seidenstraße. Chinas Belt and Road-Initiative als Anreiz für zwischenstaatliche Kooperation und Reformen an Zentralasiens Grenzen*, SWP, https://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/studien/2017S16_ses.pdf, 20.02.2018.
- Schüller M., Schüler-Zhou Y. (2015), *Chinas Seidenstraßen-Initiative trifft auf transeuropäische Infrastrukturpolitik*, "GIGA-Focus," no. 8, https://www.giga-hamburg.de/de/system/files/publications/gf_asien_1508_0.pdf, 20.03.2018.
- Stanzel A. (2016), *China's Investment in Influence: The Future of 16+1 Cooperation*, *China Analysis*, European Council on Foreign Relations, http://www.ecfr.eu/page/-/China_Analysis_Sixteen_Plus_One.pdf, 12.02.2018.
- Wolff P. (2017), *Chinas Seidenstraßen-Initiative in der Sackgasse?*, 19.05.2017, <https://bonnsustainabilityportal.de/de/2017/05/wolff-peter-die-is-chinas-silk-road-initiative-at-a-dead-end/>, 20.05.2018.
- Wübbecke J., Meissner M., Zenglein M. J., Ives J., Conrad B. (2016), *Made in China 2025: The making of a high-tech superpower and consequences for industrial countries*, Mercator Institute of China Studies, December, no. 2, <https://www.merics.org/index.php/en/papers-on-china/made-china-2025>, 20.05.2018.

Summary

The People's Republic of China has achieved the position of one of the major players in the international arena and is boldly pursuing the policy of foreign expansion. Its basic instrument is the Belt and Road Initiative (BRI), which in recent years has been one of the most important projects of the Chinese authorities, assuming the intensification of economic cooperation and cultural exchange of countries along the New Silk Road. Germany, the EU leading state and China's crucial partner in Europe, is a strong supporter of the Belt and Road Initiative. However, as the concept of BRI involves the member states of the European Union, it also requires a strong reaction from the Community. And although the EU's relations with the PRC are in the economic interest of all its member states, they have not been without complications in recent years.

The paper examines the importance of societal preferences and attitudes of the Federal Republic of Germany towards the Belt and Road Initiative since 2013 by using the liberal explana-

tory approach. The aim of the paper is to analyse the German response to the Silk Road project in two distinct phases: the first one (2013–2016) and the second phase (2016–). Moreover the article will try to identify the problems that exist in relations between the European Union and China, with particular emphasis on the relations between the People's Republic of China and the Federal Republic of Germany. A short theoretical conclusion as well as political recommendations conclude the analysis.

Key words: Germany, China, cooperation, Belt and Road Initiative, New Silk Road

Chińska Inicjatywa Pasa i Szlaku – perspektywa Republiki Federalnej Niemiec

Streszczenie

Chińska Republika Ludowa osiągnęła pozycję jednego z głównych graczy na arenie międzynarodowej i odważnie realizuje politykę ekspansji zagranicznej. Jej podstawowym instrumentem jest inicjatywa Pasa i Szlaku (*Belt and Road Initiative*, BRI), która w ostatnich latach jest jednym z najważniejszych projektów chińskich władz, zakładającym zintensyfikowanie współpracy gospodarczej i wymianę kulturalną krajów wzdłuż Nowego Jedwabnego Szlaku. Niemcy, czołowe państwo UE i kluczowy partner Chin w Europie, są silnym zwolennikiem inicjatywy BRI. Ponieważ jednak koncepcja ta obejmuje państwa członkowskie Unii Europejskiej, wymaga również silnej reakcji ze strony Wspólnoty. I chociaż stosunki UE z ChRL leżą w interesie gospodarczym wszystkich jej państw członkowskich, w ostatnich latach nie były one wolne od komplikacji.

Artykuł analizuje znaczenie społecznego postrzegania i postaw aktorów państwowych Republiki Federalnej Niemiec wobec projektu Pasa i Szlaku od 2013 r., stosując liberalne podejście wyjaśniające. Celem artykułu jest przeanalizowanie reakcji Niemiec na inicjatywę Nowego Jedwabnego Szlaku w dwóch różnych fazach: pierwszej (2013–2016) i drugiej fazie (2016–), w której wypracowano model współpracy i świadomość występujących konfliktów. Ponadto artykuł próbuje zidentyfikować problemy istniejące w stosunkach między Unią Europejską a Chinami, ze szczególnym naciskiem na stosunki między Chińską Republiką Ludową a Republiką Federalną Niemiec. Analizę kończą krótki wniosek teoretyczny oraz rekomendacje polityczne.

Słowa kluczowe: Niemcy, Chiny, współpraca, Inicjatywa Pasa i Szlaku, Nowy Jedwabny Szlak

BOGDAN KOSZEL

Adam Mickiewicz University in Poznań
ORCID: 0000-0002-7118-3057

DOI : 10.14746/rie.2018.12.7

The role of the Bundestag in shaping the European policy of reunited Germany¹

Following the reunification of Germany, the first parliamentary elections attended by the citizens of the former German Democratic Republic were held on December 2, 1990. However, this did not lead to any major shifts in the German political scene and power remained in the hands of the CDU/CSU-FDP coalition and Chancellor Helmut Kohl. Although the circumstances had changed, Germany's European policy continued as before and the previous role of the parliament in shaping the state's foreign policy was maintained. Members of the German Bundestag and representatives of the Federal Council (*Bundesrat*) exercise parliamentary control over the government's European policy, and the government should take their demands into account in its activities in the European Union. This requirement is set forth in Article 23 of the German Constitution, reading as follows: "The Bundestag and, through the Bundesrat, the Länder [represented by the Federal Council] shall participate in matters concerning the European Union. The Federal Government shall keep the Bundestag and the Bundesrat informed, comprehensively and at the earliest possible time" (Paragraph 2). "Before participating in legislative acts of the European Union, the Federal Government shall provide the Bundestag with an opportunity to state its position. The Federal Government shall take the position of the Bundestag into account during the negotiations" (Paragraph 3) (*Ustawa Zasadnicza*, 2007, p. 99).² In addition, the Lisbon Treaty gave more power to national parliaments by authorizing them to verify the principle of subsidiarity, to participate in treaty amendment procedures, to build "the area of freedom, security and justice" of the EU and to access information and draft legal acts of the EU institutions (Article 8c., *Traktat z Lizbony*, 2009).

In Germany, it has become customary for the Chancellor to present the government's position and German postulates to the Bundestag, usually before the more important meetings of the European Council. The Chancellor's presentation is then discussed by the MPs and, after a vote, the Chancellor goes to Brussels with the position thus adopted (or modified). In this way, the public is kept informed of the government's decisions on European affairs, as parliamentary sessions are broadcast live by the state television.

The first serious problems with the European policy of reunited Germany could already be observed in the Bundestag after the signing of the Maastricht Treaty, one of

¹ Paper written within an NCN research grant "The role of Germany in the European Union's decision-making processes in the 21st century." UMO-2014/15/B/HS5/00723.

² For more information about the role of the Bundesrat and the *Länder* in formulating this policy, see Suszycka-Jasch and Jasch, *The participation of the German Länder in formulating German EU-policy*, "German Law Journal" 2009, vol. 10, pp. 1215–1256.

the milestones of European integration. The Treaty establishing the European Union, signed on February 7, 1992, required ratification by the European Parliament and the member states, either through a parliamentary path or, as in the case of France or Denmark, through a referendum. Germany, in the absence of any profound social divisions on European issues, opted for a parliamentary solution. Consequently, on December 2, 1992 the Bundestag adopted the Maastricht Treaty without much discussion and by an overwhelming majority of 543 votes in its favor, 17 votes against it, and 8 votes abstaining. The Bundesrat gave its acceptance on December 18, 1992, with all the *Länder* voting for the Treaty. Later that month, however, five complaints were quite unexpectedly submitted to the Federal Constitutional Court in Karlsruhe, challenging the ratification act on the grounds of its alleged incompatibility with the German Basic Law. Representatives of these groups, Manfred Brunner, Karl Albrecht Schachtschneider, Hans-Christian Ströbele and Ulrich K. Preuß accused the government and parliament of agreeing to the transfer of German sovereignty to supranational bodies, which purportedly deprived the Bundestag of its power and was contrary to the principles of democracy. The transfer of powers to supranational organizations was allegedly a violation of the Basic Law, since decisions on such vital matters as sovereignty should be taken in Germany and not on the European level. Federal President Johannes Rau explained to the Federal Constitutional Court that he would only sign the ratification if the Court did not uphold the complaints (Bryde, 1993, p. 37).

It was not until October 12, 1993 that the Second Senate of the Federal Constitutional Court issued its long-awaited ruling on the Maastricht Treaty. Out of the five complaints referred to in the ruling, four did not pass the admissibility test and were dismissed. Only the complaint by Manfred Brunner, former Head of Cabinet of EC Commissioner Martin Bangemann, was declared formally admissible, but it was then rejected for lack of grounds (Winkelmann, 1994).

The activities of the Bundestag in the 1990s and in the early 21st century had a huge impact on the development of German defense policy, and thus had a direct impact on the overall shape and effectiveness of the EU's Common Foreign and Security Policy and the Common Security and Defense Policy.

From 1993, Chancellor Kohl's government tried to push through a parliamentary law that would make it possible to amend the Basic Law and allow Bundeswehr soldiers to participate in international armed forces. However, those efforts came up against strong resistance from the opposing SPD, which did not accept the participation of German troops in any peace-making operations and only tolerated peace-keeping ones, as long as they were based on a specific UN mandate (Diehl, 1994, p. 445).

On July 12, 1994, the ruling of the Second Chamber of the Constitutional Court created a constitutional and legal basis for the use of the German armed forces abroad. The parties of the ruling CDU/CSU-FDP coalition, constantly under fire from their western allies, decided to increase the Bundeswehr's participation in peace-keeping operations in former Yugoslavia. Wolfgang Schäuble, head of the CDU/CSU parliamentary faction, was supposed to say publicly that "now we will certainly use more than just a checkbook." The Court's ruling finally put an end to speculations about the admissibility, competences and limits of Germany's active foreign and security policy. The Federal Republic was formally 'allowed' to fulfill the obligation guaranteed in the

preamble to the Basic Law towards NATO and the European Union, i.e. “to promote world peace as an equal partner in a united Europe.” The parliament’s approval of such military operations was treated by the judges as a *sine qua non* condition for any political decision to deploy the Bundeswehr outside the scope of NATO operations (Urteil, 1994, p. 5).

The Court’s verdict of July 12, 1994 allowed the Bundeswehr to participate in peacekeeping operations not only as part of peace missions of the Blue Helmets but also in NATO combat operations, provided that each time a decision in favor of such actions was taken by a simple majority of the Bundestag. This definitively put an end to the long-standing dispute in Germany over the constitutional and legal basis for the use of German armed forces outside Germany. The parties of the ruling CDU/CSU-FDP coalition, accused of inaction and under fire from their western allies, decided to increase the Bundeswehr’s participation in peacekeeping operations in former Yugoslavia (*Balkan*, 1994).

The assertive foreign and European policy of the Schröder/Fischer government (1998–2005), characterized by prioritizing German national interests, resulted in Berlin’s refusal to participate in the anti-Iraq operation orchestrated and conducted by the United States in April 2003. As a result of the ensuing public debate, on March 18, 2005 the Bundestag adopted another Law on the Participation of the Parliament in Decisions on the Deployment of Armed Forces Abroad. Only those missions in which Bundeswehr soldiers would be involved in armed activities would require the Bundestag’s consent. This did not apply to humanitarian, rescue and peace-keeping (policing) missions. The procedure required the Federal Government to send a request to the Bundestag for approval for the deployment of the armed forces, in good time before the start of the mission. It was specified that such a request should specify the task of the mission, its application, legal basis, the number of soldiers required, the possibility of using the armed forces, the planned duration of the mission and the estimated costs of the expedition of German soldiers (*Gesetz über die parlamentarische Beteiligung*, 2005).

The Bundestag’s influence on European politics was most evident after the adoption of the Lisbon Treaty. After the end of the Portuguese Presidency, crowned by the signing of the Lisbon Treaty on December 13, 2007, the process of the Treaty’s ratification by the European Parliament and the member states of the European Union began. On April 24, 2008 the Bundestag ratified the Lisbon Treaty in a landslide vote, as the coalition parties and most of the opposition voted in favor of the Lisbon Treaty. Angelica Schwall-Düren, Vice-Chairwoman of the SPD parliamentary group in the Bundestag, and Volker Kauder, head of the CDU/CSU group, were in favor of rapid ratification of the Treaty, saying that it “strengthened democracy” in the EU and made it more “specific.” 515 MPs supported the ratification of the Treaty. 58 MPs from *Die Linke* (The Left) voted against, and its leader Lothar Bisky criticized the Lisbon Treaty as being a virtual copy of the rejected European Constitution. *Die Linke* was also in favor of holding a referendum on the Treaty’s ratification (*Bundestag ratifiziert EU-Reformvertrag*, 2008).

The Bundesrat vote took place on May 23, 2008. The Lisbon Treaty was supported by 15 of the 16 *Länder* of Germany, with Klaus Wowereit, the mayor of Berlin (SPD),

abstaining in the wake of Berlin SPD's conflict with its coalition partners (the post-communist Left), who rejected the Lisbon Treaty, considering it a manifestation of "neoliberalism and militarism." Immediately after the vote, Peter Gauweiler, a Bavarian Christian Democrat politician (CSU), and Dieter Dehm, a left-wing MP, challenged the new treaty before the Constitutional Court in Karlsruhe, claiming that the document was undemocratic, threatened Germany's sovereignty and weakened the role of national parliaments. Mr. Dehm also spoke about "militarization of the European Union" following the adoption of CSDP-related provisions in the Treaty (Fahrn 2008; Volksabstimmung 2008) (Fahrn, 2008; *Volksabstimmung*, 2008).

Federal President Horst Köhler approved the content of the Lisbon Treaty, but, as previously announced, refrained from signing the instrument of ratification until the ruling of the Constitutional Court. The case became even more complicated in January 2009, when the Court received another complaint against the ratification of the Lisbon Treaty, submitted by Dieter Spethmann, a former management board member of Thyssen AG, Franz Ludwig Graf Stauffenberg, a former MEP from the CSU, Joachim Starbatty, a business expert, and Markus Kerber, a law professor from Berlin. They claimed that the government, by ratifying the Lisbon Treaty, would violate the Constitution, thus posing a threat to financial stability. In their opinion, the expectations of the Constitutional Court regarding European integration expressed in the 1993 judgment on the Maastricht Treaty (which consequently allowed the introduction of the euro) had proven false. The EU was in constant breach of the Stability and Growth Pact, the European Commission exceeded its mandate and the distribution of rights was not transparent (Wefing, 2009). Much to the dissatisfaction of Chancellor Merkel, the whole procedure was delayed because both complaints had to be dealt with separately.

On June 30, 2009, the Federal Constitutional Court in Karlsruhe ruled that the Lisbon Treaty was in keeping with the German Constitution. At the same time, it added that the role of the Bundestag and the Bundesrat in the European Union had to be strengthened. Referring to its earlier ruling of October 12, 1993 on the Maastricht Treaty, the Court stated that the European Union, while possessing a legal personality, remains a "union of states" (*Staatenverbund*), but is in no way a federation. According to this interpretation, the term "interlinked states" means "a close and lasting bond between sovereign states" (*enge auf Dauer angelegte Verbindung souverän bleibende Staaten*), which exercises public power on the basis of the treaties and whose system is determined solely by the EU member states. "The peoples" living in the member states remain the stakeholders in the process of democratic legitimization of the European Union. In the ruling of the Federal Constitutional Court, the European Union is no longer an 'ordinary' "union of states" (*Staatenverband*), but it not yet a "federal state" (*Bundesstaat*). The EU does not have its own "state sovereignty" (*souveräne Eigenstaatlichkeit*), which only member states have. The Court pointed out that the European Union has only the authority allowed by its member states, by virtue of the treaties approved by national parliaments. The sovereignty of the member states is safeguarded, *inter alia*, by the principle of conferred powers. As aptly noted by Janusz J. Węc, a political scientist from Cracow, "member states continue to be 'the rulers of treaties' and the European Union has not acquired the competency to establish its own competencies" (Węc, 2011, p. 119).

The Federal Constitutional Court stated that the European Union was a union of sovereign states, rather than a federation. If Germany wanted to become a part of a European federation, then – according to Article 146 of the German Constitution – the nation would have to decide on this in a referendum, after a new German constitution was created to allow it.

In a reassuring tone, the Constitutional Court explained that, although the Lisbon Treaty marks the beginning of a new phase of European integration, the Federal Republic would not lose its sovereignty after its entry into force and would continue to be an entity recognized by international law. The existing state system was guarded by the current Basic Law, which prevented the formation of a federation that the German people could join. If such a concept of a European federation were to emerge in the future, the German nation (sovereign) – as mentioned above – would have to express its will, and the German Constitution would have to be changed (*ibid.*).

In accordance with the Court's ruling, the Bundestag would, among other things, give its consent to the transfer of competencies to the EU in areas such as criminal law, defense policy, environmental protection, cross-border aspects of family law, labor law and social matters, as well as to the application of the so-called flexibility clause, which gives the EU the right to take action in areas not provided for in the Treaty (*Gesetz über die Wahrnehmung*, 2009).

The judges expressed concerns that the ongoing process of giving additional competencies to EU bodies would reduce German sovereignty. Thus, as already mentioned, they indirectly stated that the creation of a federation of EU member states would be contrary to the German Basic Law. These issues were to be set forth in an amendment to the new Competencies Act at the end of August 2009, even before Bundestag elections. Until then, President Köhler was unable to sign the ratification act (Jungholt, 2009).

Not without some delay, on September 8, 2009, the Bundestag passed the Competencies Act. The new law, supported by all parties except the post-communist Left, strengthened the influence of the Bundestag and the Bundesrat in matters relating to the European Union.

The other member states were notified that Germany was bound by a judgment of the Constitutional Court on the new EU treaty. The measure also met the expectations of the Bavarian CSU, which demanded that the Bundestag adopt an additional resolution stating that the Lisbon Treaty would be applied in Germany in accordance with the Court's interpretation. However, the other parties did not support this proposal. The competencies laws accompanying the ratification of the Lisbon Treaty consisted of the following five Acts:

- Act Extending and Strengthening the Rights of the Bundestag and the Bundesrat in Matters Concerning the European Union (*Gesetz über die Ausweitung und Stärkung der Rechte des Bundestages und des Bundesrates in Angelegenheiten der Europäischen Union*);
- new Act on the Responsibility for Integration (*Gesetz über die Wahrnehmung der Integrationsverantwortung des Bundestages und des Bundesrates in Angelegenheiten der Europäischen Union*);
- Act Amending the Basic Law on the Ratification of the Lisbon Treaty (*Gesetz zur Umsetzung der Grundgesetzänderungen für die Ratifizierung des Vertrags von Lissabon*);

- Act Amending the Act on Cooperation between the Federal Government and the Bundestag in EU matters (*Gesetz über die Zusammenarbeit von Bundesregierung und Deutschem Bundestag in Angelegenheiten der Europäischen Union*);
- Act Amending the Act on Cooperation between the Federation and the Länder on European Union Matters (*Gesetz über die Zusammenarbeit von Bund und Ländern in Angelegenheiten der Europäischen Union*).³

Although 446 MPs voted in favor of the laws and only 46 MPs, mainly from the *Die Linke* party, were against it, it was not all as harmonious as it might appear at first glance. CSU leader Horst Seehofer unexpectedly submitted a list of 14 demands and objections. Among other things, he demanded national referendums on “important European issues” that would be binding on the government. He also demanded the monitoring of European law by the German Constitutional Court. After the adoption of the laws by the Bundestag, the Bundesrat approved them on September 18, following which they were finally signed by President Horst Köhler (bart, 2009).

The adopted laws significantly strengthened the influence of the German Parliament over the European policy of the government. For instance, the Bundestag was to be notified quickly and comprehensively by the Cabinet of the EU’s decisions. The notification should include information on the position of the Federal Government, preparations for and conduct of discussions in the EU’s institutions, comments by the European Parliament, the European Commission and other EU member states and the decisions taken. This was also to apply to all preparatory committees and working groups. The obligation to provide information also applies to the preparation and proceedings of informal meetings of ministers of the euro summit, the Eurogroup and similar institutions (*Gesetz über die Zusammenarbeit*, 2013). The parliament’s consent was necessary in the event of transferring federal competencies in certain areas to the EU institutions. The newly adopted laws did not only confer veto rights to the Bundestag, but the German government also undertook to keep the parliament fully informed about the plans and intentions of its European policy. In addition, the Bundestag had to authorize the opening of negotiations with new membership candidates and the negotiation of new treaties. The Bundestag gained the power to order the government to bring an action before the Court of Justice of the European Union if it transpired that the Union was interfering with Germany’s internal affairs. The law on responsibility for integration provided for two types of cooperation right; first, it specified the right of participation, which the Federal Constitutional Court formulated pursuant to the Basic Law according to the principle of ‘responsibility for integration.’ In addition, the law changed the rights of national parliaments resulting from the Lisbon Treaty, which had a direct impact at the European level. Regulations such as, for example, the right to

³ *Gesetz über die Ausweitung und Stärkung der Rechte des Bundestages und des Bundesrates in Angelegenheiten der Europäischen Union vom 22.09.2009*, <https://www.buzer.de/gesetz/9032/index.htm>; *Gesetz über die Wahrnehmung; Gesetz zur Umsetzung der Grundgesetzänderungen für die Ratifizierung des Vertrags von Lissabon vom 1.Dezember 2009*, dipbt.bundestag.de/doc/btd/16/139/1613924.pdf; *Gesetz über die Zusammenarbeit von Bundesregierung und Deutschem Bundestag in Angelegenheiten der Europäischen Union*, Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz, 4.07.2013, http://www.gesetze-im-internet.de/euzbbg_2013/BJNR21700013.html; *Gesetz über die Zusammenarbeit von Bund und Ländern in Angelegenheiten der Europäischen Union vom 23.03 1993*, <https://www.gesetze-im-internet.de/euzblg/BJNR031300993.html>.

complain about compliance with the principle of subsidiarity, were already included in the old law and were carried over from it. Another important issue were the so-called 'bridging clauses,' which make it possible to change the voting method in the Council of the European Union (qualified majority). Importantly, although the change makes it easier to reach a final solution, it also weakens the positions of individual member states, which may be outvoted. Therefore, the Lisbon Treaty introduced safeguards for the parliaments of the member states: if the European Council decides to take an initiative, the parliaments of the member states are informed thereof. They may veto this initiative (without the government's involvement) directly at the European level within six months. If there is no such veto, the European Parliament must give its consent. The final decision must then be taken by the Council of the EU. A voice from the Bundestag could once again be heard at this stage: the German representative in the Council can only vote in favor of this proposal after the entry into force of the relevant federal law. According to the intention of the Federal Constitutional Court, this could be seen as a so-called double guarantee (*Der Lissabon-Vertrag stärkt die Parlamente*, 2013).

The German Parliament played an important role during the financial crisis in the euro zone, when it joined the efforts to support Greece, which found itself at the brink of financial collapse. On April 23, 2010, the government in Athens officially asked the European Union and the International Monetary Fund (IMF) for financial assistance. On May 2, the Finance Ministers of the eurozone agreed on a rescue package for Greece, worth EUR 110bn over the next three years, subject to severe budget cuts. The IMF's share in the relief effort was in the area of EUR 30bn.

On April 27, the German Finance Ministry submitted a special draft law to the parliament. On May 7, 2010, Chancellor Merkel presented a draft aid plan for Greece to Members of the Bundestag and announced that Germany's participation would be EUR 22.4bn, in the form of loans and loan guarantees. In her opinion, the Greek government's promise to implement radical austerity measures to reduce the budget deficit would allow the aid plan to be implemented. The Chancellor patiently explained that no important decision could be taken in the European Union without Germany or against Germany. She said that financial assistance could not have been provided to Greece earlier because it could have been counterproductive. The implementation of the rescue package for Greece was only possible when Greece explained how it intended to reduce its excessive budget deficit and internal debt. The act authorizing the government to participate in the rescue plan was passed by the Bundestag after the first reading (*Gesetz zur Übernahme von Gewährleistungen*, 2010).

On May 19, another draft on the government's financial guarantees under the European Financial Mechanism was fast-tracked to the Bundestag. On May 22, it was approved by the Bundesrat and signed by President Horst Köhler, as one of the last documents signed by him in that capacity. The law stipulated that emergency measures requested by a eurozone member could be "used to maintain solvency if absolutely necessary in order to safeguard the stability of the eurozone as a whole." The granting of these "emergency measures" was to be subject to "strict conditions" set by the IMF, the ECB, the European Commission and the country concerned (*Gesetz zur Übernahme von Gewährleistungen im Rahmen eines europäischen Stabilisierungsmechanismus*, 2010).

After receiving the consent of the German Parliament, a coordinated action by the eurozone countries and the IMF was launched, eventually resulting in disbursing further tranches of financial assistance to Greece from the huge financial package of EUR 110bn. The money was primarily intended to support Greece's domestic banks, stabilize the budget and halt the economic downturn. However, it soon became clear that the catastrophic collapse of the Greek economy and social resistance to drastic austerity reforms would require another aid package for the country. The European Commission considered it necessary to prepare a second aid package for Greece with the active involvement of the European Central Bank. The aid was to be conditional on the continuation of austerity measures by the Greek government. In addition, the reforms had to be agreed upon with major political parties in Greece, including, first and foremost, the conservative opposition and the socialists (*Griechenland-Hilfe*, 2011).

During a fierce debate in the Bundestag on September 7, 2011, Chancellor Merkel made a dramatic appeal for more financial support ("if the euro fails, Europe fails") for countries at risk. She announced internal austerity and attacked the former SPD/Green government, which was unable to reform public finances and, despite the critical opinions of many experts, agreed that Greece should join the eurozone. In response, the Social Democrats accused her of conducting a chaotic foreign policy and delaying the green light to help Greece because she did not want to upset voters before important parliamentary elections in the *Länder* (*Generaldebatte im Bundestag*, 2011).

Before the vote in the Bundestag at the end of September 2011, which was so important for Merkel's cabinet, Germany stepped up pressure on Greece to resolutely continue repairing the state's finances, as this would determine the flow of money to its economy from aid funds. Despite an open rebellion, even within the CDU and CSU, the Chancellor knew well that coalition loyalty would stay strong, as the alternative would mean the collapse of her government and early elections. She was also aware that in this matter she could count on the pro-European opposition (SPD), who supported the plans to save Greece from financial collapse. Under such circumstances, the results of the Bundestag vote on September 29, 2011 were a foregone conclusion. The European Financial Stability Facility (EFSF) was supported by an overwhelming majority. A total of 523 members of the Bundestag voted in its favor, 85 were against, and three abstained (*Entwurf eines Gesetzes*, 2011; Bannas, 2011).

Another decision of the Bundestag connected with various ideas on how to solve the eurozone crisis concerned the creation of special financial instruments that could be used to support countries at risk or to prevent a crisis situation from happening again. By a decision of the European Council of March 25, 2011, the two temporary European stability mechanisms (EFSF and EFSM) were replaced in the second half of 2012 with a permanent financial assistance mechanism for eurozone countries – the European Stability Mechanism (ESM). The role of this permanent mechanism, managing a huge budget of EUR 700bn, was to disburse funding and provide assistance to eurozone countries at risk, based on strict conditions. The ESM provided a permanent crisis resolution framework to safeguard the overall financial stability of the eurozone. The ESM took over the responsibilities of the temporary mechanisms (EFSF and EFSM) and complemented the EU's new enhanced economic surveillance framework.

The ESM was established by agreement between the eurozone member states as an intergovernmental organization under public international law based in Luxembourg. It required ratification by all eurozone countries. In the case of Germany, the granting of loans and German participation in the ESM required the statutory approval of the Bundestag.

The ratification of the fiscal pact and the ESM by Germany on June 29, 2012 in the Bundestag was not the last step in the legislative process, as it did not take effect due to a complaint submitted to the Constitutional Court. The complaining party asked the Court to examine the compatibility of the euro rescue packages with the German Basic Law. At the Court's request, President Joachim Gauck did not sign the law. Karl Albrecht Schachtschneider, a law professor and constitutionalist from Nuremberg, Joachim Starbatty, an economist from Tübingen, Wilhelm Nölling, a former Senator from Hamburg, Wilhelm Hankel, an 82-year-old economist, and Dieter Spethmann, the former CEO of Thyssen, believed that the government's decision to participate in the ESM would increase Germany's already record debt and trigger inflation. Christoph Degenhart, a state law specialist from Nuremberg, and Herta Däubler-Gmelin (SPD), a former German Minister of Justice, questioned both rescue packages for Greece, claiming that the EU's anti-crisis ESM and the so-called fiscal pact, adopted on the initiative of Germany, violated democratic principles, both at the European level and within Germany itself. Degenhardt and Däubler-Gmelin, together with a total of 37,000 citizens, supported the claims submitted to the Constitutional Court. 25,000 citizens directly joined the constitutional complaint of More Democracy, an association founded by Degenhardt and Däubler-Gmelin. In addition, complaints against the European Stability Mechanism were submitted by the parliamentary club of the *Die Linke* Party and, as one might expect, the Bavarian CSU politician Peter Gauweiler (*Niemcy: czekanie na wyrok Trybunału Konstytucyjnego*, 2012).

Critics argued that the ESM Agreement did not have a termination and limitation of liability clause. Theoretically, the Council of Finance Ministers of the eurozone can increase the total subscribed capital of the ESM as and when needed, and thus increase the guarantees provided by the states. This would violate the sovereign budgetary powers of the German Parliament and the provisions of the EU Treaty. According to the Treaty, member states are not liable for the obligations of other states (so-called *no bail-out clause*).

In the judgment of September 12, 2012, the Federal Constitutional Court did not find the law ratifying the international agreement on the permanent euro stability mechanism (ESM) to be in any way incompatible with the German Basic Law. However, certain conditions were prescribed by the Court. The judges indicated in their ruling that the amount guaranteed by Germany must not exceed EUR 190bn, and, if this were to be exceeded, the consent of the Bundestag was necessary (*Beschwerde zurückgewiesen*, 2012; *Euro-Urteil*, 2012).

The decision of the Court of Justice was welcomed with relief by the German government. Chancellor Merkel spoke of "a good day for Germany and Europe." As a result, on September 28, the Bundestag passed a law on Germany's participation in the ESM with a total financial contribution of EUR 189,994bn, of which nearly 170 billion were loan guarantees (*Gesetz zur finanziellen Beteiligung*, 2012).

Since it was financial institutions that sparked the crisis situation in the eurozone, a solution to prevent such crises from reoccurring was the Banking Union. According to a report by Herman van Rompuy, President of the European Council, adopted at the European Council meeting in December 2012, steps were taken to make the Banking Union a reality. It was to be based on three pillars: a single supervisory mechanism, a single resolution mechanism, and interconnected financing mechanisms (common to the whole internal market), i.e. a single resolution fund, deposit guarantee scheme, and common system for deposit protection (credit line) (Węc, 2014, pp. 33–34).

On November 6, 2014, the proposal was discussed in the Bundestag, as the government submitted four bills intended to enable and support the Banking Union. In recommending them to Bundestag members, Finance Minister Wolfgang Schäuble hailed the Banking Union as “the biggest integration project since the introduction of the euro and an important element of financial governance in Europe.” Despite the protests on the left, the four laws were adopted by an overwhelming majority (*Deutscher Bundestag beschließt vier Gesetze*, 2014).

Out of the 23 Committees in the 18th Bundestag (2013), the European Union Affairs Committee (*Der Ausschuss für die Angelegenheiten der Europäischen Union*), set forth in the German Basic Law, played a key role in Germany’s European policy issues. The European Union Affairs Committee is one of the four committees (the other three being the Defense Committee, the Foreign Affairs Committee and the Petitions Committee) explicitly mentioned in the Basic Law (Art. 45) and must be set up in each legislative period. The Committee, in the capacity of an Integration and Intersectionality Board, participates in the most important decisions, without prejudice to the competencies of the other committees in charge of specific topics. In principle, all committees of the German Bundestag are responsible for advising on European matters within their respective areas of competence. However, as an integration and intersectionality board, the EU Affairs Committee is a central part of Germany’s decision-making process on European issues. In this capacity, it is responsible for fundamental issues of European integration, institutional reforms, EU enlargement and cooperation with the European Parliament and the national parliaments of the other member states. As a horizontal committee, it deals in particular with European projects covering several different policy areas. It participates in the process of setting up EU agencies and multi-annual programs such as Europe 2020 or the 2009 Stockholm Program (*Ausschuss für die Angelegenheiten*, 2013).

Until the first direct elections to the European Parliament in 1979, parliamentarians from the European Community were elected by national parliaments. In Germany, Members of the European Parliament were also members of the German Bundestag. After 1979, these double mandates expired and the Bundestag was no longer well informed on EC matters. In response, the committee of the so-called Elders’ Councils proposed some improvements. In 1983, the 10th Bundestag set up a European Committee, featuring 11 parliamentarians and 11 MEPs. Nevertheless, still too few people were formally involved in these structures. In 1991, the 12th Bundestag established the European Community Affairs Committee, which focused on the creation of the European Union (Maastricht Treaty) and, in particular, on the economic and monetary union (Abels, 2015 p. 117). 33 members of the Bundestag and 11 MEPs joined the Committee. However,

being a horizontal committee, it was not entitled to submit decision proposals, as this remained the domain of the relevant specialist committees. It was not until 1994, at the time of the 13th Bundestag, that today's EU Committee was established and given special powers (*Bundestag und Europa Europäische Union*, 2007, pp. 4–5).

The Federal Government is legally obliged to comprehensively and promptly inform the Bundestag about all projects that may be of interest to the Federal Republic of Germany within the European Union. This is done through written and oral reports from meetings of the European Council and the Council of the European Union in its various configurations. In addition, briefings are held on current initiatives and events at the European level, in which the position of the Federal Government is explained (*Aufgaben und Arbeit*).

The Committee regularly invites European institutions (members of the European Commission, representatives of other member states, Members of the European Parliament, directors of EU agencies and experts) in order to stay up to date with current developments in the EU. The EU Affairs Committee is also responsible for liaising with the European Parliament and the parliaments of the other EU member states and candidate countries, and participates in meetings of the Conference of Community and European Affairs Committees of Parliaments of the European Union (COSAC).

As a rule, the Committee does not deal with the implementation of directives already adopted at the EU level, as this is the responsibility of the relevant specialist committees. The EU Affairs Committee, like the other committees of the German Bundestag, is responsible for preparing decisions taken at plenary sessions. Under certain conditions, the Committee can implement the laws of the German Bundestag and make statements to the Federal Government (so-called Plenary Resolutions). In this way, it can, if necessary, clarify on a case-by-case basis the parliament's position on legislative proposals of the European Union. Unlike other committees, the EU Affairs Committee can propose amendments to the recommendations of other committees.

The 34 members of the Committee established by the 18th Bundestag included 17 CDU/CSU members, 11 SPD members and 3 members from *Die Linke* and from *Bündnis 90/Die Grünen*. In addition, the EU Affairs Committee features 15 German MEPs, who are non-voting members of the Committee. By participating in the Committee, the MEPs ensure cooperation at the national and European level. The Committee was chaired by Gunther Krichbaum, a member of the CDU and a lawyer, who had held this office since 2007, and entered the Bundestag in the 2017 elections with a direct mandate.

Bibliography

- Abels G. (2015), *Die Rolle des Bundestages in der deutschen Europapolitik aus politologischer Perspektive*, http://iep-berlin.de/wp-content/uploads/2017/08/10_Bundestag_Abels_MJ.pdf.
- Aufgaben und Arbeit des Ausschusses für die Angelegenheiten der Europäischen Union*, https://www.bundestag.de/ausschuesse/ausschuesse18/a21/aufgaben_und_arbeit.
- Ausschuss für die Angelegenheiten der Europäischen Union* (2013), https://www.bundestag.de/eu.content/uploads/2017/08/10_Bundestag_Abels_MJ.pdf+%cd=5&hl=pl&ct=clnk&gl=pl&client=firefox-b-ab.

- Balkan in Bonn* (1994), "Der Spiegel" April 18.
- Bannas G. (2011), *Mehr als eine Mehrheit*, "Frankfurter Allgemeine Zeitung" Sept. 30.
- bart (2009), *Niemcy zrobiły krok bliżej Lizbony*, "Gazeta Wyborcza" Sept. 8.
- Beschwerde zurückgewiesen: Bundesverfassungsgericht billigt EU-Rettungsschirm* (2012), "Frankfurter Allgemeine Zeitung" Sept. 7.
- Bundestag und Europa Europäische Union und Europapolitik im Parlament* (2007), Berlin.
- Bundestag ratifiziert EU-Reformvertrag* (2008), http://www.deutschlandradio.de/bundestag-ratifiziert-eu-reformvertrag.331.de.html?dram:article_id=202063.
- Bryde B.-O. (1993), *Das Maastricht-Urteil des Bundesverfassungsgerichts. Konsequenzen für die weitere Entwicklung der europäischen Integration*, Tübingen Universität Verlag.
- Diehl O. (1994), *UN-Einsätze der Bundeswehr. Aussenpolitische Handlungszwänge und innenpolitischer Konsensusbedarf*, "Europa-Archiv," issue 9.
- Deutscher Bundestag beschließt vier Gesetze zur Umsetzung der Europäischen Bankenunion*, Bundesministerium der Finanzen, <http://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Video/2014/2014-11-06-bundestag-bankenunion/2014-11-06-bundestag-bankenunion.html>.
- Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Gesetzes zur Übernahme von Gewährleistungen im Rahmen des europäischen Stabilisierungsmechanismus*, 28.09.2011, <http://dipbt.bundestag.de/dip21/btd/17/069/1706916.pdf>.
- Euro-Urteil: Richter retten Euro-Retter* (2012), "Financial Times Deutschland" Sept. 7.
- Fahrn J. (2008), *Bundesrat: Die rot-rote Koalition pokert um den EU-Vertrag*, "Die Welt" May 22.
- Generaldebatte im Bundestag: „Scheitert der Euro, scheitert Europa“* (2011), "Frankfurter Allgemeine Zeitung" Sept. 7.
- Gesetz über die parlamentarische Beteiligung bei der Entscheidung über den Einsatz bewaffneter Streitkräfte im Ausland* (2005), Deutscher Bundestag, <https://www.bundestag.de/bundestag/aufgaben/rechtsgrundlagen/parlamentsbeteiligung>.
- Gesetz über die Wahrnehmung der Integrationsverantwortung des Bundestages und des Bundesrates in Angelegenheiten der Europäischen Union*, Bundestministerium der Justiz und für Verbraucherschutz, 22.09.2009, <http://www.gesetze-im-internet.de/intvg/BJNR302210009.html>.
- Gesetz über die Zusammenarbeit von Bundesregierung und Deutschem Bundestag in Angelegenheiten der Europäischen Union*, Bundestministerium der Justiz und für Verbraucherschutz, 4.07.2013, http://www.gesetze-im-internet.de/euzbbg_2013/BJNR217000013.html.
- Gesetz zur Übernahme von Gewährleistungen zum Erhalt der für die Finanzstabilität in der Währungsunion erforderlichen Zahlungsfähigkeit der Hellenischen Republik*, 7.05.2010, <https://www.gesetze-im-internet.de/wfstg/BJNR053700010.html>.
- Gesetz zur finanziellen Beteiligung am Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM)*, 13.09.2012, <http://www.gesetze-im-internet.de/esmfing/BJNR191800012.html>.
- Griechenland-Hilfe: Merkel und Sarkozy wollen Privatsektor beteiligen* (2011), "Die Welt" June 17.
- Jungholt T. (2009), *Urteil zum Reformvertrag: Karlsruhe hat der EU deutliche Grenzen gesetzt*, "Die Welt" July 30.
- Niemcy: czekanie na wyrok Trybunału Konstytucyjnego ws. ratowania strefy euro* (2012), "Deutsche Welle," Sept. 11, <http://www.dw.com/pl/niemcy-czekanie-na-wyrok-trybuna%C5%82u-konstytucyjnego-ws-ratowania-strefy-euro/a-16231088>.
- Suszycka-Jasch M., Jasch H.-D. (2009), *The participation of the German Laender in formulating German EU-policy*, "German Law Journal", vol. 10.
- Traktat z Lizbony zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską* (2009), Dz. U. Nr 203.

- Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 12. Juli 1994* (1994), Karlsruhe.
- Ustawa Zasadnicza Republiki Federalnej Niemiec* (2007), stan prawny na 30 czerwca 2007 r., Wyd. Instytutu Zachodniego, Poznań.
- Volksabstimmung in Deutschland über den Vertrag von Lissabon?* (2008), Deutscher Bundestag. Wissenschaftliche Dienste, <https://www.bundestag.de/blob/.../wd-3-135-09-pdf-data.pdf>.
- Wefing H. (2009), *Lissabon-Vertrag: Verfassungsgericht lässt Skepsis erkennen*, "Die Zeit" Feb. 10.
- Węc J. J. (2011), *Traktat lizboński. Polityczne aspekty reformy ustrojowej Unii Europejskiej w latach 2007–2009*, Księgarnia Akademicka, Kraków.
- Węc J. J. (2014), *Proces konstytuowania Unii Bankowej. Geneza, podstawy prawne, cele i zasady działania*, "Rocznik Integracji Europejskiej," issue 8.
- Winkelmann I. (Hg.) (1994), *Das Maastricht-Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 12. Oktober 1993. Dokumentation des Verfahrens mit Einführung*, Duncker und Humblot Verlag, Berlin.

Summary

Pursuant to the German constitution, the Bundestag exercises parliamentary control over the government's European policy. In its activities in the European Union the government must take account of the Bundestag's proposals. The 2009 Competencies Laws strengthened the parliament's position in European government policy, making any major decision on EU matters practically dependent on the consent of the Bundestag. According to the author, although this severely restricted Chancellor Merkel's freedom of action, it did not paralyze the government's European initiatives. The German Parliament behaved responsibly, especially during the financial crisis in the eurozone, allowing financial support for Greece, the establishment of the European Stability Mechanism and the establishment of the Banking Union.

Key words: united Germany, Bundestag, European politics

Rola Bundestagu w kształtowaniu polityki europejskiej zjednoczonych Niemiec

Streszczenie

Zgodnie z Ustawą zasadniczą Niemiec, to Bundestag sprawuje parlamentarną kontrolę nad europejską polityką Niemiec. Każdorazowo rząd musi informować o swoich zamierzeniach posłów. Ustawy kompetencyjne z 2009 r. wzmocniły dodatkowo parlamentarną kontrolę, uzależniając podjęcie każdej kluczowej dla losów Niemiec decyzji w Unii Europejskiej od zgody deputowanych. W opinii autora ogranicza to możliwości do działania rządu Merkel w UE, ale też nie paraliżuje jego inicjatyw. Bundestag zachowywał się odpowiedzialnie i zgodnie z wolą rządu w okresie kryzysu finansowego strefy euro, gdzie wymagana była zgoda na finansową pomoc dla Grecji, ustanowienie Europejskiego Mechanizmu Stabilności i unii bankową.

Słowa kluczowe: zjednoczone Niemcy, Bundestag, polityka europejska

IZABELA JANICKA

Uniwersytet Ekonomiczny, Poznań
ORCID: 0000-0003-4620-1935

DOI : 10.14746/rie.2018.12.8

Prorussisches Lobbying im gegenwärtigen Deutschland

Einleitung

Der Artikel soll eine Darstellung des politischen und medialen Meinungsbildungsprozesses zwischen Deutschland und Russland vor dem Hintergrund der fortwährenden Ost-West Krise, unter besonderer Berücksichtigung der durch Deutschland verfolgten *neuen Ostpolitik*, sein. Nach der erneuten Wahl Putins zum Präsidenten im März 2012 verschärfte sich der Kurs wegen der zunehmenden westlichen, vor allem deutschen Kritik an Putins autoritärem Kurs, wie sie in einer Bundestagsresolution vom 09. Dezember 2012 zu Ausdruck kam. Moskau wandte sich stärker Asien zu und begann einen Prozess der wachsenden Entfremdung (Veit, 2013, S. 136). Mit Beginn der Ukraine-Krise und der westlichen Sanktionen ist aus der erhofften „Modernisierungspartnerschaft“ eine formidable Gegnerschaft geworden. „Die neue Ostpolitik Deutschlands erwies sich als Irrtum und die Überzeugung des notwendigen Aufbaus der europäischen Sicherheit gemeinsam mit Russland – und nicht gegen diesen Staat – als eine Illusion. Sie blieb nur eine Politik des Wunschdenkens, was der Ausbruch des durch Russland initiierten bewaffneten Konflikts mit den Separatisten in der Ukraine nachweislich zeigte“ (Miszczak, 2015, S. 9).

Dem Paradigmenwechsel zufolge werde der Westen und Europa als dekadent und schwach stilisiert – Russland hingegen als stark und wahrhaft christlich. Die von Putin betätigte Propagandamaschine verzeichnet Erfolge, sowohl in Russland als auch in Deutschland. Eingangs werden das System und die Mechanismen der russischen Propaganda im Kontext der sich dynamisch wandelnden internationalen Ordnung analysiert. Der Autor richtet sein Augenmerk auf eine Identifizierung der deutschen Russlandversther.

Dieser Beitrag zeigt auch die politischen und wirtschaftlichen Kontakte zwischen Deutschland und Russland auf, die in vielen Aspekten einen großen Einfluss auf die Entscheidungsprozesse der deutschen Regierung haben können.

Es wurden die aktivsten institutionellen Formen der russisch-deutschen Zusammenarbeit unter der Schirmherrschaft der Regierung analysiert, einschließlich der Wirtschaftskreise und mit ihnen kooperierenden Stiftungen und Vereine. Zu den wichtigsten Akteuren des russischen Lobbyings gehören auch deutsche politische Parteien, Vertreter der deutschen Kultur-, Kunst- und Medienwelt, deren Popularität die Wahrnehmung der russischen Politik gegenüber der Ukraine und der EU beeinflussen kann.

Die russische Propaganda

Die Annexion der Krim und die Besetzung eines Teils des souveränen Staates der Ukraine – unter Verletzung ihrer territorialen Integrität durch die russische Föderation – verursachte das Entstehen einer neuen geostrategischen Realität in Europa. Ein Ziel der Politik Russlands ist es, durch geeignetes politisch-propagandistisches und militärisches Krisenmanagement im Osten der Ukraine eine Situation herbeizuführen, in der es zur Spaltung der bisherigen Einheit der westeuropäischen Staaten und zur Schwächung der NATO käme. Die politischen Unstimmigkeiten zwischen Berlin und Moskau in Bezug auf die innenpolitische und territoriale Krise in der Ukraine führte zu einer Abkühlung der bilateralen Beziehungen zwischen beiden Staaten. Edward Lucas zufolge, einem Autor für die Zeitschrift „The Economist“, machte „Wladimir Putin aus seinem Land eine Kleptokratie, welches vom Öl lebt, das von Geheimdienstagenten und Gecken regiert wird und welches auf einer immer düsteren, antiwestlichen, orthodoxeren und nationalen Ideologie basiert“ (Maziarski, 2015, S. 8).

Der Bundesnachrichtendienst und das Bundesamt für Verfassungsschutz werfen Russland vor, die enge Bindung Europas an die USA systematisch zu torpedieren. Das geht aus einem gemeinsamen Bericht des Arbeitskreises „PsyOps“ (Psychologische Operationen) an die Bundesregierung hervor, der seit Kurzem fertiggestellt worden ist. Nach einer Reihe von Propagandakampagnen und Cyberangriffen hatte das Bundeskanzleramt den Inlands- und den Auslandsgeheimdienst damit beauftragt, russische Aktivitäten zu untersuchen. In dem Bericht kommen die Autoren zu dem Schluss, dass in den Ländern der Europäischen Union schon seit Jahren eine russische Beeinflussung festzustellen sei. Moskau versuche gezielt, insbesondere im Westen vorhandene gesellschaftliche Konflikte zuzuspitzen. Es gehe Russland auch darum, die Akzeptanz des engen Bündnisses mit den Vereinigten Staaten von Amerika infrage zu stellen. Die Bundesregierung überlegt noch, ob und in welcher Form sie den Bericht der Geheimdienste dem Bundestag oder der Öffentlichkeit zugänglich machen wird (Moskau, 2017). Russland hat auf die amerikanische Präsidentschaftswahl Einfluss genommen – darin sind sich die US-Geheimdienste einig. Spätestens seitdem ging in der EU die Angst um, dass der Kreml das Gleiche auch in Europa versuchen könnte. Im Frühjahr wählten die Niederlande und Frankreich, im Herbst Deutschland – und bei allen Wahlen war mit einem Erstarken rechtspopulistischer Kräfte zu rechnen. Man kann nur die Hypothese aufstellen, dass russische Hacker nicht nur die US-Wahlen beeinflussen, sondern auch die Bundestagswahlen kontrollieren könnten. Großangriffe aus dem Kreml bleiben oft unentdeckt. Wenn Hunderttausende Deutsche den Antiviren-Produkten von Kaspersky und Co. vertrauen, ist es wichtig zu wissen, dass Kaspersky ein ehemaliger KGB-Offizier ist. Eine mit Kasperskaya verbundene Firma liefert die Software für die Polizei in Brandenburg und Berlin, die hoch sensible Daten enthält.

Das Europaparlament prangerte die antieuropäische Propaganda Russlands in der EU und ihrem Umfeld an. Die russische Regierung setze zahlreiche Instrumente ein, um die EU auch in deren Mitgliedstaaten zu verunglimpfen und damit den Einfluss Russlands zu stärken. So unterstütze die russische Regierung in der EU aktiv rechts-extreme, populistische und europafeindliche Parteien sowie Bewegungen, welche Grundwerte wie Demokratie und Einhaltung der Menschenrechte verneinten“ (EU-

Parlament, 2016). Sie griff dabei auf zahlreiche Instrumente zurück wie den fernsehbildende Russia Today (RT) sowie auf Informationsagenten und soziale Netzwerke. Dafür gibt Russland erhebliche Beiträge aus – öffentliche Gelder oder Zuschüsse von Unternehmen und Organisationen, die vom Kreml kontrolliert werden. Pseudo-Nachrichtenagenturen und Pseudo-Multimediendienste wie Sputnik, soziale Medien und Trolle werden mit dem Ziel eingesetzt, demokratische Werte infrage zu stellen. „Wenn der Staat das Geld für eine Aufführung gibt, dann hat er auch das Recht, dieses oder jenes Thema zu bestimmen“ hat Dmitrij Peskow, Pressesprecher des Kremls, festgestellt (Peskow, 2016).

Die russischen Methoden gehen weit über konventionelle Propaganda hinaus, wie etwa die zahlreichen dokumentierten Fälschungen zeigen. Das „Strategische Kommunikationsteam Ost“ des Europäischen Auswärtigen Dienstes (EEAS) warnt vor der Einflussnahme Moskaus. Die East StratCom Taskforce, die im Auftrag der EU-Staats- und Regierungschefs im September 2015 ihre Arbeit aufgenommen hat, dokumentierte nach eigenen Angaben rund 2500 Beispiele für Desinformation (EU). Es gibt eine enorm weitreichende, zumindest zum Teil organisierte Desinformationskampagne gegen die EU, ihre Politiker und ihre Prinzipien. Die Lieblingszielperson sei Angela Merkel: Die Kanzlerin bekomme ein wahres „Bombardement“ ab, etwa wegen ihrer Flüchtlingspolitik oder ihres Eintretens für Sanktionen gegen Russland.

Putins Propaganda-Chef Dmitri Kisseljow hat in seiner wöchentlichen Abend-Sendung „Nachrichten der Woche“ zu Hass- und Lügentiraden gegen Angela Merkel ausgeholt. Im Staatsfernsehen Rossija 1 erklärte er einem russischen Millionenpublikum gegenüber, dass Merkel mit ihrer pro-amerikanischen und Russland-feindlichen Politik „die Politik ihrer hervorragenden Vorgänger Willy Brandt, Egon Bahr, Helmut Kohl und Gerhard Schröder zerstört“. Ihm zufolge erkenne Merkel erkenne nach nicht mehr, dass es „ohne Russlands Wohlwollen weder ein vereintes Deutschland noch ein vereintes Europa gegeben hätte.“ Seine Attacken wurden auch persönlich. Er habe das Gefühl, dass Merkel alt geworden sei, nicht mehr in die Zeit passe und aus der Mode geraten sei. Seiner These nach wolle Merkel Lebensraum im Osten schaffen. Sie stehe in dieser Tradition nicht nur Adolf Hitler gleich, sondern auch Friedrich Naumann, der bereits im Jahr 1916 ein Deutsch geprägtes Mitteleuropa vor Augen hatte (Röpke, 2017).

Die Propaganda sei in den russischen Medien keinesfalls ein Nischenphänomen, sondern finde zu den besten Sendezeiten während der wichtigsten Sendungen statt, heißt es aus der Taskforce. Auch die international aktiven Staatsmedien „Sputnik News“ und „Russia Today“ spielen eine wichtige Rolle. Als ein Anbieter alternativer Nachrichteninhalte bearbeitet die russische Propaganda-Nachrichtenseite „Sputnik“ Informationen und nachprüfbar Fakten, die aber zweckdienlich zugespielt werden.

Für die deutsche Medienwirtschaft könnte aus Putins Informationskrieg langfristig ein grundsätzliches Problem erwachsen. Die Frage der Qualität von Informationsquellen stellt sich völlig neu. So meinte Arne Schönbohm, Präsident des Cyber-Sicherheitsrats Deutschland e.V.: „Es ist seit Längerem Praxis der russischen Geheimdienste, seriös erscheinende Politikexpertenforen im Netz aufzubauen, die von den Medien ernst genommen und vielfach zitiert werden“ (Clauß, 2014).

Diese Foren werden als Instrumente des Informationskrieges und zur Verbreitung von Propaganda benutzt. Erscheinen *Fake news* in den westlichen Presse-Portalen, werden sie als ernste Quellen angesehen. Vertreter der Bundesregierung hatten zuletzt mehrfach über die „tendenziöse Berichterstattung“ russischer Medien geklagt. Dazu zählten Berichte über den Fall der vermeintlichen Vergewaltigung eines deutsch-russischen Mädchens durch Asylbewerber in Berlin (Rettman, 2017, S. 12).

Kleinere Medien und Internetseiten würden die Falschinformationen dieser bekannteren Medien aufgreifen und weiterverbreiten. Auch NGOs, Thinktanks und sogenannte Troll-Fabriken, in denen Hunderte von Mitarbeitern soziale Medien und Nachrichtenseiten mit Kommentaren überfluten, seien Russlands Werkzeuge zur Verbreitung von Desinformation. (Becker, 2017). Das amerikanische Meinungsforschungsinstitut Institut Pew Research Center wies nach, dass die russische Propaganda auf ein großes Publikum in Europe stößt. 25–30% Franzosen, Deutschen, Spanier und Italiener glauben, trotz nachhaltiger Beweise, an die Theorie, dass im Osten der Ukraine nicht die russischen Truppen kämpfen (Rettman, 2017).

Der Kreml setzt, anstelle exzessiver Zwangsmaßnahmen, subtilere Instrumente eines Mikro-Managements ein, um die Medien zu kontrollieren. Zu diesen Instrumenten gehören: Einstellungs- und Entlassungspraktiken, die Unklarheit für die Interpretierung der Spielregeln, Unsicherheit der Journalisten hinsichtlich möglicher Antworten auf kontroverse Beiträge, Vorsicht der Journalisten und freiwillige Selbstzensur. Wenn die Bundesrepublik in der Rangliste der Pressefreiheit von „Reporter ohne Grenzen“ auf Platz 16 liegt, liegt Russland auf Platz 148 von 180 Staaten (Rangliste, 2017).

Bilaterale politisch – wirtschaftliche Kontakte

Russland ist als Akteur bei der Lösung globaler Probleme und als Wirtschaftspartner für Brüssel und Berlin zu wichtig, als dass eine mittel- bis langfristige Isolierung des Landes als politische Option in Frage kommt. Das rohstoffreiche Russland bleibt für die deutsche Wirtschaft von grundlegender Wichtigkeit. Russland ist der mittlerweile wichtigste Lieferant für Erdöl und Erdgas für die Bundesrepublik. Der Anteil der russischen Importe am Verbrauch in Deutschland liegt für Erdöl bei 35 Prozent, für Erdgas bei 38 Prozent und für Steinkohle bei ca. 20 Prozent (Bolay, Bullmann, 2014). Weitere Pläne von US-Senats und des Repräsentantenhauses für eine Ausweitung und gesetzliche Verankerung von neuen Sanktionen gegen Russland trafen auch die deutsche Wirtschaft.

Die geschäftlichen Kooperationen zwischen der UdSSR und der Bundesrepublik Deutschland hatten eine hochpolitische Komponente und wurden erst durch die Ostpolitik von Willy Brandt und seinem Vertrauten Egon Bahr möglich. Sie standen unter dem Motto „Wandel durch Annäherung“. Die Zusammenarbeit mit Russland vertiefte und beschleunigte sich während der Kanzlerschaft Gerhard Schröders¹, der Putin zum

¹ Schröder ist seit 2005 Vorsitzender des Aktionärsausschusses beim Betreiber der Ostsee-Gas-Pipeline, Nord Stream, an dem der russische Staatskonzern Gazprom die Mehrheit hält. Die EU hat Wirtschaftssanktionen gegen russische Unternehmen wie den Ölkonzern Rosneft verhängt. Der ehemalige Bundeskanzler Gerhard Schröder will trotzdem einen Posten bei Rosneft annehmen.

„lupenreinen Demokraten“ erklärte. Das politische Ziel war eine Europäisierung Russlands und die Modernisierungspartnerschaft fortzusetzen.

Sehr schnell nach dem Zusammenbruch der Sowjetunion knüpfte man formelle Kontakte mit Russland auf vielen Ebenen. Im Jahre 1993 wurde das deutsch-russische Forum ins Leben gerufen. Die nicht staatlichen Organisationen, Stiftungen, Regierungseinrichtungen und Unternehmen in Deutschland kooperieren mit ähnlichen Organisationen in Russland. Auch der Petersburger Dialog, als eine regelmäßig tagende deutsch-russische Diskussionsplattform, die seit 2001 einen wissenschaftlich-technischen Austausch fördert, sichert breite öffentliche Aufmerksamkeit und Akzeptanz. Über 100 Partnerstädte, 525 Hochschulen und wissenschaftliche Einrichtungen, welche die Zusammenarbeit unterschrieben hatten, bildeten mit der Stiftung Deutsch-Russischer Jugendaustausch eine breite Plattform bilateraler Kooperation. Besondere Bedeutung wurde der wirtschaftlichen Zusammenarbeit beigemessen (Koszel, 2012). Trotz der Krisen und Rückschläge wollte Deutschland neue Initiativen vertiefen. Seit der Annexion der Krim wollte man eine weitere Eskalation der Gewalt, des Misstrauens und einer tiefen Beschädigung der wirtschaftlichen, kulturellen und politischen Beziehungen verhindern (Voigt, 2015, S. 337).

Die Wende in den bilateralen Beziehungen brachte eine Bundestagresolution. Sie trug den Namen „Durch Zusammenarbeit Zivilgesellschaft und Rechtstaatlichkeit in Russland“ stärken, wurde von Andreas Schockenhoff (CDU) entworfen und am 09.11.2012 vom Bundestag angenommen. Es wurde folgendes festgestellt:

„Mit besonderer Sorge stellt der Bundestag fest, dass in Russland seit dem erneuten Amtsantritt von Präsident Wladimir Putin gesetzgeberische und juristische Maßnahmen ergriffen wurden, die in ihrer Gesamtheit auf eine wachsende Kontrolle aktiver Bürger abzielen, kritisches Engagement zunehmend kriminalisieren und einen konfrontativen Kurs gegenüber Regierungskritikern bedeuten. Das steht im deutlichen Widerspruch zu den im Wahlkampf von Präsident Wladimir Putin gegebenen Versprechen einer stärkeren Zusammenarbeit mit der Gesellschaft und einer Abkehr von ‚repressiven Tendenzen‘ im System der gesellschaftlichen Interessenwahrnehmung in Russland“ (Antrag).

Die Resolution führte zu Meinungsverschiedenheiten, nicht nur unter den Parteien im Parlament, sondern innerhalb der einzelnen Parteien. Kurz vor den deutsch-russischen Konsultationen im Rahmen des Petersburger Dialogs (14.–17.11.2012 in Moskau) erreichte die strategische Partnerschaft einen kritischen Punkt.

Ein Hardliner wie Wladimir Jakunin, der engste Vertraute von Wladimir Putin, hat in einer Zeit großer Spannungen mit Russland ausgerechnet eine „Denkfabrik“ in Berlin eröffnet. Sie trägt den Titel *Dialogue of Civilizations Research Institute*, kurz DOC. Sie begann ihre Tätigkeit mit einem Grundkapital von nur 25.000 Euro, hatte auf möglichst hochkarätige Personaleinkäufe deutscher Experten gesetzt und erhoffte sich einen repräsentativen Sitz nahe des Reichstags und der US-Botschaft. Sowohl aus dem Auswärtigen Amt wie von den deutschen politik- und sozialwissenschaftlichen Instituten zur Firmen- und Politikberatung nach US-Vorbild ist zu hören, dass die Neugründung Skepsis auslöst (Jakunin, 2016).

Trotzdem wurde die Gründung des neuen Instituts gefeiert. Die Liste der Gäste, die zur Eröffnung im Berliner Humboldt Carré erschienen, war prominent besetzt. Der

Bahn-Vorstand und Merkel-Vertraute Ronald Pofalla, Ex-Bahn-Vorstandschef Hartmut Mehdorn, Ex-BND-Präsident August Hannig und der Vorsitzende des Deutsch-Russischen Forums, Matthias Platzek, erschienen.

Einige Besucher wie z. B. Harald Kujat, ehemaliger Generalinspekteur der Bundeswehr und Vorsitzender des Nato-Militärausschusses, nahmen an der Podiumsdiskussion mit dem Putin-Freund teil. Er sah die Stationierung zusätzlicher Nato-Truppen in Osteuropa sehr kritisch und warb seit Ausbruch der Krimkrise dafür, die russischen Sorgen vor einer Hegemonie des Westens ernst zu nehmen.

Er begrüßte daher die Gründung des Instituts als Beitrag zur „Meinungsvielfalt“. „Der Aufbau dieses Forschungsinstituts ist ein mutiger Schritt“, sagte der frühere General. „Ich hoffe, dass die demokratisch-pluralistische Gesellschaft das Institut nicht von vornherein als Propaganda-Coup abtut“ (Schult, 2017).

Die gegenwärtige russische Führung verbindet ihre Politik mit den antiwestlichen linken und rechten Rändern des europäischen Parteienspektrums, was für das übrige Europa ein Problem darstellt.

Nachdem viele Nationalisten ins Europaparlament nach den Wahlen im Jahre 2014 eingezogen waren, wollte Moskau alle europäischen Randkräfte stärken. Die russische Partei Rodina („Vaterland“) und ihr Gründer, der russische Vizepremier Dmitrij Rogosin, hatten ein Treffen in Sankt Petersburg organisiert. Ziel war die Gründung eines gemeinsamen „Koordinationsrats“ der Rechtsextremisten. In Sankt Petersburg geplante Gespräche sollten beantworten, inwiefern Russland und die Rechtsextremisten gemeinsam gegen die Sanktionen der Europäischen Union in der Ukraine-Krise vorgehen sollten, um die zumeist Putin-kritischen Regierungen vieler EU-Staaten unter Druck zu setzen (Bidder, 2015). Das bekannteste Beispiel für dieses Kalkül von Moskau war die enge Zusammenarbeit mit der französischen Partei Front National, die einen 9-Millionenkredit von der Chech-Russian Bank erhielt.

Die deutsche Rechtspartei AfD und ihre Jugendorganisation haben enge Kontakte nach Moskau. Diese Verbindung läuft über die Russlanddeutschen – 2,5 Millionen Spätaussiedler, die ein russlanddeutsches Netzwerk gegründet haben. In deren Hochburgen in Baden-Württemberg holte die Partei Rekordergebnisse. In Villingen-Schwenningen kam die AfD auf 42%, in Wertheim auf 52%. Parteivize Gauland reiste Ende 2015 nach Russland, auf Kosten der Stiftung St. Basilius, hinter der ein Putin-treuer Oligarch steht. In St. Petersburg nahm er an Diskussionen mit dem neofaschistischen, antiwestlichen Ideologen und Kremflüsterer Alexander Dugin teil. Mitte 2016 vereinbarten Robert Schlegel, Duma-Abgeordneter und Spitzenfunktionär der Putin-Partei „Einiges Russland“, und die AfD-Jugend Junge Alternative eine neue Kooperation, ein Bündnis zwischen Putins Parteijugend „Junge Garde“ und dem AfD-Nachwuchs (Amann, 2016).

Die Linke stand in der deutschen Debatte über die Ukraine-Krise isoliert da. Als einzige Partei lehnte sie Wirtschaftssanktionen gegen Russland ab. Die Parteivertreter wie der ehemalige Linken-Chef, Gregor Gysi, und Sahra Wagenknecht äußerten tiefes Verständnis für die Interessen Russlands. Die Vorsitzende nannte die Außenpolitik der Bundesregierung „zutiefst heuchlerisch“. „Die falsche Politik des Westens: die Nato-Osterweiterung, Stationierung von Raketen in den neuen Mitgliedsländern“ spitzte Gysi die Situation zwischen dem Westen und Russland zu (Nelles, 2014).

Russlandverstehler

Die vielen jährlich stattfindenden Gespräche des bayerischen Ministerpräsidenten mit dem russischen Präsidenten Wladimir Putin haben schon lange Tradition. In der CDU-Spitze befürchtet man, dass sich Seehofer für russische Propaganda missbrauchen lässt. Er mache sich zum Propagandagehilfen Putins, meinte ein hochrangiges CDU-Mitglied. „Wir können nur hoffen, dass er das merkt“ (Neukirch). Seehofer hat sich bereits mehrfach gegen die Russland-Sanktionen ausgesprochen und damit die Haltung der Bundesregierung diskreditiert. Im Februar 2016 ist er zusammen mit dem früheren CSU-Vorsitzenden Edmund Stoiber zu einem Treffen mit Putin nach Moskau gereist. Das Duo war seinerzeit unangenehm aufgefallen. Stoiber umarmte Putin herzlichst, obwohl das russische Bombardement im Syrienkrieg in vollem Gange war. Seehofer hatte sich damals für eine Lockerung der Sanktionen gegen Moskau ausgesprochen und es als nobel bezeichnet, dass Putin sich nicht in die Flüchtlingsdebatte in Deutschland eingemischt hatte. Die Sinnhaftigkeit der Sanktionen wurde nicht nur von Politikern des Regierungslagers wie Bundeswirtschaftsminister Gabriel oder dem bayerischen Ministerpräsidenten Seehofer in Frage gestellt. Eckhard Cordes, als Vorsitzender des Ost-Ausschusses der deutschen Wirtschaft, forderte ein Ende der Sanktionen gegen Russland. Es wäre sehr fraglich für ihn, ob die Sicherheit in Mitteleuropa durch die Sanktionspolitik und die Schwächung und Isolierung Russlands nicht größer wird. Russland als der wichtigste Energielieferant sollte nach ihm nicht in die Ecke gedrängt werden. „Ein isoliertes und wirtschaftlich angeschlagenes Russland wird kein einfacherer Partner sein“ (Beise, 2015). Matthias Platzeck hielt als Vorsitzender des Deutsch-Russischen Forums Putin für einen nüchternen und realistischen Politiker (Hoffmann, Schepp, 2014). Platzeck stellte sich offen gegen die Linie der Bundesregierung und forderte den Westen auf, gegenüber Russlands Präsidenten Putin nachzugeben. Er schlug eine nachträgliche Legalisierung von Russlands Inbesitznahme der ukrainischen Halbinsel Krim vor. Auch die ehemaligen SPD-Vertreter wie Helmut Schmidt, Egon Bahr, Gerhard Schröder und Klaus von Dohnanyi plädierten für eine deutlich weichere Haltung gegenüber Russland.

RT (Russia Today) steht für Wladimir Putins Propagandasender, der auf Englisch, Spanisch, Arabisch und Deutsch sendet. In den Programmen werden die Verlogenheit des Westens vorgeführt und es werden die gesellschaftlichen Konflikte wie die Flüchtlingsfrage angestachelt. Man stiftet Verunsicherung und Unruhe. Kein anderer Sender zeigt Liveübertragungen der Pegida-Kundgebungen. Zu Propagandazwecken werden deutsche Schauspieler und prominente Politiker eingestellt, wie z.B. der Schauspieler Claude-Oliver Rudolph in der neuen Kultursendung „Clash“. Der ehemalige Radiomoderator Ken Jebsen prophezeit wirre Weltbilder, die frühere Tagesschau-Sprecherin Eva Hermann arbeitet seit 2014 für die russische Nachrichtenagentur RIA Novosti und für das staatliche Presseorgan „Stimme Russlands“. Diese Einstellungen fielen in eine Zeit, in der viele Menschen alternative Medien bevorzugten und Bewunderung für den starken Mann in Russland hegten, als Kontrast zur angeblich verweichlichten Führungselite des Westens. RT hat sich für eine rechte Zielgruppe für die Anhänger von Pegida, der AfD und der Linkspartei – entschieden und ist zum „Ereigniskanal besorgter Bürger“ geworden (Feldenkirchen, 2016).

Die ukrainische Seite warf Anne Will mehrere Male Protektionismus gegenüber Russland vor. Es würden keine Ukrainer in der Talkshow (Thema: Geiseln, Terror, Kriegsgefahr – ist die Ost-Ukraine außer Kontrolle? NDR 30/04/2014) zu Wort zu kommen. Alle geladenen Gäste wären Deutsche gewesen (Vizevorsitzender des parlamentarischen Kooperationsausschusses EU-Russland, Mitglied des Deutsch-Russischen Forums, Mitglied der Russischen Akademie der Wissenschaften und eine bezahlte Putin-Lobbyistin, die sich den deutsch-russischen Beziehungen widmet) und keiner von ihnen hätte einen Bezug zur Ukraine. Unabhängige Online-Zeitungen betonten in der englischen Ausgabe, dass „die Redaktion mit etwas Recherche zumindest den führenden Experten zur Ukraine finden hätte müssen: Andreas Umland - ein Deutscher, der in der Ukraine lehrt und darüber hinaus einer besten Experten zur östlichen Faschismusszene ist. Oder die Redaktion wäre auf Marina Weisband gestoßen – Ukrainerin, Jüdin, Politikerin und schlagfertig obendrein!“ (Theiner, 2014).

Zum Kreis der Celebrities, die als Putin-Versteher gelten, gehört auch der deutsche Journalist und Dokumentarfilmer Hubert Seipel, Autor des Buches *Putin – Innenansichten der Macht*. Von der Nähe des Autors zum russischen Präsidenten zeugten Seipels ARD-Film *Ich Putin* von 2012 und ein Exklusiv-Interview im November 2014 im Ersten, in dem die kritischste Frage die Annexion der Krim und den Krieg in der Ostukraine ansprach.

Erfurts Salve.TV, ein lokaler Kabelfernsehsender, der nach eigener Aussage 120.000 Kabelhaushalte in Thüringen erreicht, begann seit 2015 Programme von RT zu senden. Das Magazin würde russische Propaganda und Verschwörungstheorien verbreiten. Wegen der von der EU eingeführten Sanktionen haben die Besitzer des Fernsehens damit begonnen, die prorussische Rhetorik zu verwenden. Politiker aller Fraktionen im Thüringer Landtag hatten gegen die wöchentlich mehrmals gezeigte Sendung protestiert, speziell gegen die politische Einseitigkeit. Die Thüringer Landesmedienanstalt (TLM) hatte, als Aufsichtsbehörde in Erfurt, ihre Prüfung abgeschlossen und erklärt, keine Einwände gegen die Übernahme und Ausstrahlung zu haben. Klaus-Dieter Böhm, Mit-eigentümer des Fernsehenders, zitierte Zuschauer, die „ihre Unterstützung für den Zugang zu einer großen Bandbreite an Sichtweisen zum Ausdruck brachten“. Eine von Salve.TV befragte Zuschauerin sagte: „Die gehässige anti-russische Propaganda, die es ständig gab, kann wohl kaum Medienvielfalt genannt werden. Ich bin froh, dass einer der Kanäle mutig und offen seine Bereitschaft erklärt, eine unterschiedliche Perspektive zu vermitteln“ (Huber, 2015; Müller, 2015).

Fazit

Die Zusammenarbeit beider Staaten im Rahmen der deutsch-russischen geistigen Gemeinschaft fußt auf eine langjährige Tradition. Die heutige Szenerie der bilateralen Beziehungen kann man mit vier Bildern der Schiffe vergleichen. Dieser symbolische Vergleich wurde von einem Team aus beiden Ländern in zwei Workshops in Jekaterinburg und Frankfurt während des Projektes „Deutschland und Russland 2030“ entwickelt. „Ein schnittiges Kreuzfahrtschiff symbolisiert eine enge, von gemeinsamen Werten getragene Allianz der beiden Staaten im Jahr 2013. Ein Containerfrachter

stand für die pragmatische, auf Wirtschafts- und Sicherheitsinteressen basierende Zusammenarbeit. Zwei Boote der Küstenwache wurden als Metapher für das Szenario gewählt, in dem beide Staaten in eine Politik der scharfen Konfrontation zurückfallen. Schließlich stand ein Segelschiff, das mal in voller Fahrt über die Wellen saust, mal in der Flaute dahindümpelt, für das Auf und Ab einer wechselhaften Beziehung, die mal von gemeinsamen Interessen, mal von Konflikten geprägt ist“ (Kompliziert).

Die Propaganda stellt für Russland einen „Teil der Staatspolitik“ und ein „militärisches Werkzeug“ zur Manipulation und Steuerung der Massen dar. Zurzeit findet sich versteckt statt und sie muss nicht zwangsläufig laut und aufdringlich sein. Die weiße und graue Propaganda gehen davon aus, dass Halbwahrheiten verkauft werden, oder auch Wahrheiten, die so nicht zu 100% stimmen. Einseitigkeit in der Darstellung politischer Zusammenhänge und der gezielte Aufbau von Feindbildern werden als Herrschaftsinstrumente ausgenutzt, um auf Entscheidungsträger und Entscheidungsprozesse einzuwirken. Alle von der russischen Seite unternommenen Aktivitäten sind mit dem demokratisch-organisiertem System der Bundesrepublik Deutschland verbunden.

Prorussisches Lobbying in Deutschland ist nicht einheitlich und außer des Deutsch-Russischen Forums und Petersburger Dialogs verfügt es über keine formalen Strukturen. Das Ziel ist dabei, eine höchstmögliche Durchsetzung der Eigeninteressen auf vielen Gebieten mittels politischer, wirtschaftlicher und kulturellen Einflussnahmen zu erreichen. Die Russische Föderation unterstützt aktive Russlandversther im Rahmen der öffentlichen Strukturen der deutschen Parteien, der Kulturinstitutionen, der russischen Massenmedien und im Rahmen der NGOs wie deutsch-russische Vereine und Stiftungen. Die Einschränkung des Medienpluralismus in Russland wirkt sich auch auf die deutsche Berichterstattung über Russland aus. Meistens haben nur russische staatliche und staatlich kontrollierte Medien die Möglichkeit, Auslandskorrespondenten in Berlin zu unterhalten und nur sie werden zu den Sendungen in den öffentlich-rechtlichen Sendern wie ZDF, ARD, Phoenix eingeladen (Burchardt, 2014). Die Strahlkraft des prorussischen Lobbyings ist beschränkt; nicht nur wegen der imperialen Politik von Russland, sondern auch wegen der Tatsache, dass die Bundesrepublik die Regeln der Rechtsstaatlichkeit und demokratischen Ordnung respektiert (z.B. Transparenz der globalen Finanzflüsse). Das prorussische Lobbying darf nicht dämonisiert, aber auch nicht unterschätzt werden.

Literaturverzeichnis

- Amann M., Lokshin P. (2016), *140 Millionen Freunde*, „Der Spiegel“, Nr. 17.
- Antrag der Fraktionen CDU/CSU und FDP. Durch Zusammenarbeit Zivilgesellschaft und Rechtsstaatlichkeit in Russland stärken, Deutscher Bundestag, 17. Wahlperiode, Drucksache 17/11327, <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/17/113/1711327.pdf>, 01.08.2017.
- Becker M. (2017), *EU Diplomaten warnen vor Putins Propaganda*, <http://www.spiegel.de/politik/ausland/eu-warnet-vor-russischer-einmischung-in-wahlen-in-europa-a-1131336.html>, 01.08.2017.
- Beise M., Büschemann K.-H. (2015), *Russland nicht in die Enge drängen*, „Süddeutsche Zeitung“, 28.12.

- Bidder B. (2015), *Neonazi-Treffen in Russland. Moskaus rechtsradikale Internationale*, 23.03.2015, „Spiegelonline“, <http://www.spiegel.de/politik/ausland/russland-rechtsextremisten-treffen-sich-in-sankt-petersburg-a-1025108.html>, 1.08.2017.
- Bolay S., Bullmann T., *Versorgungssicherheit bei Erdgas und Erdöl in Deutschland. Bestandsaufnahmen angesichts des Konfliktes in der Ukraine und der beschlossenen Sanktionen*, www.dihk.de.
- Burchardt F. (2014), *Ukraine – Analysen*, Nr. 135, 24.06.2014, Forschungsstelle Osteuropa an der Universität Bremen und Deutsche Gesellschaft für Osteuropakunde, Bremen.
- Clauß U. (2014), *Anatomie des russischen Infokriegs in Netzwerken*, „WeltN24“, 31.05.2014, <https://www.welt.de/politik/deutschland/article128584422/Anatomie-des-russischen-Infokriegs-in-Netzwerken.html>, 11.09.2017.
- Dmitri Peskow am 25. Oktober 2016 im Interview für »lenta.ru«, <https://lenta.ru/news/2016/10/25/censored/>, 11.08.2017.
- EU vs Disinfo, <https://euvsdisinfo.eu>.
- EU-Parlament warnt vor russischer Propaganda*, „Zeit online“, 23. November 2016, <http://www.zeit.de/politik/ausland/2016-11/europaeische-union-anti-eu-propaganda-russland-europa-parlament-populismus>, 01.08.2017.
- Feldenkirchen M. (2016), *Liebesgrüße nach Moskau*, „Der Spiegel“, Nr. 19.
- Hoffmann Ch., Schepp M. (2014), *Putin ist ein Realist*, „Der Spiegel“, Nr. 21, 19.05.2014.
- Huber J. (2015), *Putin-Versteher in Erfurt*, 07.08.2015, <http://www.tagesspiegel.de/medien/salve-tv-darf-fehlenden-part-ausstrahlen-putin-versteher-in-erfurt/12159496.html>.
- Jakunin W. (2016), *Putin – Freund eröffnet russische Denkfabrik in Berlin*, „Berliner Zeitung“, 01.07.2016, <http://www.berliner-zeitung.de/24323524>, 2017.
- Kompliziert, aber gestaltbar* (2013), „FES-Info“, Nr. 02.
- Koszel B. (2012), *Mocarstwowe aspiracje Niemiec w Europie XXI wieku; realia i perspektywy (Raport z badań)*, Poznań.
- Maziarski G. (2015), *Putinowskie klapki na oczach nowego lidera laburzystów*, „Gazeta Wyborcza“, 14.09.2015.
- Miszczak K. (2015), *Die deutsch-polnischen Beziehungen in Zeiten der Krise in Osteuropa*, „Zeitschrift für Außen- und Sicherheitspolitik“, DOI 10.1007/s12399-015-0532-2.
- Moskau spaltet den Westen*, <https://magazin.spiegel.de/SP/2017/3/149011609/index.html>, 01.08.2017.
- Müller C. P. (2015), *Tak brzmi tuba Kremla*, „Angora“, Nr. 39, 27.10.2015.
- Nelles R., Reinbold F. (2014), *Der Westen hat auch alles falsch gemacht*, „Spiegel online“, 09.05.2014, <http://www.spiegel.de/politik/ausland/ukraine-gregor-gysi-im-interview-ueber-russland-und-merkels-politik-a-968391.html>, 02.08.2017.
- Neukirch R., *Putins Helfer*, <http://www.spiegel.de/politik/deutschland/horst-seehofer-besucht-wladimir-putin-kritik-aus-der-cdu-a-1137189.html>, 02.08.2017.
- Rangliste der Pressefreiheit 2017*, https://www.reporter-ohne-grenzen.de/fileadmin/Redaktion/Presse/Downloads/Ranglisten/Rangliste_2017/Rangliste_der_Pressefreiheit_2017_-_Reporter_ohne_Grenzen.pdf.
- Rettman A. (2017), *Seks, faszyzm i falszywe wideo*, „Gazeta Wyborcza“, 22.04.2017.
- Röpke J. (2017), *Lügen-Attacke auf die Kanzlerin*, „Bild“, 30.01.2017.
- Schult Ch., *Berlin denkt, Russland lenkt*, <http://www.spiegel.de/politik/deutschland/wladimir-jakunin-putin-vertrauter-weiht-denkfabrik-in-berlin-ein-a-1100927.html>, 01.08.2017.
- Theiner Th. C. (2014), *Anne Will liebt es Russisch*, Euromaidan Press. News and views from Ukraine, 30.04.2014, <http://euromaidanpress.com/2014/04/30/anne-will-liebt-es-russisch/#arv1bdata>, 02.08.2017.

Veit W. (2013), *Außenpolitik als internationale Gesellschaftspolitik*, Bonn.

Voigt K. D. (2015), *Zur Zukunft der deutschen und europäischen Russland- und Ukrainepolitik*, „Integration“, Nr. 4.

Pro-Russian lobbying in modern Germany

Summary

The article presents the political and media process of the formation of the public opinion between Germany and the Russian Federation on the background of increasing the East-West crisis, especially taking into consideration the Neue Ostpolitik that Germany is following. With the beginning of the Ukraine-Russia conflict and after the western sanctions were imposed on Moscow, the Russia propaganda machine started to work on every political, economic and media level. The paper analyses its system and mechanism in the context of the dynamically changing international order. The author identifies the German *Russlandverstehers*, defines the most active institutional forms of the German-Russia cooperation and economic contacts under the patronage of both governments that can have influence on decision process of the German government. To the most important actors in the Russian lobbying belong German political parties, representatives of the German world of culture, art, media, whose popularity can modify the perception of the Russian politics against the Ukraine and the European Union.

Key words: Russia-Germany relations, *Russlandverstehers*, pro-Russian lobbying

Prorosyjski lobbying we współczesnych Niemczech

Streszczenie

Artykuł prezentuje polityczny i medialny proces formowania niemieckiej opinii publicznej na temat Federacji Rosyjskiej, który przybrał na sile po przyjęciu przez RFN nowej polityki wschodniej. Wraz z początkiem konfliktu ukraińsko-rosyjskiego i wprowadzeniem przez UE sankcji maszynowa propagandowa Moskwy dotknęła wszystkie poziomy aktywności rosyjskiej w Niemczech. Ich analiza umożliwiła identyfikację tzw. *Russlandverstehers* oraz instytucjonalnych form wzajemnych kontaktów, które mogły mieć wpływ na procesy decyzyjne rządu niemieckiego. Wymieniono również głównych aktorów lobbyngu rosyjskiego, których popularność może modyfikować percepcję polityki rosyjskiej względem Ukrainy i UE.

Słowa kluczowe: relacje rosyjsko-niemieckie, *Russlandverstehers*, pro-rosyjski lobbying

YANN WERNERT

University of Potsdam

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-8297-5474>

DOI : 10.14746/rie.2018.12.9

Ein Jahr Macron und Merkel. Was hat die deutsch-französische Partnerschaft erreicht?

Die Begeisterung war groß, als Emmanuel Macron 2017 mit einer proeuropäischen Kampagne die französische Präsidentschaftswahl gewann. Eine neue Ära deutsch-französischer Kooperation schien möglich, von der die gesamte Europäische Union profitieren würde. Was ist aus diesen Hoffnungen geworden? Der Beitrag untersucht die politische Ausgangslage, stellt umgesetzte sowie gescheiterte Projekte vor und schaut auf die Planungen für die Zukunft.

Schwierige Ausgangslage

Die deutsch-französische Partnerschaft war lange Zeit dysfunktional. Seit der Finanzkrise war Frankreich als Treiber europäischer Integration ausgefallen. Finanziell litt das Land unter wachsenden Schulden und einem lange währenden Reformstau: die Neuverschuldung verfehlte permanent die Maastricht-Kriterien, der absolute Schuldenstand wuchs auf bedenkliche Höhen an. Die Führungsschwäche des Präsidenten Hollande (2012–2017) verstärkte zuletzt noch diese strukturellen Probleme. Das ziellose Agieren, manchmal im Fahrwasser der deutschen Austeritätspolitik, manchmal entgegen dieser Programmatik, ließ den europapolitischen Einfluss Frankreichs zunehmend sinken.

Der neue Amtsinhaber Macron, im Mai 2017 gewählt, konnte auf einen gewaltigen Vertrauensvorsprung zählen. Zur Erleichterung über das schlechte Ergebnis des Front National gesellte sich die Hoffnung auf eine Politik, die Frankreich wieder als aktiven Gestalter europäischer Politik legitimieren würde. Zudem wurden im Wahlprogramm Macrons Vorschläge für eine vertiefte europäische Integration ausgeführt, die als erstrebenswerter Weg wahrgenommen wurden und im Stil mit der Krisenbewältigung kontrastierte, die die europäische Politik seit einiger Zeit prägte.

Aus Rücksicht auf den Wahlkampf in Deutschland hielt sich Macron mit konkreten Vorschlägen zunächst zurück. Es wurde nach den deutschen Bundestagswahlen im September 2017 mit einer gewohnt schnellen Regierungsbildung gerechnet. Die langwierigen und schließlich scheiternden Sondierungsgespräche der sogenannten „Jamaika-Koalition“ zwischen CDU/CSU, Bündnis 90/Die Grünen und der FDP, sowie die anschließenden, nicht weniger problematischen Gespräche zwischen CDU/CSU und SPD, zögerten jedoch das Prozedere deutlich hinaus.

Macron hatte bei seiner Rede in der Sorbonne-Universität am 26. September 2017, nur zwei Tage nach der Bundestagswahl, weitreichende Vorschläge zur Zukunft der Europäischen Union gemacht (Macron, 2017). Mit einer raschen Regierungsbildung

in Deutschland hätten konkrete Gespräche bereits im Winter 2017 beginnen können, doch letztendlich wurde die neue Regierung erst im März 2018 vereidigt. Damit ist seit der Wahl Macrons bereits ein volles Jahr vergangen, bis beide Partner handlungsfähige Regierungen aufstellen konnten.

Hat sich die Geduld gelohnt? Das ist noch unsicher, denn zwei gegenläufige Entwicklungen finden derzeit in Deutschland statt. Eine davon ist für Macron sehr positiv zu bewerten: die SPD hat in den Koalitionsgesprächen großen Wert darauf gelegt, der Europapolitik einen hohen Stellenwert beizumessen, was sich symbolisch wie praktisch im Koalitionsvertrag wiederfindet. Das erste Kapitel des Koalitionsvertrags ist mit „Ein neuer Aufbruch für Europa“ betitelt, ein Novum in der deutschen Politik, und führt über fünf Seiten aus, was die Bundesregierung europapolitisch anstreben will (CDU/CSU/SPD, S. 6 ff.). Die Ziele sind durchaus mit denen Macrons kompatibel, dazu aber später mehr, wenn es um die einzelnen Inhaltspunkte gehen wird. Hier hat die generell stark proeuropäische Ausrichtung der SPD, die Federführung der Gespräche durch den ehemaligen Präsidenten des Europäischen Parlaments und zur Zeit der Verhandlungen SPD-Vorsitzenden Martin Schulz, sowie die schwache Verhandlungsposition der CDU/CSU, die keine wünschenswerten Alternativen bei der Suche nach Koalitionspartnern mehr hatte, ausgewirkt.

Eine gegenteilige Entwicklung ist jedoch greifbar, die die Pläne Macrons nicht unerheblich gefährden. Das gute Abschneiden der rechtspopulistischen AfD bei den Bundestagswahlen hat einen tiefen Eindruck hinterlassen, der u.a. die konservativen Kräfte innerhalb der CDU/CSU stark verunsichert hat. Soll der liberale Modernisierungskurs Angela Merkels fortgeführt werden, oder ist eine Rückkehr zu einer klareren konservativen Ausrichtung notwendig, um die rechten Kräfte wieder innerhalb der Union zu repräsentieren, wie es zu früheren Zeiten der Fall war? Die Debatte findet innerhalb der CDU stärker denn je statt, denn die Vorsitzende Angela Merkel ist durch das magere Wahlergebnis (das schlechteste seit 1949) und ihre absehbare Ablösung zu Ende der Legislaturperiode geschwächt. In der CSU haben bereits die Proponenten eines strikt konservativen Kurses die Oberhand gewonnen. Das hat sich drastisch bei der Flüchtlingsfrage gezeigt, an der im Juni 2018 die Regierung fast zerbrochen wäre, und die Loslösung der CSU von der Fraktionsgemeinschaft mit der CDU, die seit Gründung der Bundesrepublik besteht, schien denkbar (Der Westen, 2018).

Neben der Gefahr eines Bruchs der Bundesregierung steht für Macron ebenso auf dem Spiel, dass seine Lösungen zur dauerhaften Bewältigung der Instabilität in der Eurozone abgelehnt werden. Zum konservativen Kurs gehört nämlich auch, jeglichen Zahlungsverpflichtungen oder Haftungen gegenüber europäischen Institutionen skeptisch gegenüber zu stehen. Hier wirkt die alte Angst nach einer Transferunion nach, in der die Bundesrepublik als „Zahlmeister“ (Stelter, 2017, S. 5) für die Schulden südeuropäischer Staaten aufkommen müsste, die bereits während der griechischen Schuldenkrise für Schlagzeilen gesorgt hatte. So betonte der bayerische Ministerpräsident Markus Söder (CSU), dass seine Zustimmung zu den Reformplänen der Eurozone keinesfalls gegeben sei: „Wir wollen keine Schuldengemeinschaft haben. Es kann doch nicht sein, dass europäische Finanzinstrumente entwickelt werden, um beispielsweise italienische Banken zusätzlich zu retten“ (Die Welt, 2018a). Selbst Annegret Kramp-Karrenbauer, eine enge Vertraute Angela Merkels, betonte im April 2018 zum Eurozonenbudget: „Ich glaube, dass dies nicht sinnvoll wäre“ (Handelsblatt, 2018).

Auf französischer Seite kann Macron dagegen trotz schwankender Popularitätswerte weitgehend nach seinen Vorstellungen europapolitische Themen angehen. Die Partei mit der am stärksten ausgeprägten Euroskepsis, dem Rassemblement National (ehemals Front National), ist in schwere innere Auseinandersetzungen verwickelt und hat bei dem Versuch, eine klare Position zum Euroaustritt und zum „Frexit“ zu formulieren, mit einer Abspaltung und viel Kritik der Basis zu kämpfen (Lambreccq, 2017; Die Presse, 2018). Die Kritik an Macron konzentriert sich auf sozialpolitische Themen, die nicht unmittelbar mit seinen Plänen auf europäischer Ebene verbunden sind. Im Parlament kann er bei diesen Themen auf die Unterstützung seiner Partei, *La République en marche* (LREM), zählen, und muss keine Kompromisse mit Koalitionspartnern eingehen. Seine Regierung besteht zwar u.a. aus Ministern, die anderen Parteien angehören (von der linken *Parti Socialiste* wie von der konservativen *Les Républicains*), sie haben aber bislang keinen Dissens zur Europapolitik des Präsidenten erkennen lassen.

International sonnt sich Macron in einem beachtenswerten Paradigmenwechsel. Frankreich, unter Hollande noch als verkrustet, kraft- und ideenlos angesehen, liegt plötzlich im Trend und gilt wieder als politische Herzkammer der Europäischen Union. Medial wird nicht mehr diskutiert, ob Frankreich sich aufraffen kann, einen Beitrag zur Reform der EU zu leisten. Vielmehr wird seit der Sorbonne-Rede auf eine Antwort Deutschlands gewartet, das nunmehr selbst als träge und allzu sehr auf die eigenen Finanzen bedacht wahrgenommen wird. Von der Regierungsebene abgesehen hat sich jedoch wenig im Kräfteverhältnis beider Länder geändert. Frankreich konnte sich nach neun Jahren endlich des Defizitverfahrens entledigen (Europäische Kommission, 2018a, S. 1), das seine Glaubwürdigkeit bei finanziellen Fragen unterminierte. Dennoch werden jedes Jahr neue Schulden aufgenommen, und es wurden bereits besorgniserregende 97% des BIP an Schulden angehäuft (INSEE, 2018, S. 1). Dagegen erfreut sich die Bundesrepublik sprudelnder Einnahmen und baut seit einigen Jahren Schulden ab, zwischen 2014 und 2017 sank die Schuldenquote von ca. 75% auf 64% des BIP (Statistisches Bundesamt, 2018), für 2019 soll sie unter die Obergrenze der Maastrichter Konvergenzkriterien von 60% fallen (Scholz, 2018). Der finanzielle Gestaltungsspielraum Deutschlands bleibt also nach wie vor ungleich größer als der Frankreichs. Nun geht es darum, ob die Bundesregierung auch zu einer Geste in Richtung Europa bereit ist, obwohl dies ein innenpolitisches Risiko darstellt.

Ein Jahr mit wenigen Fortschritten

Wirklich handlungsfähig ist die deutsch-französische Partnerschaft also erst seit März 2018, in der Praxis sogar später, denn nicht wenige Bundesminister wurden neu berufen und müssen sich erst einarbeiten. Trotz der ungünstigen Umstände wurden jedoch bereits einige Entscheidungen auf den Weg gebracht.

Eine der ersten Entscheidungen, die auf der europäischen Agenda nach der Wahl Macrons anstanden, war die Neuformulierung der Entsenderichtlinien. Sie gibt den Rahmen für die Beschäftigung „entsandter“ Arbeiter in andere Länder der Europäischen Union fest. Durch eine geschickte Einbeziehung einiger osteuropäischer Länder konnte Macron einen Kompromiss erreichen, der im Sinne der französischen Position

modelliert wurde. So wurde für die anstehenden Verhandlungen im Voraus festgelegt, dass auf derselben Arbeitsstelle für dieselbe Arbeit auch derselbe Lohn gezahlt werden muss, unabhängig vom EU-Herkunftsland eines Arbeitnehmers (Europäische Kommission, 2018b). Deutschland hat hier eher die Rolle einer moderierenden, West- und Osteuropa zusammenführenden Rolle übernommen. Es hat sich hier also keine genuin deutsch-französische Partnerschaft gezeigt, mehr ein glückliches Zusammenkommen verschiedener Positionen.

Stärker war der deutsch-französische Einfluss beim Zustandekommen der permanenten strukturierten Kooperation im Verteidigungsbereich (PESCO). Frankreich wollte eher starke und dafür exklusive Strukturen schaffen (Bil, 2017), um Handlungsmöglichkeiten jenseits der NATO und der nationalen Kräfte aufzubauen. Deutschland drängte auf einen inklusiven Ansatz (Helwig, 2017, S. 4) und setzte sich schließlich durch. PESCO sind trotz anfänglicher Skepsis 25 EU-Mitgliedstaaten beigetreten (European Union External Action, 2018). Den vertieften Ansatz hob Macron 2018 wieder auf die Agenda, er möchte noch einen weiteren Mechanismus einführen, der gegenwärtig unter dem Namen einer „Interventionsarmee“ diskutiert wird (Macron, 2017).

Doch zurück zu PESCO: diese Initiative zielt vor allem darauf ab, die Interoperabilität der europäischen, nationalen Streitkräfte zu verbessern, und Fähigkeiten zu bündeln. Auch finanziell werden Vorteile erwartet, über den EU-Rüstungsfonds sollen gemeinsame Projekte geplant und umgesetzt, die wuchernde Vielfalt an Material und Rüstungsgüter reduziert werden (European Union External Action, 2018). PESCO hat einen begrenzten Umfang, stellt jedoch einen größeren Schritt hin zur engeren Verzahnung der Verteidigungskapazitäten. Seit dem Ablehnen des Pleven-Planes durch die französische Nationalversammlung im Jahr 1954 hatte sich wenig in diesem Bereich bewegt (Deschoux-Dutard, 2018, S. 31 ff.), auch die viel diskutierten EU-Battlegroups wurden nie eingesetzt. Die Grundsatzentscheidung zugunsten von PESCO ist gefallen. Nun bleibt abzuwarten, wie gut die EU-Staaten in der Praxis zusammenarbeiten, und ob aus vergangenen Fehlern gelernt wurde. Multilaterale Rüstungsprojekte haben eine bewegte Vergangenheit und keinen sonderlich guten Ruf, dabei machen sie in vielerlei Hinsichten Sinn. Dank Skaleneffekten ergeben sich wirtschaftliche Vorteile, besonders der Wegfall kostspieliger Neuentwicklungen von Waffensystemen für jedes Land zahlt sich aus, aber auch die nicht zu unterschätzende Bereitstellung von Ersatzteilen für die Wartung der Ausrüstung wird dadurch einfacher und damit auch günstiger. Es bleibt zu hoffen, dass sich in den kommenden Jahren auch angesichts angespannter Haushalte weniger nationaler Egoismus und mehr Kooperation durchsetzt. Die europäische Kooperation wird umso dringlicher gebraucht, je mehr Präsident Trump an der Glaubwürdigkeit der NATO sägt und die Bündnisverpflichtungen der USA in Frage stellt.

Gescheiterte Pläne

Einige der von Macron geforderten Reformen der Europäischen Union sind bereits gescheitert. Im Januar 2018 lehnte im Europäischen Parlament eine von Konservativen, Rechtspopulisten und einigen Linken getragene Mehrheit die Einführung transnationaler Wahllisten für die Parlamentswahl 2019 ab (Stierle, 2018).

Umständlich gestaltet sich nach wie vor die Einführung einer Steuer auf Finanztransaktionen. Seit Jahren fristet sie ihr Dasein als Idee zur Finanzierung verschiedenster Vorhaben. Aufgrund verschärfter Konkurrenz wird davon ausgegangen, dass sie nur europaweit an den Start gehen kann. Eine Finanztransaktionssteuer war in Macrons Wahlprogramm enthalten, doch als die Unvermeidbarkeit des Brexits immer klarer zeigte und Londoner Banken sich nach neuen Standort umsahen, war sich der französische Präsident nicht zu schade, die Steuer bis auf Weiteres zu verschieben, um Banken und Investmentgesellschaften Paris schmackhaft zu machen (Becker et al., 2017). Es ist zwar nicht ausgeschlossen, dass die Steuer doch noch umgesetzt wird, doch als kurzfristige Lösung taugt sie wohl nicht.

Bei der Flüchtlingspolitik kommt die Suche nach tragbaren Lösungen im europäischen Rahmen nur sehr langsam voran. Frankreich nimmt eine Mittelposition zwischen der tendenziell liberalen Haltung der Bundesrepublik (die zunehmend von der CSU in Frage gestellt wird) und der stark ablehnenden Haltung der Visegrád-Staaten einnimmt. Macron verbindet einen liberalen Diskurs mit einer rüden Vorgehensweise vor Ort. Während er die humanitären Wurzeln Europas und die damit verbundenen Pflichten betont, steht er hinter der teils entwürdigenden Räumung von Flüchtlingslagern in Frankreich (Baralon, 2017).

Aufgrund der unterschiedlichen Sichtweisen auf Flucht (und Migration im Allgemeinen) ist die Lösungsfindung besonders kompliziert. Eine europäische Agentur für Migrationsfragen mit einer gemeinsamen Datenbank über die Identität von Flüchtlingen, wie sie Macron fordert (Macron, 2017), ist bislang nicht in Sicht. Ebenso zeigt die fast täglich aufs Neue verhandelte Aufnahme einzelner Flüchtlinge, die über das Mittelmeer von Rettungskräften aufgegriffen wurde, dass selbst vorübergehende Regelungen schwer zu erreichen sind. Die Regierungsbeteiligungen der Lega in Italien und der FPÖ in Österreich haben zweifellos nicht dazu beigetragen, dass es in diesem Feld zu einem europäischen Konsens kommt.

Ambitionierte Pläne, ausstehende Umsetzung

Die meiste Aufmerksamkeit genießt die Reform der Wirtschafts- und Währungsunion. Macron möchte nicht weniger als das Ende einer einseitigen Austeritätspolitik. Zwar sollen die Stabilitätskriterien für die Euroländer weiterhin gelten (nicht mehr als 3% Neuverschuldung pro Jahr)¹ und damit durchaus auch Sparbemühungen bei solchen Staaten vorangetrieben werden, die im Verhältnis zu ihren Einnahmen zu viele Ausgaben aufweisen. Es soll jedoch ein Investitionsfonds hinzugefügt werden (Normand, 2018), der dabei hilft, das klassische Dilemma der Rezession zu überwinden. Gerade in Zeiten wirtschaftlicher Krise wird vom Staat erwartet, mittels Ausgabenprogrammen die Konjunktur zu stützen und ein allzu starkes Abgleiten der wirtschaftlichen Dynamik zu verhindern. Dieses Abfedern ist in der Regel schwierig, denn eine Wirtschaftskrise bedeutet u.a. ein Brechen der Steuereinnahmen und höhere sozi-

¹ Die ebenso festgehaltene Pflicht, nicht mehr als 60% des BIP an Schulden anzuhäufen, ist angesichts der Realitäten kaum einzufordern. Die wenigsten Euroländer genügen nach der Finanzkrise noch diesem Kriterium.

alpolitische Kosten, beispielsweise für die Arbeitslosenversicherung. Der Euro-Investitionsfonds soll über mehrere Jahre Mittel sammeln, um in solchen Momenten der Not einzelnen Ländern unter die Arme zu greifen und generell zur Konvergenz bei der Wettbewerbsfähigkeit beizutragen (Normand, 2018). Das liegt auch im Interesse aller Eurozonenländer, nur allzu gut ist die Wirtschaftskrise Griechenlands in Erinnerung, die fast die Eurozone gesprengt hätte.

Diese Maßnahme hat aus deutscher Sicht entscheidende Nachteile. Zum einen verleitet sie möglicherweise einige Länder dazu, mehr Schulden aufzunehmen, da sie im Falle des Falles auf Unterstützung hoffen können. Hier zeigt sich die alte deutsche Angst, in eine „Transferunion“ zu rutschen, wobei gerne ausgeblendet wird, dass wesentliche Teile des EU-Budgets dafür verwendet werden, weniger wohlhabenden Mitgliedstaaten beim Ausbau einer wettbewerbsfähigen Wirtschaft zu helfen, und dies gerade für deutsche Unternehmen sehr positive Effekte gezeitigt hat. Noch schlimmer würde wahrscheinlich nur die Haftung für Schulden von Staaten oder Banken in der Öffentlichkeit ankommen.

Zum Umfang der Haushaltsmittel für die Eurozone haben sich die Vorstellungen Frankreichs und Deutschlands etwas angenähert. Wollte Macron ursprünglich eine dreistellige Milliardensumme zur Verfügung stellen, ist jetzt eine niedrige zweistellige Milliardensumme im Gespräch (Die Welt, 2018b) – ein Entgegenkommen gegenüber der Bundesregierung, um deren Zustimmung zu erlangen und das Projekt überhaupt vorantreiben zu können. Die Vereinbarung wurde auch als Gegenleistung für das demonstrative Entgegenkommen Macrons in der Asylpolitik gewertet, die die Bundesregierung in Gefahr gebracht hatte (Zeit Online, 2018). Eine schlechte Überraschung war die Zurückhaltung des SPD-Finanzministers Olaf Scholz, der sich als Hüter einer soliden Finanzpolitik profilieren wollte (Süddeutsche Zeitung, 2018). Innerhalb der SPD hagelte es Kritik an dieser Haltung, denn die Reformen der EU voranzutreiben war ein wichtiger Grund für viele Parteimitglieder, der unbeliebten Koalition mit der CDU/CSU doch noch zuzustimmen. Die wenig expansive Finanzpolitik Scholz erinnerte mehr an die Haltung seines Vorgängers, Wolfgang Schäuble (CDU), der sich auf europäischen Bühnen gerne als Sparmeister inszenierte. Die Zurückhaltung Scholz hat seitdem etwas abgenommen, bleibt aber ein Risiko für die Finanzierung künftiger EU-Reformen.

Auf gutem Weg ist die Neugestaltung des Elysée-Vertrages. Seit 1963 ist der Elysée-Vertrag einer der Grundsteine deutsch-französischer Kooperation, doch nach 55 Jahren ist eine Überarbeitung durchaus angebracht. Der Wunsch Macrons ist es, Deutschland und Frankreich als Musterbeispiel vertiefter europäischer Integration voranzubringen. So möchte er erreichen, dass für Unternehmen beider Länder dieselben Gesetze gelten (Macron, 2017), sozusagen als Vorläufer eines zusammengefassten Wirtschaftsraums, weit über den bisherigen gemeinsamen Markt hinaus. Angesichts verschiedener Rechtstraditionen und der weitverzweigten juristischen Implikationen in einem komplexen Umfeld wäre das nichts weniger als eine kleine Revolution. Die von Bundestag und Nationalversammlung verabschiedete Resolution spricht von „der Erwägung, dass Frankreich und Deutschland eine vollständige und rasche Integration ihrer Märkte anstreben und dass beide Länder sich gemeinsam für einen vollständig integrierten europäischen Binnenmarkt einsetzen“ (Bundestag/Assemblée nationale, 2018, S. 3).

Es lohnt sich auch ein Blick abseits der stärker mediatisierten Pläne und Entscheidungen. Eine Überschneidung zwischen Macrons Sorbonne-Rede und dem aktuellen Koalitionsvertrag findet sich zum Beispiel bei der Forschung im Feld der künstlichen Intelligenz: das „lasst uns Forschungen in neuen Bereichen wie denen der künstlichen Intelligenz finanzieren“ (Macron, 2017) spiegelt sich mit den Aussagen „Deutschland und Frankreich müssen insbesondere auch Innovationsmotor sein und werden dies in Vorhaben wie der Erforschung von künstlicher Intelligenz unter Beweis stellen“ (CDU/CSU/SPD, 2018, S. 9) und „wir werden gemeinsam mit unseren französischen Partnern ein öffentlich verantwortetes Zentrum für künstliche Intelligenz errichten“ (CDU/CSU/SPD, 2018, S. 35) im Koalitionsvertrag wieder. Die deutsche Seite hat ebenfalls einige Ideen, welche Projekte die europäische Integration voranbringen würden. Im Koalitionsvertrag steht zum Beispiel die Forderung nach einem zivilen Pendant zu PESCO, der die Entwicklungspolitik der Mitgliedstaaten besser koordinieren würde (CDU/CSU/SPD, 2018, S. 145).

Kompatible Partner?

Von der sinnvollen Zusammenarbeit Frankreichs und Deutschlands auf EU-Ebene hängt viel ab. Die Rolle dieser beiden Schlüsselstaaten ist im Laufe der EU-Erweiterung nicht geringer geworden, ganz im Gegenteil. Um die Europäische Union zusammenzuhalten und zusammenzuführen, bedarf es größerer Entwürfe, an denen sich die Mitgliedstaaten reiben oder orientieren können. Eine derart tiefe Zusammenarbeit wie die deutsch-französische sucht bisher seinesgleichen, weder die deutsch-polnische Partnerschaft, noch andere Formate konnten vergleichbare europäische Impulse setzen.

Allen Unterschieden zum Trotz scheinen auch bei den aktuellen Themen Kompromisse möglich. Grundsätzliche Inkompatibilitäten gibt es nicht, lediglich überwindbare Meinungsverschiedenheiten. Sie deuten sich bereits in der Finanzpolitik an und könnten bald auch andere Politikfelder umfassen.

Der Artikel wurde im Juli 2018 fertiggestellt.

Literaturangaben

- Baralon M. (2017), *Migrants: les contradictions de l'exécutif*, 18.12.2017, www.europe1.fr, 31.07.2018.
- Becker M., Heyer J. A., Pauly Ch. (2018), *Macron, Muster-Europäer a. D.*, 12.07.2017, www.spiegel.de, 31.07.2018.
- Bil I. (2017), *Startet die Europäische Verteidigung jetzt durch?*, 17.11.2017, www.ipg-journal.de, 31.07.2018.
- Bundestag/Assemblée nationale (2018), *Gemeinsame Resolution von Assemblée nationale und Deutschem Bundestag zum 55. Jahrestag des Elysée-Vertrags am 22. Januar 2018*, www.bundesregierung.de, 31.07.2018.
- CDU/CSU/SPD (2018), *Ein neuer Aufbruch für Europa – Eine neue Dynamik für Deutschland – Ein neuer Zusammenhalt für unser Land. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD. 19. Legislaturperiode*, www.spdfraktion.de, 31.07.2018.

- Die Presse (2018), „*Frexit*“: Zwei Drittel der Front-National-Mitglieder für Euro-Ausstieg, 10.03.2018, <https://diepresse.com>, 31.07.2018.
- Der Westen (2018), *Dobrindt schließt Bruch der Unionsfraktion nicht aus*, 22.06.2018, www.derwesten.de, 31.07.2018.
- Deschaux-Dutard D. (2018), *Das Scheitern der Europäischen Verteidigungsgemeinschaft*, „Welt-Trends“, Nr. 139, Mai, S. 31–35.
- Die Welt (2018a), *Söder wirft Merkel Alleingang beim Euro-Haushalt vor*, 21.06.2018, www.welt.de, 31.07.2018.
- Die Welt (2018b), *Verhandler melden Fortschritte für deutsch-französischen Vorschlag zu EU-Reform*, 17.06.2018, www.welt.de, 31.07.2018.
- Europäische Kommission (2018a), *Das Frühjahrspaket des Europäischen Semesters 2018 im Überblick, Factsheet vom 23. Mai 2018*, <https://europa.eu>, 31.07.2018.
- Europäische Kommission (2018b), *Einigung auf Reform der Entsenderichtlinie: Gleiches Geld für gleiche Arbeit*, 01.03.2018, <https://europa.eu>, 31.07.2018.
- European Union External Action (2018), *Ständige Strukturierte Zusammenarbeit – SSZ*, 06.03.2018, <https://ceas.europa.eu>, 31.07.2018.
- Handelsblatt (2018), *CDU-Präsidium schiebt Macrons Euro-Zonen-Budget auf die lange Bank*, 16.04.2018, www.handelsblatt.com, 31.07.2018.
- Helwig N. (2017), *Neue Aufgaben für die Zusammenarbeit zwischen EU und NATO, Eine inklusive Verteidigungspolitik setzt eine enge Kooperation mit der NATO voraus*, www.swp-berlin.org, 31.07.2018.
- Institut national de la statistique et des études économiques (2018), *Informations rapides n°80 du 26 mars 2018, dette trimestrielle de Maastricht et administrations publiques*, www.insee.fr, 31.07.2018.
- Lambreccq M. (2017), *Au FN, l'hypothèse du Frexit est définitivement enterrée*, 13.10.2017, <http://www.europe1.fr>, 31.07.2018.
- Macron E. (2017), *Initiative pour l'Europe – Discours d'Emmanuel Macron pour une Europe souveraine, unie, démocratique*, <http://www.elysee.fr>, 31.07.2018.
- Normand G. (2018), *Merkel-Macron: un (modeste) budget de la zone euro rempli d'incertitudes*, 20.06.2018, www.latribune.fr, 31.07.2018.
- Scholz O. (2018), *Rede von Olaf Scholz, Bundesminister der Finanzen, anlässlich der Einbringung des Entwurfs des Haushaltsgesetzes 2018 am 15. Mai 2018 im Deutschen Bundestag*, www.bundesfinanzministerium.de, 31.07.2018.
- Stelter D. (2017), *Jetzt wird es richtig teuer*, 23.10.2017, www.manager-magazin.de, 31.07.2018.
- Stierle S. (2018), *Doch keine transnationalen Wahllisten*, 08.02.2018, www.euractiv.de, 31.07.2018.
- Süddeutsche Zeitung (2018), *Scholz: Deutschland muss mehr zahlen*, 17.03.2018, www.sueddeutsche.de, 31.07.2018.
- Zeit Online (2018), *Merkel und Macron fordern Budget für die Eurozone*, 19.06.2018, www.zeit.de, 31.07.2018.

The year of Macron and Merkel. What are the achievements of the German-French partnership?

Summary

Cooperation between France and Germany is crucial for the future of the European Union. Slowed down by lengthy coalition negotiations in the aftermath of German elections, cancell-

lor Merkel has been late to give an answer to reform proposals from president Macron. There have been a few improvements concerning European defence policy and the Posting of Workers Directive. More important topics, including European financial policy, are still being vividly debated. Aside from current difficulties and strong reservations from within Merkel's conservative party, the way for a practicable compromise seems to be paved.

Key words: France, Germany, European Financial Policy, European Social Policy, European Defence Policy

Rok Macrona i Merkel. Jakie są osiągnięcia partnerstwa niemiecko-francuskiego?

Streszczenie

Współpraca między Francją i Niemcami ma kluczowe znaczenie dla przyszłości Unii Europejskiej. Osłabiona po wyborach w 2017 r. długotrwałymi negocjacjami koalicyjnymi kanclerz Merkel spóźniła się z udzieleniem odpowiedzi na propozycje reform w UE prezydenta E. Macrona. Wprowadzono zaledwie kilka poprawek dotyczących europejskiej polityki obronnej i dyrektywy w sprawie delegowania pracowników. Ważniejsze tematy, w tym europejska polityka finansowa, są wciąż żywo debatowane. W obliczu obecnych trudności i silnych zastrzeżeń ze strony konserwatywnej części CDU i CSU dla polityki europejskiej rządu, wydaje się, że Merkel jest na dobrej drodze do osiągnięcia pragmatycznego kompromisu z Francją.

Słowa kluczowe: Francja, Niemcy, europejska polityka finansowa, europejska polityka socjalna, europejska polityka obronna

MAŁGORZATA JANICKA

DOI : 10.14746/rie.2018.12.10

Uniwersytet Łódzki

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-2199-0093>

Mechanizmy działania strefy euro a uwarunkowania wybuchu kryzysu finansowego w strefie

Wstęp

Konsekwencje kryzysu gospodarczego i finansowego, który wybuchł w Europie w 2008 roku, nadal wywierają negatywny wpływ na europejską gospodarkę. Wzrost gospodarczy w strefie euro pozostaje na poziomie niższym od oczekiwanego, mimo działań podejmowanych zarówno na poziomie ponadnarodowym – przez instytucje Unii Europejskiej, jak i krajowym – przez rządy państw członkowskich. Przyczyn obecnej sytuacji gospodarczej strefy euro należy jednak poszukiwać nie tylko wśród czynników *stricto* ekonomicznych. Jest to jeden z powodów, dla których działania podejmowane na płaszczyźnie ekonomicznej nie przynoszą spodziewanych rezultatów, a przyszłość europejskiej integracji zaczyna być postrzegana coraz mniej optymistycznie, także przez tzw. „euroentuzjastów”.

Celem artykułu jest charakterystyka i analiza mechanizmów działania strefy euro, które przyczyniły się do wybuchu kryzysu w strefie. Szczególna uwaga zostanie poświęcona kwestii swobody przepływu kapitału w kontekście prowadzonej przez EBC jednolitej polityki pieniężnej i braku wspólnej polityki fiskalnej.

1. Mechanizmy działania strefy euro

Budowa unii gospodarczej i walutowej (UGW) w ramach Unii Europejskiej, przypięczętowana postanowieniami traktatu z Maastricht, stanowiła ukoronowanie wieloletnich wysiłków państw członkowskich, najpierw Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej (EWG), a następnie Unii Europejskiej (UE), ukierunkowanych na zacieśnienie i pogłębienie integracji gospodarczej na kontynencie europejskim. Warto podkreślić, choć nie jest to przedmiotem rozważań w niniejszym artykule, że UGW była i jest projektem nie tylko gospodarczym, ale także politycznym i społecznym. Dwa ostatnie aspekty procesu integracji nie były nadto szeroko dyskutowane podczas wdrażania Planu Delorsa (por. Delors, 1989). Wynikało to prawdopodobnie z przyjęcia optymistycznego założenia, że na przestrzeni lat (od 1958 roku) kraje Unii Europejskiej wypracowały już model współpracy na płaszczyźnie politycznej, zaś ich społeczeństwa wykształciły poczucie ponadnarodowej wspólnoty i tożsamości europejskiej.

Proces budowy UGW, a szczególnie strefy euro, został szeroko opisany w literaturze przedmiotu (por. np. European Commission, 1990; Molle, 2000; de Grauwe, 2003; Gawlikowska-Hueckel, Zielińska-Głębocka, 2004; Raport NBP, 2014; Bilski, 2006;

Bukowski, 2007). Z punktu widzenia celu artykułu zasadne wydaje się jednak wskazywanie kluczowych rozwiązań, które zostały przyjęte przy konstruowaniu strefy euro, ponieważ stanowią one główną przyczynę nie tyle samego kryzysu w strefie (kryzysy są zjawiskami naturalnymi i nieuchronnymi), co jego zasięgu, głębokości i czasu trwania. Chciałabym jednocześnie podkreślić, co już wcześniej czyniłam (Bilski, Janicka, 2015), że nie zgadzam się ze swoistym relatywizowaniem zjawiska kryzysu w strefie euro poprzez zastępowanie go pojęciem „kryzysu w niektórych krajach strefy euro”. Nie można, w zależności od okoliczności, postrzegać strefy euro jako zintegrowanego organizmu¹, bądź jako grupy niezależnych krajów². Jeśli członkostwo w strefie euro pozbawia władze krajów członkowskich kluczowych narzędzi polityki gospodarczej, sytuacja gospodarcza poszczególnych krajów staje się pochodną funkcjonowania strefy jako całości, a nie tylko ich własnych decyzji ekonomicznych. Strefa euro jest obecnie nazywana „niedokończoną integracją”, jej konstrukcja podlega surowej krytyce. Co zdumiewa najbardziej, przed wybuchem kryzysu mechanizmy działania strefy euro nie były postrzegane jako potencjalne źródło zaburzeń jej sprawnego funkcjonowania. Tymczasem już wówczas można było przewidzieć, że taka częściowo zintegrowana struktura może napotkać na istotne ograniczenia stabilnego działania w przyszłości.

Przechodząc do konkretów – za kluczowe fundamenty ekonomiczne, na których zbudowano strefę euro, można uznać następujące:

- przeniesienie na poziom ponadnarodowy polityki pieniężnej i kursowej;
- rezygnacja z walut narodowych, wprowadzenie jednej waluty – euro;
- pozostawienie na poziomie krajowym polityki fiskalnej (teoretycznie), brak prawdziwie wspólnego budżetu.

Na poziomie krajowym pozostawiono najbardziej niewralgiczną, z punktu widzenia politycznego i społecznego, politykę, czyli politykę fiskalną³. Nie podjęto również decyzji o stworzeniu prawdziwie wspólnotowego budżetu, który umożliwiłaby dystrybucję środków finansowych między krajami osiągającymi nadwyżki finansowe a tymi, które nie są w stanie ich wypracować. Gotowość krajów do przystąpienia do strefy euro oceniana była i jest w oparciu o tzw. kryteria konwergencji nominalnej i realnej. Wśród kryteriów konwergencji nominalnej występują kryteria monetarne (dotyczące kształtowania się inflacji i stopy procentowej – *de facto* oprocentowania dziesięcioletnich obligacji skarbowych), fiskalne (dotyczące poziomu deficytu budżetowego i zadłużenia publicznego – swoboda kształtowania polityki fiskalnej na poziomie krajowym jest więc mocno ograniczona) oraz kursowe (dotyczące stabilności waluty krajowej). Konwergencja realna wyznaczana jest zwykle w oparciu o synchronizację cykli koniunkturalnych, która jest istotna z punktu widzenia jednolitej polityki pieniężnej. Czy są jednak badane wskaźniki odzwierciedlające zdolność kraju do konkurencyjności na wspólnym rynku? Zauważmy, że w procedurze akcesyjnej nie jest w ogóle badana struktura gospodarki i zdolność do uzyskiwania przez kraj przewagi

¹ Np. nie ma statystyk dotyczących przepływów finansowych między krajami strefy euro, są one traktowane jako przepływy wewnątrzstrefowe, a nie międzynarodowe.

² Poprzez postrzeganie kryzysu jako problemu wybranych krajów strefy euro, a nie całej strefy.

³ Konieczność powołania w strefie euro unii fiskalnej wskazana została przez M. D. Bordo, A. Markiewicza, L. Jonunga, por. M. D. Bordo, A. Markiewicz, L. Jonung, *Fiscal Union for the Euro: Some Lessons from History*, NBER Working Paper no. 17380/2011.

konkurencyjnej na rynkach zagranicznych. Trudno oczekiwać, by kraje, które dotąd nie wypracowały odpowiedniej pozycji konkurencyjnej na rynkach zagranicznych nagle, tylko za sprawą uczestnictwa w obszarze jednawalutowym, przebudowały swoje gospodarki w kierunku wzmocnienia pozycji eksportowej. Tym bardziej, że poziom ich rozwoju gospodarczego i innowacyjności może istotnie różnić się od pozostałych krajów należących do obszaru. Taka sytuacja wystąpiła właśnie w strefie euro – z jednej strony kraje tzw. Południa (Grecja, Włochy, Hiszpania, Portugalia), z drugiej kraje Północy (Niemcy, Holandia, Belgia, Luksemburg, Finlandia).

2. Kryzysogenne uwarunkowania działania strefy euro

Centralizacja polityki pieniężnej i wprowadzenie wspólnej waluty pozbawiły kraje członkowskie strefy euro kluczowych narzędzi polityki gospodarczej (m.in. zarządzania poziomem stopy procentowej i dostosowawczych zmian kursu waluty krajowej) nie dając nic w zamian. Banki centralne krajów strefy euro przestały pełnić bardzo ważną funkcję, niedocenianą w czasach ekonomicznej prosperity, kluczową w okresie kryzysu – pożyczkodawcy ostatniej instancji. Bank centralny w sytuacji zagrożenia destabilizacją sektora bankowego, a przez to całego systemu finansowego, będącą rezultatem niedostatecznej płynności sektora, zapewnia instytucjom kredytowym dostęp do środków finansowych. W strefie euro ponadnarodowy bank centralny (Europejski Bank Centralny) nie został w tę funkcję wyposażony. Uwzględniając fakt, że krajowe banki centralne zostały jej pozbawione, w strefie euro w ogóle nie przewidziano istnienia instytucji pożyczkodawcy ostatniej instancji. Można z tego wnioskować, że konstruktorzy strefy euro założyli, iż europejski sektor bankowy jest uodporniony na kryzys płynności. Założenie to było o tyle optymistyczne, iż w strefie euro, przy pogłębiającej się integracji rynku kredytowego i rosnącej skali transgranicznego zaangażowania instytucji kredytowych, nie stworzono także rzeczywistego ponadnarodowego nadzoru nad europejskim rynkiem finansowym, w tym rynkiem bankowym. Powód tego stanu rzeczy jest niestety bardzo prozaiczny – kraje członkowskie UE nie wyraziły zgody, głównie ze względów politycznych, na przeniesienie nadzoru nad rynkiem finansowym na poziom ponadnarodowy i tym samym na utratę kontroli nad jego funkcjonowaniem. Sytuację na rynku finansowym cechowała więc znacząca asymetria – pogłębianiu integracji rynku kredytowego nie towarzyszyło symetryczne pogłębianie integracji instytucjonalnej odnośnie do nadzoru (por. Janicka, 2015b, s. 116–130). Obecnie UE wdraża projekt budowy unii bankowej, która teoretycznie ma zlikwidować wspomnianą asymetrię (Geeroms, Karbownik, 2014). Uwzględniając jednak fakt, że pierwotne zasady działania unii bankowej są stopniowo zmieniane w efekcie braku zgody państw członkowskich na część wypracowanych rozwiązań, ostateczny kształt unii bankowej różni się od pierwotnych propozycji (Sicilia i in., 2013). Nie zlikwidowano także problemu braku pożyczkodawcy ostatniej instancji, który objawił się z całą mocą w momencie wybuchu w strefie euro kryzysu bankowego. Z uwagi na przyjęte rozwiązania prawne, EBC nie mógł pełnić tej funkcji, częściowo ma być ona zastąpiona właśnie przez powstanie unii bankowej (i przyjęte rozwiązania odnośnie do dokapitalizowywania instytucji kredytowych), częściowo zaś przez utworzenie Euro-

pejskiego Mechanizmu Stabilności (który ma także dostarczać środków finansowych, pod postacią pożyczek, rządów krajów strefy euro zagrożonym w problemach finansowych) (por. Zielińska, 2016).

Uważam, że przyjęte rozwiązania nie oznaczają istotnej zmiany jakościowej na europejskim rynku finansowym, a stanowią jedynie doraźny środek zapobiegawczy. Trudno uznać za rozwiązanie systemowe specyficzny mechanizm uporządkowanej likwidacji banków będący częścią unii bankowej (tzw. resolution), czy też powołanie funduszu, który tworzą składki krajów członkowskich strefy euro (szerzej o EMS: Trzcńska, 2013). Rozwiązanie systemowe powinno być nie tylko uniwersalne i skuteczne, ale przede wszystkim „neutralne” dla krajów członkowskich. Jest rzeczą wysoce niepożądaną, aby kraje korzystające z pomocy finansowej z EMS były pod presją krajów dobrze prosperujących gospodarczo i były piętnowane jako te, które sobie nie radzą. Takie rozwiązanie nie tylko nie sprzyja europejskiej integracji, ale wręcz działa jej wbrew poprzez tworzenie napięć o charakterze społecznym i politycznym między krajami będącymi biorcami netto i dawcami netto środków finansowych do funduszu, zwanego nie wiedzieć czemu „mechanizmem”. Udzielenie pożyczki przez EMS jest uwarunkowane przyjęciem przez kraj strefy euro rygorystycznego planu reform gospodarczych, podobnie jak w przypadku pożyczek udzielanych przez Międzynarodowy Fundusz Walutowy, o żadnym automatycznie działającym mechanizmie wspomagającym przywracanie stabilności gospodarczej nie może być w tym wypadku mowy.

W tej sytuacji powstaje pytanie, dlaczego, mimo mankamentów konstrukcji strefy euro, kraje były tak bardzo zainteresowane przystąpieniem do niej, że niektóre z nich gotowe były sfalszować wartości wskaźników makroekonomicznych, aby się w niej znaleźć (Grecja, Włochy). Analiza najczęściej wymienianych w opracowaniach kosztów i korzyści (np. European Commission, 1990; Meltzer, 1996; Zika, 2006; Majone, 2012; Beetsma, Giuliodori, 2010) wiążących się z przystąpieniem do strefy euro nie uzasadnia takiej determinacji. Z jednej strony rezygnacja z krajowej polityki pieniężnej i własnej waluty, z drugiej – brak kosztów wymiany walut i ryzyka walutowego (w przypadku transakcji zawieranych w euro), czy też porównywalność cen i ułatwienie przepływu inwestycji. Nawet pobieżne porównanie kosztów i korzyści jasno wskazuje, że są one wysoce asymetryczne. Nie można zestawiać ze sobą konsekwencji utraty istotnej części suwerenności w polityce gospodarczej i kosztów wymiany walut, bądź braku ryzyka walutowego! To są kategorie nieporównywalne, o zupełnie innym ciężarze gatunkowym. W takim razie, jeśli oficjalnie wymieniane koszty faktycznie znacząco przeważały korzyści, jaki był kluczowy argument przyświecający państwom UE tworzącym strefę euro? Uważam, że należy za takowy uznać rozumiane w szerokim zakresie poczucie bezpieczeństwa, przede wszystkim w aspekcie ekonomicznym. Przynależność do strefy euro, szczególnie w przypadku państw słabiej rozwiniętych, takich jak Grecja, Hiszpania czy Portugalia, oznaczała stanie się częścią dużej, stabilnej struktury gospodarczej, zaś scedowanie istotnej części prerogatyw w zakresie prowadzenia polityki gospodarczej na organy ponadnarodowe częściowo zwalniało państwa (w ich odczuciu) z odpowiedzialności za stan gospodarek krajowych. Na ile to poczucie okazało się złudne dowiódł wybuch kryzysu, kiedy to nagle teoretycznie zintegrowana strefa euro stała się w praktyce grupą państw posługujących się wspólną walutą. Jednocześnie należy dodać, że skutki kryzysu były zróżnicowane w poszcze-

gólnych krajach strefy – kraje tzw. Północy, a szczególnie Niemcy, wyszły z niego bez większych konsekwencji.

Pozbawione kluczowych narzędzi oddziaływania na gospodarkę, pogrążone w kryzysie kraje zostały pozostawione same sobie i zmuszone do wprowadzenia drastycznych programów oszczędnościowych, które spowodowały pogłębienie na ich rynkach zapaści gospodarczej. W momencie wybuchu kryzysu ujawniła się także pozorna niezależność polityki fiskalnej prowadzonej na poziomie krajowym, jako że wymogi dotyczące wielkości deficytu budżetowego i zadłużenia publicznego uczyniły narzędzia polityki fiskalnej mało możliwymi do zastosowania. Powrót przez kraje do ograniczeń w przepływach kapitału oraz swobody zarządzania stopą procentową na rynku krajowym nie był możliwy. Najciężej dotknięte przez kryzys kraje znalazły się w sytuacji patowej (por. de Grauwe, 2013).

3. Swoboda przepływu kapitału w strefie euro

Jak wspomniałam, w strefie euro nie tylko zlikwidowano bariery w swobodnym przepływie środków finansowych (szerzej: Janicka, 2010, s. 241–261) i zakazano na mocy prawa możliwości ich przywrócenia (podobnie jak w całej UE), ale także zlikwidowano publicznie dostępne statystyki obrazujące skalę przepływów finansowych między krajami strefy euro, postrzegając te przepływy jako „wewnątrzstrefowe”. Jeśli przyjąć, że strefa euro nie jest jednak, z punktu widzenia gospodarki, jednolitą całością, taki zabieg jest zupełnie niezrozumiały. Ekonomiści i kraje strefy euro nie mają bowiem w tej sytuacji przejrzystych danych wskazujących na skalę ich wzajemnego zadłużenia, jedyne dostępne dane dotyczą kształtowania się salda rachunku obrotów bieżących odzwierciedlającego współcześnie nie tyle skalę nierównowagi handlowej⁴, co różnicę między oszczędnościami i inwestycjami w danej gospodarce. Jest więc rzeczą oczywistą, że kraje o wysokiej ujemnej wartości salda bilansu obrotów bieżących były i są krajami o pogłębiającej się nierównowadze zewnętrznej wiążącej się z nadmiernym uzależnieniem od finansowania zewnętrznego. Kluczowe w tym wypadku jest właśnie pojęcie „finansowanie zewnętrzne”. Czy oznacza ono napływ kapitału z krajów strefy euro, a więc przepływy wewnątrzstrefowe, nieujmowane w oficjalnych statystykach, czy napływ kapitału spoza strefy euro, który w tej sytuacji utożsamiany jest wprost z zadłużeniem zagranicznym? Biorąc pod uwagę fakt, że przepływy wewnątrzstrefowe klasyfikowane były w inny sposób niż przepływy międzynarodowe, zadłużenie krajów strefy euro w innych krajach członkowskich nie było postrzegane jako powód do niepokoju. Przed wybuchem kryzysu kształtowanie się salda rachunku obrotów bieżących poszczególnych krajów członkowskich nie było w ogóle przedmiotem badań, kluczowe były wartości odzwierciedlające poziom równowagi całej strefy euro, a te nie dawały powodów do podjęcia działań korygujących. Tymczasem nawet pobieżna analiza wartości sald rachunku obrotów bieżących krajów członkowskich wyraźnie wskazuje, że nierównowaga wewnątrz strefy euro pogłębiała się

⁴ Stosowane przez teorię ekonomii uproszczenie sprowadzające wartość salda rachunku obrotów bieżących do salda obrotów handlowych staje się współcześnie bezużyteczne z uwagi na rosnący udział salda przepływu dochodów z inwestycji.

– z jednej strony kraje Południa charakteryzujące się znaczącym deficytem na rachunku obrotów bieżących, z drugiej – kraje Północy wykazujące nadwyżki (por. Janicka, 2015a, s. 99–111). Jeśli strefa euro byłaby rzeczywiście, na wzór struktur państwa, zintegrowanym organizmem gospodarczym, przepływy finansowe od ośrodków nadwyżkowych do deficytowych, odzwierciedlające m.in. różnicę w poziomach ich konkurencyjności, byłyby rzeczą normalną. W każdym kraju istnieją regiony o znaczeniu kluczowym, które generują relatywnie wysokie dochody i regiony peryferyjne, do których transmitowane są (zwykle bezzwrotne) środki finansowe. Skala nierówności jest różna w poszczególnych państwach, ale trudno wyobrazić sobie gospodarkę krajową, której wszystkie regiony osiągają ten sam poziom rozwoju społeczno-gospodarczego, postrzegany zwykle poprzez uniwersalny, choć nieprecyzyjny, miernik, za jaki można uznać kształtowanie się PKB *per capita*.

Strefa euro jest często porównywana do Stanów Zjednoczonych Ameryki Północnej. Warto w takim razie wskazać, że między stanami USA mają miejsce znaczące transfery finansowe, które umożliwiają spójne funkcjonowanie całej zróżnicowanej struktury, jaka składa się na ten kraj (The Economist, 2011). Znaczącej niezależności na poziomie stanowym towarzyszy zintegrowana struktura federalna odpowiedzialna za prowadzenie polityki pieniężnej, kursowej i fiskalnej, dysponująca rzeczywistym budżetem oraz bankiem centralnym pełniącym funkcję pożyczkodawcy ostatecznej instancji. Stany „nadwyżkowe” solidarnie dzielą się środkami finansowymi ze stanami „deficytowymi” nie przez żadne mechanizmy czy fundusze, a poprzez zwyczajny budżet. W UE rozwiązanie takie na razie nie jest rozważane. Okazało się, że lata wielowymiarowego pogłębiania integracji nie doprowadziły do wykształcenia europejskiej tożsamości i europejskiej solidarności. Europa zawiodła w momencie próby, za jaki można uznać wybuch kryzysu. Jeśli nie czujemy się Europejczykami, a definiujemy się tylko poprzez przynależność narodową, po co budować strefę euro, uczestnictwo w której niesie ze sobą istotne zagrożenia dla słabszych gospodarczo państw peryferyjnych? Nie jest możliwe, by wszystkie kraje strefy euro osiągnęły poziom rozwoju społeczno-gospodarczego Niemiec czy Holandii. Składają się na to czynniki nie tylko ekonomiczne, ale także polityczne, kulturowe i społeczne.

Kraje strefy euro, także w sytuacji kryzysowej, nie mogą powrócić do ograniczania swobody przepływu kapitału. Rzecz logiczna w sytuacji pełnej integracji gospodarczej i walutowej, jednak nielogiczna w sytuacji wybuchu kryzysu w jednym z krajów strefy euro, który właśnie się dowiedział, że z kryzysem musi radzić sobie sam, nie dysponując *de facto* żadnym narzędziem polityki gospodarczej.

4. Kryzys w strefie euro – przypadek Grecji

Na temat kryzysu w Grecji powstało wiele opracowań (np. Petrakos, 2014; Bilski, Janicka, 2015; Couretas, Vlamis, 2010, s. 391–404; Arghyrou, Tsoukalas, 2010). Celem artykułu nie jest dyskusja dotycząca uwarunkowań wybuchu tego kryzysu, a jedynie pokazanie mechanizmów, które stały się przyczyną jego ogromnej skali. Warto bowiem podkreślić, że należy rozróżnić te dwie kwestie: czynniki, które doprowadziły

do wybuchu kryzysu *per se* oraz czynniki, które wpłynęły na możliwość ograniczenia jego zasięgu i głębokości. O ile nie sposób zdjąć z władz greckich odpowiedzialności za sam wybuch kryzysu, co do tego nie mam wątpliwości, o tyle niemożność skorzystania przez nie z narzędzi polityki makroekonomicznej, tj. czasowe przywrócenie ograniczeń dotyczących swobody przepływu kapitału, które zapobiegłoby m.in. wydrenowaniu greckiego sektora bankowego z funduszy, czy też możliwość odejścia od jednolitej polityki pieniężnej, która stała się kompletnie nieadekwatna do sytuacji greckiej gospodarki, przyczyniła się znacząco do jego porażającej skali. Kluczowy jest szczególnie pierwszy z wspomnianych aspektów, czyli czasowe przywrócenie kontroli przepływu kapitału, które zapobiegłoby nie tyle ucieczce kapitału zagranicznego, co kapitału krajowego, masowo wywożonego z Grecji za granicę przez jej własnych obywateli. Rodzi się pytanie – jeśli pogrążony w kryzysie kraj nie może próbować ustabilizować sytuacji gospodarczej przez zatrzymanie na rynku kapitału krajowego, podniesienie stóp procentowych, które byłyby adekwatne do wzrostu ryzyka inwestycyjnego⁵, zwiększenie wydatków budżetowych w celu stymulowania popytu (bo ma już nadmierny deficyt), to jakie środki pozostają do jego dyspozycji? W rezultacie transfer środków finansowych do greckiej gospodarki służy nie tyle jej stabilizacji i rozwojowi, co zapobiega jej całkowitemu załamaniu. Nie jest to jednak droga wyjścia z kryzysu.

W 2015 roku wspólnie z J. Bilskim przeprowadziliśmy analizę przypadku Grecji i konkluzja naszych rozważań była następująca: uważamy, że główną przyczyną kryzysu w Grecji były mechanizmy działania strefy euro, które pozwoliły Grecji funkcjonować w taki sposób, w jaki nie mógłby żaden inny kraj działający poza strefą. Grecja zapewne oczekiwała, że jako nisko konkurencyjna gospodarka peryferyjna, o istotnym położeniu geopolitycznym, zawsze będzie korzystała z transferów finansowych. Analizując dane, trudno jednak zrozumieć, jak władze Grecji mogły doprowadzić gospodarkę do takiego stanu, że obecnie jedyną perspektywą na przyszłość tego kraju są kolejne pakiety pomocowe i oczekiwanie na redukcję zadłużenia. Co ważne – w Grecji ziścił się najgorszy scenariusz, koszty przyjęcia euro przeważały nad korzyściami płynącymi z tytułu posiadania wspólnej waluty. Ta sytuacja spowodowała weryfikację optymistycznego podejścia innych krajów odnośnie do potencjalnego członkostwa w strefie euro (Bilski, Janicka, 2015).

Analiza wskaźników charakteryzujących grecką gospodarkę (por. tabela 1) nie pozostawia wątpliwości, że przed wybuchem kryzysu kształtowały się one w wyjątkowo niekorzystny sposób. W 2007 roku oszczędności/PKB pozostawały na bardzo niskim poziomie w stosunku do inwestycji/PKB (różnica 14 punktów procentowych!), co znalazło odzwierciedlenie w niespotykanej wartości deficytu na rachunku obrotów bieżących w odniesieniu do PKB. Kraj, który miałby taki deficyt i własną walutę dawno zostałby zdyscyplinowany przez międzynarodowe rynki finansowe i zmuszony do redukcji tego deficytu, bądź doświadczyłby wybuchu kryzysu walutowego, który skutkowałby m.in. deprecjacją waluty krajowej. Podobnie sytuacja wyglądała w odniesieniu do deficytu budżetowego i zadłużenia publicznego – ich wartości/PKB także znacząco przekroczyły dopuszczalne pułapy. Można powiedzieć, że gospodarka

⁵ To doskonale widać na przykładzie oprocentowania obligacji skarbowych określanego przez warunki rynkowe.

grecka już przed kryzysem funkcjonowała w oparciu o kredyt i to przede wszystkim zagraniczny. Należy podkreślić, że użycie pojęcia „funkcjonowała” nie jest przypadkowe, trudno bowiem mówić o rozwoju gospodarczym w sytuacji, gdy produkcja przemysłowa została w przeważającej części wygaszona, produkcja rolna – znacząco ograniczona, a sektor usług sprowadzony praktycznie do dwóch kategorii – transportu i turystyki.

Tabela 1

Wybrane wskaźniki makroekonomiczne w Grecji, lata 2007–2014

Wyszczególnienie	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
PKB, ceny stałe (%)	3,538	-0,444	-4,395	-5,449	-8,864	-6,572	-3,895	0,774
Inwestycje (% PKB)	26,604	24,716	18,312	16,918	15,804	13,965	11,766	10,575
Oszczędności (% PKB)	12,613	10,247	7,424	6,813	5,907	11,491	12,348	11,500
Bezrobocie (%)	8,397	7,759	9,616	12,713	17,864	24,439	27,466	26,491
Deficyt budżetowy (% PKB)	-6,720	-9,905	-15,246	-11,068	-10,123	-6,320	-2,812	-2,702
Zadłużenie publiczne (% PKB)	102,778	108,752	126,220	145,668	170,96	156,494	174,948	177,188
Saldo bilansu obrotów bieżących (% PKB)	-13,992	-14,469	-10,888	-10,105	-9,897	-2,473	0,582	0,925

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych: www.imf.org; http://www.bankofgreece.gr/Pages/en/Statistics/rates_markets/default.aspx.

Swoboda przepływu kapitału i relatywnie niskie stopy procentowe umożliwiły Grecji zadłużenie się na rynkach zagranicznych na niespotykaną dotąd skalę, niemniej jednak z uwagi na fakt, że znacząca część napływającego kapitału klasyfikowana była jako przepływy wewnętrzne, ani strefa euro, ani sama Grecja nie była skalą tego zadłużenia specjalnie zaniepokojona. Należy w tym miejscu zdecydowanie podkreślić, że równowaga zewnętrzna postrzegana jako brak nadmiernego deficytu bądź nadmiernej nadwyżki na rachunku obrotów bieżących nie była przez UE włączona do kryteriów konwergencji, kraje strefy euro nie były także w żaden sposób dyscyplinowane do zredukowania ich nadmiernie wysokich wartości. Kwestia równowagi zewnętrznej stała się przedmiotem troski UE dopiero w 2011⁶, a więc zdecydowanie za późno.

5. Podsumowanie

Przed rokiem 2008 strefa euro postrzegana była jako sukces europejskiej integracji, głosy krytyczne były nieliczne i słabo słyszalne. Sytuacja uległa zasadniczej zmianie po wybuchu kryzysu, kiedy zaczęła przeważać retoryka krytyczna, a w krajach mają-

⁶ 16 listopada 2011 roku przyjęte zostało Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) Nr 1176/2011 w sprawie zapobiegania zakłóceniom równowagi makroekonomicznej i ich korygowania (Regulation (EU) No. 1176/2011 of the European Parliament and of the Council of 16 November 2011).

cych perspektywę przystąpienia do strefy euro pojawiło się, nieobecne dotąd w szerszym wymiarze, podejście zdecydowanie eurosceptyczne. Przykład Grecji uświadomił krajom przygotowującym się do przyjęcia euro, że utrata niezależności prowadzenia polityki gospodarczej w kluczowych aspektach – pieniężnym, kursowym i *de facto* fiskalnym, bez żadnego równoważącego tę stratę mechanizmu odzyskiwania równowagi wewnętrznej i zewnętrznej, jest dla gospodarek krajowych, szczególnie krajów znajdujących się na niższym poziomie rozwoju gospodarczego, ogromnie ryzykowna. Kraje tworzące strefę euro cechuje różny poziom rozwoju gospodarczego i zapewne różnice te nie zostaną szybko zniwelowane, jeśli w ogóle kiedykolwiek to nastąpi. Nie wszystkie kraje są i będą w stanie implementować model działania gospodarki niemieckiej czy innych gospodarek krajów Północy. Nie wszystkie są w stanie osiągnąć ich standardy i poziom innowacyjności. Także w USA nie wszystkie stany mają swoje Doliny Krzemowe, niektóre mają pola uprawne, inne centra finansowe itd. To zróżnicowanie jest naturalne dla każdej struktury gospodarczej, a dla dużej struktury w szczególności. Na skutek przynależności do obszaru jednowalutowego Grecja nie stanie się Francją, a Włochy Niemcami. Kryzys w strefie euro nie tylko dowiódł, że mechanizmy działania strefy są wadliwe, to akurat można zmienić, ale że kraje tworzące strefę mają poważny problem z identyfikacją swojego miejsca i roli w jednoczącej się Europie. Strefa euro może więc pograżyć się w stagnacji będącej pochodną nie tyle czynników gospodarczych, co społecznych i politycznych, choć zapewne historia gospodarcza odnotuje kwestie gospodarcze jako kluczowe dla spowolnienia procesów integracyjnych w UE na początku XXI wieku.

Bibliografia

- Arghyrou M. G., Tsoukalas J. D. (2010), *The Greek Debt Crisis: Likely Causes, Mechanics and Outcomes*, „Cardiff Economics Working Papers”, nr 3, Cardiff Business School.
- Beetsma R., Giuliodori M. (2010), *The Macroeconomic Costs and Benefits of the EMU and Other Monetary Unions: An Overview of Recent Research*, „Journal of Economic Literature, American Economic Association”, vol. 48 (3), ss. 603–641.
- Bilski J. (2006), *Międzynarodowy system walutowy*, PWE, Warszawa.
- Bilski J., Janicka M. (2015), *Kryzys strefy euro. Przypadek Grecji*, „Studia Prawno-Ekonomiczne”, nr XCVII, Łódzkie Towarzystwo Naukowe, Łódź, ss. 199–215.
- Bordo M. D., Markiewicz A., Jonung L. (2011), *Fiscal Union for the Euro: Some Lessons from History*, „NBER Working Paper”, nr 17380.
- Bukowski S. I. (2007), *Strefa euro*, PWE, Warszawa.
- de Grauwe P. (2003), *Unia walutowa*, PWE, Warszawa.
- de Grauwe P. (2013), *Design Failures in the Eurozone – can they be fixed?*, European Commission Directorate-General for Economic and Financial Affairs, London School of Economics.
- Delors J. (1989), *Report on economic and monetary union in the European Community*, Committee for the Economic and Monetary Union, presented April, 17, mimeo.
- European Commission (1990), *One Market, One Money: An Evaluation of the Potential Benefits and Costs of Forming an Economic and Monetary Union*, „European Economy”, nr 44.
- Gawlikowska-Hueckel K., Zielińska-Głębocka A. (2004), *Integracja europejska. Od jednolitego rynku do unii walutowej*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa.

- Geeroms H., Karbownik P. (2014), *A Monetary Union Requires a Banking Union*, Department of European Economic Studies, Bruges European Economic Policy Briefings 33 College of Europe.
- Janicka M. (2010), *Liberalizacja przepływów kapitałowych w gospodarce światowej. Przypadek Polski*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź.
- Janicka M. (2015a), *Nierównowaga zewnętrzna w krajach strefy euro*, „Acta Universitatis Lodzianensis, Folia Oeconomica”, nr 5 (316), ss. 99–111.
- Janicka M. (2015b), *Supervision on the EU Single Financial Market – attempt to reform*, w: *EMU – an Incomplete Project?*, red. J. Bilski, E. Feder-Sempach, Difin, Warszawa, ss. 116–130.
- Kouretas G. P., Vlamis P. (2010), *The Greek Crisis: Causes and Implications*, „Panoeconomicus”, nr 4, ss. 391–404.
- Majone G. (2012), *Rethinking European Integration after Debt Crisis*, „Working Paper”, nr 3, The European Institute, London’s Global University, London.
- Meltzer A. H. (1996), *Monetary Union: Benefits, Costs and a Better Alternative*, Research Showcase @ CMU, Tepper School of Business, Carnegie Mellon University.
- Molle W. (2000), *Ekonomika integracji europejskiej*, Fundacja Gospodarcza, Gdańsk.
- NBP (2014), *Ekonomiczne wyzwania integracji Polski ze strefą euro*, raport, www.nbp.pl.
- Petrakos G. (2014), *Economic Crisis in Greece. European and Domestic Market and Policy Failures*, „Région et Développement”, nr 39, <http://region-developpement.univ-tln.fr/fr/pdf/R39/1-Petrakos.pdf>.
- Sicilia J., de Lis S. F., Rubio A. (2013), *Banking Union: integrating components and complementary measures*, „BBVA Research Working Paper”, nr 13/28, Madrid.
- The Economist (2011), *America’s fiscal union. The red and the black*, www.economist.com/blogs/dailychart/2011/08/americas-fiscal-union?fsrc=rss.
- Trzcńska A. (2013), *Europejski Mechanizm Stabilności jako stabilizator w planowanej unii finansowej*, „Materiały i Studia NBP”, nr 292, Warszawa.
- Zielińska K. (2016), *Financial Stability In The Eurozone*, „Comparative Economic Research”, vol. 10, nr 1, The Journal of University of Lodz, Łódź, ss. 157–177.
- Zika J. (2006), *Costs and benefits of a monetary union*, „Term Paper”, 2005/2006, European Economic Policies, IES FSV UK.

Streszczenie

Wzrost gospodarczy w strefie euro pozostaje na poziomie niższym od oczekiwanego, pomimo działań podejmowanych przez instytucje Unii Europejskiej i przez rządy państw członkowskich. Przyczyn obecnej sytuacji gospodarczej strefy euro należy poszukiwać jednak nie tylko wśród czynników ekonomicznych, ale także politycznych i społecznych. Przed rokiem 2008 strefa euro postrzegana była jako sukces europejskiej integracji, głosy krytyczne były nieliczne i słabo słyszalne. Sytuacja uległa zasadniczej zmianie po wybuchu kryzysu gospodarczego i finansowego. Kryzys w strefie euro nie tylko dowiódł, że mechanizmy działania strefy są wadliwe, ale również, że kraje tworzące strefę mają poważny problem z identyfikacją swojego miejsca i roli w jednoczącej się Europie. Celem artykułu jest charakterystyka i analiza mechanizmów działania strefy euro, które przyczyniły się do wybuchu kryzysu w strefie. Szczególna uwaga zostanie poświęcona kwestii swobody przepływu kapitału w kontekście prowadzonej przez EBC jednolitej polityki pieniężnej i braku wspólnej polityki fiskalnej.

Słowa kluczowe: strefa euro, integracja walutowa, kryzys gospodarczy i finansowy

Mechanisms of the Euro area functioning and conditions of the financial crisis' outbreak in the zone

Summary

Economic growth in the Euro area remains at the lower level than expected, despite the measures taken by the EU institutions and the national governments. The causes of the current economic situation in the Eurozone should be sought not only among the economic factors but also political and social ones. Prior to 2008, the Eurozone was seen as a success of the European integration, critical voices were few and difficult to hear. The situation changed dramatically after the outbreak of the economic and financial crisis. The crisis in the Eurozone not only proved that the mechanisms of the zone functioning are defective, but also that the countries forming the zone have a major problem with the identification of their place and role in the uniting Europe. This article aims to analyze the characteristics and mechanisms of the Eurozone functioning, which contributed to the outbreak of the crisis in the zone. Particular attention will be devoted to the free movement of capital in the context of the ECB's single monetary policy and the lack of a common fiscal policy.

Key words: Euro area, monetary integration, economic and financial crisis

KATARZYNA ŻUKROWSKA

Szkoła Główna Handlowa, Warszawa

ORCID: 0000-0001-6751-5760

DOI : 10.14746/rie.2018.12.11

Skuteczność reform UGiW w kontekście zagrożeń stabilności strefy

Reformy UGiW obejmują dwa kierunki działania. Z jednej strony dąży się do zakończenia procesu tworzenia jednolitego rynku wewnętrznego, co w teorii zostało uznane za warunek wprowadzenia wspólnej waluty. Jak wiemy od wprowadzenia UGiW minęło już 19 lat, a od rozpoczęcia budowy pierwszego etapu UGiW 28 lat. UGiW od tej pory poszerzyła się o kolejne państwa członkowskie, co w praktyce oznacza dodatkowe 8 państw ponad 11 pierwotnych członków oraz Watykan, San Marino i Monako, a także Grecję, która dołączyła do UGiW na ostatnim etapie jej tworzenia, gdyż wcześniej nie spełniała kryteriów konwergencji. Z drugiej strony zmiany w strefie euro wynikają z pogłębiania procesu integracji w tej sferze, doskonalenia używanych narzędzi, poprawy skuteczności polityki i zacieśniania integracji. Największe zmiany w tym zakresie zaczęto wprowadzać po kryzysie 2008+, który silnie uwypuklił słabości strefy i stosowanych polityk, które narażały resztę państw w UGiW na ryzyko utraty płynności, destabilizację finansową, co miało wpływ na słabość systemu walutowego świata. W rozdziale pokazuje się kolejne etapy podejmowanych reform, jak i kierunki dalszych zmian wraz z ich celami oraz krytyką.

Rozdział składa się ze wstępu, czterech części merytorycznych i podsumowania. Pierwsza część przedstawia krótką historię UGiW w kontekście warunków jej tworzenia, procesu poszerzenia i reformowania strefy. Druga omawia dotychczasowe reformy UGiW. Trzecia koncentruje się na planowanych i realizowanych zmianach. Czwarta część opisuje wyzwania stojące przed UGiW obecnie. Całość rozważań kończy podsumowanie, w którym zwraca się uwagę na rolę wspólnej waluty w handlu międzynarodowym, systemie walutowym świata i wskazuje się na silne i słabe strony wspólnej waluty, co jest punktem wyjścia do próby odpowiedzi na pytanie co dalej ze wspólną walutą euro? Analiza przedstawiona w opracowaniu ma na celu wskazanie co zawiodło w systemie wspólnej waluty i dlaczego oraz jak to doświadczenie będzie można wykorzystać w przyszłości.

1. Krótka historia UGiW

Pierwsze podejście do wspólnej waluty, jeszcze w EWG, miało miejsce w efekcie przygotowania Planu Wernera, w którym zakładano dziesięcioletni okres, który miał prowadzić w trzech etapach do wprowadzenia wspólnej waluty. W 1971 r. rozpoczęto pierwszy etap, którego celem było zawężenie skali wahan kursów. Efektem Planu było wprowadzenie „węża w tunelu”, czyli ograniczenie odchyień w górę i w dół

wartości kursów walut państw członkowskich. Tunel wyznaczał górny i dolny pułap wahania kursów, wąż obrazował kurs danej waluty. Pozostałe dwa etapy tworzenia wspólnej waluty były uniemożliwione silnymi turbulencjami na rynkach międzynarodowych, wywołanych przez decyzję prezydenta USA, Richarda Nixona, odejścia dolara od standardu opartego na złocie (15.08.1971). Następnie w 1973 i w 1978 gospodarka światowa przeżyła kolejne wstrząsy związane z tzw. kryzysem energetycznym (powstanie OPEC i wzrost cen na źródła energii). Na koniec okresu, w którym zaplanowano wprowadzenie wspólnej europejskiej waluty, czyli w 1979 r. wprowadzono EMS (European Monetary System – Europejski System Monetarny). W sumie można powiedzieć, że „wąż w tunelu” ograniczał jeden z prostszych instrumentów pozataryfowej protekcji, jakim jest dewaluacja. Metoda ta szeroko była stosowana przez państwa członkowskie EWG po wprowadzeniu wspólnej polityki handlowej, czego elementem było stosowanie jednolitych stawek celnych w handlu z państwami spoza ugrupowania i zniesienie barier celnych w handlu między członkami tego ugrupowania. EMS oznaczał, że kursy walut nie mogą być głębiej dewaluowane ani aprecjonowane niż wyznaczony w ramach systemu margines $\pm 2,25\%$, co poszerzono do $\pm 4,5\%$ i w kolejnym etapie do $\pm 6\%$. W ramach EMS utrzymano ograniczenia dla wahań kursów, wprowadzono ERM (Exchange Rate Mechanism – Mechanizm Wymiany Kursów), poszerzono udogodnienia kredytowe i powołano w październiku 1972 r. do życia EMCF (European Monetary Cooperation Fund – Fundusz Europejskiej Współpracy Monetarniej). Ponadto wprowadzono umowną europejską walutę ECU, którą powiązano ze złotem i dolarem USA. W ECU był denominowany budżet europejski oraz transfery do niego i z niego na rzecz państw członkowskich. ECU zostało zastąpione euro, po wprowadzeniu UGiW.

Etapy tworzenia UGiW w zasadzie powinny uwzględniać Jednolity Akt Europejski (Single European Act – SEA), powołujący do życia rynek wewnętrzny w państwach tworzących EWG. Trudno bowiem sobie wyobrazić wspólną walutę bez jednego rynku kapitałowego utworzonego przez państwa planujące taki krok. JAE został podpisany w 1986 roku, pogłębił integrację, umożliwił współpracę polityczną państw członkowskich UE. Rynek wewnętrzny tworzony był z okresami przejściowymi od 1987 do 1992 roku. Po zakończeniu tworzenia rynku wewnętrznego przyjęto w krótkim czasie traktat z Maastricht (Traktat z Maastricht, 1991), w którym wyznaczono etapy dochodzenia do UGiW, daty ich rozpoczęcia i zakończenia oraz warunki, jakie państwa powinny spełniać (Hainonen, 2015). Pogłębiono też współpracę polityczną państw członkowskich. W zasadzie Traktat o Unii Europejskiej, w skrócie nazywany traktatem z Maastricht, jako że decyzja o utworzeniu UGiW została ogłoszona na szczycie Komisji Europejskiej 9–10 grudnia 1991 r. Sposób wprowadzenia UGiW, warunki, które państwa musiały spełniać, aby uczestniczyć w UGiW, wszystko to spowodowało, że z jednej strony państwa nie wierzyły, że ten plan się powiedzie. Z drugiej zaś, warunki te, znane jako kryteria konwergencji, zbliżały warunki makroekonomiczne gospodarek państw Europy do siebie. Kryteria konwergencji po ich ogłoszeniu w traktacie z Maastricht stały się wyznacznikiem makrostabilizacji każdej gospodarki, a nie tylko rynku, który chciał dołączyć do UGiW. Zasady te wpływały na koordynację polityki gospodarczej państw członkowskich, wpływały na koordynację polityki fiskalnej, co osiągnięto przez wprowadzenie ograniczeń dla poziomu deficytu

budżetowego (3% PNB) i długu publicznego (60% PNB) (TUE, DUUE 2012). Te dwa mierniki przyjęto jako względne, bo liczone w stosunku do PNB, ale też i sztywne, o czym decydowały wspomniane wartości wskaźników. Ponadto wprowadzono zmienne mierniki makrostabilizacyjne w postaci stopy procentowej, wskazując jak obliczać jej poziom referencyjny, oraz stopy inflacji. W obu przypadkach posługiwano się tu najlepszymi wynikami uzyskiwanymi przez państwa członkowskie UE. Wartość referencyjna uzyskiwana była jako średnia trzech najlepszych rynków pod tym względem. Ponadto państwo dołączające do UE powinno mieć niezależny bank centralny, a także ustabilizowany kurs. W tym ostatnim przypadku sprawdzianem stabilizacji kursu były jego zmiany obserwowane w ramach mechanizmu stabilizowania kursu ERM, który po utworzeniu UGiW zastąpiono ERM-2 (www.ecb.europa). Kryteria dodatkowo były wzmocnione przez Pakt Stabilności i Wzrostu (PSiW). Służył on do kontroli polityki gospodarczej państw członkowskich UE, na podstawie którego przygotowywano rekomendacje dla państw członkowskich.

W miarę zaawansowania działania UGiW i występowania pewnych trudności z realizacją kryteriów konwergencji przez część państw uczestniczących w unii walutowej zaczęto wprowadzać dodatkowe instrumenty i rozwiązania służące kontroli ich polityk.

2. Dotychczasowe reformy UGiW

Pierwsza fala reform UGiW przyszła po kryzysie finansowym 2008+. Nie było to działanie jednorazowe, ale proces, który trwa do dzisiaj (2018) i będzie kontynuowany. Część przyjętych reform i wynikających z nich zmian prawnych, instytucjonalnych i wprowadzone na ich podstawie instrumenty – mają charakter ogólny, globalny i można je wiązać z zaleceniami sformułowanymi w ramach Basel III (Zombirt, 2013). Wprowadzono je do przepisów stosowanych w UE w formie CRD IV. Objęło to wiele działań, wśród najważniejszych można wymienić dziewięć: 1) obostrzenia dotyczące wymogów kontroli i nadzoru; 2) wyprowadzenie systemu bankowego z kryzysu i rozwiązania z tym związane; 3) rozwiązania dotyczące gwarancji depozytów; 4) reformy strukturalne sektora bankowego; 5) przegląd instytucji kredytowych; 6) przepisy dotyczące agencji *ratingowych* oceniających instytucje kredytowe; 7) zasady nadzoru dla firm inwestycyjnych; 8) regulacja, integracja i scalanie europejskiego rynku gwarantowanych obligacji; 9) koordynacja działań ograniczających ryzyko dużych ilości NPLs (*non-performing loans*) (*Managing risks to banks, and financial institutions*, 2017).

Przepisy dotyczące realizacji zaleceń sformułowanych w ramach rekomendacji Basel III są w UE realizowane sukcesywnie, zakończenie reform wynikających z zaleceń planowane jest na 2019 r. Jak dotąd wprowadzono w systemie bankowym państw UE testy na stres, po których formułowane są zalecenia, jeśli testy te nie wypadają korzystnie dla poszczególnych banków (Dyrektywa PE, 2013). Jest to działanie wynikające z wzmocnienia przepisów dotyczących wielkich ekspozycji, co w szczególności obejmuje duże ekspozycje przyjmowane od innych instytucji finansowych. Rozpoczęto proces harmonizacji stosowanych kapitałowych instrumentów hybrydowych, co dotyczy również i ich uznawania na całym obszarze rynku wewnętrznego.

go UE. Transgraniczny nadzór nad grupami bankowymi podlega systematycznemu wzmocnieniu. Wzmacnia się przepisy dotyczące sekurytyzacji, co sprowadza się do uściślenia przepisów i poprawy warunków ograniczających ryzyko kredytowe oraz ujednociono zasady ryzyka płynności. W grupie nowych przepisów uściślających stosowane rozwiązania instytucjonalne znalazły się regulacje dotyczące: konkretyzacji wymogów kapitałowych stosowanych w księgach rachunkowych i handlowych i ich resekurytyzacji. Ponadto zaostrzono przepisy dotyczące ujawniania informacji, a także wprowadzono nadzór regulacyjny dotyczący wynagrodzeń. Kolejny etap reform objął wymóg stosowania buforów płynnościowych, kontroli struktury funduszy własnych banku, przepisy ograniczające obciążenia kapitałowe na ryzyko kontrahenta, wprowadzono również mechanizm antycykliczny oraz ujednociono wymogi kapitałowe dotyczące instytucji finansowych uznanych za ważne systemowo (Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/36/UE z dnia 26.06.2013). Mimo rozłożenia w czasie realizowanych reform kilka z nich, które uznano za decydujące o jakości kapitału bankowego, zostały wprowadzone do końca 2012 r. Spowodowały one, że banki w Europie zostały zobowiązane przez Europejski Urząd Nadzoru Bankowego, w konsultacji z Europejskim Bankiem Centralnym, do wykazania się kapitałem kategorii I, na poziomie 9% aktywów ważonych ryzykiem.

Jeśli chodzi o instytucje nadzorcze to wprowadzono:

- rozwiązania makroostrożnościowe w postaci Europejskiej Rady ds. Ryzyka Systemowego (ESRB, www.esrb.europa.eu/home/html/index.en.html);
- rozwiązania mikroostrożnościowe to trzy urzędy nadzorcze (ESA), co objęło: Europejski Urząd Nadzoru Bankowego – European Banking Authority (EBA, <http://www.eba.europa.eu/>), który zastąpił CEBS – Committee of European Banking Supervisors; Europejski Urząd Nadzoru Ubezpieczeń i Pracowniczych Programów Emerytalnych – European Insurance and Occupational Pensions Authority (EIO-PA, <https://eiopa.europa.eu/>), który zastąpił CEIOPS – Committee of European Insurance and Occupational Pensions Supervisors; Europejski Urząd Nadzoru Giełd i Papierów Wartościowych – European Securities Markets Authority (ESMA, <http://www.esa.europa.eu>), który zastąpił CESR – Committee of European Securities Regulators.

Przyjęte rozwiązania oznaczają dążenie do ujednoczenia zasad nadzoru, sprzyja koniecznej w warunkach rynku wewnętrznego koordynacji działań, podejmowanych w oparciu o wspólne uzgodnienia, czemu sprzyja intensyfikacja przepływu informacji. Wszystkie te rozwiązania można potraktować jako naturalne kroki w kierunku urealnienia procesu jednolitego rynku kapitałowego, w czym ważną rolę odgrywają usługi finansowe.

Reforma również oznacza pewne zmiany dotyczące wsparcia Europejskiego Banku Centralnego w zakresie dostępu do kapitału państw członkowskich UGiW, czyli inaczej mówiąc ich możliwości finansowania się. Europejski Bank Centralny zaczął posługiwać się niestandardowymi instrumentami polityki pieniężnej w efekcie kryzysu finansowego 2008+. EBC wprowadził program rynków papierów wartościowych (Securities Market Program – SMP). Jest to program interwencji na rynkach obligacji rządowych, co odgrywa zasadniczą rolę w kształtowaniu skutecznej polityki pieniężnej, poprawiając w ten sposób możliwości finansowania się banków. Niemniej jednak

od początku kryzysu obserwować można było odejście EBC od przyjętych i wcześniej stosowanych sztywnych wyznaczników polityki pieniężnej, obowiązujących od momentu wdrożenia UGiW. To oznacza, że EBC poszerzył niejako pole działania dla swojej polityki, zmuszony przez sytuację kryzysową po 2008 roku. W praktyce oznaczało to, że obok tradycyjnie używanych instrumentów, czyli operacji na koniec dnia, operacji otwartego rynku, a także wyznaczania i przestrzegania wielkości rezerwy obowiązkowej, dodatkowo wpływał na ilość pieniądza w obiegu. To dodatkowe działanie w praktyce oznaczało zawężenie korytarza między poziomem stopy kredytu a poziomem stopy depozytu. W tym „korytarzu” centralnym punktem odniesienia jest stopa procentowa podstawowych transakcji refinansowania. W praktyce oznaczało to zmniejszenie rentowności depozytów składanych na koniec dnia, czemu towarzyszyło zmniejszenie kosztów kredytu. Tym samym sprzyjało to rozwiązaniu problemu pogarszania lub wręcz utraty płynności finansowej banków.

Kolejny etap zmian w rozwiązaniach dotyczących UGiW jest realizowany w ramach kończenia procesu tworzenia rynku wewnętrznego UE, co dotąd nie objęło do końca europejskiego rynku usług. Warto w tym miejscu podkreślić, że sfera bankowa czy ubezpieczenia są ważnym elementem tego rynku. Przyspieszenie działań w tym zakresie zostało wywołane przez podjęcie decyzji o tworzeniu unii bankowej w ramach UGiW.

Unia bankowa UE oznacza przekazanie odpowiedzialności za politykę bankową w uczestniczących w takiej inicjatywie państw na poziom międzynarodowy, UE. Procedura została rozpoczęta w 2012 roku, co stanowiło w pewnym sensie reakcję na kryzys finansowy 2008+. Kryzys obnażył słabości wielu banków na rynku europejskim, w tym również banków państw tworzących UGiW. Czas kryzysu finansowego wskazał, że tworzy się magiczny krąg między warunkami udzielania i zaciągania kredytów bankowych i suwerennego kredytowania w państwach. W wielu państwach prywatne zadłużenia stanowiące pochodną bańki cenowej na rynku nieruchomości były przenoszone na poziom indywidualnych długów, co stanowiło efekt dofinansowania systemu bankowego i reakcji rządów spowolnienia rynków w okresie następującym bezpośrednio po pęknięciu bańki. Koncepcja powołania do życia unii bankowej stanowiła odpowiedź europejskiego systemu bankowego na takie wyzwanie. Unia bankowa obejmuje dwie zasadnicze inicjatywy: SSM – Single Supervisory Mechanism i SRM – Single Resolution Mechanism. Oba mechanizmy oparte są na ujednoczonych zasadach zapisu w księgach rachunkowych lub wspólnych ramach regulujących finanse. Porozumienie w sprawie SRM weszło w życie 1 stycznia 2016 roku i od tej daty wszystkie państwa członkowskie UGiW uczestniczą w tym mechanizmie.

3. Realizowane i planowane zmiany

Unia bankowa tworzona od 2012 r. skonstruowana jest na trzech filarach. Pierwszym jej filarem jest jednolity mechanizm nadzorczy (*Single Supervisory Mechanism* – SSM). Stworzony w jego ramach system nadzoru bankowego obejmuje Europejski Bank Centralny (EBC) i narodowe organy nadzorcze państw biorących udział w SSM, co obecnie ograniczone jest do państw członkowskich UGiW. Od 2014 r. Europej-

ski Bank Centralny jest instytucją nadzorującą 118 instytucji kredytowych w ramach kompetencji, które uzyskał przez wprowadzenie jednolitego mechanizmu nadzorcze- go. Bank uznaje się za znaczący na podstawie jego wielkości, o czym decyduje war- tość jego aktywów, jeśli przekracza 30 mld euro. Waga ekonomiczna banku wylicza- na jest na podstawie udziału aktywów banku w PKB kraju. Za znaczący uznaje się w tym przypadku bank, w którym wskaźnik ten przekracza 20%. Alternatywą może tu być wsparcie udzielone bankowi w ramach Europejskiego Mechanizmu Stabilności (*European Stability Mechanism – ESM*). Waga tego nadzoru i rozwiązania wynika z tego, że nadzorowane instytucje to ponad 80% aktywów rynku bankowego UGiW (*Single Supervisory Mechanism, EBC, 2017*). Skala nadzoru może być poszerzona w efekcie decyzji wywołanej inicjatywą zarówno Europejskiego Banku Centralne- go, jak i odpowiednich instytucji nadzoru narodowego. Rozporządzenie powołujące do życia pierwszy filar unii bankowej wskazuje, że członkami są państwa tworzące UGiW (Rozporządzenie Rady (UE) nr 1024). Natomiast państwa pozostające poza UGiW mogą dołączyć do tego segmentu unii bankowej, nawiązując bliską współpra- cę z EBC. Warto wyjaśnić, że Polska nie przystąpiła do unii bankowej m.in. z uwagi na silną krajową sieć bezpieczeństwa finansowego oraz stabilną kondycję krajowego sektora bankowego.

Na drugi filar unii bankowej składa się jednolity mechanizm restrukturyzacji i kon- trolowanej likwidacji (*Single Resolution Mechanism – SRM*). Rozwiązanie to gwaran- tuje uruchomienie i przebieg restrukturyzacji oraz ewentualną likwidację w bankach zagrożonych bankructwem, w sposób kontrolowany. Oznacza to w praktyce elimina- cję możliwości przenoszenia kosztów uruchomionych procedur na podatników. Głównym organem SRM jest Rada ds. Restrukturyzacji i Kontrolowanej Likwidacji (*Single Resolution Board – SRB*), która zaczęła swoją działalność w 2015 r. W styczniu 2016 roku, Rada ta przejęła w pełni kompetencje realizacji procedury restrukturyzacji i li- kwidacji banków państw członkowskich UGiW. Ważną częścią składową drugiego filara unii bankowej jest Jednolity Fundusz Restrukturyzacji i Kontrolowanej Likwi- dacji (*Single Resolution Fund – SRF*). Fundusz ten powstał i jest finansowany z wpłat banków, a jego przeznaczeniem jest wsparcie procedur restrukturyzacji i likwidacji. Konstrukcja drugiego filara nie jest jednak kompletna. Od września 2016 r. trwają prace nad ustanowieniem. We wrześniu 2016 r. rozpoczęto prace nad stworzeniem „wspólnego mechanizmu zabezpieczającego” (tzw. *common backstop*) dla funduszu *resolution* (SRF). Jego powołanie do życia umożliwi fiskalne wsparcie działania przy- jętych rozwiązań, mechanizmów i stosowanych instrumentów.

Trzeci filar unii bankowej jest jeszcze w procesie tworzenia, podobnie jak drugi. Trzeci filar będą tworzyły rozwiązania wprowadzone w ramach europejskiego systemu ubezpieczenia depozytów (*European Deposit Insurance Scheme – EDIS*). Prace nad systemem rozpoczęto trzy lata temu w 2015 r. Pierwszym krokiem w tym kierunku było opublikowanie projektu rozwiązań prawnych systemu ochrony finansowej depo- zytów, przygotowany przez Komisję Europejską (*Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie (UE) nr 806/2014*). Problem gwarancji depozytów i dzielenia odpowiedzialności jest dość złożony, a przez niełatwy do pogodzenia z interesami wszystkich państw członkowskich UGiW, co oznacza, że dochodzenie do konsensusu w tym zakresie wymaga czasu.

Oprócz wymienionych rozwiązań i instytucji, które tworzą unię bankową – system wspierany jest przez zharmonizowane i ujednolicone przepisy (*Single Rulebook*). Działania w tym zakresie są zgodne z założeniami dokończenia procesu tworzenia jednolitego rynku wewnętrznego. Braki w tym zakresie były niejednokrotnie sygnalizowane, czego dowodem jest chociażby inicjatywa F. Bolkensteina zgłoszona jeszcze w 2006 r. (Dyrektywa 2006/123/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 12.12.2006). Zbiór przepisów obejmuje wymogi kapitałowe dotyczące banków i rozwiązania gwarancyjne dla depozytów. Kraje członkowskie stosują w tym zakresie zróżnicowane rozwiązania i celem SR jest ujednolicenia stosowanych rozwiązań oraz poprawa bezpieczeństwa klientów tych banków, jak i zabezpieczenie płatników podatków. Przyjęty system ma poprawić zaufanie do systemu bankowego przez ograniczenie związanego z depozytami ryzyka. Od dłuższego czasu przepisy w tym zakresie są harmonizowane, nie mniej jednak pokusa konkurowania przez zastosowane rozwiązania w bankach jest duża, ze względu na to, że rzutuje na koszty operacyjne ich działania. W praktyce oznacza to, że prace nadal trwają nad skutecznym systemem ograniczenia ryzyka w sektorze bankowym (*risk reduction measures* – RRM). Osiągnięcie porozumienia w tym zakresie jest etapem, który będzie prowadził do wyższego zaawansowania tworzenia drugiego i trzeciego filara unii bankowej, prowadząc do zakończenia procesu ich tworzenia.

Podsumowując należy powiedzieć, że prace nad unią bankową są zaawansowane i trwają. Dotychczasowe osiągnięcia w tym zakresie podnoszą bezpieczeństwo systemu rynku bankowego w Europie. Osiąga się to przez harmonizację przepisów i ściślejszą koordynację działań oraz poprawę nadzoru i kontroli. Niemniej jednak proces tworzenia unii bankowej nie jest jeszcze zakończony i stosowane w nim rozwiązania nie są popierane przez wszystkie państwa, co wynika z ich różnych interesów.

Podsumowując, UGiW i następnie unia bankowa to kolejne kroki w pogłębianiu integracji. Mimo zapowiedzi realizacji kilku celów, które stanowiły punkt wyjścia do kolejnych, nie wszystkie cele udało się zrealizować, przykładem czego jest rynek wewnętrzny bez pełnej liberalizacji usług. Minęło ponad ćwierć wieku od wprowadzenia UGiW, wprowadza się kolejne działania, a zamierzenia sformułowane podczas lat 1980. nie są w pełni wykonane. UGiW miała być projektem cementującym kraje UE i można powiedzieć, że z roli tej wyszła zwycięsko podczas kryzysu 2008+. Można bowiem wyobrazić sobie hipotetyczną sytuację, w której państwa UE miałyby pełną swobodę dewaluacji kursów swoich walut, tak jak to miało miejsce przed 1992 r. Udało się również wyrzucić wpływ na kurs dolara amerykańskiego, co miało konsekwencje w postaci ograniczenia deficytu na rachunku bieżącym USA. Euro stało się również drugą, za dolarem USA walutą rezerw, trzymany przez wszystkie państwa na świecie, w tym USA. Zwiększa to współzależność między rynkiem UE i USA, chociaż jak na razie nie widać, aby miało to przełożenie na tworzenie warunków dla zliberalizowanego handlu między tymi dwoma rynkami. Część państw UE, korzystając z warunków na jakich wprowadzano UGiW zredukowała swoje zadłużenie, zmieniła też strukturę wydatków. Inne nie wykorzystały tego rozwiązania, jakim jest UGiW, do zmian w swojej polityce fiskalnej. Ten fakt jest wyraźnym sygnałem, że państwa UE zdecydują się na bardziej jawne niż to ma miejsce obecnie stosowanie dwóch lub więcej prędkości w swym procesie integracji.

4. Podsumowanie

Wprowadzone w ramach unii bankowej rozwiązania z pewnością stanowią wsparcie dla bezpieczeństwa działania rynku bankowego w UGiW, niemniej jednak jest to proces, który nie jest dotąd dokończony. Filary systemu obejmujące jednolity mechanizm nadzorczy (SSM) i jednolity mechanizm restrukturyzacji i kontrolowanej likwidacji (SRM) już działają i mają swój udział w poprawie bezpieczeństwa działania rynku bankowego i stabilizacji strefy euro, mimo to jednak nadal proces tworzenia unii bankowej nie jest dokończony. Działania prowadzące do dokończenia unii bankowej to dokończenie wprowadzania rozwiązań z drugiego i trzeciego filara. Oprócz tego konieczna jest decyzja dotycząca rzeczywistej realizacji rynku wewnętrznego w sektorze usług. Ma to szczególne znaczenie w kontekście postindustrialnej fazy rozwoju państw członkowskich UE oraz znaczenia sektora usług w erze przemysłowej rewolucji określanej jako 4.0.

Zastosowane rozwiązania wskazują, że UE zdecyduje się na wybór tego scenariusza spośród pięciu, który pozwala robić więcej tym, co chcą robić więcej. Może to być informacja dobra dla tych, którzy stawiają na pogłębianie integracji, jak i dla tych, którzy siłę UE widzą w liczbie państw, które się do niej dołączają.

Bibliografia

- Ambritzky J., Rocholl J. (2018), *Towards More Resilient Euro Area, Ideas from the „Future Europe Forum”*, CEPS Brussels, Berlin, Wiesbaden, <https://www.ceps.eu/publications/towards-more-resilient-euro-area>.
- Dyrektywa 2006/123/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 12.12.2006 dotycząca rynku wewnętrznego L376/36.
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/36/UE z dnia 26.06.2013 w sprawie warunków dopuszczenia instytucji kredytowych do działalności oraz nadzoru ostrożnościowego nad instytucjami kredytowymi i firmami inwestycyjnymi, zmieniająca dyrektywę 2002/87/WE i uchylająca dyrektywę 2006/48/WE oraz 2006/49/WE.
- ESMA Guidelines and technical measures on CDFS and binary options, <https://www.esma.europa.eu/>, 22.07.2018.
- Hainonen A. (2015), *The first euros. The creation an issue of the first euro banknotes and the road to the Europe series. Suomen Pankki and European Central Bank*, Bookwell Ltd., s. 239. <http://www.eba.europa.eu/>, 22.07.2018.
- <http://www.ecb.europa.eu/ecb/legal/107663/1350/html/index.en.html>, 24.07.2018.
- <https://eiopa.europa.eu/>, 22.07.2018.
- <https://www.esrb.europa.eu/home/html/index.en.html>, 22.07.2018.
- Managing risks to banks and financial institutions, European Commission and its priorities*, https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/banking-and-finance/financial-supervision-and-risk-management/managing-risks-banks-and-financial-institutions_en, 12.07.2018.
- Messori M., Micossi S. (2018), *Counterproductive Proposals on Euro Area Reform by French and German Economists*, CEPS, February.
- Rozporządzenie Rady (UE) nr 1024/2013 z dnia 15.10. 2013 r. powierzające Europejskiemu Bankowi Centralnemu szczególne zadania w odniesieniu do polityki związanej z nadzorem ostrożnościowym nad instytucjami kredytowymi, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej

- (UE), Luksemburg 2013, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2013:287:0063:0089:PL:PDF>, 19.07.2018.
- Single Supervisory Mechanism, Europejski Bank Centralny* (2017), Frankfurt, <https://www.bankingsupervision.europa.eu/about/thessm/html/index.en.html>, 18.07.2018.
- Traktat o Unii Europejskiej, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana) CS26/13/ 26.10.2012.
- Than K. (2018), *EU reform Effort Reopense Eurozone Divide in Central Europe. The Christian Monitor*, 22.01.2018.
- Traktat z Maastricht o Unii Europejskiej, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/HTML/?uri=LEGISSUM:xy0026&from=EN>, 22.07.2018.
- Stiglitz J. (2016), *The Euro. How a Common Currency Threatens the Future of Europe*, W. W. Norton & Company Inc., New York.
- Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie (UE) nr 806/2014 w celu ustanowienia europejskiego systemu gwarantowania depozytów*, Komisja Europejska (KE), Strasburg 2015, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52015PC0586&from=EN>, 28.07.2018.
- Zombirt J. (2013), *Działania instytucji Unii Europejskiej w czasie kryzysu – próba oceny*, w: *Kryzys gospodarczy 2008+ test dla stosowanej polityki. Metody przeciwdziałania i ich skuteczność*, red. K. Żukrowska, Oficyna Wydawnicza SGH, s. 160.

Streszczenie

W artykule omawia się przeprowadzone w Unii Gospodarczo-Walutowej (UGiW) reformy, ich zakres oraz dyskusję, jaką problem ten wywołał. UGiW jest przede wszystkim realizowana bez dokończenia procesu w integracji na etapie rynku wewnętrznego. Można to było przyjąć jako punkt wyjściowy dla nowego, wyższego etapu integracji w 1992 r. Trudno jednak uznać za dobry start do pogłębiania UGiW, ponad ćwierć wieku później. Wprowadzone reformy mogą być uznane za rozwiązanie cementujące państwa uczestniczące w UGiW jednak wprowadza podziały między nimi, jak i między państwami uczestniczącymi w UGiW oraz w niej nieuczestniczącymi. Z pewnością wprowadzone rozwiązania zwiększają bezpieczeństwo rynku kapitałowego i bankowego przez zastosowanie nowych wymogów, jednak nie eliminują możliwości podnoszenia deficytu budżetowego czy radykalnego ograniczenia długu publicznego w krajach, w których od powstania UGiW przekracza on dopuszczalne przez kryteria konwergencji – wskaźniki. Mimo pewnych pozytywnych symptomów wynikających z reform UGiW, ekonomiści oceniają wprowadzone zmiany z ograniczonym entuzjazmem. Ogólnie reformy miały za cel bliżej zintegrować państwa europejskie przez pogłębienie konwergencji ich makro-parametrów. Widziano w UGiW także sposób na zmianę kursu dolara oraz zmianę jego pozycji międzynarodowej. Tylko część z tych celów udało się osiągnąć.

Słowa kluczowe: UGiW, reformy UGiW, unia bankowa, SSM, SRM, EDIS, RRM

Effectiveness of EMU reforms in the context of stability threat of the area

Summary

The article talks about reforms conducted within EMU their contents and scope what is followed by discussion the reforms caused. EMU was launched without carrying through inte-

gration within the internal market. That could have been approved as a starting point for a new, higher level of integration in 1992. Nevertheless, it is difficult to accept such a situation to start further deepening of integration after over a quarter of century. Introduced reforms can be seen as solution gluing together states which are in EMU but at the same time it introduces a divide among them as well as among the outsiders. It is clear that the introduced solutions bring more stability and security to the capital and banking markets with introduction of new requirements but at the same time they do not eliminate possibilities to rise budget deficits or radical limitation of public debt in states, which at the starting point to EMU had surpassed approved convergence criteria. Despite some positive symptoms resulting from EMU reforms, economists evaluate the introduced changes with relatively limited enthusiasm. In general, the reforms were supposed to integrate closer the European states by closer convergence of the macro-parameters. It was also seen as a tool changing the value of dollar exchange rate and the role of dollar in international relations. Only part of the external goals was reached.

Key words: EMU, EMU reforms, banking union, SSM, SRM, EDIS, RRM

MICHAŁ DULAK

Uniwersytet Jagielloński

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-7737-5236>

DOI : 10.14746/rie.2018.12.12

Zaangażowanie parlamentów narodowych w latach 2015–2017 w działania na rzecz przezwyciężenia kryzysu imigracyjnego w UE

Wstęp

Skutki kryzysu migracyjnego z lat 2015–2016 są odczuwalne w UE do tej pory. Konsekwencje bezprecedensowego napływu migrantów z Bliskiego Wschodu i Afryki Północnej sprzed trzech lat wymusiły głęboką reformę wewnątrz UE i wciąż rezonują wewnątrz państw członkowskich, zmieniając układ sił politycznych. Decyzje dotyczące zmian w polityce migracyjnej od 2015 r. podejmowane były przez instytucje unijne oraz rządy państw członkowskich. Niejednokrotnie odwoływano się przy tym do oczekiwań artykułowanych przez społeczeństwa. W całym procesie zmian polityki migracyjnej i reformy wspólnego europejskiego systemu azylowego mniej słyszalny był głos parlamentów narodowych, co nie znaczy że zabrakło zaangażowania politycznego tych instytucji.

Dialog z parlamentami narodowymi na temat rozwiązania sytuacji nielegalnej migracji w rejonie Morza Śródziemnego toczy się na forum COSAC (Konferencja Komisji do Spraw Unijnych Parlamentów UE) już od 2014 r. Zaangażowanie krajowych legislatur w tę dyskusję przybrało na sile przy okazji prac Komisji Europejskiej (KE) nad nowym programem w zakresie migracji i wraz z narastającym napływem nielegalnych migrantów w latach 2015 i 2016. Zwrócenie uwagi badawczej na parlamenty narodowe w tej sytuacji jest uzasadnione z dwóch powodów. Po pierwsze, kwestia migracyjna stała się jednym z najważniejszych tematów wewnętrznych dyskusji politycznych w poszczególnych państwach UE, wpływając na radykalizację nastrojów społecznych. W tym kontekście parlamenty są najważniejszym aktorem nadającym ton debacie krajowej. Po drugie, krajowe legislatury na poziomie unijnym powinny wspierać legitymizację decyzji podejmowanych na poziomie ponadnarodowym w UE.

Celem artykułu jest przedstawienie zaangażowania parlamentów państw członkowskich w działania na rzecz przezwyciężenia kryzysu migracyjnego w UE podejmowane w latach 2015–2017. Aby osiągnąć to założenie badawcze, należy odpowiedzieć na dwa pytania: po pierwsze, przy pomocy jakich narzędzi parlamenty narodowe włączyły się w działania UE mające rozwiązać kryzys migracyjny i po drugie, które z parlamentów narodowych państw członkowskich były najbardziej aktywne na forum unijnym w przedmiotowej sprawie? Odpowiedź na drugie z pytań pozwoli dodatkowo uzyskać informację, czy parlamenty narodowe państw negatywnie nastawionych do przyjmowania imigrantów były bardziej aktywne na forum UE niż parlamenty państw pozytywnie odnoszących się do tego zagadnienia?

Ukazanie stanu rzeczywistości społecznej w UE, którą stworzył kryzys migracyjny na podstawie obserwowalnych pojedynczych zjawisk pozwoli generalizować o ogólniejszych wnioskach dotyczących zaangażowania parlamentów krajowych w działania na rzecz przewyżczenia kryzysu migracyjnego w UE. Zatem badanie empiryczne przedstawione w artykule ma charakter opisowy i pozwala na zastosowanie metody indukcyjnej. W artykule wykorzystana zostanie ponadto metoda analizy treści aktów legislacyjnych UE oraz dokumentów przesyłanych do instytucji unijnych przez parlamenty krajowe. Autor korzystał z raportów Komisji Europejskiej, Parlamentu Europejskiego oraz bazy IPEX. Jako uzupełniająca zastosowana zostanie także metoda statystyki deskryptywnej do pokazania aktywności parlamentów w mechanizmie kontroli przestrzegania zasady pomocniczości i dialogu politycznego.

W pierwszej części artykułu przedstawione zostaną uprawnienia parlamentów narodowych wynikające z prawa pierwotnego, dzięki którym instytucje te mogą w sposób podmiotowy wpływać na procesy polityczne w UE, w szczególności w ramach polityki migracyjnej, azylowej i kontroli granic. W drugiej części artykułu opisane zostaną działania, jakie parlamenty podejmowały w latach 2015–2017 wobec propozycji legislacyjnych KE dotyczących mechanizmu relokacji i przesiedleń oraz reformy wspólnego europejskiego systemu azylowego (WESA). Artykuł zakończą konkluzje odnoszące się do postawionych pytań badawczych.

1. Uprawnienia przysługujące parlamentom narodowym w ramach polityki migracyjnej, azylowej i kontroli granic UE

Traktat lizboński znacznie umocnił rolę parlamentów narodowych w UE (Węc, 2011, s. 214–226). Największym *novum* w stosunku do wcześniejszych rozwiązań stanowiły uprawnienia wpływania na proces legislacyjny w UE poprzez tzw. mechanizm wczesnego ostrzegania. Dlatego w literaturze przedmiotu traktat lizboński określany jest jako „traktat parlamentów” (*treaty of parliaments*) (Haroche, 2018, s. 1010; Czachór, 2013, s. 13).

Przepisy odnoszące się do roli parlamentów narodowych są rozproszone zarówno w Traktacie o Unii Europejskiej (TUE), jak i Traktacie o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE) (Pudło, 2014, s. 22–23; Węc, 2008, s. 197–206). Jednak dla określenia ram funkcjonowania parlamentów narodowych w UE zasadniczy jest art. 12 TUE (*Traktat o Unii Europejskiej*, s. 21). Wymienione jest w nim sześć obszarów, na których koncentruje się aktywność krajowych legislatur. Każdemu z nich przypisano szereg instrumentów, dzięki którym parlamenty mogą oddziaływać na proces decyzyjny i działania polityczne na szczeblu unijnym. W ramach czterech z obszarów wymienionych w art. 12 TUE krajowe legislatury mają do dyspozycji narzędzia proceduralne i instytucjonalne, które mogły wykorzystać w przypadku kryzysu migracyjnego. Po pierwsze, jest to otrzymywanie informacji od instytucji UE oraz projektów aktów ustawodawczych Unii, co określa *Protokół nr 1 w sprawie roli parlamentów narodowych w UE* dołączony do TUE, TFUE i Traktatu ustanawiającego Europejską Wspólnotę Energii Atomowej (*Protokół nr 1*, s. 203–205). Po drugie, jest to kontrola przestrzegania zasady pomocniczości zgodnie z procedurami przewidzianymi w *Protokole nr 2*

w sprawie stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności dołączył do TUE i TFUE (*Protokół nr 2*, s. 206–209). Po trzecie, parlamenty uczestniczą w mechanizmach oceny polityk należących do przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości. Aktywność parlamentów krajowych w tym zakresie sprowadza się do otrzymywania informacji o treści i wynikach wspomnianej oceny (art. 70 TFUE), udział w ocenie działalności Eurojustu (art. 85 ust. 1 TFUE) i w politycznej kontroli Europolu (art. 88 ust. 2 TFUE) (*Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej*, s. 74, 81–82, 84). Po czwarte, krajowe legislatury uczestniczą we współpracy między parlamentami narodowymi i z Parlamentem Europejskim (PE). Dodatkowo omówiony zostanie tak zwany dialog polityczny parlamentów z KE, jako piąty instrument przysługujący parlamentom na mocy już nie prawa pierwotnego i pochodnego, ale na mocy decyzji politycznej.

1.1. Informowanie parlamentów narodowych w sprawach UE

Zgodnie z przepisami traktatowymi w ramach tej procedury parlamenty krajowe otrzymują projekty dokumentów ustawodawczych i nieustawodawczych UE. W przypadku pierwszego typu dokumentów instytucjami uprawnionymi do przesyłania są KE, Rada Unii Europejskiej¹ oraz PE, który przekazuje projekty aktów ustawodawczych, których jest autorem (*Protokół nr 1*, art. 2).

Dokumenty nieustawodawcze, które otrzymują parlamenty od KE, to m.in. dokumenty konsultacyjne, komunikaty oraz roczny program prac legislacyjnych Komisji. Do tego typu dokumentów należą także porządki obrad Rady Unii Europejskiej, wyniki jej posiedzeń, w tym protokoły z posiedzeń, w czasie których rozpatrywano projekty aktów ustawodawczych. *Protokół nr 1 w sprawie roli parlamentów narodowych w Unii Europejskiej* wśród instytucji informujących legislatury krajowe wymienia także Radę Europejską oraz Trybunał Obrachunkowy (*Protokół nr 1*, art. 6 i 7). Pierwsza ze wspomnianych instytucji informuje parlamenty narodowe, gdy chce przyjąć na podstawie art. 48 ust. 7 akapit pierwszy lub drugi TUE decyzję umożliwiającą Radzie Unii Europejskiej głosowanie kwalifikowaną większością głosów w miejsce głosowania jednomyślnego (za wyjątkiem decyzji mających wpływ na kwestie wojskowe lub obronne) lub przyjmowania aktów prawnych zgodnie ze zwykłą procedurą ustawodawczą zamiast specjalnej procedury ustawodawczej.

Spośród wymienionych wyżej możliwości, dokumenty ustawodawcze i nieustawodawcze w latach 2015–2016 dotyczące polityki migracyjnej, azylowej i kontroli granic parlamentom narodowym przesyłała głównie KE.

1.2. Kontrola przestrzegania zasady pomocniczości

Kompetencje przyznane przez traktat lizboński parlamentom narodowym w zakresie kontroli przestrzegania zasady pomocniczości dają im możliwość bezpośredniego

¹ Dotyczy wniosków legislacyjnych pochodzących od grupy państw członkowskich, Trybunału Sprawiedliwości (TS UE), Europejskiego Banku Centralnego lub Europejskiego Banku Inwestycyjnego.

oddziaływania na kształt aktów ustawodawczych. W *Protokole nr 2 w sprawie stosowania zasady pomocniczości i proporcjonalności* owa kontrola podzielona jest na dwa etapy: *ex ante* oraz *ex post*. Pierwszy etap odnosi się do bezpośredniej kontroli aktu ustawodawczego na szczeblu unijnym, której dokonuje parlament narodowy (*Protokół nr 2*, art. 4–7). Kontrola ta obejmuje wszystkie projekty aktów ustawodawczych, a jej skutkiem może być zablokowanie procedury ustawodawczej. Drugi etap odbywa się przed TS UE i dotyczy obowiązujących już aktów, na które parlamenty narodowe mogą złożyć skargę o naruszenie zasady pomocniczości (*Protokół nr 2*, art. 8). Zatem kontrola *ex post* dotyczy tylko wybranych aktów ustawodawczych, a jej skutkiem może być delegalizacja danego aktu (Mik, 2010, s. 80–81).

Z punktu widzenia oceny zaangażowania parlamentów narodowych w kształtowanie działań UE dotyczących migracji, kontroli granic i polityki azylowej, istotne znaczenie ma wspomniany wcześniej pierwszy etap kontroli przestrzegania zasady subsydiarności. W ramach tzw. mechanizmu wczesnego ostrzegania (*Early warning system*) izby parlamentów państw członkowskich mają osiem tygodni na przesłanie przewodniczącym KE, Rady Unii Europejskiej i PE uzasadnionych opinii. Wskazane są w nich powody, dla których krajowa legislatura uznaje dany akt ustawodawczy za niezgodny z zasadą pomocniczości.

1.3. Dialog polityczny

Dialog polityczny z KE jest instrumentem wykorzystywanym przez parlamenty narodowe w UE, który w pewien sposób łączy dwie wcześniej omówione dziedziny, czyli informowanie w sprawach UE i kontrolę przestrzegania zasady subsydiarności. Jego specyfika wynika z faktu, że nie został on ustanowiony na mocy traktatów, ani aktów prawa wtórnego. Formuła dialogu politycznego została zainicjowana przez przewodniczącego KE José Manuela Barroso w 2006 r. KE miała bezpośrednio przesyłać do krajowych legislatur wszystkie nowe wnioski legislacyjne i dokumenty konsultacyjne (Komisja Europejska, COM (2006) 211, s. 9–10). Zapoczątkowało to pisemną wymianę poglądów między parlamentami krajowymi i KE dotyczącą wspomnianych dokumentów.

Wśród badaczy tego tematu nie ma zgody co do systemowej klasyfikacji dialogu politycznego. A. Pudło stosuje klasyfikację rozszerzającą (Pudło, 2014, s. 123–125). Według niej dialog polityczny z KE obejmuje nie tylko pisemną wymianę poglądów, ale także kontakty dwustronne na szczeblu administracyjnym lub politycznym poprzez wizyty członków KE w parlamentach krajowych lub poprzez przedstawicieli parlamentów ustanowionych do kontaktów w Brukseli. Klasyfikację zawężającą dialog polityczny do wzajemnej wymiany opinii i uwag odnośnie do dokumentów legislacyjnych i o innym charakterze stosują w swoich pracach m.in. M. Witkowska oraz autor niniejszego artykułu (Witkowska, 2016, s. 63–65; Dulak, 2017, s. 89, 294–299). Ujmowanie dialogu politycznego w ten sposób pozwala traktować go jako nieformalne uzupełnienie mechanizmu wczesnego ostrzegania, ale także, jako instrument wymuszający proaktywną postawę parlamentów i ich zaangażowanie w proces decyzyjny w UE. Przemawiają za tym następujące argumenty. Po pierwsze, większa ela-

styczność dialogu politycznego dotycząca formy, jak i treści opinii, a także gwarancja otrzymania informacji zwrotnej, powodują, że parlamenty wykorzystują go częściej niż uzasadnione opinie. W latach 2010–2015 parlamenty przesłały do KE łącznie 2865 opinii w ramach dialogu politycznego, a jedynie 284 uzasadnionych opinii (Dulak, 2017, s. 294–303; Grzelak, Łacny, 2011, s. 32). Po drugie, parlamenty krajowe swoje uwagi i opinie dotyczące innych spraw niż kwestia zgodności z zasadą subsydiarności przysyłają także do PE. W przypadku PE opinie te nazywane są *contributions* i w oficjalnych dokumentach UE tłumaczone są jako tzw. przyczynki. Zarówno w przypadku KE, jak i PE wspomniane procedury zakładają przesłanie danej instytucji opinii do wybranego projektu aktu ustawodawczego, który zawiera poglądy izby dotyczące istotnych spraw politycznych, społecznych i gospodarczych, ale niepodnoszących kwestii zgodności z zasadą pomocniczości. Jedyną różnicą między dialogiem politycznym a tzw. przyczynkami przesyłanymi do PE polega na tym, że w konsekwencji praktyki ukształtowanej w ramach inicjatywy Barroso z 2006 r. KE zobligowana jest do przysyłania odpowiedzi, a więc swoistego wejścia w dialog z parlamentami krajowymi nad sprawami legislacji unijnej. Trzecim argumentem przemawiającym za tym, aby w dialogu politycznym skupić się jedynie na jego aspekcie pisemnej wymiany poglądów z instytucjami UE jest właśnie wspomniana elastyczność tego instrumentu. Powoduje ona, że w UE dostrzeżono korzyści z ewentualnego wzmocnienia dialogu politycznego poprzez zezwolenie, aby w ramach opinii wysyłanych przez parlamenty narodowe istniała możliwość wnoszenia do KE propozycji inicjatyw ustawodawczych, w tym także przeglądu i uchylania istniejących przepisów (Borońska-Hryniewiecka, 2015, s. 1–2).

Z przytoczonych wyżej względów w dalszej części artykułu w ocenie zaangażowania legislatur krajowych w działania na rzecz rozwiązania problemów migracyjnych w UE wykorzystany zostanie także instrument dialogu politycznego z KE.

1.4. Ocena i kontrola przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości

Na podstawie art. 70 TFUE państwa członkowskie mogą we współpracy z KE dokonywać oceny polityk unijnych realizowanych w ramach Tytułu V TFUE, czyli polityki kontroli granic, polityki azylowej, polityki migracyjnej, współpracy sądowej w sprawach cywilnych i karnych oraz współpracy policyjnej. Parlamenty narodowe oraz PE są informowane o treści i wynikach przeprowadzonej oceny. Z kolei na podstawie art. 71 TFUE parlamenty krajowe otrzymują informację o pracach Stałego Komitetu Współpracy Operacyjnej w Zakresie Bezpieczeństwa Wewnętrznego².

W ramach kompetencji dotyczących przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości parlamenty narodowe mogą pełnić także rolę kontrolną. Dotyczy ona badania wniosków i inicjatyw ustawodawczych pod kątem przestrzegania zasady

² Działa on w ramach Rady Unii Europejskiej i jego zadaniem jest usprawnianie koordynacji państw członkowskich w zakresie działań operacyjnych dotyczących bezpieczeństwa wewnętrznego UE, w tym ścigania, kontroli granicznej i współpracy sądowej w sprawach karnych.

pomocniczości, które odnoszą się do współpracy wymiarów sprawiedliwości państw członkowskich w sprawach karnych oraz współpracy policyjnej (art. 69 TFUE).

Ponadto parlamenty narodowe mogą uczestniczyć w ocenie Eurojustu, czyli agencji koordynującej współpracę między krajowymi organami śledczymi i organami ścigania dotyczącą poważnej przestępczości (art. 85 ust. 1 TFUE). Zadanie to ma istotne znaczenie w kontekście walki z przemytem nielegalnych imigrantów. Prace nad rozporządzeniem włączającym w praktyce parlamenty narodowe w ocenę Eurojustu rozpoczęły się w lipcu 2013 r., sam akt prawny został zaś przyjęty 14 listopada 2018 r. (Rozporządzenie 2018/1727, s. 138–183). W przepisach ustanawiających Agencję Unii Europejskiej ds. Współpracy Wymiarów Sprawiedliwości w Sprawach Karnych znalazły się także regulacje nadające uprawnienia parlamentom narodowym i PE. Zgodnie z nimi Eurojust przekazuje krajowym legislatywom sprawozdania roczne; wyniki badań i projektów strategicznych opracowanych lub zleconych przez Eurojust; dokument programowy zawierający założenia programu rocznego i wieloletniego; uzgodnienia robocze dokonane z osobami trzecimi. Co ciekawe, w pierwszej wersji projektu rozporządzenia rola parlamentów krajowych była słabsza względem PE, gdyż w przeciwieństwie do niego nie mogły one przedstawiać swoich uwag i wniosków do sprawozdania rocznego (Komisja Europejska, COM (2013) 535 final, art. 55).

Krajowe legislatury biorą także udział w kontroli innej agencji unijnej działającej w ramach współpracy policyjnej, czyli Europolu (art. 88 ust. 2 TFUE). Szczegółowe rozwiązania instytucjonalne i proceduralne w tej sprawie przyjęte zostały w rozporządzeniu PE i Rady z 11 maja 2016 r. w sprawie Agencji Unii Europejskiej ds. Współpracy Organów Ścigania (Europol) (Rozporządzenie 2016/794, s. 53–114). Kontrola pod względem politycznym działań Europolu, które służą realizacji jego zadań odbywa się w ramach wyspecjalizowanej grupy ds. wspólnej kontroli parlamentarnej (GWKP). Tworzą ją wspólnie parlamenty narodowe i właściwa komisja PE. Do kompetencji GWKP należy: po pierwsze, wnioskowanie o spotkanie z przewodniczącym zarządu Europolu, dyrektorem wykonawczym lub ich zastępcami w celu omówienia działania agencji, jej struktury organizacyjnej, ustanowienia nowych jednostek i wyspecjalizowanych ośrodków, kwestii budżetowych; po drugie, zapraszanie na swoje posiedzenia innych odpowiednich osób, w tym co najmniej raz w roku Europejskiego Inspektora Danych Osobowych; po trzecie, konsultowanie wieloletniego programu działania Europolu. Na podstawie rozporządzenia GWKP uzyskała także prawo do otrzymywania od Europolu: ocen zagrożenia, analiz strategicznych, ogólnych sprawozdań sytuacyjnych, zleconych wyników badań, uzgodnień administracyjnych dotyczących przekazywania danych osobowych państwom trzecim i organizacjom międzynarodowym, rocznych i wieloletnich programów prac, rocznych sprawozdań nt. działalności Europolu, oraz sprawozdań z oceny Europolu sporządzonych przez KE (Rozporządzenia 2016/794, art. 51 ust. 3).

W maju 2016 r. w czasie spotkania Konferencji Przewodniczących Parlamentów Unii Europejskiej (KPPUE) powołano grupę roboczą, która do 16 grudnia 2016 r. miała przygotować projekt organizacji GWKP (*Draft*, s. 4–6). Założenia dotyczące tej kwestii oraz regulamin GWKP określono w czasie KPPUE w Bratysławie w dniach 23–24 kwietnia 2017 r. (*Annex I*, s. 5–6). Niecałe sześć miesięcy później, w dniach

9–10 października, odbyło się spotkanie inauguracyjne prace GWKP, zaś dokumenty statutowe grupy przyjęto dopiero w czasie prezydencji bułgarskiej 19 marca 2018 r. (*Rules*, s. 1–6). Zgodnie z regulaminem, spotkania GWKP odbywać się mają dwa razy w roku naprzemiennie w parlamencie państwa sprawującego prezydencję oraz w PE. Możliwe jest zorganizowanie spotkań nadzwyczajnych po spełnieniu określonych warunków. Każda z legislatur krajowych może być reprezentowana przez maksymalnie czterech parlamentarzystów, a w przypadku parlamentów dwuizbowych każda izba może nominować po dwóch członków do GWKP. PE może być reprezentowany przez maksymalnie szesnastu deputowanych. Nominowane osoby powinny być merytorycznie przygotowane do pracy w GWKP oraz gwarantować ciągłość jej funkcjonowania. W stosownych przypadkach, każdy parlament może powołać zastępców członków.

1.5. Współpraca międzyparlamentarna w UE

W literaturze przedmiotu wyróżnia się trzy główne rodzaje współpracy międzyparlamentarnej w sprawach UE (Pudło, 2014, s. 115). Pierwszy to współpraca parlamentów krajowych z instytucjami UE. Drugi rodzaj obejmuje współpracę między parlamentami państw członkowskich. Odbywa się ona w ramach Konferencji Komisji do Spraw Unijnych Parlamentów Unii Europejskiej (COSAC), Konferencji Przewodniczących Parlamentów Unii Europejskiej (KPPUE), IPEX – Międzyparlamentarnej Wymiany Informacji w sprawach UE. Trzeci rodzaj współpracy to współpraca o charakterze regionalnym, w ramach której odbywają się spotkania parlamentarzystów Grupy Wyszehradzkiej, Zgromadzenia Parlamentarnego Unii dla Śródziemnomorza, Zgromadzenia Parlamentarnego EURONEST oraz spotkania komisji parlamentarnych z Polski i państw Bałtyckich (*Leksykon wielostronnej*).

W dalszej części artykułu pod uwagę będą brane tylko niektóre ze wskazanych wyżej form współpracy, w ramach których w latach 2015–2017 omawiano działania dotyczące przeciwdziałania kryzysowi migracyjnemu. Pierwszą z nich będzie COSAC. W *Protokole nr 1 w sprawie roli parlamentów narodowych w Unii Europejskiej* wskazano, że COSAC ma wspierać wymianę informacji i najlepszych praktyk między PE i krajowymi legislaturami, w tym także między ich wyspecjalizowanymi komisjami (art. 10). Ponadto COSAC może także przedkładać PE, Radzie i KE wszystkie uwagi, które uzna za właściwe. Nie wprowadzono tu ograniczenia tematycznego. Zaznaczono jedynie, że współpraca między parlamentami w ramach COSAC odbywa się poprzez organizację konferencji międzyparlamentarnych na wybrane tematy, ze szczególnym wskazaniem na zagadnienia wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa oraz wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony, a także organizowanie debat na temat prac KE, jej strategii politycznej i programu prac legislacyjnych.

KPPUE, w skład której wchodzi przewodniczący parlamentów państw członkowskich UE i przewodniczący PE stanowi forum wymiany opinii, informacji i doświadczeń na temat aktywności parlamentów w UE. Spotkania tego gremium organizowane są raz w roku, w pierwszej połowie roku kalendarzowego, przez państwo sprawujące prezydencję w Radzie Unii Europejskiej. Ze względu na rangę polityczną i niewielką

częstotliwość spotkań, sprawy podczas nich omawiane dotyczą kwestii istotnych dla bieżącego funkcjonowania UE, a decyzje podejmowane są przez konsensus³.

Instrumentami współpracy międzyparlamentarnej w UE, które mogą być wykorzystywane do zaangażowania się w zażegnanie kryzysu migracyjnego są także Konferencja Międzyparlamentarna ds. wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa/wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony oraz wspólne spotkania komisji parlamentarnych. W pierwszym przypadku Konferencja, działająca na mocy art. 10 Protokołu nr 1, spotyka się dwa razy do roku w państwie sprawującym aktualnie prezydenturę w Radzie Unii Europejskiej. Uczestniczą w niej sześciuosobowe delegacje poszczególnych parlamentów narodowych państw członkowskich UE oraz szesnastoosobowa delegacja PE. Na Konferencje zapraszany jest także Wysoki Przedstawiciel Unii ds. Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa. W spotkaniach mogą uczestniczyć również czteroosobowe delegacje obserwatorów z parlamentów państw kandydujących do członkostwa oraz każdego europejskiego państwa członkowskiego NATO. Konferencja Międzyparlamentarna jest okazją do wymiany informacji i doświadczeń w kwestiach europejskiej polityki zagranicznej i polityki bezpieczeństwa, co sprzyja kontroli parlamentarnej nad działaniami rządów w tych kwestiach (Pudło, 2014, s. 123).

Wspólne spotkania komisji PE i parlamentów krajowych organizowane są z inicjatywy komisji sektorowych pierwszej ze wspomnianych instytucji. Mogą one mieć formułę spotkań przewodniczących komisji lub międzyparlamentarnych spotkań całych komisji. Omawiane są wówczas konkretne zagadnienia wchodzące w zakres merytoryczny prac komisji, w tym także aktualne wnioski legislacyjne KE. Łącznie tego typu spotkań odbywa się w ciągu roku kilkanaście (*Relations with national*).

2. Zaangażowanie parlamentów narodowych w działania UE dotyczące zmian w polityce migracyjnej i reformy wspólnego europejskiego systemu azylowego

Analizowany okres obejmuje wydarzenia mające miejsce od początku 2015 do połowy 2017 roku. W tym czasie państwa członkowskie UE zostały poddane niespotykanej dotąd presji migracyjnej. Urząd Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych do spraw Uchodźców podaje, że od stycznia 2015 do czerwca 2017 r. do południowych granic UE przybyło 1 479 242 uchodźców z Syrii, Iraku oraz krajów Afryki Północnej (*UNHCR Operational*). W szczytowym okresie wzbierania fali migracyjnej, czyli od maja do października 2015 r. do UE przybyło 688 910 osób. Duży napływ imigrantów spowodował w tym czasie przeciążenie unijnego systemu migracyjnego. Według Eurostatu w 2015 r. 1 322 845 osób złożyło wnioski o azyl, z czego 80% przypadło na sześć państw członkowskich – Niemcy, Węgry, Szwecję, Austrię, Włochy i Francję (Eurostat, *Asylum*; Węc, 2017, s. 7–11; Adamczyk, 2016, s. 41–45). Zmusiło to UE do podjęcia nadzwyczajnych działań w ramach polityki migracyjnej, polityki azylowej i kontroli granic. Do najważniejszych inicjatyw podjętych w latach 2015–2017, które będą stanowiły przedmiot dalszej analizy, należą: po pierwsze, opublikowanie 13 maja

³ Są to m.in. kwestie związane ze wspólną polityką zagraniczną i bezpieczeństwa, wspólną polityką bezpieczeństwa i obrony, przestrzenią wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, problemy kryzysu finansowego i stabilności strefy euro.

2015 r. przez KE komunikatu zatytułowanego „Europejski program w zakresie migracji”; po drugie, przyjęcie pierwszego (27 maja 2015 r.) i drugiego (9 września 2015 r.) pakietu wdrożeniowego do „Europejskiego programu w zakresie migracji”; po trzecie, podpisanie 18 marca 2016 r. umowy między UE i Turcją w sprawie zwalczania kryzysu migracyjnego; po czwarte, przedstawienie przez KE 4 maja i 13 lipca 2016 r. pakietu siedmiu projektów aktów prawnych reformujących WESA (Węc, 2017, s. 11–39; Adamczyk, 2016, s. 47–61).

Spośród narzędzi wymienionych w pierwszej części artykułu, które pozostawały do dyspozycji parlamentów w sprawach związanych z kryzysem migracyjnym nie wykorzystano w ogóle instrumentów oceny i kontroli przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości. W analizowanym okresie brak było bowiem odpowiednich regulacji wykonawczych pozwalających w ramach GWKP zapoznać się z ocenami zagrożeń, sprawozdaniami sytuacyjnymi oraz analizami Europolu na temat ochrony granic zewnętrznych i walki z grupami przestępczymi zajmującymi się przemytem migrantów.

2.1. Współpraca międzyparlamentarna

W czasie spotkania KPPUE w Rzymie w dniach 20–21 kwietnia 2015 r., a więc na niecały miesiąc przed opublikowaniem przez KE komunikatu *Europejski program w zakresie migracji*, przewodniczący izb parlamentarnych wyrazili oczekiwanie, że ów dokument powinien opierać się na czterech priorytetach: konsolidacji wspólnego systemu azylowego, aktualizacji europejskiej polityki dotyczącej legalnej imigracji, zwiększenia wysiłków na rzecz zwalczania nielegalnej imigracji i handlu ludźmi, a także wprowadzeniu silniejszych środków kontroli granic zewnętrznych. W ślad za tym przewodniczący parlamentów oczekiwali wzmocnienia zdolności i zwiększenia finansowania Frontexu w celu zapobiegania napływowi imigrantów przez Morze Śródziemne oraz ze wschodu do strefy Schengen. Wyrażono także żądanie skierowane do KE, aby w opracowywaniu rozwiązań kierowała się ona zasadami solidarności w podziale obowiązków między państwa członkowskie (Conference of the Speakers of the EU Parliaments, 2015, s. 3–4). Jasne i precyzyjne sformułowanie oczekiwań wobec KE świadczyło, że już wiosną 2015 r. przewodniczący parlamentów krajowych zdawali sobie sprawę z zagrożeń, jakie niesła dla UE i ochrony jej granic wzbierająca fala migracyjna.

W czasie kolejnego posiedzenia KPPUE w Luksemburgu w dniach 22–24 maja 2016 r. temat kryzysu migracyjnego i działań UE w celu jego zażegnania zdominował rozmowy przewodniczących krajowych legislatur. Parlamentey skupiły się na humanitarnej stronie kryzysu migracyjnego, wzywając do zdecydowanego zwalczania przemytników i handlarzy ludźmi, a także niestygmatyzowania legalnych imigrantów i traktowania ich w sposób ludzki i godny. Postulowano także, aby jak najszybciej przyjąć wspólną europejską listę bezpiecznych państw pochodzenia, która umożliwi szybką repatriację osób niemających prawa do ochrony międzynarodowej. Spotkanie przewodniczących w Luksemburgu odbyło się niecały rok po przyjęciu decyzji Rady Unii Europejskiej ws. relokacji i przesiedleń oraz dwa miesiące po podpisaniu umo-

wy z Turcją. Dlatego też w konkluzjach możemy znaleźć żądania wzmocnienia „[...] czynnej i biernej solidarności oraz odpowiedzialności wewnątrz Unii” (Conference of Speakers of the EU Parliaments, 2016, s. 3) w działaniach wdrażających decyzje Rady oraz żądania dokonania „[...] szybkiego postępu w kierunku systemu azylowego prawdziwie wspólnego pod względem podziału odpowiedzialności i solidarności” (ibidem, s. 4). Do tych dwóch punktów konkluzji ze spotkania zastrzeżenia złożyło sześć izb parlamentów państw członkowskich. Były to: słowacka *Národná Rada*, polski Sejm i Senat, czeskie *Poslanecká sněmovna* i *Senát* oraz węgierski *Országgyűlés*. Nie zgadzały się one szczególnie z utworzeniem systemu azylowego wspólnego pod względem odpowiedzialności i solidarności, rozumiejąc pod tymi pojęciami brak możliwości podejmowania suwerennych decyzji dotyczących sposobów udziału w działaniach relokacji i przesiedleń. Izby te zaznaczyły wówczas, że pod pojęciem przyspieszenia relokacji rozumieją one prowadzenie niezbędnych kontroli bezpieczeństwa. Parlamentey te nie sprzeciwiły się natomiast ostatecznej konkluzji z KPPUE mówiącej o tym, że „[...] koniecznemu wzmocnieniu kontroli granic zewnętrznych Unii Europejskiej powinna towarzyszyć intensyfikacja wsparcia dla uchodźców syryjskich, państw sąsiadujących z Syrią, jak również państw członkowskich najbardziej dotkniętych przez ten kryzys” (ibidem, s. 5).

Drugie spotkanie KPPUE pokazało, że różnice zdań między państwami członkowskimi w odniesieniu do mechanizmu relokacji i przesiedleń zaproponowanego przez KE w maju i wrześniu 2015 r. widoczne są także na parlamentarnym poziomie systemu politycznego UE. Posiedzenie w Luksemburgu dowiodło także, że państwa członkowskie, głównie z Europy Środkowo-Wschodniej, oprócz spotkań Rady Unii Europejskiej i szczytów szefów państw lub rządów wykorzystywały również inne instrumenty polityczne do prezentowania swojego stanowiska w sprawach kluczowych dla ich interesu narodowego.

Podobną dynamikę kształtowania się stanowiska parlamentów narodowych, jaka ujawniła się w czasie posiedzeń KPPUE, można było zaobserwować w czasie spotkań Międzyparlamentarnej Konferencji ds. WPZiB/WPBiO. Już w czasie obrad w Rydze (2–6 marca 2015 r.) dostrzeżono narastające przepływy migracyjne przez basen Morza Śródziemnego, które generowały zagrożenie dla granic zewnętrznych UE. Wezwano wówczas do szybszej reakcji i lepiej skoordynowanego zarządzania przepływami migracyjnymi (Konferencja, 2015a, s. 2–3). Podczas kolejnego spotkania Konferencji w Luksemburgu na początku września 2015 r., a więc w momencie największego napływu migrantów do UE, nastąpiła konkretyzacja stanowisk przedstawicieli parlamentów krajowych i PE (Konferencja, 2015b, s. 5–8). Wezwano do zapewnienia schronienia uchodźcom na terenie państw członkowskich oraz walki z przemytnikami. Wyrażono oczekiwania wzmocnienia współpracy UE z krajami pochodzenia i tranzytu. Wskazano szczególnie na współpracę z Turcją jako znaczącym krajem tranzytowym, także ze względu na sytuację w Syrii i Iraku. Wnioskowano o większe środki na tworzenie programów rozwoju w regionie Afryki Północnej i Półwyspu Somalijskiego, gdyż jak podkreślano, stabilizacja w rejonie Bliskiego Wschodu oraz Afryki Północnej ma kluczowe znaczenie dla zmniejszenia napływu migrantów do UE. W odniesieniu do tymczasowego mechanizmu relokacji i przesiedleń przyjętego w czerwcu 2015 r. wezwano do okazywania solidarności „[...] zarówno wobec państw członkowskich, w których

presja migracyjna jest najsilniejsza, jak też w stosunku do osób przybywających do UE w poszukiwaniu azylu” (ibidem). W czasie kolejnego spotkania Konferencji w Hadze w dniu 8 kwietnia 2016 r. przyjęte konkluzje zawierały podobne postulaty, jak te z Luksemburga (Konferencja, 2016a, s. 4–6). Zmiana akcentów w stanowiskach parlamentów jest widoczna dopiero w konkluzjach ze spotkania w Bratysławie (2–4 września 2016 r.). Migrację określono w nich jako zjawisko globalne, dlatego bardziej niż na tymczasowych rozwiązaniach UE powinna skoncentrować się na wypracowaniu kompleksowego podejścia do problemu migracji i połączenia go ze zrównoważonym rozwojem. Pod tym hasłem rozumiano eliminowanie przyczyn masowych migracji, takich jak ubóstwo i konflikty zbrojne. Wiązać miałyby się to ze zwiększeniem finansowania UE dla Afryki oraz gruntownym przeglądem istniejących polityk w zakresie handlu, rolnictwa, rybołówstwa i innych obszarów, które mają bezpośredni wpływ na ten kontynent, a także skoordynowania działań międzynarodowych na poziomie ONZ (Konferencja, 2016b, s. 6–7). W czasie spotkania przedstawiciele parlamentów krajowych i PE na Malcie w dniach 26–28 kwietnia 2017 r. jeszcze raz podkreślono potrzebę wspólnych działań wszystkich państw członkowskich w kwestii uchodźców. W konkluzjach zauważono konieczność „[...] ustanowienia prawdziwej, opartej na wartościach, wspólnej europejskiej polityki migracyjnej w oparciu o zasadę solidarności i współdzielonej odpowiedzialności z zabezpieczeniem granic zewnętrznych UE” (Konferencja, 2017, s. 7). Wyrażono także oczekiwanie wobec KE dotyczące „[...] przeglądu istniejącego systemu azylowego (Dublin III) i odpowiednich legalnych kanałów umożliwiających bezpieczną i uporządkowaną migrację, jako zrównoważonej długookresowej polityki mającej na celu wspieranie wzrostu i spójności w UE, w celu ustanowienia wyraźnych ram dla stosunków UE z krajami trzecimi” (ibidem). W czasie Konferencji podkreślono, że „[...] należy wzmocnić związek pomiędzy polityką migracyjną a polityką rozwojową i prowadzić rzeczywistą i naprawdę efektywną współpracę, bez uzależniania pomocy rozwojowej od współpracy w kwestiach migracji, takich jak zarządzanie granicami i umowy o readmisji” (ibidem).

Podziały między państwami członkowskimi na tle zaproponowanych przez KE mechanizmów przeciwdziałania nielegalnej migracji uwidoczniły się wyraźniej podczas cyklicznego badania opinii i stanowisk parlamentów w ramach COSAC. Pod koniec 2015 r. szesnastcie izb parlamentarnych zaprezentowało swoje poglądy na temat środków podjętych przez KE w zakresie polityki migracyjnej i azylowej. Negatywne stanowisko wyraziły polski Sejm i Senat, węgierski *Országgyűlés*, estoński *Riigikogu*, czeskie *Poslanecká sněmovna* i *Senát*, litewski *Seimas*, łotewska *Saeima*, słowacka *Národná Rada*, austriacka *Nationalrat* i brytyjska *House of Lords* (*Dwudziesty*, s. 17–26). Wszystkie z wymienionych izb opowiedziały się za rozmieszczaniem uchodźców na zasadzie dobrowolności. Dodatkowo sprzeciwiły się one (oprócz *House of Lords*) tzw. kwotom imigracyjnym określonym przez KE dla państw członkowskich i uznały, że KE powinna utworzyć rozsądny systemu podziału oparty na faktycznych możliwościach państw. Ponadto *Riigikogu* zaznaczył w swojej odpowiedzi do COSAC, że państwa członkowskie powinny jednogłośnie decydować o metodzie podziału migrantów w ramach systemu relokacji. Metoda powinna brać pod uwagę liczbę ludności oraz rozmiar gospodarki danego państwa w proporcji do UE. Polski Sejm zaznaczył, że KE powinna uwzględnić sytuację na Ukrainie, gdyż w obliczu napływu uchodźców

z tego kraju Polska stała się także krajem docelowym dla imigrantów. Pięć izb parlamentów krajowych w ankiecie COSAC poparło propozycję KE dotyczącą systemu podziału uchodźców z maja i września 2015 r. Były to portugalska *Assembleia da República*, włoskie *Camera dei deputati* i *Senato della Repubblica*, niemiecki *Bundesrat* i holenderska *Tweede Kamer*. Pierwsza ze wymienionych izb stwierdziła, że wszystkie państwa powinny włączyć się w mechanizm, ale KE powinna przydzielić środki finansowe tym krajom, które mają trudności z adaptacją do wymogów systemu azylowego. Izba niższa holenderskiego parlamentu wyraziła w swojej opinii poparcie dla relokacji i przesiedleń w perspektywie krótkoterminowej. W dłuższym terminie należałoby jednak według niej poprawić proces przyjmowania uchodźców na szczeblu regionalnym.

W ankiecie COSAC parlamenty wskazywały, że w czasie wewnętrznych dyskusji nad *Europejskim programem w zakresie migracji* pojawiły się nowe propozycje, które mogłyby zostać wykorzystane przez KE (ibidem, s. 18–20). Włoska *Camera dei deputati* postulowała przeniesienie siedziby Frontexu bliżej środkowej części Morza Śródziemnego. Inne parlamenty państw południowej Europy również proponowały rozwiązania, które bezpośrednio wpłynęłyby na ich bezpieczeństwo. Maltańska *Kamra tad-Deputati* postulowała, aby UE w bardziej ustrukturyzowany sposób wspierała działania stabilizujące sytuację w Libii. Wsparcie dla afrykańskich służb zajmujących się pomocą ludności postulowała także holenderska *Tweede Kamer*. Zaś portugalska *Assembleia da República* postulowała utworzenie punktów informacyjnych w państwach pochodzenia, państwach tranzytu i państwach docelowych w celu przekazywania migrantom informacji oraz wytycznych na temat ich praw i obowiązków. Zapewnienie obywatelom państw trzecich pełnej informacji o ryzyku nielegalnej migracji postulowały także litewski *Seimas* oraz słowacka *Národná Rada*. Na konieczność podjęcia pilnych działań ratujących życie na morzu wskazywał szwedzki *Riksdag*, a portugalski parlament postulował dodatkowo, aby w misje ratunkowe na Morzu Śródziemnym zaangażować prywatnych operatorów, np. marynarki handlowe i zapewnić im odszkodowania jako zachętę do współpracy. Parlament Słowacji zaproponował, aby tworzyć strefy bezpieczeństwa w państwach pochodzenia oraz przeprowadzać procedury azylowe poza terytorium UE w państwach pochodzenia lub tranzytowych. Działania te powinny iść w parze ze wzmocnieniem granic zewnętrznych szczególnie w celu ograniczenia napływu imigrantów przez szlak zachodniobałkański, co postulował węgierski *Országgyűlés*.

Ostatnim wydarzeniem w ramach współpracy międzyparlamentarnej, w czasie którego przedstawiciele parlamentów prezentowali swoje stanowiska odnośnie do reformy WESA było międzyparlamentarne spotkanie komisji PE i parlamentów krajowych w dniu 28 lutego 2017 r. Na zaproszenie komisji LIBE (wolności obywatelskie, sprawiedliwość i sprawy wewnętrzne) zorganizowano dyskusję pt. *Trzecia reforma wspólnego europejskiego systemu azylowego – gotowi na wyzwanie (The Third Reform)*. Parlamentarzyści z państw członkowskich wykorzystali to spotkanie do zaprezentowania stanowisk krajowych w kwestii mechanizmów relokacji i przesiedleń, a także ogólnych zasad, na podstawie których powinien działać WESA. Powtórzono poglądy, które parlamenty przedstawiły w kwestionariuszu COSAC przywołanym wyżej. Pojawiły się jednak odniesienia do propozycji KE z maja i lipca 2016 r. dotyczące projek-

tów aktów legislacyjnych reformujących WESA. Przedstawiciel rumuńskiego Senatu wskazywał na konieczność rozróżnienia przez system osób, które realnie potrzebują ochrony międzynarodowej od tych, które są migrantami ekonomicznymi. Reprezentant fińskiej *Eduskunta* zauważył, że uchodźcy napływający do UE są w większości migrantami ekonomicznymi, dlatego Unia w pierwszej kolejności powinna działać na rzecz poprawy warunków życia w krajach pochodzenia. Delegacja parlamentu brytyjskiego zwróciła uwagę na wzmocnienie opieki małoletnich uchodźców (*unaccompanied minors*), którzy stają się celem zorganizowanych grup przestępczych. Zaś parlamentarzyści ze szwedzkiego *Riksdagu* podkreślili, że UE nie powinna zmuszać państw, których społeczeństwa nie są przygotowane na przyjęcie uchodźców. W zamian za to UE powinna wspierać te kraje, które są najbardziej narażone na napływ migrantów także, w wyniku ruchów wtórnych (*secondary movements*). Jednoznaczne wypowiedzi krajowych parlamentarzystów wskazują, że międzyparlamentarne spotkanie komisji zostało potraktowane jako jeszcze jedna okazja do przedstawienia przed przedstawicielami PE i KE stanowisk rządów państw członkowskich w kwestii zmian w polityce migracyjnej i azylowej UE.

2.2. Informowanie parlamentów w sprawach UE, kontrola przestrzegania zasady subsydiarności i dialog polityczny

Ostatnie trzy instrumenty, które wykorzystywały parlamenty krajowe w celu wpływania na kształt rozwiązań prawnych UE dotyczących kryzysu migracyjnego to otrzymywanie dokumentów legislacyjnych i nielegislacyjnych od instytucji UE, wyrażanie uzasadnionych opinii do projektów aktów ustawodawczych oraz przesyłanie opinii do instytucji unijnych w ramach dialogu politycznego. Wspomniane instrumenty zostały ujęte w jednym rozdziale, gdyż ich wykorzystanie uzależnione jest od otrzymania przez parlamenty stosownych dokumentów UE.

W dalszej części artykułu poddanych analizie zostanie łącznie czternaście dokumentów legislacyjnych i nielegislacyjnych UE, którymi zajmowały się parlamenty krajowe od początku 2015 do połowy 2017 r. Podzielone zostały one na dwie grupy. Pierwsza z nich dotyczy funkcjonowania mechanizmów relokacji i przesiedleń. Należą do niej: komunikat KE dotyczący *Europejskiego programu w zakresie migracji* z 13 maja 2015 r. (Komisja Europejska, COM (2015) 240), projekt decyzji Rady wprowadzający środki przejściowe na korzyść Włoch i Grecji z 27 maja 2015 r. (Komisja Europejska, COM (2015) 286), projekt rozporządzenia ustanawiającego kryzysowy mechanizm relokacji z 9 września 2015 r. (Komisja Europejska, COM (2015) 450), projekt decyzji Rady wprowadzający środki tymczasowe na rzecz Włoch, Grecji i Węgier z 9 września 2015 r. (Komisja Europejska, COM (2015) 451), projekt rozporządzenia określający wykaz bezpiecznych krajów pochodzenia z 9 września 2015 r. (Komisja Europejska, COM (2015) 452), komunikat KE dotyczący planu działania UE w zakresie powrotów z 9 września 2015 r. (Komisja Europejska, COM (2015) 453).

Druga grupa dokumentów obejmuje akty prawne składające się na pakiet reformujący wspólny europejski system azylowy: projekt rozporządzenia z 4 maja 2016 r. zmieniającego rozporządzenie Dublin III (Komisja Europejska, COM (2016) 270),

projekt rozporządzenia w sprawie Agencji Unii Europejskiej ds. Azylu z 4 maja 2016 r. (Komisja Europejska, COM (2016) 271), projekt rozporządzenia w sprawie systemu EURODAC z 4 maja 2016 r. (Komisja Europejska, COM (2016) 272), projekt dyrektywy z 13 lipca 2016 r. zmieniający tzw. dyrektywę recepcyjną (Komisja Europejska, COM (2016) 465), projekt rozporządzenia z 13 lipca 2016 r. zmieniający dyrektywę kwalifikacyjną (Komisja Europejska, COM (2016) 466), projekt rozporządzenia z 13 lipca 2016 r. zmieniający dyrektywę azylową (Komisja Europejska, COM (2016) 467), projekt rozporządzenia w sprawie unijnych ram przesiedleń z 13 lipca 2016 r. (Komisja Europejska, COM (2016) 468).

Dodatkowo w analizie uwzględniony zostanie także *Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady. W Kierunku Reformy Wspólnego Europejskiego Systemu Azylowego i Zwiększenia Liczby Legalnych Sposobów Migracji do Europy* z 6 kwietnia 2016 r. (Komisja Europejska, COM (2016) 197), określający pięć kierunków reformy WESA, które zostały później ujęte w pakiecie legislacyjnym z maja i lipca tegoż roku.

Wśród parlamentów narodowych najwięcej zastrzeżeń dotyczących zgodności z zasadą pomocniczości padało wobec wniosku KE z 9 września 2015 r. ustanawiającego kryzysowy mechanizm relokacji oraz wniosku KE z 4 maja 2016 r. zmieniającego rozporządzenie Dublin III i wprowadzający tzw. korekcyjny mechanizm przydziału migrantów, który miał być uruchamiany automatycznie w sytuacji kryzysowej (Komisja Europejska, COM (2016) 469 final; idem, COM (2016) 471 final; idem, (2017) 600 final; idem, COM (2017) 601 final). W pierwszym przypadku parlamenty krajowe zgłosiły pięć uzasadnionych opinii⁴, w drugim przypadku osiem⁵. Włoska izba wyższa – *Senato della Repubblica* – złożyła także jedną uzasadnioną opinię do wniosku KE z 13 lipca 2016 r. dotyczącego zmiany tzw. dyrektywy recepcyjnej, która ujednoliciła warunki przyjmowania migrantów oraz ograniczała wtórne przepływy.

W przypadku pierwszego ze wskazanych projektów aktu ustawodawczego, do którego zgłoszono uzasadnione opinie, najwięcej zastrzeżeń dotyczyło podstawy prawnej. Zdaniem wszystkich wymienionych izb parlamentarnych art. 78 ust. 3 TFUE nie daje KE możliwości ustanawiania stałego mechanizmu relokacji (*Reasoned opinions on COM/2015/0450*; European Parliament). Zdaniem obu izb czeskiego parlamentu stały mechanizm przekazuje KE uprawnienia, które mają znaczący wpływ na systemy azylowe państw członkowskich i silnie oddziałują na ich polityki wewnętrzne. Parlament węgierski podkreślał, że KE tworzy zautomatyzowany i scentralizowany mechanizm, który nie został poddany wystarczającym konsultacjom z państwami członkowskimi oraz został stworzony bez aktywnego udziału Rady Unii Europejskiej. Izba niższa parlamentu rumuńskiego w nieco bardziej wyważonym tonie wskazywała, że tworzenie stałego mechanizmu na podstawie art. 78 ust. 3 nie jest potrzebne, a opracowany przez KE klucz dystrybucji migrantów między państwami powinien brać dokładniej pod uwagę krajowe uwarunkowania. Z kolei słowacki parlament uznał w swojej uzasadnionej opinii, że propozycja KE wprowadza stałą derogację od przepisów tzw. rozpo-

⁴ Czeskie *Poslanecká sněmovna* i *Sénat*, węgierski *Országgyűlés*, rumuńska *Camera Deputaților* oraz słowacka *Národná Rada*.

⁵ Czeskie *Poslanecká sněmovna* i *Sénat*, węgierski *Országgyűlés*, rumuńska *Camera Deputaților*, słowacka *Národná Rada*, polski Sejm i Senat oraz włoski *Senato della Repubblica*.

rządzenia dublińskiego, które zobowiązuje państwa członkowskie do analizy przesłanek nadania międzynarodowej ochrony prawnej imigrantowi. Stąd cele wniosku mogą być lepiej osiągnięte na poziomie krajowym, niż na poziomie UE.

Argumenty parlamentów zawarte w uzasadnionych opiniach dotyczących wniosku KE z 4 maja 2016 r., który zmieniał rozporządzenie Dublin III i który ustanawiał tzw. korekcyjny mechanizm przydziału, czyli bardziej restrykcyjny instrument względem kryzysowego mechanizmu relokacji z 9 września 2015 r., brzmiały podobnie (*Reasoned opinions on COM/2016/0270*; European Parliament). Węgierski *Országgyűlés* stwierdzał, że propozycja KE wykracza poza uprawnienia nadane jej w traktatach, a konkretnie w art. 78 ust. 2e TFUE. Czeskie *Poslanecká sněmovna* i *Sénat* wskazywały, że korekcyjny mechanizm przydziału nie bierze pod uwagę aktualnej sytuacji w państwach członkowskich oraz ich zdolności infrastrukturalnych do przyjmowania uchodźców. W opinii stwierdzono, że przymusowo relokowani uchodźcy nie będą mieli motywacji do zintegrowania się ze społeczeństwem kraju przyjmującego, do którego zostali wysłani. Zauważono, że kary dla państwa za nie przyjmowanie uchodźców, które przewidywał projekt rozporządzenia, mogą doprowadzić do ich skumulowania w przypadku, gdy system weryfikował będzie osoby, które nie mogą uzyskać ochrony międzynarodowej, ale też nie mogą zostać odesłane do kraju trzeciego. Czeski parlament w swojej opinii wyraził także brak zgody na rozszerzenie uprawnień EASO tak, aby z własnej inicjatywy ingerowała w kompetencje państw dotyczące przyznawania ochrony międzynarodowej. Zbliżone argumenty w odniesieniu do kar finansowych przywoływała także rumuńska izba niższa – *Camera Deputaților*. Słowacka *Národná Rada* zauważyła, że dotychczasowa praktyka narzucania limitów przyjmowania uchodźców nie była skuteczna, dlatego uznała korekcyjny mechanizm przydziału za niewykonywalny, zaś tzw. wkład solidarnościowy, czyli kary finansowe, za niezgodny z zasadą proporcjonalności.

Do głosów krytycznych wobec propozycji legislacyjnej KE zmieniającej rozporządzenie Dublin III dołączył polski parlament (*ibidem*). Jego obie izby w swojej opinii wskazały, że korekcyjny mechanizm przydziału jest niezgodny z zasadą pomocniczości. Zdaniem Sejmu i Senatu rozwiązanie to wkracza zbyt głęboko w zastrzeżone kompetencje państw dotyczące polityki bezpieczeństwa i praw socjalnych, a ostatecznie mechanizm korekcyjny może doprowadzić do „przerzucania” azylantów do odleglejszych państw członkowskich. Automatyczny algorytm podziału migrantów między państwa według Sejmu i Senatu (tzw. klucz odniesienia) nie uwzględnia wsparcia udzielanego innym państwom, posiadania granicy zewnętrznej UE oraz zdolności recepcyjnych i integracyjnych. Skrytykowano także, zbyt wysokiego tzw. wkładu solidarnościowego.

Włoski *Senato della Repubblica* w uzasadnionej opinii wobec omawianego projektu rozporządzenia KE krytykowały tę propozycję, zarzucając jej jednak zbyt dużą łagodność (*ibidem*). Izba wyższa włoskiego parlamentu podkreśliła, że powstrzymanie niekontrolowanej migracji może nastąpić tylko poprzez wspólne unijne działania, ale zaproponowane przepisy nie idą w tym kierunku. Skrytykowano propozycję, że wstępna ocena wniosków azylowych zanim uruchomione zostaną procedury dublińskie może spowodować, że kraje pierwszego wjazdu (takie jak np. Włochy) nie poradzą sobie z analizą coraz większej liczby spraw. Zaproponowano, aby próg urucho-

mienia korekcyjnego mechanizmu przydziału był niższy, a kary pieniężne nałożone na państwa członkowskie odmawiające przyjmowania imigrantów powinny być wyższe niż proponowane 250 tys. euro za osobę.

Wśród parlamentów krajowych najwięcej opinii w ramach dialogu politycznego z KE oraz opinii wysyłanych do PE (tzw. *contributions*) wysłała rumuńska *Camera Deputaților* (tabela 1). Najwięcej zaś opinii ogólnie parlamenty zgłaszały do projektów legislacyjnych reformujących WESA, szczególnie projektu rozporządzenia w sprawie Agencji Unii Europejskiej ds. Azylu z 4 maja 2016 r. (po 8 opinii przesłanych do KE i PE) oraz projektu rozporządzenia kwalifikacyjnego z 13 lipca 2016 r. (po 7 opinii przesłanych do KE i PE).

Tabela 1

Liczba opinii parlamentów narodowych przesłanych do KE w ramach dialogu politycznego oraz do PE, jako tzw. *contributions*, dotyczących aktów ustawodawczych i nieustawodawczych z lat 2015–2016 i mających na celu zażegnanie kryzysu migracyjnego w UE

	Dialog polityczny (KE)		<i>Contributions</i> (PE)		Suma	
	relokacja i przesiedlenia	reforma WESA	relokacja i przesiedlenia	reforma WESA	relokacja i przesiedlenia	reforma WESA
Camera Deputaților (RO1)	5	7	1	5	6	12
Poslanecká sněmovna (CZ1)	3	7	1	6	4	13
Sénat (CZ2)	4	7	1	5	5	12
Senato della Repubblica (IT2)	3	7	2	5	5	12
Assembleia da República (PT)	1	7	0	6	1	13
Bundesrat (DE2)	1	5	1	4	2	9
Senatul (RO2)	3	4	1	4	4	8
Camera dei Deputati (IT1)	4	3	2	3	6	6
Senat (PL2)	1	2	1	1	2	3
Cortes Generales (ES)	2	0	2	0	4	0
Národná Rada (SK)	2	1	0	0	2	1
Sejm (PL1)	0	1	1	0	1	1
Vouli ton Antiproson (CY)	1	0	1	0	2	0
Országgyűlés (HU)	0	1	0	0	0	1

Źródło: Opracowanie własne (*Annual statistics; National Parliament opinions*).

Podsumowanie opinii przesyłanych przez parlamenty krajowe w ramach dialogu politycznego z KE i wymiany opinii z PE pokazuje także, że z tej formy oddziaływania na kształt ustawodawstwa unijnego korzystały chętniej państwa, które nie sprzeciwiały się zarówno mechanizmowi relokacji i przesiedleń, jak i reformie WESA (*National Parliament opinions*). W opiniach dotyczących projektu rozporządzenia ustanawiającego stały mechanizm relokacji z 9 września 2015 r. cypryjski *Vouli ton Antiproson* poparł propozycję KE i wyraził potrzebę podjęcia szybkich działań opartych o solidarność i podział odpowiedzialności między państwa członkowskie. Niemiecki *Bundesrat* oraz włoska *Camera dei Deputati* w swojej opinii wysłanej do PE i KE również poparły stały mechanizm relokacji. Hiszpańskie *Cortes Generales* podkreśli-

ły, że proponowane ustanowienie listy krajów bezpiecznych nie stoi w sprzeczności z prawami podstawowymi. Wskazały jednocześnie, że stały mechanizm relokacji zaproponowany przez KE 9 września 2015 r. powinien być traktowany jako jednostkowe działanie w sytuacji kryzysowej, ale nie może zastąpić utworzenia wspólnotowej polityki migracyjnej, azylowej i kontroli granic.

Podsumowanie

Zaangażowanie parlamentów państw członkowskich w latach 2015–2017 w działania na rzecz przezwyciężenia kryzysu migracyjnego w UE koncentrowało się wokół wykorzystywania kilku narzędzi politycznych i instytucjonalnych, w które krajowe legislatury wyposażył traktat lizboński. Spośród pięciu wyodrębnionych instrumentów, parlamenty skorzystały z czterech. Były to: prawo do otrzymywania informacji o dokumentach legislacyjnych i nielegislacyjnych, opiniowanie ich pod kątem zgodności z zasadą subsydiarności, prowadzenie pisemnego dialogu politycznego z KE, a także wymiana opinii w ramach kontaktów międzyparlamentarnych. Ze względu na brak odpowiednich regulacji wykonawczych w analizowanym okresie, parlamenty nie skorzystały z instrumentu, jakim jest ocena i kontrola przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości w tych aspektach, które odnosiły ją do polityki migracyjnej, azylowej i kontroli granic.

Nie wszystkie formy współpracy międzyparlamentarnej dawały okazję parlamentom do prezentowania swoich indywidualnych stanowisk w odniesieniu do projektów legislacyjnych dotyczących relokacji i przesiedleń oraz reformy WESA. Prace na wysokim szczeblu politycznym przewodniczących parlamentów krajowych w ramach KPPUE prowadzone są co do zasady w oparciu o konsensus. Na tej podstawie przyjmowane są konkluzje końcowe tego gremium. O ile pierwsze z analizowanych w artykule spotkań KPPUE w kwietniu 2015 r. charakteryzowało się zgodnym stanowiskiem wobec komunikatu KE pt. *Europejski program w zakresie migracji*, o tyle w czasie kolejnego spotkania w maju 2016 r. uwidoczniła się rozbieżność stanowisk. Swoje zastrzeżenia do tworzenia wspólnego systemu azylowego w oparciu o stały mechanizm relokacji, zaproponowanego przez KE w maju i wrześniu 2015 r., zgłosiło sześć izb parlamentarnych ze Słowacji, Polski, Czech i Węgier.

Stopniowe narastanie wyraźnych różnic między parlamentami wobec propozycji KE, mających na celu zażegnanie kryzysu migracyjnego, widoczne było także w innych gremiach stanowiących narzędzie współpracy międzyparlamentarnej. Pod koniec 2015 r. w badaniach opinii i stanowisk parlamentów w ramach COSAC szesnaście izb parlamentarnych zaprezentowało swoje poglądy na temat środków podjętych przez KE w zakresie polityki migracyjnej i azylowej. Negatywne stanowisko wyraziły izby parlamentarne z Polski, Węgier, Estonii, Czech, Litwy, Łotwy, Słowacji oraz Austrii i Wielkiej Brytanii (w ostatnich dwóch przypadkach tylko jedna izba). Postulowały one rozmieszczanie uchodźców w państwach UE na zasadzie dobrowolności i sprzeciwiały się tzw. kwotom imigracyjnym określonym przez KE dla państw członkowskich, uznając, że KE powinna utworzyć rozsądny systemu podziału oparty na faktycznych możliwościach państw. Pięć izb parlamentów krajowych w ankiecie COSAC poparło

propozycję KE dotyczącą systemu podziału uchodźców z maja i września 2015 r. Były to portugalska *Assembleia da República*, włoskie *Camera dei deputati* i *Senato della Repubblica*, niemiecki *Bundesrat* i holenderska *Tweede Kamer*. Ankieta COSAC posłużyła także parlamentom do przedstawienia nowych rozwiązań, które mogłyby zostać wykorzystane przez KE. Świadczy to, że parlamenty w ramach przysługujących im narzędzi nie tylko wypełniały reaktywną rolę polegającą na jednostronnym odnośzeniu się do tematów, które narzuciła im KE, ale starały się aktywnie kształtować rozwiązania na poziomie unijnym mające na celu zażegnanie kryzysu migracyjnego, dzieląc się własnymi koncepcjami z instytucjami UE. Temu celowi służyły także takie narzędzia instytucjonalne, jak spotkania w ramach Międzyparlamentarnej Konferencji ds. WPZiB/WPBiO oraz międzyparlamentarne spotkanie komisji PE i parlamentów krajowych. Szczególnie to ostatnie gremium, którego spotkanie w dniu 28 lutego 2017 r. stanowiło okazję dla parlamentarzystów z państw członkowskich do tego, aby zaprezentować stanowiska krajowe w kwestii mechanizmów relokacji i przesiedleń oraz funkcjonowania WESA.

Analiza ilościowa i jakościowa pokazała zróżnicowaną aktywność parlamentów, jeżeli chodzi o wykorzystanie narzędzi kontroli przestrzegania zasady subsydiarności i dialogu politycznego. Najwięcej zastrzeżeń dotyczących zgodności z zasadą pomocniczości padało wobec wniosku KE z 9 września 2015 r. dotyczącego ustanowienia kryzysowego mechanizmu relokacji oraz wniosku KE z 4 maja 2016 r. zmieniającego rozporządzenie Dublin III i ustanawiającego tzw. korekcyjny mechanizm przydziału. Łącznie było to trzynaście uzasadnionych opinii. Jednak wykorzystywały je przede wszystkim kraje, które sprzeciwiały się generalnie opracowanym przez KE rozwiązaniom. Czeskie *Poslanecká sněmovna* i *Sénat* złożyły łącznie cztery tego typu opinie do KE i PE, węgierski *Országgyűlés* dwie uzasadnione opinie do KE i PE, rumuńska *Camera Deputaţilor* dwie uzasadnione opinie do KE i PE, słowacka *Národná Rada* dwie uzasadnione opinie do KE i PE, polski Sejm i Senat dwie uzasadnione opinie do KE i PE oraz włoski *Senato della Repubblica*, który przedłożył jedną uzasadnioną opinię. Wśród parlamentów krajowych najwięcej opinii w ramach dialogu politycznego z KE oraz opinii wysyłanych do PE, a więc w ramach bardziej elastycznych instrumentów niż wcześniej opisane uzasadnione opinie, wysłała rumuńska *Camera Deputaţilor*. Zaś parlamenty państw, które nie sprzeciwiały się zarówno mechanizmowi relokacji i przesiedleń, jak i reformie WESA chętniej wykorzystywały dialog polityczny niż narzędzia związane z kontrolą przestrzegania zasady pomocniczości. Były to: cypryjski *Vouli ton Antiprosopon*, włoska *Camera dei Deputati* i *Assembleia da República*, hiszpańskie *Cortes Generales* oraz niemiecki *Bundesrat*.

Przeprowadzony w artykule wywód pozwolił zidentyfikować najczęściej używane instrumenty polityczne i instytucjonalne, które mają do dyspozycji parlamenty narodowe. Z pewnością zakres zaangażowania krajowych legislatury w działania na rzecz przezwyciężenia kryzysu migracyjnego byłby większy, gdyby w latach 2015–2017 funkcjonowała grupa ds. wspólnej kontroli parlamentarnej, pozwalająca prowadzić kontrolę działań Europolu. Jednocześnie można było zauważyć, że parlamenty narodowe państw negatywnie ustosunkowanych do przyjmowania imigrantów, czyli przede wszystkim państw z Europy Środkowo-Wschodniej, były bardziej aktywne na forum UE niż parlamenty państw pozytywnie nastawionych do migrantów. Te pierwsze wy-

korzystały praktycznie każdy z dostępnych instrumentów w UE, aby przedstawić i uzasadnić swoje stanowisko.

Bibliografia

- Adamczyk A. (2016), *Kryzys migracyjny w UE i sposoby jego rozwiązania*, „Przegląd Politologiczny”, nr 3.
- Annex I. Conclusions of the Presidency of the Conference of Speakers of the European Union Parliaments*, 23–24 April 2017, “ipex.eu”, <http://www.ipex.eu/IPEXL-WEB/dossier/files/download/082dbcc55b9d0bca015ba04285ea0259.do>, 25.07.2018.
- Annual statistics for subsidiarity checks by national parliaments*, “europarl.europa.eu”, <http://www.europarl.europa.eu/relnatparl/en/about/subsidiarity.html>, 25.07.2018.
- Borońska-Hryniewiecka K. (2015), „Zielona kartka”: *czas na rewizję zaangażowania parlamentów narodowych w politykę Unii Europejskiej*, „Biuletyn Polskiego Instytut Spraw Międzynarodowych”, nr 39.
- Czachór Z. (2013), *Parliamentary dimension of the Polish presidency*, „Środkowoeuropejskie Studia Polityczne”, nr 3.
- Conference of the Speakers of the EU Parliaments (2015), *Conclusions of the Presidency*, Rome, 20–21 April 2015, “ipex.eu”, <http://www.ipex.eu/IPEXL-WEB/dossier/files/download/082dbcc54ce35cd0014ce64535e5028a.do>, 25.07.2018.
- Conference of Speakers of the EU Parliaments (2016), *Conclusions of the Presidency*, Luxembourg, 22–24 May 2016, “ipex.eu”, <http://www.ipex.eu/IPEXL-WEB/dossier/files/download/082dbcc5552d18f501552ff39e210253.do>, 25.07.2018.
- Draft conclusions of the Presidency, Conference of Speakers of the EU Parliaments*, Luxembourg, 22–24 May 2016, “ipex.eu”, <http://www.ipex.eu/IPEXL-WEB/dossier/files/download/082dbcc5533eed600153412c40f10191.do>, 25.07.2018.
- Dulak M. (2017), *Legitymizacja polskiej polityki europejskiej. Analiza systemowa*, Wydawnictwo Księgarnia Akademicka, Kraków.
- Dwudziesty czwarty raport półroczny: zmiany stosowanych w Unii Europejskiej procedur i praktyk dotyczących kontroli parlamentarnej*, COSAC, Luksemburg, 29 listopada–1 grudnia 2015, http://oide.sejm.gov.pl/oide/images/files/international/raport_cosac_24.pdf, 25.07.2018.
- European Parliament, *Summaries of reasoned opinions and contributions of national parliaments on Commission Proposals: COM (2015) 452, COM (2016) 270, COM (2016) 271, COM (2016) 272, COM (2016) 465, COM (2016) 466, COM (2016) 467, COM (2016) 468*, “europarl.europa.eu”, http://www.epgencms.europarl.europa.eu/cmsdata/upload/14a71383-329f-4fb7-8fac-85e74ba8ad30/Summaries_of_reasoned_opinions_and_contributions.pdf, 25.07.2018.
- Eurostat, *Asylum and first time asylum applicants by citizenship, age and sex. Annual aggregated data*, “eurostat.ec.europa.eu”, http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=migr_asyappctza&lang=en, 25.07.2018.
- Grzelak A., Łacny J. (2011), *Kontrola przestrzegania unijnej zasady pomocniczości przez parlamenty narodowe – pierwsze doświadczenia*, „Zeszyty Prawnicze Biura Analiz Sejmowych”, nr 4.
- Haroche P. (2018), *The inter-parliamentary alliance: how national parliaments empowered the European Parliament*, “Journal of European Public Policy”, vol. 25, issue 7.
- Komisja Europejska, *Komunikat Komisji do Rady Europejskiej. Plan osiągnięcia wyników dla Europy z myślą o obywatelach*, Bruksela, 10 maja 2006, COM (2006) 211.
- Komisja Europejska, *Wniosek. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie Agencji Unii Europejskiej ds. Współpracy Wymiarów Sprawiedliwości w Sprawach Karnych (Euro-just)*, Bruksela, 17 lipca 2013, COM (2013) 535 final.

- Komisja Europejska, *Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów. Europejski Program w zakresie migracji*, Bruksela, 13 maja 2015 r., COM (2015) 240.
- Komisja Europejska, *Wniosek. Decyzja Rady wprowadzająca środki przejściowe w dziedzinie ochrony międzynarodowej na korzyść Włoch i Grecji*, Bruksela, 27 maja 2015 r., COM (2015) 286.
- Komisja Europejska, *Wniosek. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiające kryzysowy mechanizm relokacji i zmieniające rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 604/2013 z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie ustanowienia kryteriów i mechanizmów ustalania państwa członkowskiego odpowiedzialnego za rozpatrzenie wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej złożonego w jednym z państw członkowskich przez obywatela państwa trzeciego lub bezpaństwowca*, Bruksela, 9 września 2015 r., COM (2015) 450.
- Komisja Europejska, *Wniosek. Decyzja Rady wprowadzająca środki tymczasowe w dziedzinie ochrony międzynarodowej na rzecz Włoch, Grecji i Węgier*, Bruksela, 9 września 2015 r., COM (2015) 451.
- Komisja Europejska, *Wniosek. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiające unijny wspólny wykaz bezpiecznych krajów pochodzenia do celów dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/32/UE w sprawie wspólnych procedur udzielania i cofania ochrony międzynarodowej, oraz zmieniające dyrektywę 2013/32/UE*, Bruksela, 9 września 2015 r., COM (2015) 452.
- Komisja Europejska, *Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady. Plan działania UE w zakresie powrotów*, Bruksela, 9 września 2015 r., COM (2015) 453.
- Komisja Europejska, *Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady. W Kierunku Reformy Wspólnego Europejskiego Systemu Azylowego i Zwiększenia Liczby Legalnych Sposobów Migracji do Europy*, Bruksela, 6 kwietnia 2016 r., COM (2016) 197.
- Komisja Europejska, *Wniosek. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie ustanowienia kryteriów i mechanizmów ustalania państwa członkowskiego odpowiedzialnego za rozpatrzenie wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej złożonego w jednym z państw członkowskich przez obywatela państwa trzeciego lub bezpaństwowca (wersja przekształcona)*, Bruksela, 4 maja 2016 r., COM (2016) 270.
- Komisja Europejska, *Wniosek. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie Agencji Unii Europejskiej ds. Azylu i uchylające rozporządzenie (UE) nr 439/2010*, Bruksela, 4 maja 2016 r., COM (2016) 271.
- Komisja Europejska, *Wniosek. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie ustanowienia systemu EURODAC do porównywania odcisków palców w celu skutecznego stosowania [rozporządzenia (UE) nr 604/2013 w sprawie ustanowienia kryteriów i mechanizmów ustalania państwa członkowskiego odpowiedzialnego za rozpatrzenie wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej złożonego w jednym z państw członkowskich przez obywatela państwa trzeciego lub bezpaństwowca] na potrzeby identyfikowania nielegalnie przebywający obywatele państw trzecich lub bezpaństwowców oraz w sprawie występowania o porównanie z danymi EURODAC przez organy ścigania państw członkowskich i Europol na potrzeby ochrony porządku publicznego (wersja przekształcona)*, Bruksela, 4 maja 2016 r., COM (2016) 272.
- Komisja Europejska, *Wniosek. Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie ustanowienia norm dotyczących przyjmowania osób ubiegających się o ochronę międzynarodową (wersja przekształcona)*, Bruksela, 13 lipca 2016 r., COM (2016) 465.
- Komisja Europejska, *Wniosek. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie norm dotyczących kwalifikowania obywateli państw trzecich lub bezpaństwowców jako osób korzystających z ochrony międzynarodowej, jednolitego statusu uchodźców lub osób kwalifi-*

- kujących się do otrzymania ochrony uzupełniającej oraz zakresu udzielanej ochrony oraz zmieniające dyrektywę Rady 2003/109/WE z dnia 25 listopada 2003 r. dotyczącą statusu obywateli państw trzecich będących rezydentami długoterminowymi*, Bruksela, 13 lipca 2016 r., COM (2016) 466.
- Komisja Europejska, *Wniosek. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiające wspólną procedurę ubiegania się o ochronę międzynarodową w Unii i uchylające dyrektywę 2013/32/UE*, Bruksela, 13 lipca 2016 r., COM (2016) 467.
- Komisja Europejska, *Wniosek. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiające unijne ramy przemieszczeń i zmieniające rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 516/2014*, Bruksela, 13 lipca 2016 r., COM (2016) 468.
- Komisja Europejska, *Załącznik do Sprawozdania Komisji. Sprawozdanie roczne za rok 2015 w sprawie pomocniczości i proporcjonalności*, Bruksela, 15 lipca 2016 r., COM (2016) 469 final.
- Komisja Europejska, *Załączniki do sprawozdania Komisji. Sprawozdanie roczne za rok 2015 na temat stosunków między Komisją Europejską a parlamentami narodowymi*, Bruksela, 15 lipca 2016r., COM (2016) 471 final
- Komisja Europejska, *Załącznik do Sprawozdania Komisji. Sprawozdanie roczne za rok 2016 w sprawie pomocniczości i proporcjonalności*, Bruksela, 30 czerwca 2017 r., COM (2017) 600 final.
- Komisja Europejska, *Załączniki do sprawozdania Komisji. Sprawozdanie roczne za rok 2016 na temat stosunków między Komisją Europejską a parlamentami narodowymi*, Bruksela, 30 czerwca 2017 r., COM (2017) 601 final.
- Konferencja międzyparlamentarna ds. wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa oraz wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony, (2015a), *Końcowe konkluzje*, Ryga, 4–6 marca 2015 r., „oide.sejm.gov.pl”, http://oide.sejm.gov.pl/oide/images/files/international/WPZiB_WPBiO/cfsp_csdp_konkluzje_03_2015_pl.pdf, 25.07.2018.
- Konferencja międzyparlamentarna ds. Wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa oraz wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony (2015b), *Wnioski końcowe*, Luksemburg, 5–6 września 2015 r., „oide.sejm.gov.pl”, http://oide.sejm.gov.pl/oide/images/files/international/WPZiB_WPBiO/cfsp_csdp_konkluzje_09_2015pl.pdf, 25.07.2018.
- Konferencja międzyparlamentarna ds. Wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa oraz wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony (2016a), *Konkluzje końcowe*, Haga, 6–8 kwietnia 2016 r., „oide.sejm.gov.pl”, http://oide.sejm.gov.pl/oide/images/files/international/WPZiB_WPBiO/cfsp_csdp_konkluzje_04_2016_pl.pdf, 25.07.2018.
- Konferencja międzyparlamentarna ds. Wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa oraz wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony (2016b), *Wnioski końcowe*, Bratysława, 2–4 września 2016 r., „oide.sejm.gov.pl”, http://oide.sejm.gov.pl/oide/images/files/international/WPZiB_WPBiO/cfsp_csdp_konkluzje_09_2016_pl.pdf, 25.07.2018.
- Konferencja międzyparlamentarna ds. Wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa oraz wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony (2017), *Wnioski końcowe*, Malta, 26–28 kwietnia 2017 r., „oide.sejm.gov.pl”, http://oide.sejm.gov.pl/oide/images/files/international/WPZiB_WPBiO/cfsp_csdp_konkluzje_04_2017_pl.pdf, 25.07.2018.
- Leksykon wielostronnej współpracy parlamentarnej w sprawach UE*, „oide.sejm.gov.pl” http://oide.sejm.gov.pl/oide/index.php?option=com_content&view=article&id=14738&Itemid=774, 25.07.2018.
- Mik C. (2010), *Pozycja prawna parlamentów narodowych w Unii Europejskiej w świetle Traktatu z Lizbony*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny”, z. 2.
- National Parliament opinions and Commission replies*, “ec.europa.eu”, http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/relations/relations_other/npo/index_en.htm, 25.07.2018.
- Protokół nr 1 w sprawie roli parlamentów narodowych w Unii Europejskiej*, w: *Wersje skonsolidowane Traktatu o Unii Europejskiej i Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej*, Dz. Urz. UE C 202 z 7 czerwca 2016 r.

- Protokół nr 2 w sprawie stosowania zasady pomocniczości i proporcjonalności*, w: *Wersje skonsolidowane Traktatu o Unii Europejskiej i Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej*, Dz. Urz. UE C 202 z 7 czerwca 2016 r.
- Pudło A. (2014), *Rola parlamentu narodowego w sprawach UE po wejściu w życie Traktatu z Lizbony*, Dom wydawniczy ELIPSA, Warszawa.
- Reasoned opinions on COM/2015/0450*, "ipex.eu", <http://www.ipex.eu/IPEXL-WEB/dossier/document/COM20150450.do#dossier-COD20150208>, 25.07.2018.
- Reasoned opinions on COM/2016/0270*, "ipex.eu", <http://www.ipex.eu/IPEXL-WEB/dossier/document/COM20160270.do#dossier-COD20160133>, 25.07.2018.
- Relations with national parliaments* (WWW), "europarl.europa.eu", <http://www.europarl.europa.eu/relnatpar/en/meetings.html>, 25.07.2018.
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/794 z dnia 11 maja 2016 r. w sprawie Agencji Unii Europejskiej ds. Współpracy Organów Ścigania (Europol), zastępujące i uchylające decyzje Rady 2009/371/WSiSW, 2009/934/WSiSW, 2009/935/WSiSW, 2009/936/WSiSW i 2009/968/WSiSW*, Dz. Urz. UE 2016 L 135.
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/1727 z dnia 14 listopada 2018 r. w sprawie Agencji Unii Europejskiej ds. Współpracy Wymiarów Sprawiedliwości w Sprawach Karnych (Eurojust) oraz zastąpienia i uchylenia decyzji Rady 2002/187/WSiSW*, Dz. U. L 295 z 21.11.2018.
- Rules of procedure of the joint parliamentary scrutiny group on Europol*, Sofia, 19 March 2018, "oide.sejm.gov.pl", http://oide.sejm.gov.pl/oide/en/images/files/international/INNE/rules_jpsg.pdf, 25.07.2018.
- The Third Reform of the Common European Asylum System – Up for the Challenge*, "europarl.europa.eu", 28 February 2017, <http://www.europarl.europa.eu/committees/pl/libe/events-nationalparl.html?id=20170208MNP00041>, 25.07.2018.
- Traktat o Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana)*, Dz. Urz. UE C 202/1 z 7 czerwca 2016 r.
- Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana)*, Dz. Urz. UE. C 202/1 z 7 czerwca 2016 r.
- UNHCR Operational portal. Refugee situations*, "unhcr.org", <https://data2.unhcr.org/en/situations/mediterranean>, 25.07.2018.
- Węc J. J. (2008), *The Influence of National Parliaments on the Decision-making Process in the European Union. New Challenges in the Light of the Lisbon Treaty*, "Politeja", no. 2/1 (10/1).
- Węc J. J. (2011), *Traktat lizboński. Polityczne aspekty reformy ustrojowej Unii Europejskiej w latach 2007–2009*, Wydawnictwo Księgarnia Akademicka, Kraków.
- Węc J. J. (2017), *Reforma polityki imigracyjnej, kontroli granic zewnętrznych oraz polityki azylowej Unii Europejskiej w dobie kryzysu migracyjnego (2015–2016)*, „Przegląd Zachodni”, nr 2.
- Witkowska M. (2016), *The use of the concept of policy networks in the study of relations between national parliaments and the EU institutions*, „Przegląd Europejski”, nr 4(42).

Streszczenie

Zaangażowanie parlamentów państw członkowskich w dyskusję nad problemem nielegalnej migracji do UE przybrało na sile w latach 2015 i 2016. Artykuł omawia uprawnienia przysługujące parlamentom na mocy traktatu lizbońskiego, pozwalające im wpływać na procesy polityczne w UE, w szczególności w ramach polityki migracyjnej, azylowej i kontroli granic. Następnie przedstawiono aktywność parlamentów w latach 2015–2017 wobec propozycji legislacyjnych KE dotyczących mechanizmu relokacji i przesiedleń oraz reformy wspólnego europejskiego systemu azylowego.

Uzyskane wnioski pozwalają stwierdzić, że najczęściej używanymi przez parlamenty instrumentami była współpraca międzyparlamentarna, kontrola przestrzegania zasady pomocniczości oraz dialog polityczny. Ze względu na brak niezbędnych aktów wykonawczych pozwalających prowadzić kontrolę działań Europolu, parlamenty w latach 2015–2017 nie wykorzystywały w ogóle spotkań grupy ds. wspólnej kontroli parlamentarnej w ramach przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości. Jednocześnie można było zauważyć, że parlamenty narodowe państw negatywnie ustosunkowanych do przyjmowania imigrantów, czyli przede wszystkim państw z Europy Środkowo-Wschodniej, były bardziej aktywne na forum UE niż parlamenty państw pozytywnie nastawionych do migrantów.

Słowa kluczowe: parlamenty narodowe, kryzys migracyjny, relokacje i przesiedlenia, WESA

National parliaments' involvement in the activities aimed at overcoming the immigration crisis in the EU in the years 2015–2017

Summary

Involvement of Member States' parliaments in the debate on the problem of illegal migration to the EU has intensified in 2015 and 2016. The article discusses the powers of parliaments under the Treaty of Lisbon, allowing them to influence political processes in the migration, asylum and borders control policies in the EU. Article presents also the activities of parliaments in the years 2015–2017 regarding the legislative proposals on mechanism of relocation and resettlement and the reform of the Common European Asylum System.

The results show that the instruments most frequently used by parliaments were: interparliamentary cooperation, control of compliance with the principle of subsidiarity and political dialogue. Due to the lack of necessary executive acts to control Europol's activities, in 2015–2017 parliaments did not use the meetings of the Europol Joint Parliamentary Scrutiny Group in the area of freedom, security and justice. At the same time, it could be noted that the national parliaments of the Member States that opposed the admission of immigrants (mainly from Central and Eastern Europe) were more active in the EU than the parliaments of states with positive attitude towards relocation and resettlements program.

Key words: national parliaments, migration crisis, relocations and resettlement, CEAS

WAWRZYNIEC BANACH

Uniwersytet Jagielloński w Krakowie

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-4944-6287>

DOI : 10.14746/rie.2018.12.13

Aspekty polityki Unii Europejskiej wobec Afryki w kontekście kryzysu migracyjnego

Uwagi wstępne

Celem niniejszej pracy jest analiza polityki Unii Europejskiej wobec Afryki w kontekście kryzysu migracyjnego w latach 2011–2017. Współpraca z państwami afrykańskimi odegrała kluczową rolę podczas kryzysu migracyjnego w Unii Europejskiej. Analiza jakościowa źródeł pierwotnych w postaci aktów prawnych i dokumentów typu *soft law* Unii Europejskiej skłoniła autora do postawienia następującej hipotezy badawczej: Po wybuchu kryzysu migracyjnego Unia Europejska dokonała rewizji swojej polityki wobec Afryki. Ponadto UE zintensyfikowała działania zewnętrzne wobec tych państw afrykańskich, które są krajami pochodzenia lub krajami tranzytowymi.

Jeszcze do niedawna najważniejszymi zagadnieniami współpracy pomiędzy Unią Europejską a Afryką był zrównoważony rozwój oraz współpraca gospodarcza. Rosnąca liczba migrantów napływających z południa od 2011 r., a przede wszystkim exodus z 2015 r. z państw afrykańskich i azjatyckich sprawił, że temat migracji pojawia się znacznie częściej we wzajemnych porozumieniach i deklaracjach.

Większość opracowań zajmujących się polityką Unii Europejskiej wobec Afryki skupia się na relacjach pomiędzy UE a państwami Afryki, Karaibów i Pacyfiku (AKP), co wynika z tradycji historycznej i szczególnego traktowania tych krajów w polityce zewnętrznej Unii Europejskiej. W niniejszej pracy podjęto próbę przedstawienia ogólnej koncepcji polityki Unii Europejskiej wobec Afryki przy zastosowaniu metody indukcyjnej. Próbę przeglądu polityki Unii Europejskiej wobec Afryki w kontekście kryzysu migracyjnego podejmowano jak dotąd m.in. w badaniach Amandy Bisong, w których autorka dokonała analizy współpracy transregionalnej w zakresie migracji pomiędzy Unią Europejską a Wspólnotą Gospodarczą Państw Afryki Zachodniej (ECOWAS) wykorzystując teorię zarządzania wielopoziomowego (Bisong, 2018, s. 1).

Warto podkreślić, że dotychczasowa współpraca pomiędzy UE a państwami afrykańskimi po wybuchu kryzysu migracyjnego opierała się przede wszystkim na deklaracjach, inicjatywach i programach o charakterze prawnie niewiążącym, które dotyczyły poszczególnych regionów lub były adresowane ogólnie do całego kontynentu afrykańskiego. Taka strategia z jednej strony wpisywała się w idealistyczną wizję promowania integracji regionalnej. Z drugiej zaś strony miała zastosowanie praktyczne, gdyż zaplanowanie działań dla regionu obejmującego kilka lub kilkanaście państw jest prostsze niż negocjowanie umów bilateralnych z poszczególnymi państwami (Frankowski, 2011, s. 12). Nie oznacza to jednak, że podejście bilateralne w ogóle nie było wykorzystywane. Potrzebę jego zastosowania zauważono jednak nieco później.

Pierwsza część pracy została poświęcona podstawom prawnym polityki zewnętrznej Unii Europejskiej wobec Afryki. W części drugiej opisano przebieg intensyfikacji migracji z krajów afrykańskich, poczynając od 2011 r. Następnie przeanalizowano odpowiedź Unii Europejskiej na kryzys migracyjny w postaci europejskiego programu w zakresie migracji, postanowień podjętych na szczycie w Valletcie, zmian w globalnej strategii na rzecz polityki zagranicznej i bezpieczeństwa Unii Europejskiej. Ostatnia część pracy poświęcona została rozwojowi współpracy regionalnej i bilateralnej między UE a państwami afrykańskimi w dobie kryzysu migracyjnego.

Ramy polityki Unii Europejskiej wobec Afryki

Podstawę traktatową dla działań zewnętrznych Unii Europejskiej stanowi Część V Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (*Traktat o funkcjonowaniu*, s. 93–102) oraz Tytuł V Traktatu o Unii Europejskiej (*Traktat o Unii*, s. 16–29). Obejmują one szereg działań takich jak: Wspólna Polityka Handlowa, współpraca gospodarcza, finansowa i techniczna z państwami trzecimi, pomoc humanitarna, umowy międzynarodowe, Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa, w tym Wspólna Polityka Bezpieczeństwa i Obrony. Szczególną rolę przypisano Europejskiej Polityce Sąsiedztwa, którą umieszczono osobno w artykule ósmym Traktatu o Unii Europejskiej. Można więc zaryzykować stwierdzenie, że zewnętrzna polityka migracyjna UE opiera się zarówno na instrumentach prawnych, jak i instrumentach politycznych (Barcz, Kaweczka-Wyrzkowska, Michałowska-Gorywoda, 2012, s. 129–130).

Najważniejszym instrumentem oddziaływania Unii Europejskiej na państwa Afryki Północnej jest Europejska Polityka Sąsiedztwa (EPS). W 2015 r. dokonano jej przeglądu, w wyniku którego migracja i mobilność stanowią jeden z głównych obszarów współpracy. Następstwem przeglądu EPS było także zwiększenie wydatków na kwestie związane z migracją (Nitszke, 2016, s. 388–392).

Obecnie nadrzędne ramy współpracy Unii Europejskiej z państwami Afryki Subsaharyjskiej zawarte są w umowie z Kotonu, w której znajdują się również postanowienia dotyczące współpracy pomiędzy Unią Europejską a Karaibami i państwami Pacyfiku. Została ona przyjęta w 2000 r. i zastąpiła konwencję z Lome z 1975 r. Kwestie dotyczące migracji uregulowane są w artykule 13, który przewidywał dialog pomiędzy państwami AKP a UE, podkreślał także przestrzeganie przez strony praw człowieka (*Umowa*, s. 10–11). Warto jednak zaznaczyć, że obecna umowa wygasa w lutym 2020 r. W związku z tym w sierpniu 2018 r. winny się rozpocząć negocjacje nowej umowy. W dniu 22 czerwca 2018 r. Rada Unii Europejskiej przyjęła już mandat negocjacyjny w tej sprawie. Na podstawie przyjętych wytycznych negocjacyjnych można założyć, że w przyszłej umowie więcej uwagi zostanie poświęcone problemowi migracji i mobilności (Council of the European Union, 2018, s. 16).

Nadrzędne ramy zewnętrznej polityki migracyjnej i azylowej Unii Europejskiej stanowią globalne podejście do kwestii migracji i mobilności (GPMM), które zostało przedstawione w komunikacie Komisji Europejskiej z dnia 18 listopada 2011 r. (Komisja Europejska, 2011, s. 1). Zastąpiło ono globalne podejście do migracji przyjęte przez Radę Europejską w grudniu 2005 r. Nowe podejście powstało w wyniku rosnącej liczby

napływających migrantów w wyniku tzw. arabskiej wiosny. GPMM miała się opierać przede wszystkim na dialogach w kwestiach migracji i mobilności, mających stanowić podstawowy proces, za pomocą którego polityka migracyjna UE jest transponowana do obszaru stosunków zewnętrznych. Globalne podejście do kwestii migracji i mobilności winno być wdrażane przez Komisję Europejską, Europejską Służbę Działań Zewnętrznych (ESDZ) oraz państwa członkowskie zgodnie z ich zakresem kompetencji. Według zaleceń Komisji, GPMM miało opierać się na czterech filarach: organizowaniu i ułatwianiu legalnej migracji i mobilności, zapobieganiu nielegalnej migracji i handlowi ludźmi, ochronie międzynarodowej i wzmocnieniu zewnętrznej polityki azylowej oraz optymalizacji wpływu migracji i mobilności na rozwój (Komisja Europejska, 2011, s. 2–6).

Kontynent afrykański został uwzględniony w priorytetach geograficznych GPMM. Komisja podkreśliła znaczenie polityki sąsiedztwa UE wobec południowych krajów regionu Morza Śródziemnego. Zwróciła również uwagę na kluczową rolę wspólnej strategii Afryka–UE oraz dialogu na linii UE–AKP. W ramach wsparcia integracji regionalnej Komisja zapowiedziała rozwój procesu z Rabatu oraz poparła utworzenie nowego procesu w Rogu Afryki. Planowano ponadto zacieśnienie współpracy operacyjnej w kwestiach migracji i mobilności z dużymi gospodarkami, do których w Afryce należą Nigeria oraz Republika Południowej Afryki. Jako podstawę współpracy w dziedzinie migracji z poszczególnymi państwami Komisja wskazała partnerstwo na rzecz mobilności (Komisja Europejska, 2011, s. 8–11). Partnerstwo występuje w formie niewiążącej umowy zawieranej przez zainteresowane państwa członkowskie z krajami trzecimi, której celem jest współpraca w zarządzaniu migracjami. Porozumienia te mają złożony charakter prawny, z racji tego, że niektóre ich elementy należą do kompetencji UE, a inne zaś wyłącznie do państw członkowskich (Morawska, 2017, s. 99–100).

Zgodnie z założeniami przedstawionymi przez Komisję GPMM powinno być ukierunkowane na migrantów (Komisja Europejska, 2011, s. 7). Zgodnie z tą ideą, to jednostka ma być podmiotem podejmowanych działań.

Analogiczne podejście do problemu można odnaleźć w dyrektywie Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie zapobiegania handlowi ludźmi i zwalczania tego procederu oraz ochrony ofiar z dnia 5 kwietnia 2011 r. (*Dyrektywa*, s. 1). Wprowadza ona standardy postępowania w przypadku ofiar handlu ludźmi oraz wytyczne odnośnie do walki z tym przestępstwem. Dyrektywa ma znaczenie dla polityki UE wobec Afryki, ponieważ to właśnie na tym kontynencie siatki przemytnicze występują na dużą skalę.

W reprezentowanym podejściu widać, że Unia Europejska traktowała dobre zarządzanie migracją jako szansę na rozwój gospodarczy, wzrost konkurencyjności i wzbogacenie społeczeństwa europejskiego. To zarządzanie miało się opierać na kontrolowanej i legalnej migracji, nie przewidywało jednak potrzeby zarządzania kryzysowego w obliczu intensywnego napływu migrantów w krótkim czasie. Późniejsza ewolucja podejścia Unii Europejskiej pokazuje osłabienie wspomnianego wyżej ukierunkowania na migrantów na rzecz zapewnienia bezpieczeństwa i lepszej ochrony granic zewnętrznych.

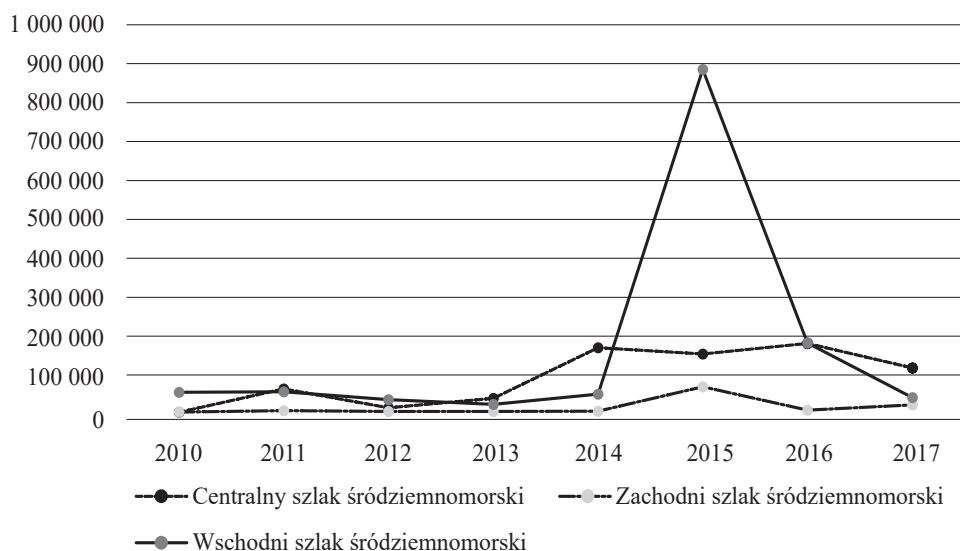
Intensyfikacja migracji z Afryki

Unia Europejska od zawsze stanowiła atrakcyjny cel dla migrantów z Afryki. Od początku 2011 r. presja na granice zewnętrzne UE uległa znacznemu zwiększeniu.

Przyczyną tego stanu rzeczy była wojna domowa w Libii, która rozpoczęła się 15 lutego 2011 r. Podczas wojny strony zerwały włosko-libijski traktat o walce z nielegalną imigracją obowiązujący od 2008 r. W rezultacie w pierwszej połowie 2011 r. do Włoch przybyło ponad 40 tys. migrantów. Z powodu przeludnienia wyspy Lampedusa lokalne władze zmuszone były do ogłoszenia stanu kryzysu humanitarnego. Rząd włoski zainicjował także utworzenie operacji „Hermes” mającej na celu monitorowanie południowej granicy Unii Europejskiej przez Europejską Agencję Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich Unii Europejskiej (*Frontières extérieures* – Frontex) (Węc, 2017, s. 8). W 2015 r. nastąpił punkt kulminacyjny kryzysu migracyjnego Unii Europejskiej. Liczba wniosków o azyl przekroczyła wówczas 1 mln 322 tys. (Eurostat, 2018, s. 1).

Jak widać na załączonym poniżej wykresie, w 2015 r. tzw. centralnym szlakiem śródziemnomorskim, wykorzystywanym przede wszystkim przez migrantów pochodzących z Afryki do Unii Europejskiej, przybyło około 153 tys. osób. Zaś zachodnim szlakiem śródziemnomorskim, który stanowił drugą najpopularniejszą drogę dla przybyszy z Afryki, dotarło zaledwie 16 tys. przesiedleńców. W porównaniu z liczbą sięgającą 860 tys. migrantów podążających wschodnim szlakiem śródziemnomorskim, wykorzystywanym przede wszystkim przez uciekinierów z państw azjatyckich z Syrią na czele, skala migracji z Afryki była znacznie mniejsza. W 2017 r. mamy do czynienia z załamaniem trendu zwykłego na centralnym szlaku śródziemnomorskim. Jednocześnie nieznacznie rośnie liczba migrantów wykorzystujących zachodni szlak śródziemnomorski.

Wykres 1. Liczba prób nielegalnego przekroczenia granicy na głównych szlakach migracyjnych w latach 2010–2017



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych zebranych przez Europejską Agencję Straży Granicznej i Przybrzeżnej (Frontex), <https://frontex.europa.eu/along-eu-borders/migratory-routes/western-mediterranean-route/>.

Europejski program w zakresie migracji

W komunikacie z maja 2015 r. Komisja Europejska przedstawiła Europejski program w zakresie migracji, który miał być szybką odpowiedzią na rosnącą presję migracyjną na zewnętrzne granice Unii Europejskiej (Komisja Europejska, 2015a, s. 1). Program zawierał różne działania, które UE winna podjąć w celu zbudowania zintegrowanego podejścia do problemu. UE zobowiązała się do potrojenia wydatków na wspólne operacje „Tryton” i „Posejdon”, mających na celu ratowanie życia migrantów na morzu. W reakcji na kryzys migracyjny Komisja Europejska zwróciła uwagę na fakt, że należy podjąć działania przeciwko siatkom przemytniczym z wykorzystaniem instrumentów funkcjonujących w ramach wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony. Europejski urząd policji (Europol) miał wzmocnić wspólny zespół operacyjny MARE w celu utworzenia pojedynczego punktu kontaktowego w zakresie walki z przemytem ludzi dla różnych agencji UE. Na skutek kryzysu migracyjnego w ramach programu zaproponowano utworzenie systemu relokacji uchodźców obejmującego 20 tys. miejsc w skali unijnej, który jak się później okazało nie został skutecznie wdrożony (Komisja Europejska, 2015a, s. 2–5).

Program zakładał także współpracę z państwami trzecimi w celu opanowania migracji zarówno w państwach pochodzenia, jak i tranzytu. W tym celu UE winna rozwinąć regionalne programy rozwoju, przede wszystkim w Afryce Północnej i Rogu Afryki. Zgodnie z programem do końca 2015 roku w Nigerze miało powstać wielofunkcyjne centrum pilotażowe, którego funkcją było zapewnienie osobom potrzebującym informacji, lokalnego wsparcia, a także możliwości przesiedlenia w bezpieczne miejsce lub powrotu do kraju pochodzenia. Zapewnienie informacji oznaczało w tym wypadku odwiedzenie od pomysłu dalszej i niebezpiecznej podróży przez Morze Śródziemne. Planowane centrum miało zostać utworzone we współpracy z Międzynarodową Organizacją ds. Migracji (IOM), Wysokim Komisarzem ONZ ds. Uchodźców i władzami Nigeru (Komisja Europejska, 2015a, s. 6–9).

Dodatkowo w ramach WPBiO istniejące misje w Nigerze i Mali miały zostać wzmocnione w zakresie zarządzania granicami. W programie UE miała także podjąć dodatkowe działania w celu stabilizacji sytuacji w Libii. Celem polityki Unii Europejskiej zarysowanej w programie ds. migracji było także zwiększenie zdolności ratowania życia na Morzu Śródziemnym przez kraje Afryki Północnej. Zgodnie z ideą wsparcia państw pochodzenia oraz integracji regionalnej Unia Europejska zdecydowała o przekazaniu środków w wysokości 24 mln euro na regionalne programy mobilności pracowników we Wspólnocie Gospodarczej Państw Afryki Zachodniej. Takie działania mają na celu połączenie działań na rzecz zrównoważonego rozwoju oraz rozwiązania problemów migracyjnych (Komisja Europejska, 2015a, s. 10–13).

Istotnym działaniem podjętym w ramach europejskiego programu w zakresie migracji było przekształcenie byłej agencji Frontex, które ma służyć ustanowieniu zintegrowanego systemu zarządzania granicami. Inicjatorem tych zmian była Komisja Europejska, która 15 grudnia 2015 roku przedłożyła w tej sprawie wniosek ustawodawczy. Po zakończeniu procedury ustawodawczej Parlament Europejski i Rada Unii Europejskiej przyjęły rozporządzenie o ustanowieniu Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej (ESGiP), która ma się składać z organów państw członkowskich odpo-

wiedzialnych za zarządzanie granicami, w tym straży przybrzeżnych zakresie zadań kontroli granicznej oraz nowo powstałej Agencji Straży Granicznej i Przybrzeżnej (EASGiP). Agencja ta otrzymała znacznie większe kompetencje niż Frontex, ponieważ do jej zadań należy monitorowanie ruchów migracyjnych, zapobieganie kryzysom, zarządzanie granicami zewnętrznymi i organizowanie powrotów dla nielegalnych imigrantów (Komisja Europejska, 2015a, s. 14). Mimo reformy zwyczajowo utrzymała się nazwa Frontex, która odnosi się także do nowo utworzonej agencji.

Postanowienia szczytu w Valletcie

Początkowo piąty szczyt Unia Europejska–Afryka był planowany na rok 2017 i miał się odbyć w Afryce, jednak pogarszająca się sytuacja na granicach zewnętrznych Unii Europejskiej doprowadziła do przyspieszenia jego organizacji (Kaczmarek, 2017, s. 35). W kwietniu 2015 r. Rada Europejska zaapelowała o organizację międzynarodowego szczytu z udziałem Unii Europejskiej oraz państw afrykańskich, który w obliczu nadzwyczajnej sytuacji na granicach zewnętrznych miałby zostać poświęcony wyłącznie migracji. W dniach 11–12 listopada, w stolicy Malty Valletcie spotkali się przedstawiciele krajów Unii Europejskiej oraz szefowie afrykańskich państw lub rządów. W wyniku jego ustaleń przyjęto plan działania i wspólną deklarację polityczną oraz ustanowiono nadzwyczajny fundusz powierniczy na rzecz Afryki.

Plan działania opierał się na pięciu kluczowych zagadnieniach, które dotyczyły korzyści rozwojowych związanych z migracją i eliminacji pierwotnych przyczyn natężonej migracji i czynników zmuszających ludzi do opuszczenia ich miejsc zamieszkania; zacieśnienia współpracy w zakresie legalnej migracji i mobilności; zwiększenia ochrony migrantów i osób ubiegających się o azyl; przeciwdziałanie nieuregulowanej migracji; rozwój współpracy w zakresie powrotów, readmisji i reintegracji. W obrębie tych zagadnień wyróżniono łącznie 16 inicjatyw o charakterze priorytetowym, które winne były zostać zrealizowane do końca 2016 r. Do implementacji planu działania miały zostać wykorzystane istniejące mechanizmy w ramach procesu rabackiego, procesu chartumskiego i wspólnej strategii UE–Afryka (*Valleta Summit*, s. 1–17). Najważniejsze postanowienia planu działania przywołano ponadto w wyżej wspomnianej deklaracji politycznej.

Do podstawowych zadań nowo utworzonego nadzwyczajnego funduszu powierniczego na rzecz Afryki należą kwestie stabilności w wybranych regionach kontynentu afrykańskiego, zwalczanie nielegalnej migracji i wyeliminowanie jej podstawowych przyczyn, a także poprawa zarządzania granicami. W trakcie funkcjonowania uruchomiono także projekty dotyczące tworzenia nowych miejsc pracy. Funkcjonowanie instrumentu określono wstępnie na lata 2015–2020, z możliwością przedłużenia w razie potrzeby. Fundusz miał być adresowany do trzech regionów: Afryki Północnej, Sahelu, Półwyspu Somalijskiego wraz obszarem wokół Jeziora Czad. Regiony te zostały wybrane ze względu na fakt, że to właśnie z nich pochodzi przeważająca część migrantów próbujących przedostać się do Unii Europejskiej. W założeniu miał on być finansowany z zasobów pochodzących z funduszy europejskich, głównie z Europejskiego Funduszu Rozwoju oraz z wpłat od państw członkowskich, a także pozostających poza UE: Norwegii i Szwajcarii. Na początku Komisja udostępniła środki w wysokości 1,8 mld euro

oraz zachęciła państwa członkowskie do aktywnego wsparcia funduszu. Jak się później okazało, w 2016 r. wpłaty pochodzące z tego źródła finansowania osiągnęły niespełna 90 mln euro. W zaistniałych okolicznościach Komisja Europejska była zmuszona do zwiększenia finansowania z funduszy europejskich (Castillejo, 2016, s. 1–9).

Globalna strategia na rzecz polityki zagranicznej i bezpieczeństwa Unii Europejskiej

Na posiedzeniu 28 czerwca 2016 r. Rada Europejska przyjęła globalną strategię na rzecz polityki zagranicznej i bezpieczeństwa Unii Europejskiej „Wspólna wizja, wspólne działania: Silniejsza Europa” (*Wspólna*, s. 1). Z powodu trwającego kryzysu migracyjnego poświęcono w niej sporo miejsca dla tematu migracji. W tym kontekście określono także ogólną strategię UE wobec Afryki. Istotnym elementem tej strategii ma być inwestowanie w poprawę odporności na kryzysy i destabilizację państw, społeczeństw i regionów położonych na południe od Europy. Ponadto UE zobowiązała się do wspierania wielostronnej współpracy w regionie Maghrebu. W strategii podkreślono także wykorzystanie Unii na rzecz Regionu Morza Śródziemnego m.in. do zapewnienia bezpieczeństwa granic i zwalczania terroryzmu¹. W obliczu rosnącej współzależności między Afryką Północną a Subsaharyjską oraz Rogiem Afryki i Bliskim Wschodem UE ma wspierać współpracę w tych regionach, szczególnie w dziedzinie bezpieczeństwa. W przywołanej strategii Unia Europejska zobowiązała się także do ściślejszej współpracy z Unią Afrykańską, Wspólną Gospodarczą Państw Afryki Zachodniej (ECOWAS) i Grupą Pięciu na rzecz Sahelu odnośnie zmian transgranicznych w regionie północnej i Zachodniej Afryki, Sahelu, Jeziora Czad. UE traktuje działania na rzecz pokoju i rozwoju w Afryce jako inwestycję we własne bezpieczeństwo i dobrobyt (*Wspólna*, s. 31–33). Lepsza koordynacja polityk unijnych ma według strategii przyczynić się do poprawy bezpieczeństwa żywnościowego, zapobieganiu konfliktom, zwalczaniu terroryzmu i w zakresie migracji i zarządzania granicami. Strategia Unii Europejskiej ma być realizowana przede wszystkim przy użyciu dyplomacji prewencyjnej i mediacji, instrumentów funkcjonujących w zakresie wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony oraz funduszy powierniczych. Unia Europejska postawiła sobie za cel wspieranie krajów tranzytu w zwiększeniu ich zdolności przyjmowania i udzielania azylu, także powstrzymanie nieregularnych przepływów migracyjnych poprzez poprawę efektywności powrotów (*Wspólna*, s. 46–49).

Współpraca na poziomie regionalnym

Proces z Rabatu zapoczątkowany został na konferencji w 2006 r. W proces zaangażowanych jest łącznie 55 państw, w tym europejskich i afrykańskich należących do

¹ Do Unii na rzecz Regionu Morza Śródziemnego należy pięć państw afrykańskich: Algieria, Egipt, Mauretania, Maroko, Tunezja, Libia ma status obserwatora. Warto jednak zaznaczyć, że członkiem wspólnoty jest również Liga Państw Arabskich, co pośrednio zwiększa udział państw afrykańskich w tej inicjatywie UE.

ECOWAS. Proces łączy we współpracy państwa położone wzdłuż szlaku migracyjnego przebiegającego przez Centralną, Zachodnią i Północną Afryką do Europy. Nadzrędnym celem inicjatywy jest pogłębienie współpracy w zakresie migracji. Proces jest zarządzany przez komitet sterujący, w którego skład wchodzi Komisja Europejska, ECOWAS oraz po pięć państw członkowskich Unii Europejskiej oraz pięć krajów partnerskich² (Komisja Europejska, 2015b, s. 2–3).

Pod egidą procesu z Rabatu powstała sieć trwałych wielostronnych i subregionalnych inicjatyw. Jako przykład takiej współpracy często wymieniana jest sieć *Seahorse*, której przedmiotem działalności jest walka z nielegalną migracją i przemytem ludzi na obszarze Atlantyku. W ramach sieci współpracują: Hiszpania, Portugalia, Senegal, Mauretania, Republika Zielonego Przylądka, Maroko, Gambia i Gwinea Bissau (Komisja Europejska, 2015b, s. 3).

W ramach procesu z Rabatu organizowane są konferencje na szczeblu ministerialnym. W reakcji na wzmożoną migrację do Europy 28 listopada 2014 r. na czwartej euro-afrykańskiej konferencji w sprawie migracji i rozwoju przyjęto deklarację rzymską i program na lata 2015–2017, w którym założono dwa priorytetowe obszary tematyczne: wzmocnienie związku między migracją i rozwojem oraz zapobieganie nielegalnej migracji. W programie zwrócono także uwagę na ochronę międzynarodową, dostosowując tym działania w ramach procesu rabackiego do wytycznych zawartych w wyżej wspomnianym GPMM (*Declaration*, s. 1).

Na kolejnej konferencji ministerialnej, która odbyła się 2 maja 2018 r. w Marrakeszu, przyjęto program na lata 2018–2020. Brał on pod uwagę podejście regionalne przy jednoczesnym poszanowaniu suwerenności państw. Program w zasadzie powtarzał postanowienia wspomnianego wyżej planu działania przyjętego podczas szczytu UE–Afryka w Valletcie. Celem takiego podejścia była spójność działań i połączenie środków, która ma przyczynić się do lepszej efektywności wdrożenia założeń programu. Państwa podkreśliły, że implementacja planu musi być realizowana przy pełnym poszanowaniu dla praw człowieka (*Fifth*, s. 1).

Proces chartumski został zapoczątkowany podczas konferencji ministerialnej w Rzymie 28 listopada 2014 r. Jego struktura oraz sposób zarządzania są zbliżone do procesu z Rabatu. Według deklaracji rzymskiej współpraca w ramach procesu ma mieć charakter bilateralny i regionalny, a jej głównym celem jest walka z nielegalną migracją u źródeł. W kooperację zaangażowane są państwa pochodzenia, tranzytu i docelowe³. Proces zakłada, że współpraca winna opierać się na dobrowolnej wymianie informacji, szczególnie w następujących dziedzinach: szkoleń, poprawy efektywności służb, wsparcia technicznego i wymianie najlepszych praktyk. Zaangażowane państwa mogą dobrowolnie poprosić o wsparcie dla służb zajmujących się zarządzaniem migracją na poziomie operacyjnym. Mogą one również otrzymać pomoc przy organizacji kam-

² Są to Belgia, Włochy, Portugalia, Hiszpania, Burkina Faso, Gwinea Równikowa, Mali, Maroko i Senegal.

³ Deklarację rzymską podpisały następujące strony: 28 państw członkowskich UE, Dżibuti, Egipt, Erytrea, Etiopia, Kenia, Litwa, Somalia, Sudan Południowy, Sudan, Tunezja, Wysoki Przedstawiciel Unii, Wice-Przewodniczący Komisji Europejskiej, Komisarze do spraw migracji i rozwoju Unii Afrykańskiej. Po utworzeniu stabilnego rządu do procesu dołączyła także Libia, w inicjatywę zaangażowały się także Norwegia, Szwajcaria i Uganda.

panii informujących o zagrożeniach związanych z nielegalną migracją, przemysłem i handlem ludźmi. Aby wzmocnić koordynację działań horyzontalnych, poszczególne państwa powinny wprowadzić narodowe strategie zwalczające nielegalną migrację (Komisja Europejska, 2015b, s. 2).

Za pomocą tych strategii państwa partnerskie powinny poprawić efektywność służb porządkowych, systemu sądownictwa i walki z korupcją, tak aby skuteczniej walczyć z sieciami przemytniczymi, które często wykorzystują słabości sektora publicznego. Z tego powodu deklaracja rzymska mówi o konieczności pełnej implementacji oraz ratyfikacji aktów prawa międzynarodowego, takich jak: konwencja Narodów Zjednoczonych w sprawie międzynarodowej przestępczości zorganizowanej (*Konwencja*) oraz protokół przeciwko przemytowi migrantów drogą lądową, morską i powietrzną (*Protokół*). Oba akty zostały przyjęte przez Zgromadzenie Ogólne ONZ w 2000 r. Dodatkowo państwa uczestniczące w procesie chartumskim winny promować zrównoważony rozwój, który sprzyja eliminacji przyczyn nielegalnej migracji. Wartością dodaną dla procesu byłoby zaangażowanie społeczeństwa obywatelskiego w walkę z nieuregulowaną migracją, a także dobrowolne otwarcie centrów pomocy dla migrantów przy poszanowaniu dla praw człowieka (*Declaration*, s. 1–5).

Za zarządzanie procesem chartumskim odpowiedzialny jest komitet sterujący, w którego skład wchodzi pięć państw członkowskich UE oraz pięć krajów partnerskich⁴, Komisja Europejska, Europejska Służba Działań Zewnętrznych i Komisja Unii Afrykańskiej. Drugim organem sterującym procesem jest prezydencja, która zwołuje i przewodniczy kolejnym spotkaniom. Jako pierwszy prezydencję pełnił Egipt, następnie w 2017 r. został zastąpiony przez Etiopię, od której funkcję przejęły Włochy. Sprawami administracyjnymi zajmuje się sekretariat, którym wspólnie zarządzają Komisja Unii Afrykańskiej i Komisja Europejska (*Actors and governance*, s. 1).

Współpraca bilateralna

Jeszcze w 2011 r. Komisja Europejska za podstawę współpracy bilateralnej w dziedzinie migracji uznawała partnerstwo na rzecz mobilności (Komisja Europejska, 2011, s. 8–11). Pierwszym partnerstwem na rzecz mobilności w Afryce była umowa zawarta w 2008 r. z Republiką Zielonego Przylądka (Council of the European Union, 2008, s. 1). W 2013 r. UE zawarła partnerstwo na rzecz mobilności z Marokiem. W 2014 r. podpisano umowę partnerstwa z Tunezją. Instrument ten nie zyskał jednak oczekiwanej popularności w przypadku współpracy z państwami afrykańskimi.

W komunikacie z dnia 7 czerwca 2016 r. Komisja Europejska zaproponowała ustanowienie nowych ram partnerstwa z państwami trzecimi w ramach Europejskiego programu w zakresie migracji (Komisja Europejska, 2016, s. 1). Unia Europejska poprzez partnerstwo z krajami trzecimi powinna wykorzystać wszystkie dostępne instrumenty polityki rozwojowej, sąsiedztwa, azylu i ochrony granic zewnętrznych. Kompleksowe partnerstwa winny być zawierane w formie porozumień z państwami pochodzenia lub

⁴ Są to: Włochy, Francja, Niemcy, Wielka Brytania, Malta, Egipt, Erytrea, Etiopia, Sudan Południowy i Sudan.

tranzytu migrantów. Kluczowym elementem tych porozumień miała być skuteczna polityka w zakresie powrotów, readmisji i reintegracji wobec osób, którym nie może zostać przyznana ochrona międzynarodowa. Poprzez zawieranie takich umów UE chce otrzymać wymierny wzrost liczby powrotów i readmisji. Komisja wyróżniła 16 krajów priorytetowych, z których aż 13 stanowiły państwa afrykańskie⁵. W państwach priorytetowych zaplanowano rozmieszczenie europejskich oficerów łącznikowych ds. migracji, którzy ułatwiałoby koordynację należytych działań.

W dniach 29–30 listopada 2017 r., w Abidżanie odbył się piąty szczyt Unia Afrykańska–Unia Europejska, istotny dla współpracy z Libią. Szefowie państw lub rządów i przywódcy Unii Europejskiej przyjęli wspólną deklarację polityczną, w której poparli dotychczasowe działania na rzecz zwalczania nielegalnej migracji oraz zaliczyli migrację i mobilność do strategicznych priorytetów do czasu zwołania następnego szczytu. W rezultacie utworzono wspólną grupę zadaniową, w skład której wchodziłi przedstawiciele Unii Afrykańskiej, Unii Europejskiej i Organizacji Narodów Zjednoczonych. Grupa ta, we współpracy z Międzynarodową Organizacją do spraw Migracji (IOM), udzieliła wsparcia dla 15 tys. migrantów w Libii w powrocie do ich krajów pochodzenia, a także aktywnie zwalczała siatki przemytnicze i handel ludźmi. W dalszych działaniach grupa winna kontynuować dotychczasową misję oraz podjąć współpracę z administracją libijską w celu zaprzestania długotrwałego przetrzymywania migrantów w obozach (*Investing*, s. 1–13).

Uwagi końcowe

Podsumowując niniejsze rozważania, należy zwrócić uwagę na fakt, że rosnąca liczba migrantów napływających do Europy, która latem 2015 r. wkroczyła w fazę kryzysową, stanowiła wyraźny asumpt do zmian w polityce Unii Europejskiej wobec Afryki na wszystkich poziomach współpracy. Zmiany te były inicjowane w głównej mierze odgórnie przez Komisję Europejską, zgodnie z podejściem *top down*. Dotyczyły one wszystkich poziomów współpracy od ogólnej strategii wobec kontynentu afrykańskiego, poprzez grupy państw skupionych wokół regionów, aż po współpracę bilateralną z wybranymi państwami o kluczowym znaczeniu. Działania podjęte przez Unię Europejską miały za zadanie przede wszystkim powstrzymać falę nieuregulowanej migracji do UE. Dlatego na pierwszy plan wysunięto inicjatywy związane z lepszym zarządzaniem granicami i walką z sieciami przemytniczymi.

Dopiero w dłuższej perspektywie nacisk kładziono na politykę rozwojową i wyeliminowanie przyczyn nielegalnej migracji w państwach pochodzenia. Należy jednak podkreślić, że mimo przesłanek podejścia realistycznego UE jako globalny aktor na arenie stosunków międzynarodowych wciąż przekonuje o swoim podejściu liberalnym, podkreślając wagę praw człowieka i ochrony jednostki. Znajduje to odzwierciedlenie w analizowanych dokumentach, w których Unia Europejska stara się pogodzić te dwa sprzeczne podejścia. Jednak utrzymywanie wysokich wydatków na politykę

⁵ Za priorytetowe państwa z Afryki uznano: Etiopię, Erytreę, Mali, Nigerię, Senegal, Somalię, Sudan, Ghanę, Wybrzeże Kości Słoniowej, Algierię, Maroko, Tunezję.

rozwojową wzmocnia *softpower* Unii Europejskiej, która traktowana jest jako uczciwy i rzetelny partner w relacjach międzynarodowych. Wielość zapętlających się inicjatyw w postaci planów działania programów regionalnych, strategii, deklaracji, funduszy i projektów ma dać efekt w postaci synergii. Z drugiej strony, utrudnia to zarządzanie i koordynację działań, co często jest problemem w przypadku zastosowania zarządzania wielopoziomowego.

Bibliografia

- Actors and governance* (2016), The Khartoum Process, <https://www.khartoumprocess.net/about/actors-and-governance>.
- Barcz J., Kawecka-Wyrzkowska E., Michałowska-Gorywoda K. (2012), *Integracja europejska w świetle Traktatu z Lizbony Aspekty ekonomiczne*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa.
- Bisong A. (2018), *Trans-regional institutional cooperation as multilevel governance: ECOWAS migration policy and the EU*, „Journal of Ethnic and Migration Studies”, vol. 44.
- Castillejo C. (2016), *The European Union Trust Fund for Africa: A Glimpse of the Future for EU Development Cooperation*, „Discussion Paper”, nr 22.
- Council of the European Union (2008), *Joint Declaration on Mobility Partnership between the European Union and the Republic of Cape Verde*, https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/international-affairs/global-approach-to-migration/specific-tools/docs/mobility_partnership_cape_verde_en.pdf.
- Council of the European Union (2018), *Outcome of the Council Meeting, 3626th Council meeting, Economic and Financial Affairs, Brussels 22 June 2018, Economic and Financial Affairs*, <http://www.consilium.europa.eu/media/35761/st10203-en18.pdf>.
- Declaration of the Ministerial Conference of the Khartoum Process (EU-Horn of Africa Migration Route Initiative) Rome, 28th November 2014*, <https://www.khartoumprocess.net/resources/library/download/file?fid=20.60>.
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/36/UE z dnia 5 kwietnia 2011 r., w sprawie zapobiegania handlowi ludźmi i zwalczania tego procederu oraz ochrony ofiar zastępująca decyzję ramową Rady 2002/629/WSiW, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej L 101/1.
- Eurostat (2018), *Asylum and first time asylum applicants by citizenship, age and sex Annual aggregated data (rounded)*, <http://ec.europa.eu/eurostat/data/database>.
- Frankowski P. (2011), *Umowy o partnerstwie gospodarczym jako instrument promowania integracji regionalnej w Afryce Subsaharyjskiej*, Centrum Europejskie Natolin, Warszawa.
- Fifth Ministerial Conference of the Euro-African Dialogue on Migration and Development* (2018), Rabat Process Euro-African Dialogue on Migration and Development, <https://www.rabat-process.org/en/in-action/dialogue/321-fifth-ministerial-conference-of-the-euro-african-dialogue-on-migration-and-development>.
- Investing in Youth for Accelerated Inclusive Growth and Sustainable Development* (2017), African Union-European Union Summit 2017, http://www.consilium.europa.eu/media/31991/33454-pr-final_declaration_au_eu_summit.pdf.
- Kaczmarek F. (2017), *Stanowisko Parlamentu Europejskiego wobec migracji w kontekście polityki spójności na rzecz rozwoju*, w: *Między tolerancją a niechęcią. Polityka współczesnych państw europejskich wobec migrantów i mniejszości*, red. A. Adamczyk, A. Sakson, C. Trościak, Wydawnictwo Naukowe Wydziału Nauk Politycznych i Dziennikarstwa Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, Poznań.

- Konwencja Narodów Zjednoczonych przeciwko międzynarodowej przestępczości zorganizowanej*, Dz. U. 2005, Nr 18, poz. 158.
- Komisja Europejska (2011), *Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów Globalne podejście do kwestii migracji i mobilności*, KOM (2011) 743 wersja ostateczna.
- Komisja Europejska (2015a), *Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów Europejski Program w Zakresie Migracji*, KOM (2015) 240 wersja ostateczna.
- Komisja Europejska (2015b), *Współpraca Unii Europejskiej z Afryką w zakresie migracji*, Bruksela, 9 listopada 2015, http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-15-6026_pl.pdf.
- Komisja Europejska (2016), *Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej, Rady i Europejskiego Banku Inwestycyjnego w sprawie ustanowienia nowych ram partnerstwa z państwami trzecimi w ramach Europejskiego programu w zakresie migracji*.
- Morawska K. A. (2017), *Partnerstwo na rzecz mobilności jako instrument polityki imigracyjnej Unii Europejskiej*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny”, z. 2.
- Nitszke A. (2016), *W kierunku nowej Europejskiej Polityki Sąsiedztwa*, „Rocznik Integracji Europejskiej”, nr 10.
- Protokół przeciwko przemytowi migrantów drogą lądową, morską i powietrzną, uzupełniający Konwencję Narodów Zjednoczonych przeciwko międzynarodowej przestępczości zorganizowanej, przyjęty przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych dnia 15 listopada 2000 r.*, Dz. U. 2005, Nr 18, poz. 162, <http://prawo.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20050180162/O/D20050162.pdf>.
- Rada Europejska (2005), *Wnioski Prezydencji*, 15–16 grudnia 2005 r., Szczyt Rady Europejskiej w Hampton Court.
- Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana)*, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej C, 2012, nr 326.
- Traktat o Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana)*, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej C, 2012, nr 326.
- Umowa o partnerstwie między członkami grupy państw Afryki, Karaibów i Pacyfiku z jednej strony a Wspólnotą Europejską i jej Państwami Członkowskimi z drugiej strony, podpisana w Kotonu 23 czerwca 2000 roku (2000)*.
- Valetta Summit, 11–12 November 2015, Action Plan*, http://www.consilium.europa.eu/media/21839/action_plan_en.pdf.
- Węc J. J. (2017), *Reforma polityki imigracyjnej, kontroli granic zewnętrznych oraz polityki azylowej Unii Europejskiej w dobie kryzysu migracyjnego (2015–2016)*, „Przegląd Zachodni”, nr 2.
- Wojna B. (2011), *Unia Europejska wobec południowych sąsiadów: nowe wyzwania dla europejskiej polityki sąsiedztwa*.
- Wspólna wizja, wspólne działanie: Silniejsza Europa Globalna strategia na rzecz polityki zagranicznej i bezpieczeństwa Unii Europejskiej (2016)*, https://europa.eu/globalstrategy/sites/globalstrategy/files/eugs_pl_version.pdf.

Streszczenie

Celem artykułu jest przegląd polityki Unii Europejskiej wobec Afryki w kontekście kryzysu migracyjnego w latach 2011–2017. Analiza źródeł w postaci aktów prawnych i dokumentów Unii Europejskiej pozwoliła na identyfikację zmian w wymiarze zewnętrznym różnych polityk unijnych adresowanych do państw afrykańskich. W niniejszej pracy skupiono się na przedstawieniu ram polityki Unii Europejskiej wobec Afryki. Następnie przybliżono zjawisko

intensyfikacji migracji z tego kontynentu do Europy. Zaprezentowano także odpowiedź Unii Europejskiej na problem wzmożonej presji na granice zewnętrzne.

Słowa kluczowe: Unia Europejska, kryzys migracyjny w Unii Europejskiej, działania zewnętrzne Unii Europejskiej, Europejska Polityka Sąsiedztwa, Europejska Służba Działań Zewnętrznych

Aspects of the policy of the European Union towards Africa in the context of migration crisis

Summary

The aim of the article is to explore the policy of the European Union towards Africa between 2011–2017 in the context of migration crisis. Analysis of the legal acts and soft law documents of the European Union allowed to recognize the changes in the external dimension of the different EU policies addressed to African countries. In the article author focused on the framework of the European Union policy towards Africa and the phenomenon of the intensified migration from this continent into Europe. Then, the reaction of the European Union to the high migration pressure on its external borders has been explored.

Key words: European Union, migration crisis in the European Union, external actions of the European Union, European Neighbourhood Policy, European External Action Service

RENATA PODGÓRZAŃSKA

Uniwersytet Szczeciński
ORCID: 0000-0001-6610-9699

DOI : 10.14746/rie.2018.12.14

Albania w procesie integracji z UE – stan i perspektywy akcesji

Wprowadzenie

Polityka rozszerzenia Unii Europejskiej jest jednym z istotnych czynników determinujących proces przeobrażeń społecznych, politycznych, gospodarczych, cywilizacyjnych w państwach podejmujących starania integracyjne. Perspektywa członkostwa w UE wiążąc się z potrzebą wypełniania warunków formalnych związanych z akcesją wymaga od państw aspirujących podejmowania intensywnych wysiłków modernizujących, w następstwie których wzrasta ich potencjał i możliwości rozwoju. Przykład stanowią państwa regionu Bałkanów Zachodnich, dla których perspektywa akcesji stanowiła czynnik motywujący do przebudowy dotychczasowej praktyki politycznej, społecznej i gospodarczej. Dla części z nich, intensyfikacja współpracy stanowiła szansę na rozwój i umocnienie pozycji na arenie międzynarodowej, dla części zaś, jedynie związanie się z UE służyło ustabilizowaniu sytuacji wewnętrznej, i w efekcie stanowiło gwarancję przetrwania jako suwerennego, niezależnego podmiotu. Niezależnie od oceny skali i charakteru unijnego zaangażowania na Bałkanach Zachodnich, w szczególności roli w rozwiązaniu konfliktu jugosłowiańskiego z pierwszej połowy lat 90. XX wieku, z czasem, w miarę krystalizowania się interesów UE w regionie, jej udział i wpływ na umacnianie bezpieczeństwa i stabilizację systematycznie wzrastał. O początku całościowej polityki UE wobec Bałkan Zachodnich możemy mówić od 1996 roku, kiedy to sformułowano założenia polityki wobec tego regionu (Górka-Winter, 2003, s. 1).

Abstrahując od szczegółowej analizy czynników determinujących zarówno politykę rozszerzenia UE, jak również motywów towarzyszących państwom aspirującym warto skoncentrować uwagę na przesłankach określających proces zbliżenia Albanii do UE. Zasady i wymagania akcesyjne wobec tego państwa stanowiły następstwo praktyki przyjętej przez UE wobec regionu Bałkanów Zachodnich. W tym miejscu należy wyjaśnić, iż funkcjonujący w praktyce międzynarodowej termin „Bałkany Zachodnie” upowszechnił się, po wynegocjowaniu w 1995 roku w Dayton i podpisania w Paryżu układu pokojowego, jako pojęcie odnoszące się do obszaru szczególnie dotkniętego skutkami konfliktów na Bałkanach w latach dziewięćdziesiątych XX wieku. Po raz pierwszy zostało użyte w 1998 roku podczas szczytu Rady Europy w Wiedniu i odtąd już na stałe wpisane zostało do siatki pojęciowej Unii Europejskiej (Bujwid-Kurek, 2011, s. 254). Określa ona w ten sposób subregion obejmujący poza Albanią będącą przedmiotem rozważań podjętych w artykule, państwa powstałe jako skutek rozpadu SFRJ, a mianowicie Bośnię i Hercegowinę, Chorwację, Byłą Jugosłowiańską Republikę Macedonii (FYROM), Czarnogórę, Serbię i Kosowo (Bokajło, 2008, s. 349). Wyróżnione powyżej państwa za

wyjątkiem Albanii, stanowiły część składową b. Jugosławii i dziś podejmują działania na rzecz integracji z UE (poza Chorwacją będącą od 2013 roku członkiem UE), każde będąc na innym etapie instytucjonalizacji powiązań z UE.

Proces rozszerzenia UE o państwa Bałkanów Zachodnich determinowany jest wieloma czynnikami o politycznej, prawnej, społecznej, gospodarczej, kulturowej naturze. O dynamice i charakterze rozszerzenia decydują złożone i wzajemnie warunkujące się procesy i zjawiska ulokowane na wielu poziomach, a mianowicie na poziomie państw kandydujących, na poziomie państw członkowskich oraz na poziomie UE (instytucje, polityka rozszerzenia i jej realizacja) (Szymański, 2009, s. 309). W artykule uwaga została skoncentrowana na analizie determinantów procesu zbliżenia Albanii z UE, określeniu perspektyw jej akcesji z Unią oraz wyartykułowaniu korzyści płynących z poszerzenia UE o państwa Bałkanów Zachodnich.

Balkany Zachodnie a rozszerzenie Unii Europejskiej

Polityka UE wobec Albanii stanowi element szerszego programu skierowanego wobec Bałkanów Zachodnich, zróżnicowanej kulturowo, etnicznie, religijnie i niestabilnej części południowej Europy, programu zapoczątkowanego wraz z rozpadem SFRJ, i zintensyfikowanego po podpisaniu porozumienia w Dayton. To wypadkowa aktywności UE skierowanej wobec subregionu, który pomimo czynionych postępów, wciąż stanowi dla niej wyzwanie i wciąż wymaga niezwyklej aktywności. Niezależnie od umacniania się stabilności i bezpieczeństwa w regionie, niezależnie od postępów, jakie czynią kolejne państwa w procesach transformacyjnych, UE i oferowane przez nią instrumentarium wsparcia stanowi gwarancję rozwoju regionu. Założenie unijnej polityki opiera się na przekonaniu, że najlepszym sposobem na wzmocnienie procesów transformacyjnych, a przede wszystkim na zapewnienie stabilności i bezpieczeństwa w regionie jest perspektywa członkostwa. Ponadto wartym odnotowania czynnikiem wzmacniającym aktywność UE jest również znaczenie tej części Europy w polityce państw ościennych i mocarstw, które konsekwentnie od dziesięcioleci przejawiają zainteresowanie tym subregionem (Olszewski, 2010, s. 176).

W tym miejscu przypomnieć można, iż w przeszłości na Bałkanach krzyżowały się interesy państw Wschodu i Zachodu, a ich kierunek i nasilenie zmieniały się w toku dziejów, czyniąc z tego regionu arenę permanentnych starć o wpływy (Paruch, 2014, s. 23 i n.). Dzięki swemu geograficznemu usytuowaniu, Bałkany pełniły istotną funkcję w zakresie komunikacji, gospodarki i geopolityki. W okresie zimnowojennym głównymi rywalami na Półwyspie Bałkańskim były Stany Zjednoczone Ameryki – jako przywódca bloku zachodniego – i ZSRR – jako główny podmiot bloku wschodniego. Po zakończeniu zimnej wojny dotychczasowi rywale na Bałkanach, redefiniujący własne interesy w wymiarze regionalnym i globalnym, czasowo zrezygnowali z postrzegania tego regionu jako istotnego z punktu widzenia własnych zamierzeń politycznych. Kolejna zmiana sytuacji międzynarodowej, zrewidowanie koncepcji i założeń w polityce zagranicznej Rosji i USA wywołały ponowne zainteresowanie tym regionem. UE motywuje swoją aktywność koniecznością „dokończenia” procesu integracji Europy i akcesji państw bałkańskich jako niezbędnego warunku z punktu widzenia bezpie-

czeństwa i stabilizacji (Podgórska, 2013, s. 98–99). Należy jednak stwierdzić, że przede wszystkim chodzi o wzmocnienie jej potencjału politycznego i gospodarczego, a także o swoiste wyprzedzenie działań innych graczy. Chociażby wspomnianej Rosji, której rosnąca aktywność polityczna, dyplomatyczna i gospodarcza wobec poszczególnych państw w regionie oraz wciąż silne związki historyczne i kulturowe potwierdzają jej zainteresowania tym obszarem (Babić, 2014, s. 52–68). Nie bez znaczenia dla stabilności i bezpieczeństwa w regionie jest rosnąca w niektórych państwach (np. w Bośni i Hercegowinie) rola państw arabskich oraz wyznawców radykalnego odłamu islamu – wahhabizmu (Włodkowska, 2009, s. 100). Mając na uwadze geopolityczną rolę regionu, jego bezpieczeństwo i możliwości rozwoju, a przede wszystkim perspektywę rozszerzenia UE o państwa Bałkan Zachodnich szczególnie istotna jest rywalizacja unijno-rosyjska o wpływy o możliwości oddziaływania na region. W tym miejscu warto przytoczyć opinię Pawła Olszewskiego i Adriana Chojana, którzy zauważają, iż wskutek wewnętrznych problemów UE, w tym braku zdecydowania co do dalszego rozwoju UE, bezalternatywność wyboru państw bałkańskich nie ma już miejsca (Olszewski, Chojna, 2017, s. 136). To co kilka lat temu wydawało się oczywiste, a mianowicie europejska przyszłość państw regionu, dziś wskutek wyróżnionych przesłanek, przy rosnącym zaangażowaniu Federacji Rosyjskiej w regionie powoduje konieczność intensyfikacji aktywności UE.

Geopolityczne znaczenie Bałkanów Zachodnich zarówno dla UE, jak również Rosji, determinują równocześnie znaczenie Albanii i jej rolę w regionie. Należy mieć na uwadze, iż Albania z uwagi na swą geograficzną lokalizację odgrywa istotną rolę w Europie Południowo-Wschodniej. Albania leży w sąsiedztwie newralgicznego i konfliktogennego, jak wykazała nieodległa przeszłość, obszaru b. Jugosławii, przy czym sama nie stała się areną działań zbrojnych, ani konfliktów na tle narodowościowym. Jako państwo członkowskie NATO aktywnie uczestniczy w działaniach Sojuszu, stając się jego istotnym ogniwem w tej części Europy (*Kancelaria Sejmu Biuro Komisji Sejmowych*). Tytułem dopełnienia należy zauważyć, iż pomimo ograniczonego potencjału, jakim dysponuje Albania z uwagi na swe położenie geopolityczne jest ważnym członkiem NATO angażującym się w różnorodne przedsięwzięcia sygnowane przez Sojusz (Biernat, 2014, s. 127).

Uwzględniając powyższe uwagi, UE kierowana zróżnicowanymi przesłankami systematycznie rozwija instrumentarium oddziaływania na subregion, wspomagając państwa tam zlokalizowane w ich wysiłkach na rzecz wypełniania sformułowanych wymogów politycznych i gospodarczych. Działania UE skoncentrowane są na wzmacnianiu procesów transformacyjnych zarówno w państwach, które wyodrębniły się w wyniku rozpadu SFRJ, jak również Albanii.

Determinanty członkostwa Albanii w Unii Europejskiej

Abstrahując od szerszej analizy źródeł i przesłanek polityki UE wobec Bałkanów Zachodnich podkreślić należy znaczenie aktywności UE dla procesu transformacji państw regionu. Przykład stanowi Albania, która jako jedno z pierwszych państw bałkańskich zainicjowała współpracę ze strukturami europejskimi. Zarazem jednak podkreślić należy, iż o dynamice i charakterze procesu rozszerzenia decydują złożone

i wzajemnie warunkujące się procesy i zjawiska ułożone na wielu poziomach, które w przypadku Albanii zdecydowały o dynamice procesu zbliżenia ze strukturami europejskiej współpracy. Dalej należy zauważyć, iż tempo realizacji procesu przyłączania nowych państw zależy od zróżnicowanych czynników ułożonych, po pierwsze, na poziomie państw kandydujących, po drugie, na poziomie UE, i po trzecie, w jej otoczeniu (Szymański, 2009, s. 309; Podgórska, 2016, s. 58–62).

W pierwszym przypadku istotną rolę odgrywa determinacja państw aspirujących do członkostwa, zdolnych i gotowych do wcielenia zasad, wartości i norm prawnych, którym hołduje UE, co jest warunkiem podstawowym dla państw kandydujących. Wdrażanie reform politycznych, społecznych, gospodarczych wzmacnia relacje państw regionu z UE, i co więcej, umożliwia instytucjonalizację powiązań i w perspektywie otwiera drogę do akcesji. Zarazem jednak należy mieć na uwadze doświadczenia historyczne poszczególnych państw, specyfikę społeczeństwa, jego oczekiwania i postawy, utrwalone wzorce kultury politycznej. Proces integracji z perspektywy państwa aspirującego zależy od wielu czynników tkwiących zarówno w systemie politycznym, jak również wynikającym z tradycji, kultury, doświadczeń historycznych. W przypadku Albanii, która przez lata była państwem niedemokratycznym, pozostającym w samoizolacji, jedną z najbardziej represyjnych dyktatur w Europie, czynnikiem determinującym dynamikę procesu integracji z UE przez długi czas była zarówno owa „niedemokratyczna spuścizna historyczna”, jak również utrzymująca się przez lata walka wewnętrzna i korupcja (Bogdani, Loughlin, 2007, s. 21–35). Jak zauważa Adam Balcer, kluczowymi elementami albańskiej rzeczywistości stały się ubóstwo, zacofanie gospodarcze, słabe struktury państwowe, silnie zorganizowana przestępczość, korupcja oraz ostra rywalizacja międzypartyjna wynikająca z niskiego poziomu kultury politycznej (Balcer, 2008, s. 71–72). Wyróżnione problemy społeczne i polityczne oraz trudna sytuacja gospodarcza przez lata stanowiły o dynamice procesu integracji Albanii z UE powodując, iż pomimo nawiązania formalnej współpracy z UE i podpisania umowy o handlu i współpracy (1992) dalsza instytucjonalizacja powiązań z UE przebiegała stosunkowo wolno.

Równocześnie należy zauważyć, iż wybór prozachodniej orientacji politycznej jako następstwo zmian na albańskim scenie politycznej po przełomowych pierwszych wolnych wyborach parlamentarnych (marzec–kwiecień 1991 roku) oraz wybór w 1992 roku Saliego Beriszy, aktywnego, znanego opozycjonisty na urząd prezydenta wprawdzie zdynamizował aktywność albańskich władz do przeprowadzenia gruntownych reform, jednakże ich zasięg i charakter przez długi czas były ograniczone i niewystarczające (Dziak, 1994, s. 30–33; Dziak, 2001, s. 11–14). Jednakowoż to euroatlantyckie aspiracje determinowały zaangażowanie Albanii na rzecz przezwyciężenia komunistycznej spuścizny, przełamania półwiekowej izolacji kraju, uregulowania kwestii sąsiedzkich, demokratyzowania struktur państwowych, normalizacji stosunków wewnętrznych (Dziak, 1999, s. 31–33; Dziak, 2002, s. 12). Gotowość do wdrażania formułowanych wymogów, wzmacniana szerokim społecznym konsensem co do wyboru euroatlantyckiej drogi nie oznaczało braku barier i ograniczeń. O trudnościach, jakie towarzyszyły Albanii niech świadczy konieczność przełamania impasu po kryzysie z 1997 roku, kiedy państwo to załamało się wskutek masowych protestów ludności, spowodowanych krachem finansowym i nadużyciami ze strony elit politycznych (Turczyński, 2014, s. 331). Niezależnie od postępów Albania wciąż

pozostała najbiedniejszym państwem regionu, najmniej bezpiecznym i najmniej skonsolidowanym wewnątrznie, z ostrymi wewnętrznymi podziałami społecznymi, niską kulturą polityczną, tendencjami autorytarnymi wykazywanymi przez liderów albańskich partii politycznych, brakiem tradycji demokratycznych i dążenia do kompromisu (Dziak, 2004, s. 35; Szpala, 211).

Znaczącym dla albańskich aspiracji zbliżenia z UE był rok 2006, w którym podpisano Układ o Stabilizacji i Stowarzyszeniu (*Stabilisation and Association Agreement between the European Communities and their Member States*). Niezależnie, iż samo porozumienie nie wiązało się z nadzieją na akcesję w bliżej określonej przyszłości, jego podpisanie i ratyfikacja kolejno przez wszystkie państwa członkowskie wyznaczało nowy etap w albańsko-unijnym relacjach (Gubrynowicz, 2009, s. 37–38; Hoxha, 2010, s. 37). Jak zauważa Adam Balcer, proces integracji Albanii z UE wspiera również brak problemów etnicznych (w porównaniu z innymi państwami Bałkanów Zachodnich) oraz brak większych problemów międzynarodowych (Balcer, 2003, s. 73). Przypomnieć należy, iż Albania uniknęła w latach 90. XX wieku konfliktów zbrojnych na tle etnicznym, które stały się udziałem pozostałych (poza Słowenią) republik b. Jugosławii. Jest aktywna we współpracy regionalnej oraz pomimo występujących sporów utrzymuje stosunkowo poprawne relacje sąsiedzkie, co jest istotną przesłanką dynamizującą proces integracji europejskiej. Niezależnie jednak od wielu czynników sprzyjających i wzmacniających proces zbliżania ze strukturami UE istnieje szereg problemów, które negatywnie warunkują albańsko-unijną współpracę. Do takich z całą pewnością należy wewnętrzna sytuacja polityczna i społeczna oraz problemy gospodarcze, które przez lata rzutowały na tempo zbliżania Albanii do UE. Brak chęci do podejmowania zdecydowanych reform, niechęć do kompromisów, uwikłanie albańskich elit politycznych w wewnętrzne spory hamowały realizację przyjętych założeń w albańskiej polityce zagranicznej, determinując relacje Albanii z UE (Dziak, 2007, s. 45–46). Przez długi czas niewystarczające okazywały się również naciski ze strony społeczności międzynarodowej, w tym ze strony unijnych instytucji nakłaniających albańskich polityków do współpracy pod groźbą zawieszenia procesu rozszerzenia wobec Albanii (Szpala, 2011).

Drugi zespół czynników, który determinuje proces integracji Albanii z UE tkwi w zdolności Unii do inkorporacji kolejnych państw, a nadto w polityce i postawach poszczególnych państw członkowskich, które w odniesieniu do państw Bałkanów Zachodnich przypominają o potrzebie spełnienia rygorystycznych kryteriów (Podgórzńska, 2016, s. 58–62). Niezależnie od postępów Albanii w wypełnianiu warunków członkostwa istnieje szereg problemów, które od lat artykułuje UE, i które determinują dynamikę zbliżania tego państwa ze strukturami unijnej współpracy. W tym miejscu należy nadmienić, iż każde z państw Bałkanów Zachodnich znajduje się na innym etapie integracji i każde boryka się z innymi problemami związanymi z inkorporowaniem unijnych wymagań. O akcesji w struktury unijne decyduje szereg czynników. Jednym z nich jest unijna strategia rozszerzenia uwzględniająca cele i interesy organizacji, jej możliwości i inkorporacyjne zdolności. Istotną rolę odgrywa ponadto sposób postrzegania kolejnych rozszerzeń przez państwa członkowskie, ich percepcja korzyści i kosztów związanych z tym procesem. Państwa członkowskie postrzegają UE przez pryzmat własnego rozwoju i korzyści, jakie wiążą się ze wspólną przestrzenią poli-

tyczną, społeczną, gospodarczą, kulturową. Kolejne rozszerzenia inspirowały do szerszych dyskusji na temat zdolności absorpcyjnej UE, a przede wszystkim do gotowości nowych państw członkowskich do włączenia się w nurt współpracy europejskiej. Przyjęcie w 2007 roku Rumunii i Bułgarii w sposób symboliczny zamykające proces włączania państw Europy Środkowo-Wschodniej w europejski nurt współpracy politycznej i gospodarczej stanowiło zarazem asumpt do dyskusji kiedy, i na jakich warunkach powinno nastąpić kolejne rozszerzenie (Podgórska, 2016, s. 58–62). Państwa aspirujące do członkostwa (wśród nich Albania) znajdując się każde na innym etapie instytucjonalizacji współpracy z UE konsekwentnie podtrzymywały swoje europejskie oczekiwania. W państwach członkowskich – co należy podkreślić – z czasem zaczęły pojawiać się sceptyczne głosy dotyczące zasadności polityki rozszerzenia UE. Po rozszerzeniu z 2004 i 2007 roku oraz fiasku referendum konstytucyjnych we Francji i Holandii ekspansja Unii na kolejne kraje, w tym kraje Południowo-Wschodniej Europy zeszła na plan dalszy (Ukielski, 2009, s. 37). Nie oznaczało to rezygnacji z rozszerzenia, ale zdecydowanie odsuwało w czasie przyjęcie kolejnych państw. Jednakże dla wiarygodności UE i realizacji jej celów antyrozszerzeniowe postawy nie mogły zdominować rzeczywistości politycznej.

Akcesja Chorwacji do UE wprawdzie nie zneutralizowała antyrozszerzeniowych postaw pośród części unijnej opinii publicznej, jednakże potwierdziła wiarygodność unijnej polityki wobec regionu. Kolejne kryzysy, które stały się udziałem UE (kryzys finansowy, kryzys Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa, Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony, kryzys uchodźczy, kryzys przywództwa) wzmacniały dyskusję o przyszłości UE, także w kontekście potencjalnych rozszerzeń (Stolarczyk, 2016, s. 11–12). Koncentracja aktywności unijnych instytucji na rozwiązywaniu wewnętrznych problemów spowodowała przesunięcie kwestii rozszerzenia na plan dalszy. Przeciwdziałanie procesom dezintegracyjnym w UE stało się zadaniem priorytetowym wymagającym zrewidowania dotychczasowej praktyki politycznej. Problem akcesji powrócił za sprawą Brexitu. Decyzja Brytyjczyków o opuszczeniu unijnych struktur stała się zarazem czynnikiem uaktywniającym politykę rozszerzeniową UE. Zaangażowanie na rzecz rozszerzenia UE i perspektywa akcesji kolejnych państw z obszaru Bałkan Zachodnich, w tym Albanii, miało wykazać potencjał UE, jej atrakcyjność, zdolność przyciągania nowych państw, w końcu jej atrakcyjność polityczną, gospodarczą, społeczną, kulturową.

Trzeci zespół czynników ma związek z rozwojem sytuacji w otoczeniu UE, charakterem zagrożeń, które mogą mieć niekorzystny wpływ na funkcjonowanie UE. Jednym z istotnych czynników determinujących rozwój i funkcjonowanie UE w ostatnim czasie jest kryzys migracyjny stanowiący następstwo masowego, niekontrolowanego napływu imigrantów na terytorium UE. Niezależnie od faktu, iż migracje nie są zjawiskiem nowym w unijnych realiach, skala i dynamika napływu imigrantów zweryfikowała dotychczasowe mechanizmy i procedury działania (Szymańska, 2017, s. 159–186). W tym miejscu należy podkreślić, iż o skali migracji na jej terytorium zadecydowały nierozwiązane problemy polityczne, społeczne, gospodarcze w usytuowanych w jej sąsiedztwie regionach. Równie istotne znaczenie odgrywa niefunkcjonalność procedur i mechanizmów stosowanych przez państwa usytuowane na szlaku migracyjnym, opieszałość i reaktywny charakter polityki UE, brak jednolitości w łonie

społeczności międzynarodowej, pragmatyzm państw odgrywających zasadniczą rolę w kryzysie migracyjnym. W konsekwencji kryzys migracyjny stał się testem unijnej solidarności, sprawności procedur i mechanizmów oddziaływania na takie i inne zagrożenia dla bezpieczeństwa państw członkowskich.

Albańsko-unijne relacje i ich wyznaczniki

Trudności, jakie towarzyszyły krystalizowaniu się unijnej polityki wobec Bałkanów Zachodnich na początku lat 90. XX wieku, zdecydowały w dużym stopniu o charakterze i efektywności instrumentów wsparcia i oddziaływania na rozwój sytuacji w regionie. Uwzględniając brak woli politycznej oraz zróżnicowanie interesów poszczególnych państw członkowskich wypracowanie spójnych, podzielanych przez wszystkie państwa członkowskie poglądów na temat sposobów zaangażowania się w zakończenie konfliktu na obszarze b. Jugosławii, a następnie w stabilizację i utrzymanie pokoju w regionie było trudnym wyzwaniem. Przez dłuższy czas UE była powściągliwa w określaniu celów długoterminowej współpracy z krajami bałkańskimi. Swoją aktywność koncentrowała przede wszystkim na działaniach na rzecz bezpieczeństwa regionu, angażując się i inicjując działania służące odbudowie i stabilizacji regionu. Perspektywa członkostwa państw Bałkanów Zachodnich, w tym dla Albanii po raz pierwszy została sformułowana podczas szczytu Rady Unii Europejskiej w Santa Maria de Feira w czerwcu 2000 roku, a następnie powtórzona w czerwcu 2003 roku w Salonikach, gdzie podpisano agendę dla Bałkanów Zachodnich na ich drodze do integracji europejskiej (Marcinkowska, 2015, s. 177–179). Możliwość jaką nakreślono wynikała zarówno z realizowanego od 1999 roku Procesu stabilizacji i stowarzyszenia dla Europy Południowo-Wschodniej, jak również tzw. podejścia regionalnego, uzgodnionego przez Radę ds. Ogólnych w lutym 1996 roku. W myśl przyjętych założeń, Unia nie miała różnicować swojej polityki wobec poszczególnych państw bałkańskich, ale zachęcać je do poprawy przede wszystkim stosunków wzajemnych (Górka-Winter, 2003). Równie istotne były postępy w zakresie transformacji społeczno-politycznej i gospodarczej, jakie czyniły państwa Bałkanów Zachodnich (mowa o stopniu wdrażania tzw. kryteriów kopenhaskich). Pomimo słabości zachodniobałkańskich demokracji, państwa te, systematycznie wypełniały stawiane im wymogi formalno-prawne. Przy czym różniły się one stopniem zaawansowania współpracy z instytucjami UE, a ta determinowana była złożonymi uwarunkowaniami społecznymi, politycznymi, gospodarczymi.

Tabela 1

Kalendarium integracji Albanii z Unią Europejską

3–4.06.1999	UE proponuje nowy proces stabilizacji i stowarzyszenia dla pięciu krajów Europy Południowo-Wschodniej
19–20.06.2000	Rada Europejska stwierdza, że wszystkie państwa w ramach procesu stabilizacji i stowarzyszenia są potencjalnymi kandydatami do członkostwa w UE
19–20.06.2003	Szczyt w Salonikach, podczas którego zostaje potwierdzona perspektywa UE dla Bałkanów Zachodnich
01.06.2004	Rada przyjmuje partnerstwo europejskie z Albanią

01.05.2006	Wchodzi w życie umowa o readmisji między UE a Albanią
12.06.2006	Podpisanie układu o stabilizacji i stowarzyszeniu oraz umowy przejściowej
01.12.2006	Wejście w życie umowy przejściowej
01.01.2007	dostępne fundusze IPA, aby pomóc Albanii w przygotowaniach do członkostwa
01.01.2008	Wejście w życie umowy o ułatwieniach wizowych między UE a Albanią
01.04.2009	Wejście w życie układu o stabilizacji i stowarzyszeniu
24.04.2009	Albania składa wniosek o członkostwo w UE
09.11.2010	Komisja Europejska wydaje opinię w sprawie wniosku Albanii o członkostwo w UE
15.12.2010	Reżim bezwizowy dla strefy Schengen wprowadzony dla wszystkich obywateli Albanii posiadających paszport biometryczny
01.02.2011	Albania przyjmuje plan działania dotyczący 12 kluczowych priorytetów określonych w opinii Komisji Europejskiej
10.10.2012	Komisja Europejska zaleca przyznanie Albanii statusu kraju kandydującego do UE pod warunkiem zakończenia realizacji kluczowych działań w niektórych obszarach
12.11.2013	UE i Albania organizują pierwsze spotkanie w ramach dialogu wysokiego szczebla na temat kluczowych priorytetów
27.06.2014	W czerwcu 2014 r. Rada przyznała Albanii status kraju kandydującego
17.04.2018	Komisja Europejska zaleca rozpoczęcie negocjacji akcesyjnych
26.06.2018	Rada Europejska wyznacza drogę do rozpoczęcia negocjacji akcesyjnych w czerwcu 2019 roku

Źródło: Membership status, https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/countries/detailed-country-information/albania_en; Historiku i marrëdhënieve BE-Shqipëri; <http://historiku.integrimi.gov.al/al/programi/historiku-i-marredhenieve-be-shqiperi>.

Stosunki pomiędzy Albanią a Wspólnotą Europejską zostały zapoczątkowane w czerwcu 1991 roku, kiedy to włączono Albanie do programu pomocy PHARE (Abazi, 2008, s. 246–248). W 1992 roku Albania podpisała umowę o handlu i współpracy z UE, która zdynamizowała zarówno współpracę gospodarczą, jak również stanowiła impuls do budowy dialogu politycznego. Relacje Albanii z UE rozwijały się z jednej strony w ślad za kształtowaniem unijnej polityki wobec Bałkanów Zachodnich, z drugiej zaś o ich charakterze decydowały zdolności i możliwości Albanii do inkorporowania formułowanych warunków. O dynamice współpracy w latach 90. XX wieku decydowały różnorodne czynniki, pośród których istotną rolę odgrywały nakreślone przez UE mechanizmy współpracy, które początkowo nie precyzowały perspektywy integracji, a jedynie wskazywały na możliwość współpracy. Nieskuteczność zaproponowanego w lutym 1996 roku tzw. podejścia regionalnego wymusiła zweryfikowanie polityki UE i opracowanie bardziej efektywnych narzędzi służących zbliżeniu Bałkanów Zachodnich z UE. Dano temu wyraz w 1999 roku, proponując Bałkanom Zachodnim proces stabilizacji i stowarzyszenia. Przy czym podkreślić należy, iż o zaproponowaniu Bałkanom Zachodnim nowych rozwiązań zdecydowało zarówno fiasko dotychczasowej polityki UE, jak również rozwój wydarzeń w regionie. To kryzys w Kosowie w 1999 roku wywarł bowiem istotny wpływ na strategię UE wobec regionu, a w szczególności w stosunku do Albanii (Hoffman, 2005, s. 59).

Zrewidowanie założeń unijnej polityki wobec Bałkan Zachodnich, w tym Albanii nie oznaczało automatycznej intensyfikacji współpracy. Reżim, jaki narzucała UE, proponując w perspektywie możliwość członkostwa państwom aspirującym, wymagał daleko idących reform. Brak gotowości Albanii do wdrażania unijnych wymogów powodował, iż przez dłuższy czas relacje unijno-albańskie znacząco odbiegały od po-

ziomu intensywności współpracy UE z innymi państwami w regionie, postrzeganymi jako liderzy integracji (np. Chorwacji). Niezależnie od formułowanych przez Albanie dążeń do członkostwa w tej strukturze przez długi czas cel ten był niemożliwy do osiągnięcia.

Formy i charakter współpracy Albanii z UE stanowił pochodną procesu krystalizacji założeń i instrumentów polityki UE wobec Bałkanów Zachodnich. Znaczącym osiągnięciem albańskich działań na rzecz zbliżenia z UE było zawarcie umowy stowarzyszeniowej. Przy czym należy podkreślić, iż z uwagi na uwarunkowania wewnętrzne, w szczególności trudną sytuację gospodarczą (kryzys z 1997 roku) Albania podpisała umowę stowarzyszeniową stosunkowo późno, w porównaniu z innymi państwami regionu (Balcer, 2008, s. 71–73). Negocjacje na temat podpisania umowy stowarzyszeniowej między Albanie a UE rozpoczęły się w styczniu 2003 roku, a zakończyły podpisaniem porozumienia w czerwcu 2006 roku. Umowa weszła w życie 1 kwietnia 2009 roku, wyznaczając ramy unijno-albańskiej współpracy na kolejne lata. Możliwości nakreślone przez UE warunkowane wprawdzie szeregiem wymogów formalnych od spełnienia, od których uzależniano tempo i dynamikę zbliżania ze strukturami europejskiej współpracy, jednakże postrzegane jako czynnik zachęcający do wdrożenia niezbędnych reform politycznych i gospodarczych. O tempie procesu zbliżania Albanii z UE decydowała przede wszystkim gotowość i zdolność albańskich elit politycznych do wdrażania formalno-prawnych wymogów. Główną przeszkodą w zbliżeniu Albanii do unijnych struktur przez lata był przedłużający się konflikt polityczny, którego zarzewie sięgało 1997 roku.

28 kwietnia 2009 roku Albania złożyła wniosek o członkostwo w UE. Zgodnie z obowiązującą procedurą w listopadzie 2009 roku Rada Unii Europejskiej zwróciła się do Komisji Europejskiej z prośbą o przedstawienie opinii w sprawie tego wniosku. W listopadzie 2010 roku Komisja Europejska, opierając się na obowiązujących państwa Bałkan Zachodnich warunkach, wydała opinię na temat wniosku Albanii o członkostwo w UE. W opracowanym dokumencie podkreślono, iż Albania osiągnęła postępy na drodze do wypełnienia kryteriów związanych ze stabilnością instytucji gwarantujących demokrację, rządy prawa, prawa człowieka oraz poszanowanie mniejszości i ich ochronę, określonych przez Radę Europejską w Kopenhadze w 1993 roku, jak również uwarunkowań związanych z procesem stabilizacji i stowarzyszenia. Niemniej jednak, w jej ocenie konieczne było podjęcie dalszych znaczących starań. Równocześnie Komisja Europejska oceniając postępy w odniesieniu do kryteriów gospodarczych, wskazała na postępy dotyczące stabilizacji makroekonomicznej, jednakże podkreślono, iż chcąc osiągnąć parametry gospodarki rynkowej Albania musiała m.in. wzmocnić rządy, poprawić funkcjonowanie rynku pracy, zapewnić uznawanie praw własności intelektualnej oraz wzmocnić rządy prawa. Komisja w swej opinii stała na stanowisku, iż negocjacje w sprawie przystąpienia Albanii do UE powinny zostać rozpoczęte wtedy, gdy państwo to osiągnie niezbędny poziom zgodności z kryteriami przystąpienia, a w szczególności z politycznymi kryteriami kopenhaskimi, które wymagają stabilnych instytucji gwarantujących przede wszystkim demokrację i rządy prawa. Ponadto zachęcała Albanie do kontynuowania jej zaangażowania we współpracę regionalną oraz do pogłębiania dwustronnych kontaktów z państwami sąsiadującymi, jak również do dalszego wzmocnienia potencjału administracyjnego, zwiększania współpracy ze

społeczeństwem obywatelskim, zapewnienia skutecznego funkcjonowania instytucji gwarantujących poszanowanie praw człowieka i zwiększenia wysiłków w zakresie ochrony mniejszości, poszerzenia wolności mediów i zwiększenia ich niezależności (Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady *Opinia Komisji w sprawie wniosku Albanii o członkostwo w Unii Europejskiej*).

Dążąc do sprostania wymogom nakreślonym w opinii w lutym 2011 roku, Albania przyjęła plan działania dotyczący kluczowych priorytetów określonych przez Komisję. Jednakowoż niezależnie od podjętych starań, w przyszłości uwagi o niedostatecznym realizowaniu warunków członkostwa powtarzały się. O niewystarczającym poziomie reformowania albańskiej rzeczywistości świadczą krytyczne oceny sformułowane przez unijne instytucje. Podkreślić bowiem należy, iż przez lata Albania znajdowała się na najniższym poziomie zbliżenia z UE, a podejmowane przez nią działania nie pozwalały na głębszą instytucjonalizację współpracy z UE (Saczuk, 2012, s. 208). Pomimo krytycznych uwag Albania w październiku 2012 roku uzyskała status kraju kandydującego. Uznano bowiem, iż Albanii udało się zrealizować szereg politycznych i gospodarczych wymogów, a także poczynić pewne (aczkolwiek ograniczone) postępy w zakresie poprawy zdolności do przyjmowania zobowiązań wynikających z członkostwa poprzez zbliżanie ustawodawstwa i standardów do UE. Przy czym warunkiem było zakończenie kluczowych działań w dziedzinie reformy sądownictwa i administracji publicznej oraz rewizji parlamentarnego regulaminu wewnętrznego. Komisja ocenić miała również dalsze wysiłki Albanii w walce z korupcją i przestępczością zorganizowaną. Ponadto zwracano uwagę, że przejście Albanii do kolejnego etapu i rozpoczęcie negocjacji akcesyjnych zależne będzie od trwałego wdrażania już podjętych zobowiązań i realizacji pozostałych kluczowych priorytetów. Wskazywano m.in. na konieczność skupienia się na praworządności i prawach podstawowych. Realizacja wskazanych uchybień miała być warunkiem wstępnym wszelkich zaleceń dotyczących rozpoczęcia negocjacji (*Commission Staff Working Document Albania 2012*).

16 października 2013 roku Komisja Europejska zarekomendowała nadanie Albanii statusu kandydata do członkostwa w UE. Kluczowe znaczenie miała tu pozytywna opinia OBWE na temat albańskich wyborów parlamentarnych z czerwca 2013 roku. Warto nadmienić, iż rezultaty czerwcowych wyborów, w wyniku których ukonstytuował się rząd złożony z szerokiej koalicji ugrupowań, z dominującymi Partią Socjalistyczną Ediego Ramy oraz Socjalistycznym Ruchem na rzecz Integracji Ilira Mety stwarzały nadzieję na uporządkowanie sytuacji wewnętrznej, wyhamowanie sporów wewnętrznych, i co najważniejsze, zdynamizowanie działań na rzecz zbliżenia z UE. Przez lata trwający spór między partiami paraliżował bowiem instytucje państwowe, co stało się główną przyczyną zablokowania procesu integracji z UE. Dwukrotnie bowiem Unia odrzuciła złożony w 2009 roku wniosek akcesyjny Albanii, domagając się demokratycznych wyborów, a także m.in. reform w administracji publicznej, wymiarze sprawiedliwości, parlamencie, prawie własności (Szpała, 2013). Konsekwencją zmian na albańskiej scenie politycznej i zainicjowania reform była pozytywna opinia Komisji Europejskiej. Rekomendując nadanie Albanii statusu państwa kandydującego, Komisja podkreśla konieczność skuteczniejszego zwalczania korupcji i przestępczości zorganizowanej. Skala tego zjawiska podważała efektywność działania instytucji pań-

stwowych i niezależność wymiaru sprawiedliwości. Dużym wyzwaniem było również przeprowadzenie reform gospodarczych, dzięki którym Albania przestałaby być jednym z najbiedniejszych państw Europy (Żornaczuk, Hebda, 2013).

Uwzględniając postępy Albanii 27 czerwca 2014 roku Rada Europejska przyznała Albanii status kraju kandydującego. Decyzja Rady stanowiła uznanie podjętych działań reformatorskich i wywiązywania się ze zobowiązań umowy o stabilizacji i stowarzyszenia. Decyzja ta zachęcić miała również do kontynuowania dotychczasowych reform i podjęcia nowych niezbędnych do przygotowania Albanii do rozpoczęcia negocjacji akcesyjnych w późniejszym terminie (*Political Relations*). Podkreślić należy, iż status kandydata podniósł relacje między Albanią i UE do wyższego poziomu. Równocześnie status kandydata nie oznaczał uznania za wystarczające starań Albanii w zakresie wdrażania wymogów członkostwa. W publikowanych raportach na temat postępów Albanii we wdrażaniu unijnych reguł podkreślano postępy jakie dokonywała, zarówno w kontekście kryteriów politycznych, gospodarczych oraz w zakresie prawodawstwa. Zarazem zwracano uwagę na obszary wymagające zwiększenia jej aktywności, m.in. w zakresie praworządności, zwalczania korupcji i przestępczości zorganizowanej, reform administracji publicznej, kontynuacji kompleksowej reformy sądownictwa, wzmocnienia ochrony praw człowieka, polityki antidyskryminacyjnej, wdrażania praw własności, zapewnienia wolności mediów, zapewnienia konkurencyjności oraz walki z bezrobociem. Równocześnie podkreślano, by procesowi reform towarzyszyła konstruktywna i trwała polityka gwarantująca dialog między rządem a opozycją (*Albania Progress Report 2014*). W kolejnych latach obserwując i odnotowując poprawę realizacji sformułowanych kryteriów wskazywano również na niedostateczne wypełnianie niektórych zobowiązań. Konsekwentnie wskazywano na konieczność intensyfikacji działań w zakresie reformy administracji publicznej i wymiaru sprawiedliwości, walki z korupcją i przestępczością zorganizowaną, zapewnienie wolności słowa, a także działania w zakresie zwalczania dyskryminacji. W odniesieniu do kryteriów gospodarczych, wciąż podkreślano umiarkowane przygotowanie systemu gospodarki rynkowej (*Commission Staff Working Document Albania 2016*).

Analizując perspektywy akcesji Albanii do UE należy mieć na uwadze determinanty polityki rozszerzenia UE. Podkreślić należy, iż w ostatnich latach rozszerzenie nie stanowiło priorytetu unijnej aktywności. Na przewartościowanie politycznych priorytetów wskazywały deklaracje wybranego w 2014 roku na Przewodniczącego Komisji Europejskiej Jean-Clauda Junckera, który nie przewidywał w ciągu najbliższych 5 lat rozszerzenia, argumentując: „UE musi odpocząć od rozszerzenia, tak byśmy mogli skonsolidować dotychczasowe osiągnięcia 28 państw” (*Notatka prasowa*). Jak zauważa Tomasz Żornaczuk, decyzja Jean-Clauda Junckera podyktowana była jedynie długością procesu negocjacyjnego, jednakowoż na Bałkanach była niekiedy postrzegana jako decyzja polityczna. Przywołany T. Żornaczuk, wskazując również na inne przesłanki, jak chociażby rosnącą rywalizację geopolityczną w regionie (aktywność Rosji i Chin) wzmocnienie perspektywy członkostwa w UE miała z założenia mobilizować rządy państw bałkańskich do odporności na takie zewnętrzne wpływy i co za tym idzie, do kontynuowania europejskich starań (*Rozszerzenie UE na Bałkanach*).

Mając na uwadze rzeczoną deklarację wskazującą na brak możliwości przyjęcia nowych członków, stawiane państwu bałkańskiemu wymogi pozostawały w swojej

sprzeczności. Z jednej strony oczekiwano konkretnych działań transformacyjnych i modernizacyjnych, z drugiej zaś nie precyzowano perspektywy akcesji. Stąd niezwykle istotna była decyzja Komisji Europejskiej, która 6 lutego 2018 roku opublikowała strategię na rzecz wiarygodnej perspektywy rozszerzenia dla Bałkanów Zachodnich oraz zwiększonego zaangażowania UE w tym regionie (*Unijna strategia dla Bałkanów Zachodnich*).

17 kwietnia 2018 Komisja Europejska opublikowała sprawozdania dotyczące krajów aspirujących do członkostwa w UE – państw Bałkanów Zachodnich oraz Turcji. Komisja zarekomendowała podjęcie decyzji o otwarciu negocjacji akcesyjnych z Byłą Jugosłowiańską Republiką Macedonii (kandydującą od 2015 roku) i Albanią (kandydującą od 2014 roku) w związku z osiągniętymi przez te kraje postępami. Komisja w dalszym ciągu monitorowała rozwój sytuacji w kontekście pięciu głównych priorytetów określonych jako wyjściowe w procesie negocjacji akcesyjnych, a mianowicie: przeprowadzenie reformy administracji publicznej w celu zwiększenia jej profesjonalizmu i odpolitycznienia, wzmocnienie niezależności, skuteczności i odpowiedzialności instytucji sądowych, walki z korupcją, walki ze zorganizowaną przestępczością, wzmocnienia ochrony praw człowieka, w tym praw Romów, oraz polityki przeciwdziałania dyskryminacji i wprowadzenia w życie praw własności (*Commission Staff Working Dokument Albania 2018*).

Europejska perspektywa dla Bałkanów Zachodnich potwierdzona została podczas 17 maja 2018 w Sofii podczas szczytu UE–Bałkany Zachodnie. W przyjętej deklaracji UE wskazywała gotowość wzmacniania i pogłębiania swojego zaangażowania na wszystkich szczeblach w celu wspierania przemian politycznych, gospodarczych i społecznych w regionie, także przez zwiększanie pomocy na podstawie widocznych postępów poczynionych przez partnerów z Bałkanów Zachodnich w zakresie praworządności, a także reform społeczno-gospodarczych. Doceniono wysiłki państw bałkańskich uznających nadrzędny charakter demokracji i praworządności, w szczególności zwalczania korupcji i przestępczości zorganizowanej, zapewniania dobrych rządów oraz poszanowania praw człowieka i praw osób należących do mniejszości (*Deklaracja z Sofii, 17 maja 2018*).

Zaangażowanie UE w proces rozszerzeniowy i poparcie dla europejskiej perspektywy krajów Bałkanów Zachodnich potwierdziła Rada ds. Ogólnych w czerwcu 2018 roku, pozytywnie odnosząc się do postępów poczynionych przez Albanie i otworzyła drogę do rozpoczęcia negocjacji akcesyjnych z oboma krajami w czerwcu 2019 roku. Rada pozytywnie oceniła postępy Albanii w realizacji reform związanych z pięcioma kluczowymi kwestiami: reformą administracji publicznej, reformą sądownictwa, walką z korupcją, walką z przestępczością zorganizowaną, ochroną praw człowieka, w tym praw osób należących do mniejszości i praw własności. Równocześnie jednak wskazała na potrzebę dalszego umacniania postępów poczynionych przez Albanie w szczególności w zakresie reformy sądownictwa oraz do osiągnięcia dalszych konkretnych rezultatów w walce z korupcją oraz w walce z przestępczością zorganizowaną, w szczególności w zakresie uprawy i handlu narkotykami, utrzymanie i pogłębienie obecnego tempa reform. Od działań w tym zakresie uzależniała rozpoczęcie negocjacji akcesyjnych (*Enlargement and stabilisation and association process*). Rada Europejska zatwierdziła konkluzje w sprawie rozszerzenia oraz procesu stabilizacji

i stowarzyszenia przyjęte przez Radę 26 czerwca 2018 roku (*Posiedzenie Rady Europejskiej 28 czerwca 2018 r. – Konkluzje*).

Zakończenie

Albania znajduje się obecnie w newralgicznym z punktu widzenia procesu zbliżania z UE momencie. Sformułowana perspektywa rozpoczęcia negocjacji akcesyjnych wyznaczona na czerwiec 2019 roku stanowi z jednej strony dowartościowanie i docenienie albańskich działań na rzecz integracji, z drugiej zaś oznacza potrzebę konsekwentnego wdrażania wymogów w obszarach wskazanych jako deficytowe. Deklaracja rozpoczęcia negocjacji akcesyjnych nie jest bezwarunkowa, sformułowanie zaleceń ma wspomóc i zwiększyć szanse na zainicjowanie kolejnego etapu, jakim będą negocjacje akcesyjne. Konieczność kontynuowania reform i wyeliminowania wskazywanych przez europejskie instytucje uchybień jest warunkiem niezbędnym do rozpoczęcia negocjacji akcesyjnych. Perspektywa rozpoczęcia negocjacji akcesyjnych to zarazem zachęta do kontynuowania reform w kluczowych obszarach i podtrzymanie proeuropejskich postaw albańskiego społeczeństwa.

Perspektywa akcesji Albanii do UE niezależnie od dotychczasowych osiągnięć i postępów tego państwa warunkowana jest wieloma czynnikami. Po pierwsze, dotyczą one gotowości Albanii do kontynuowania zapoczątkowanych reform i wdrażania reguł wynikających z systemu prawnego UE. Mając na uwadze ograniczenia wynikające chociażby ze specyfiki kultury politycznej Albanii, słabo zakorzenionej tradycji demokratycznej, wrażliwości i podatności systemu politycznego na kryzysy, czy też charakter albańskich elit politycznych sfinalizowanie działań akcesyjnych wymaga determinacji i consensusu albańskich aktorów politycznych. Po drugie, istotną rolę odgrywać będą założenia polityki rozszerzeniowej UE, i co istotne, percepcja rozszerzenia UE. Należy mieć na uwadze ujawniane w państwach członkowskich obawy związane z przyłączeniem Albanii do UE. Przede wszystkim zwraca się uwagę, iż Albania jest nie tylko jednym z najuboższych państw Europy, ale również państwem, w którym zasadniczy problem stanowi przestępczość zorganizowana, korupcja czy handel narkotykami, a w dodatku są to państwa rządzone przez elity polityczne, których przywiązanie do rządów prawa i reguł demokracji często bywa kwestionowane (*Kolejny ból głowy dla Unii*). Dodatkowo eksponowanie zagrożeń związanych z międzynarodowym terroryzmem i wskazywanie na potencjalne zagrożenia islamskim terroryzmem płynącym z Albanii jedynie wzmacnia negatywne nastroje w części państw europejskich. Zmęczenie rozszerzeniem i obawy o zdolność nowych państw członkowskich do funkcjonowania w ramach unijnych zasad podsyca sceptycyzm. Liczne kryzysy, których doświadcza ostatnimi czasy UE, inicjują dyskusje o instytucjonalnym wymiarze funkcjonowania Unii. Na tym tle wskazuje się na konieczność dokonania reform w samej UE. Takie stanowisko w kwietniu 2018 roku wyraził prezydent Francji Emmanuel Macron, uznając za przedwczesne sugestie o członkostwie Albanii w UE. Pomimo dostrzegania potrzeby „zakotwiczenia Bałkanów w Europie” postulował, by w procesie integrowania Bałkanów Zachodnich z UE zachować „wielką ostrożność i dyscyplinę” (*W Sofii rozpoczął się szczyt UE–Bałkany Zachodnie*). Po trzecie, w kon-

tekście akcesji Albanii do UE (jak również i pozostałych państw kandydujących) chodzi o wiarygodność UE. Przyznana w 2003 roku perspektywa członkostwa w UE miała swój utylitarny charakter. Wówczas to stanowiła przede wszystkim sposób na zapewnienie bezpieczeństwa i stabilizacji w regionie. Dziś, pomimo wciąż występujących zagrożeń, resentymentów, sporów sąsiedzkich, słabości struktur państwowych, nieugruntowanej demokracji nie chodzi wyłącznie o gwarancję bezpieczeństwa. Po latach zastoju działania na rzecz rozszerzenia przybrały wprawdzie na sile, jednakże nie mogą mieć one jedynie fasadowego, deklaratywnego charakteru. W szczególności w kontekście Brexitu Unia musi potwierdzać swą wartość, przyjęcie kolejnych państw stanowiłoby dowód na siłę przyciągania UE i jej atrakcyjność.

Bibliography

- Abazi E. (2008), *Albania in Europe: Perspectives and Challenges*, "International Relations and Strategic Studies", nr 14.
- Albania Progress Report 2014*, <https://bit.ly/2LNVBJD>
- Babić M. (2012), *Przystąpienie Chorwacji do Unii Europejskiej. Problemy konstytucyjne*, w: *Integracja Bałkanów Zachodniej z Unią Europejską*, red. A. Nowak-Far, Warszawa.
- Babić M. (2014), *Rosja na Bałkanach Zachodnich. Interesy narodowe i wpływy polityczne*, w: *Balkany w XXI wieku. Problemy konsolidacji i integracji*, red. M. Babić, I. Jakimowicz-Ostrowska, Warszawa.
- Balcer A. (2008), *Albania*, w: *Balkany zachodnie a integracja europejska. Perspektywy i implikacje*, Warszawa.
- Biernat A. (2014), *Przystąpienie Albanii do NATO i jego wpływ na bezpieczeństwo w regionie*, w: *Balkany w XXI wieku. Problemy konsolidacji i integracji*, red. M. Babić, I. Jakimowicz-Ostrowska, Warszawa.
- Bogdani M., Loughlin J. (2007), *Albania and the European Union: The Tumultuous Journey Towards integration and accession*, New York.
- Bokajło J. (2008), *Regionalizacja i europeizacja Bałkanów Zachodnich*, w: *Regionalizacja w stosunkach międzynarodowych. Aspekty polityczno-gospodarcze*, red. K. Jędrzejczyk-Kulniak, L. Kwieciński, B. Michalski, E. Stadtmüller, Toruń.
- Bujwid-Kurek E. (2011), *Populizm w państwach Bałkanów Zachodnich*, „Krakowskie Studia Międzynarodowe”, nr 4.
- Commission Staff Working Document Albania 2018*, <https://bit.ly/2LToUBC>.
- Commission Staff Working Paper Albania 2011 Progress Report*, <https://bit.ly/2LCeQ0r>.
- Commission Staff Working Document Albania 2012. Progress Report*, <https://bit.ly/2NUDxSg>.
- Deklaracja z Sofii*, 17 maja 2018 r., http://www.consilium.europa.eu/media/34797/sofia-declaration_pl.pdf.
- Dziak W. (1994), *Albania*, „Europa Środkowo-Wschodnia 1992”, Warszawa.
- Dziak W. (1999), *Albania*, „Europa Środkowo-Wschodnia 1996”, Warszawa.
- Dziak W. (2002), *Albania*, „Europa Środkowo-Wschodnia 2000”, Warszawa.
- Dziak W. (2004), *Albania*, „Europa Środkowo-Wschodnia 2001–2002”, Warszawa.
- Dziak W. (2007), *Albania*, „Europa Środkowo-Wschodnia 2004”, Warszawa.
- Enlargement and Stabilisation and Association Process – Council conclusions*, <http://www.consilium.europa.eu/media/35863/st10555-en18.pdf>.

- Górka-Winter B. (2003), *Polityka zewnętrzna UE wobec Balkanów Zachodnich – wniosek Chorwacji o przystąpienie do UE*, <https://bit.ly/2uYGkTI>.
- Gubryniewicz A. (2009), *Albania, „Europa Środkowo-Wschodnia 2006”*, Warszawa. *Historiku i marrëdhënieve BE-Shqipëri*, <https://bit.ly/2v6Qzp5>.
- Hoffman J. (2005), *Integrating Albania: the Role of the European Union in the Democratization Process*, „Albanian Journal of Politics: 2005”, nr 1.
- Hoxha A. (2010), *Albania, „Europa Środkowo-Wschodnia 2008”*, Warszawa.
- Kolejny ból głowy dla Unii: sześć krajów bałkańskich chce się do niej przyłączyć*, <https://bit.ly/2mV5tu0>.
- Kancelaria Sejmu Biuro Komisji Sejmowych, *Pełny zapis przebiegu posiedzenia Komisji Spraw Zagranicznych z dnia 15 lutego 2012 r.*, <https://bit.ly/2Kj0exy>.
- Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady *Opinia Komisji w sprawie wniosku Albanii o członkostwo w Unii Europejskiej*, <https://bit.ly/2vijkON>.
- Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów *w sprawie polityki rozszerzenia UE w 2016 r.*, <https://bit.ly/2Ly2Blj>.
- Marcinkowska P. (2015), *Unia Europejska a państwa postjugosłowiańskie*, „Studia Europejskie”, nr 2.
- Membership status* (2018), <https://bit.ly/2wB1Cph>.
- Notatka prasowa*, http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-14-523_pl.htm.
- Olszewski P. (2010), *Balkany Zachodnie w polityce Unii Europejskiej*, „Myśl Ekonomiczna i Polityczna”, nr 1.
- Olszewski P., Chojna A. (2017), *Rywalizacja Unii Europejskiej i Rosji na obszarze Balkanów Zachodnich*, „Rocznik Integracji Europejskiej”, nr 11.
- Paruch W. (2014), *Konsolidacja i rywalizacja polityczna na Balkanach*, w: *Balkany w XXI wieku. Problemy konsolidacji i integracji*, red. M. Babić, I. Jakimowicz-Ostrowska, Warszawa.
- Podgórzńska R. (2013), *Polityka zagraniczna Polski wobec obszaru południowobalkańskiego*, Toruń.
- Podgórzńska R. (2015), *Problemy społeczne Balkanów Zachodnich i ich implikacje dla procesu integracji europejskiej*, w: *Społeczne oblicza Europy XXI wieku*, red. B. Koszel, D. J. Mierzejewski, Z. Popławski, Piła.
- Podgórzńska R. (2016), *Implikacje kryzysu migracyjnego dla polityki rozszerzenia UE o Balkany Zachodnie*, w: *Zagrożenia dla integracji europejskiej w XXI wieku*, red. B. Koszel, D. J. Mierzejewski, Z. Popławski, Piła.
- Political relations*, https://eeas.europa.eu/delegations/albania/6953/albania-and-eu_en.
- Posiedzenie Rady Europejskiej (28 czerwca 2018 r.) – Konkluzje*, <https://bit.ly/2LH3KXK>.
- Saczuk A. (2012), *Balkany Zachodnie – stan i perspektywy polityki rozszerzeniowej Unii Europejskiej*, w: *Integracja Balkanów Zachodniej z Unią Europejską*, red. A. Nowak-Far, Warszawa.
- Stabilisation and Association Agreement between the European Communities and their Member States, of the one part, and the Republic of Albania, of the other part*, <https://bit.ly/2LA6HJX>.
- Stolarczyk M. (2016), *Główne przyczyny i przejawy kryzysów w Unii Europejskiej oraz ich implikacje dla dalszego procesu integracji europejskiej*, „Roczniki Nauk Społecznych”, nr 8.
- Szczyt Balkanów Zachodnich w Londynie*, <https://bit.ly/2OveVs3>.
- Szpała M. (2011), *Narasta kryzys polityczny w Albanii*, <https://bit.ly/2Ooeich>.
- Szpała M. (2013), *Centrolewicowy rząd w Albanii – nowe otwarcie?*, <https://bit.ly/2LLBh2s>.
- Szymańska J. (2017), *Strategia Unii Europejskiej wobec kryzysu migracyjnego: priorytety, bariery, efekty*, „Studia BAS”, nr 3.

- Szymański A. (2009), *Teoretyczny metodologiczny aspekt badań nad rozszerzeniem UE*, w: *Teoretyczne i metodologiczne wyzwania badań politologicznych w Polsce*, red. A. Antoszewski, M. Krauz-Mozer, A. Dumała, Lublin.
- Turczyński P. (2014), *Dylematy i perspektywy kolejnych rozszerzeń*, w: *Procesy Integracyjne i dezintegracyjne w Europie*, red. A. Paczeński, M. Klimowicz, Wrocław.
- Ukielski P. (2009), *Albania*, „Europa Środkowo-Wschodnia 2007”, Warszawa.
- Unijna strategia dla Bałkanów Zachodnich wg stanu na 17.04.2018*, <https://bit.ly/2AoACzj>.
- W Sofii rozpoczął się szczyt UE–Bałkany Zachodnie*, <https://bit.ly/2LxfDQ5>.
- Współpraca gospodarcza z Albanią*, <https://bit.ly/2LKZzJU>.
- Żornaczuk T. (2018), *Rozszerzenie UE na Bałkanach: nowa perspektywa wobec starych wyzwań*, <http://www.pism.pl/publikacje/biuletyn/nr-39-1612#>.
- Żornaczuk T., Hebda W. (2013), *Zmiany polityczne w Albanii – nowa jakość w procesie integracji z UE?*, https://www.pism.pl/files/?id_plik=15158.

Streszczenie

Bałkany Zachodnie od lat zajmują istotne miejsce w polityce Unii Europejskiej, która postrzega ten region jako istotny z punktu widzenia bezpieczeństwa europejskiego. Jednym ze sposobów stabilizacji i umacniania pokoju w regionie jest jego zbliżenie ze strukturami unijnej współpracy. Proces ten jest determinowany różnorodnymi czynnikami natury politycznej, społecznej, gospodarczej, kulturowej. W artykule uwaga została skoncentrowana na analizie determinantów procesu zbliżenia Albanii z UE, określeniu perspektyw jej akcesji do Unii, oraz wyartykułowaniu korzyści płynących z poszerzenia UE o państwa Bałkanów Zachodnich. Dodatkowo zwraca się uwagę na możliwe implikacje akcesji Albanii z perspektywy bezpieczeństwa UE.

Słowa kluczowe: Albania, Unia Europejska, Bałkany Zachodnie, polityka rozszerzenia UE

Albania in the EU integration process – state and prospects of accession

Summary

The Western Balkans has for years been an important player in the policy of the European Union, which sees the region as an important region for European security. One way to stabilise and consolidate peace in the region is to bring it closer to EU cooperation structures. This process is determined by various political, social, economic and cultural factors. The article focuses on the analysis of the determinants of the process of bringing Albania closer to the EU, defining the prospects for its accession to the EU, and articulating the benefits of EU enlargement to include the countries of the Western Balkans. In addition, attention is drawn to the possible implications of Albania's accession from an EU security perspective.

Key words: Albania, European Union, Western Balkans, EU enlargement policy

MONIKA SZYNOL

Uniwersytet Śląski w Katowicach
ORCID: 0000-0003-4811-6304

DOI : 10.14746/rie.2018.12.15

The EU perspective not for Sarajevo? Bosnia and Herzegovina's integration with the European Union: opportunities, challenges and perspectives

In 2018 the European Union (EU) – presenting a new strategy for the enlargement policy, organizing the official summit of the state leaders and devoting to potential accessions the meeting of the Council – recalled that the future of the Western Balkans lies in the EU. The vision of an “European (Union) future” was announced to the Balkan countries fifteen years earlier, in 2003, when they were recognized as potential candidates for membership in the EU. According to the Article 49 of the *Treaty on European Union*, “Any European State which respects the values referred to in Article 2¹ and is committed to promoting them may apply to become a member of the Union” (*Treaty on European Union*, article 49).

At the end of the second decade of the 21st century, the Balkan countries are at various stages of their integration with the European Union. One of them – Croatia – joined the EU in 2013. Some were granted candidate statuses (Albania, the former Yugoslav Republic of Macedonia, Montenegro and Serbia) and started accession negotiations (Montenegro and Serbia). Others – Bosnia and Herzegovina (BiH) and Kosovo – are still considered as potential candidates. Nevertheless, in 2016 Sarajevo decided to apply for membership in the European Union.

Therefore, the main aim of this article is to analyze the possibility of joining the European Union by Bosnia and Herzegovina. It is necessary to identify – even if chosen – opportunities and challenges, perspectives and barriers (above all, on the political and economic level) on the path to further integration of Sarajevo with Brussels. The background to these considerations must be the European Union's policy towards the Western Balkans region, which lost its dynamics with the beginning of the second decade of the 21st century, and is trying to retrieve it for various reasons nowadays. Will Bosnia and Herzegovina benefit from the intensification of the EU's enlargement policy?

Context: the European perspective of the Western Balkans

The European Union, which did not show its effectiveness in solving the armed conflict in the Balkans in the last decade of the 20th century, as a compensation for the

¹ Article 2: “The Union is founded on the values of respect for human dignity, freedom, democracy, quality, the rule of law and respect for human rights, including the rights of persons belonging to minorities. These values are common to the Member States in a society in which pluralism, non-discrimination, tolerance, justice, solidarity and equality between women and men prevail” (*Treaty on European Union*, article 2).

countries of the Peninsula, decided to become more involved in the process of stabilization and development of the region. The European Council in 1995 welcomed the signing of the Dayton agreement, ending the war in the former Yugoslavia, at the same time declaring its determination to support the implementation of the agreement (*Presidency Conclusions*, December 1995). Soon (in February 1996) the EU decided to apply to the countries of the Western Balkans the so-called regional approach, that did not differentiate the EU's policy towards particular countries in that area, and which emphasized the improvement and strengthening of political, economic and social relations between them (Petričušić, 2005, p. 5). In subsequent years, the EU institutions focused primarily on expressing satisfaction with the progress achieved by the Balkan states on their way to stabilization, alternately showing their concerns about the slow pace of changes, while at the same time declaring support for the initiated reforms (*Presidency Conclusions*, June 1996; *Presidency Conclusions*, June 1997; *Presidency Conclusions*, December 1998).

In the face of low effectiveness of the yet carried out activities (mainly in the form of regularly presented declarations, but also humanitarian aid and development cooperation), the impetus for the actual contribution in strengthening peace, stability and prosperity, as well as strengthening cooperation between the Balkan states, was to come in 1999. The European Council confirmed then “the readiness of the European Union to draw the countries of this region closer to the prospect of full integration into its structures” (*Presidency Conclusions*, June 1999). For this purpose the EU initiated, on 10 June 1999, the Stability Pact for South-Eastern Europe (SPSEE) (Hombach, 2000, *passim*) and, next, the Stabilisation and Association Process (SAP), which modified the regional approach to the Balkan states. More emphasis was put on the internal situation of individual countries. Their participation in the process and the level of its advancement resulted in greater incentives for interested countries, including financial ones (Schenker, 2008, p. 17).

The reality of the membership perspective was confirmed at the next summits of the European Council, for example in Lisbon (March 2000), Santa Maria de Feira (June 2000), or at the EU – Western Balkans summit in Zagreb (November 2000). During that meeting the CARDS program was launched, for technical and financial assistance of the reconstruction, development and stabilization. For the years 2000–2006 4.65 billion EUR was allocated under this instrument. In 2007 the CARDS program was replaced by the Instrument for Pre-Accession Assistance (IPA), assuming support at the level of 11.5 billion EUR in 2007–2013 and 11.7 billion EUR in 2014–2020 (*Instrument*).

In 2003, during the March summit of the European Council, it was clearly stated that, “the future of the Western Balkans lies in the European Union” (*Presidency Conclusions*, March 2003). In June the Council emphasized its “determination to fully and effectively support the European perspective of the Western Balkan countries, which will become an integral part of the EU, once they meet the established criteria” (*Presidency Conclusions*, June 2003). Moreover, the Thessaloniki Agenda for the Western Balkans was approved. The purpose was to further strengthen the privileged relations of the EU and the Balkan states, and to enrich the framework for the European course of these countries, up to their future accession (without specifying the dates of accession). The Agenda mentioned the upcoming historic enlargement of the

EU to the countries of the Central and Eastern Europe and indicated that this event should become an inspiration for the countries of the Western Balkans. Nonetheless, the document remarked that the pace of the integration with the EU depends only on themselves (*EU – Western Balkans Summit*). One of the tools to intensify the stabilization and association process, identified in the Thessaloniki Agenda, was the European Partnership (covering Albania, Bosnia and Herzegovina, the former Yugoslav Republic of Macedonia, Croatia, Montenegro and Serbia and Kosovo) (Council Regulation, (EC) No. 533/2004).

In the following years, satisfaction was expressed with the progress made by the Balkan countries in the stabilization and association process and in their adjustment efforts aimed at reaching the EU standards. Declarations about the “European future” of the region were repeated, for example, at the EU – Western Balkans summit held in March 2006 in Salzburg (*Salzburg EU/Western Balkans*) or during the ministerial meeting which took place in Sarajevo in June 2010 (*EU to reaffirm*).

Nevertheless, since the beginning of the second decade of the 21st century, the enlargement policy towards the Western Balkans has been constantly giving way to topics that were more important for the Member States. Internal reforms, the economic and financial situation (along with reacting to the global economic crisis and the crisis in the euro area), the refugee-migration crisis, the fight against terrorism, Brexit – the biggest attention was paid to these issues in the public debate.² It also, on the one hand, affected the ability of the European Union to absorb new members and, on the other hand, weakened the attractiveness of membership in the organization. Especially since Jean-Claude Juncker, taking over the office of the President of the European Commission in 2014, clearly stated, “The EU needs to take a break from enlargement so that we can consolidate what has been achieved among 28. This is why, under my Presidency of the Commission, ongoing negotiation will continue, and notably the Western Balkans need to keep a European perspective, but no further enlargement will take place over the next five years” (Juncker, 2014, p. 12).

So far, the European perspective of the Western Balkans did come true only for Croatia which became the 28th Member State of the European Union on 1 July 2013. One of the most important implications of Croatia’s accession has been the continuation (though not very dynamic) of the Balkan direction in the EU’s enlargement policy (Górecki, 2016, p. 190), which may strengthen Zagreb’s position as a link between the Union and the region (Żornaczuk, 2013, pp. 1–2). Mainly, because other Balkan countries also taken up the integration challenge. The former Yugoslav Republic of Macedonia received the candidate country status on 16 December 2005, Montenegro on 17 December 2010, Serbia on 1 March 2012 and Albania on 27 June 2014. Moreover, Montenegro and Serbia are already conducting accession negotiations. In addi-

² More information about the EU’s crises and their consequences: Stolarczyk M. (2012), *Implikacje kryzysu Unii Europejskiej dla dalszego procesu integracji*, “Krakowskie Studia Międzynarodowe,” no. 3; *Kryzysy w procesie integracji europejskiej i sposoby ich przewycięzania* (2015), eds. K. A. Wojtaszczyk, J. Nadolska, Warszawa; Fiszer J. M. (2015), *Kryzys integracji europejskiej czy kryzys Unii Europejskiej? Przesłanki i skutki*, “Przegląd Europejski,” no. 3 (37); Stolarczyk M. (2016), *Główne przyczyny i przejawy kryzysów w Unii Europejskiej oraz ich implikacje dla dalszego procesu integracji europejskiej*, “Roczniki Nauk Społecznych,” t. 8 (44), no. 3.

tion, two countries are still considered as potential candidates for membership in the European Union: Kosovo (cooperating with the EU, *inter alia*, under the Stabilization and Association Process) and Bosnia and Herzegovina which decided to submit an accession application in 2016 (*Enlargement*).

Notwithstanding, attention should be paid to the fact that the enlargement issue was again raised by the European Union at the end of the second decade of the 21st century. On 6 February 2018 a new document was presented: *A credible enlargement perspective for and enhanced EU engagement with the Western Balkans*. Thus, it was recalled that a credible prospect of enlargement requires credible efforts and reform in the Western Balkans along with the European Union's support (European Commission, COM (2018) 65). It was highlighted that, "the future of the region as an integral part of the EU is in the Union's very own political, security and economic interest. The EU's enlargement policy is part and parcel of the larger strategy to strengthen the Union by 2025" (Ibidem). The document also set out six flagship initiatives to be implemented in 2018–2020, regarding: the rule of law, security and migration, socio-economic development, transport and energy connectivity, the Digital Agenda and reconciliation and good neighbourly relations. They are considered as "new prospects for resolving old challenges" (Żornaczuk, 2018, pp. 1–2).

What is more, in May 2018 in Sofia – for the first time since 2003 – the official summit EU – Western Balkans was organized. The new dynamics in the enlargement policy (also confirmed by the relevant conclusions adopted by the Council on 26 June 2018) may have at least several reasons. First one: the ineffectiveness of previous activities and the increase of the Euroscepticism in the Balkan countries, as a consequence of the too distant prospect of membership. Secondly, the need to achieve (despite numerous conflicts and crises) any success in the EU's policy. An last but not least – in the face of the EU's passivity – Russia, Turkey and China have strengthened their influences in that area (*Western Balkans to 2025*).

Bosnia and Herzegovina in perception of the European Union

Since the recognition of Bosnia and Herzegovina as a potential candidate country for the membership in the European Union (in 2003), both sides have signed a number of agreements and arrangements regulating bilateral cooperation. In 2004 the country was covered by the European Partnership (verified in 2006 and 2008) On 25 November 2005 the Stabilisation and Association Agreement was launched, which was signed on 16 June 2008 with the trade and trade-related issues agreement (that part of the deal entered into force on 1 July 2008). However, the proper agreement entered into force on 1 June 2015.

On 18 September 2007 visa facilitation and readmission agreements were signed, which entered into force at the beginning of 2008. In addition, from 15 December 2010 citizens of Bosnia and Herzegovina who have biometric passports can visa-free travel within the Schengen area.

Moreover, on 27 June 2012 both sides started the High-Level Dialogue on the Accession Process. That, among others, contributed to submitting by Bosnia and Herze-

govina on 15 February 2016 an application for membership in the European Union. On 20 September 2016 the European Council asked the European Commission to give its opinion on this application. On 9 December 2016 the country received an appropriate questionnaire from the Commission, which – together with the responses – was returned in February 2018 (*Enlargement – Bosnia and Herzegovina*).

While awaiting for the European Commission's *avis* regarding the application, it is worth paying attention to the issues raised by the Commission in its regular (annual) reports on the progress of Bosnia and Herzegovina towards fulfilling the Copenhagen criteria (political criterion – stability of institutions guaranteeing democracy, the rule of law, respect for human rights, respect and protect of national minorities; economic criterion – functioning market economy, ability to cope with market competition within the EU; legal criterion – ability to accept and fulfil obligations resulting from membership, striving to achieve political, economic and monetary goals of integration) (*Presidency Conclusions*, June 1993). Numerous reservations were raised in almost every field that was covered by the analysis.

The first of the reports, presented in 2011, highlighted primarily the limited progress in implementing the European Partnership priorities, which required the implementation of measures to achieve more functional and sustainable institutional structures, as well as respect for human rights and fundamental freedoms, including harmonization of the constitution with the European Convention on Human Rights. Moreover, it pointed out: the existence of a long-term process of establishing legislative and executive power and the lack of government at the state level which diminish law-making capacity; lack of a common political vision of the directions of the state's development; slow reforms in the field of public administration and fragmentation as well as politicization of the civil service; little progress in the judiciary reforms; lack of effectiveness of anti-corruption activities; little progress in improving the enforcement of international human rights legislation and the need to reform the prison system (European Commission, SEC (2011) 1206). Similar issues were noted in the following years: through the fragmentation of power, political consensus about its functioning (also at the local level) has still not been achieved. The Commission noted, in addition, an imbalance in the protection of rights – economic and social rights are respected, labour rights should be strengthened, but minority discrimination is widespread, although the minorities are protected better (European Commission, COM (2012) 600; European Commission, COM (2013) 700).

Regarding to the economic criterion, in 2011 firstly noted was the frailty of the consensus about the foundations of the country's economic and fiscal policy. Furthermore, the economic weakness of Bosnia and Herzegovina was mentioned, manifesting itself in unfavourable macroeconomic results of the country, rising inflation, poor condition of the labour market, high level of unemployment or the existence of an unfavourable business environment (low rule of law, corruption). The ability to cope with the competition on the EU market was undermined, but the high level of trade integration between Bosnia and Herzegovina and the European Union was noted (European Commission, SEC (2011) 1206). Also in the following years insufficient progress was made to meet the economic criteria, especially in the scope of functioning of the free market economy. Coping with the competition forces of the EU market (in the long-term)

would be possible for the country only after determined economic reforms (European Commission, COM (2012) 600; European Commission, COM (2013) 700).

Numerous inconsistencies and maladaptation were mentioned in 2011 also in relation to the fulfilment of the legal criterion (European Commission, SEC (2011) 1206). It was further emphasized that due to the lack of political support for the European perspective of Bosnia and Herzegovina there was a very limited progress in terms of alignment with the EU law and the EU standards. Discrepancies have arisen particularly in the areas of veterinary policy and food safety policy, competition, public procurement, energy, the environment and climate change, transport, employment, and social policy (European Commission, COM (2012) 600; European Commission, COM (2013) 700).

These problems were also noted in 2014 (European Commission, COM (2014) 700), 2015 (European Commission, SWD (2015) 214) and 2016 (European Commission, SWD (2016) 365). The last of the regular reports was published in 2018.

Once again, the report pointed out many weaknesses of the political and economic situation in Bosnia and Herzegovina and the maladjustment of its legislation to the EU law. The Commission's remarks mainly concerned:

- the impossibility to achieve a political consensus by the state (the Presidency, the Council of Ministers) about both foreign policy and internal affairs;
- small progress in implementing the public administration reform; further fragmentation of civil services increases the risk of politicization;
- little progress in implementing the judiciary reform;
- little progress in the implementation of anti-corruption and organized crime legislation;
- some progress in the protection of human rights and minority issues; however, further efforts are needed in the area of freedom of expression, especially in the face of political pressure and intimidation of journalists, including verbal and physical attacks; ineffective implementation of the law on prevention and protection against gender-based violence;
- some progress in terms of economic development and competitiveness, but the state is still in the early stages of creating a functioning market economy;
- some progress in improving the situation of the business environment and strengthening the financial sector; however, there is still a weak rule of law, divided and inefficient public administration, a serious imbalance in the labour market, as well as a weak education system that does not support the investment climate; great importance of the informal economy;
- some progress towards achieving the capacity to cope with the competitive pressure and market forces in the European Union; nevertheless: small expenditures are incurred for education, research and development; visible underinvestment of human capital, deficits in the field of transport and energy infrastructure; low rate of structural adjustments (European Commission, SWD (2018) 155).

Therefore, it can be stated that the position of Bosnia and Herzegovina in the reports prepared by the European Commission is not particularly favourable. Meanwhile, the opinion issued by that EU institution (avis) may set the direction for the further integration of the state with the European Union (the Commission's recom-

mentations are usually taken into account by the European Council, giving the status of a candidate country, although not necessarily when the case concerns starting the accession negotiations).

Nonetheless, it is worth noting that a very general and extensive approach to the Copenhagen criteria (which level of fulfilment shapes the Commission's *avis*) makes it impossible to interpret them unequivocally. The European Council did not develop precise indicators, by which the criteria would be verified. On the one hand, this may cause a threat of delaying the beginning of the accession procedure by the European Union, while on the other hand – it gives Bosnia and Herzegovina a chance that the state's application will not be rejected.

Integration of Bosnia and Herzegovina with the European Union: opportunities and challenges. Selected issues

Bosnia and Herzegovina remains the state with the most complicated structure of the system and political situation in the Western Balkans – the goal of the agreement developed in Dayton in 1995 was to create a framework in which three ethnic and political communities (Bosnians, Croats and Serbs), previously fighting in a civil war, could operate seamlessly as a state (Gavrić, Banović, Barreiro, 2013, pp. 16–17). Under this agreement Bosnia and Herzegovina functions as an union of two entities: the Republika Srpska and, the Bosnian and Croatian, Federation of Bosnia and Herzegovina, which are subordinated to a centralized government with limited competences (Bojkov, 2003, pp. 42–43). In 2000 the Brčko District, which is directly subordinated to the central power, was also separated, being the third component of the federation, though without taking this fact into account by the constitution.

The aim of the agreement prepared in 1995 by the presidents of Bosnia and Herzegovina, Serbia and Croatia, under the auspices of the international community, was (in the face of the ongoing war) primarily preserving Bosnia and Herzegovina as a state. Dayton agreement imposed the constitution of Bosnia and Herzegovina, creating weak central institutions and two units. Established constitutional order, institutionalizing the multiethnicity of the state and leaving to its parts a lot of autonomy (although the constitution itself does not specify the competences of entities; *Constitution of Bosnia and Herzegovina*) is a subject of constant criticism and enables articulating further independence aspirations of particular groups (Eralp, 2012, pp. 31–37). Nevertheless, it remains nearly unchanged (Muš, 2013, pp. 91–96).

Multiethnicity and equality of all communities at the highest level mean for instance holding the office of the head of the state by a collegial body. A number of specific provision have been introduced to functioning of the Parliamentary Assembly, also the constitutional court is not lacking of originality (Krysieniel, 2014, pp. 48–51). However, it should be noted that the main consequence of the constitutional provisions for the political system of Bosnia and Herzegovina is the occurrence of many elements, which are called directly dysfunctional. Krzysztof Krysieniel mentions among them, “a) creating two units (*entities*) with different territorial and administrative structures [...]; b) converting Bosnia and Herzegovina into a semi-protectorate through

establishing an institution of the High Representative of the International Community [...]; c) no decision concerning the territorial affiliation of the strategically located city of Brčko [...]; d) weak central authorities, resulting in, for example, difficulties with unification of the army and police services, border control, the introduction of the single currency, and even passports; e) differences in the political system of Republika Srpska and the Federation which lead to discrimination on the basis of nationality, religion, and even education or economics; f) an extremely complicated way of making decisions” (Krysieniel, 2010, pp. 167–168).

Solutions aiming at enabling the functioning of the state, in practice lead to the paralysis of the political process – an extensive institutional system (also at the component level of the country) provides many opportunities for blocking political initiatives (Stanisławski, Szpala, 2009, pp. 27–30) or developing corruption. In the *Corruption Perceptions Index 2017* Bosnia and Herzegovina was classified on the 91st position – only the former Yugoslav Republic of Macedonia was ranked below as an European country, on the 107th place (*Corruption Perceptions Index*). According to estimates from 2014, 22.9% of adult citizens were urged to give a bribe, from whom 15.9% succumbed that pressure (*Anti-Corruption*).

The main factor that blocks the integration of Bosnia and Herzegovina with the European Union is therefore the political situation of that country. Wojciech Stanisławski and Marta Szpala, analysing the sources of the crisis in contemporary Bosnia and Herzegovina, pointed out several basic causes of the “Bosnian chaos.” First of all, that country still has not dealt with the legacy of the civil war in 1992–1995, the free market modernization of the economy and the democratization of the state. Moreover, the political elites do not seek to overcome conflicts, but to preserve them. Secondly, there are fundamental differences between the Bosnian and Serbian political forces in understanding the national interest. As the third reason analysts point out the contradiction in the activities of the international community, which – on the one hand – strives to establish a post-war order in the state and – on the other hand – recognizes the right to subjectivity of nations living in it (Stanisławski, Szpala, 2009, pp. 5–7). However, the researchers suggest that, “it seems highly probable that the international community (including the EU in the first place) will be given the ungrateful role of the stabilizer, which is not ready to impose complex political solutions for the conflicted political elites of BiH, but was forced to take responsibility for the inability to independent functioning of the area” (Ibidem). The fact is that EU activities are a permanent element of the region’s stabilization system and “the Western Balkan countries represent a special challenge for the EU and require its continued commitment, both political and financial, to work towards political and economic stability and to support the process of system transformation in the region” (*Balkany Zachodnie*).

Ethnic division and political rivalry within individual communities are also associated with diverse concepts of functioning of the state in general: the Bosnian elites are mainly in favour of the “unitarist” concept (full unification of Bosnia and Herzegovina), while the Serbian elites promote the federalist vision of the country and maintaining a wide autonomy for the Serbian part (Stanisławski, 2008, p. 42). Regularly returning are the proposals to divide the country (Sarajlic-Maglic, 2011, p. 54) and

distribute it to other entities.³ The strong and so far unresolved political conflict is seen by the citizens as the corruption and ineffectiveness of the political class playing only inter-ethnic animosities. Combined with the difficult economic situation, it led to the largest since the end of the civil war demonstrations at the beginning of the 2014 (Dzidic, 2014). The state's inability to cope with the effects of the flood that appeared in the Western Balkans in May 2014 did not reduce the public frustration (Jukic, 2014).

Despite the fact that integration with the European Union is finally perceived as a priority for the authorities of Bosnia and Herzegovina (it was possible to work out a relative political consensus which can be proved by applying for the EU membership), the accession process itself is interwoven with fundamental problems related to the discrepancy vision of the future of the state and the progressive erosion of its institutions (Babić, 2011, p. 132).

The failure of the institutional system which is functioning in Bosnia and Herzegovina confirms that in the long term tensions may become a challenge for the international community, mainly for the European Union from which a greater degree of determination in imposing specific legal, systemic and administrative solutions will be required (especially because the risk of stopping the integration process does not change the proceeding of the political elites) (Stanisławski, 2008, pp. 48–49). However, the EU actions for the domestic dialogue on constitutional reforms and a clear indication that the cooperation of the country's authorities in the field of democratization will strengthen the prospect of rapprochement with the EU, should be continued (Joniewicz, Żornaczuk, 2012, pp. 1–2).

It could be also valuable to hold a referendum among the citizens of Bosnia and Herzegovina, which would express the public opinion on the issue of the integration of the state with the European Union. Recognition of integration as the overriding goal of the whole country's society may additionally serve as one of the most effective forms of pressure on the ruling elite (Babić, 2011, p. 154). Especially because in 2010 the 88.2% of the citizens of the country were supporters of Bosnia and Herzegovina's membership in the EU (*88.2% of the citizens*). However, the low level of advancement of the integration caused the decline in favour towards state's accession (*Balkan Barometer 2017*), although the European Union is still perceived as a recipe for many problems affecting the country (*Public Opinion Poll Results*).

Considering such fundamental issues – concerning even the shape of the state – it is difficult to expect that specific requirements resulting from the political Copenhagen criterion will be met. However, it should be noted that in the case of the Balkan states the European Union – in assessing the progress made by candidate and potential candidate countries – also takes into account the cooperation with the International Criminal Tribunal for the former Yugoslavia and the advancement of regional cooperation. Bosnia and Herzegovina achieves acceptable results in both these fields according to the European Commission. In 2011 the Commission stated that the country's work with the ICTY was satisfactory (a number of important steps were taken to trial the war crimes) and that the state “continued to participate actively in regional cooperation and to maintain good neighbourly relations” (although further, determined actions

³ These proposals relate to the concept of division of the state promoted in early 1990s by the Croatian President, Franjo Tuđman. More information: P. Żurek (2011), *Bośnia i Hercegowina w wizji politycznej Franjo Tuđmana*, in: *Bośnia i Hercegowina 15 lat po Dayton. Przeszłość – teraźniejszość – perspektywy*, eds. P. Chmielewski, S. L. Szczesio, Łódź.

were necessary in some cases, for example related to borders) (European Commission, SEC (2011) 1206, p. 23). The bilateral relations of Bosnia and Herzegovina with the majority of countries in the region in 2018 were similarly assessed. However, there are doubts about whether the inter-Balkan relations are indeed stable, or they are merely an ostensible success of the European Union in that area (Szpala, 2011).

Furthermore, in the reports on Bosnia and Herzegovina the European Commission regularly draws attention to the country's insufficient compliance of the requirements included in the economical Copenhagen criteria. Deficits in the functioning of the free market reduce (unless they completely undermine) also the state's ability to cope with competitive pressure and market forces in the European Union.

Other analysts also pay attention to similar issues. The economy of the state is recognized not only on the scale of the EU, but also on the world scale as an uncompetitive. In *The Global Competitiveness Index 2017–2018* Bosnia and Herzegovina was ranked on the 103rd position (*The Global Competitiveness Report*). Innovations also are not included in the specificity of the country – *The Global Innovation Index 2017* placed Sarajevo on the 86th place (*The Global Innovation Index*). Unfavourable role in improving that situation play for example inefficient government bureaucracy, corruption, instability of governments and policies, tax regulations, access to financing or inadequate education of the workforce, considered as the main obstacles to business operations (*Bosnia and Herzegovina. Key Indicators*).

The economic weakness of Bosnia and Herzegovina (especially in comparison to the EU Member States) represents the GDP *per capita* index, measured by the purchasing power parity of residents. It needs to be highlighted that this factor, among others, affects on the amount of funds allocated for particular countries in the EU budget under the cohesion policy.

In 2010 that country reached only 29% of the EU average in this category, while in 2017 it was 32%. This is a result that is incomparable to that achieved annually by Luxembourg and also significantly lower than the result of Bulgaria which is the least developed Member State of the European Union. Bosnia and Herzegovina in this measure slightly lags behind the other candidate countries. However, it may be a chance for Sarajevo that Albania, which has recorded weaker results, in 2014 was granted the status of a candidate country.

Table 1

GDP per capita (PPS, %) in 2010–2017 in the European Union and Balkan candidate and potential candidate countries

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
UE-28	100	100	100	100	100	100	100	100
LU	257	265	260	261	270	267	257	253
BG	44	45	46	46	47	47	49	49
ME	41	42	39	41	41	42	45	46
XS	36	37	37	38	37	36	37	37
MH	34	34	34	35	36	36	37	37
BA	29	30	30	30	30	30	31	32
AL	29	29	30	29	30	29	29	29

Data source: Eurostat, *GDP per capita in PPS*, Ec.europa.eu, <http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&pcode=tec00114&plugin=1>, 30.06.2018.

At the same time it is worth noting that Bosnia and Herzegovina in the second decade of the 21st century achieves relatively good macroeconomic results. In terms of inflation, public debt or budget deficit, its results are frequently better than results of the other EU Member States.

However, attention should be paid to several issues. Relative macroeconomic balance (both in terms of fiscal and monetary policy) is the basic condition for the state to receive external financing. Bosnia and Herzegovina whereas is eager to use, among others, the credit lines and financial support from the International Monetary Fund. For example: in 2016 the country received from the IMF, under the Extended Fund Facility, 555.3 million EUR (for three years) to implement the structural reform program, improve fiscal policy and strengthen the financial sector (*IMF Executive Board Approves*). The funds were directed primarily at the following activities: improving the functioning of the business environment in order to create jobs in the private sector and increase the growth potential; ensuring fiscal stability and improving the quality of government spending as well as securing financial stability, and reviving bank loans. In addition, “an important cross-cutting theme in the program are measures that strengthen the single economic space of BiH, in accordance with the constitutional setup and competencies of respective institutions” (*Bosnia and Herzegovina*). Tranches are unlocked after realizing the program’s objectives (*IMF discusses unlocking loans*) and these are possible – especially in the case of Sarajevo – only after reaching a political consensus. The experience of that country (e.g. in relation to difficulties with forming the government at the beginning of the second decade of the 21st century) indicates that, “politicians in BiH are able to reach a compromise only in the case of a direct threat of collapse of the state finances. This will probably be used during granting BiH financial aid by the EU or the IMF – one should therefore expect it to be strictly conditioned by the introduction of economic and systemic reforms” (Szpala, 2012).

The relatively stable economic situation of the state, reflected by the basic macroeconomic results, being a derivative and a requirement of international institutions financing reforms in Sarajevo, can not, however, obscure the real problems that the economy of Bosnia and Herzegovina must face. The basic one, which also resonates on the social situation of the country, is the high unemployment rate – much higher than the EU average and the results of the particular Member States which are the most favourable in this category (Austria, Germany, the Czech Republic). Nevertheless, comparable with the countries that were most severely affected by the economic crisis (Spain, Greece).

Table 2

Unemployment rate (%) in 2010–2017 in the European Union and Bosnia and Herzegovina

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
UE-28	9,6	9,7	10,5	10,9	10,2	9,4	8,6	7,6
Best result	4,6	4,6	4,9	5,2	5,0	4,6	4,0	2,9
	(AT)	(AT)	(AT)	(DE)	(DE)	(DE)	(CZ)	(CZ)
Worst result	19,9	21,4	24,8	27,5	26,5	24,9	23,6	21,5
	(ES)	(ES)	(ES)	(GR)	(GR)	(GR)	(GR)	(GR)
BA	27,2	27,6	28,0	27,4	27,5	26,2	25,0	b/d

Data source: Eurostat, *Total unemployment rate (%)*, Ec.europa.eu, <http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&pcode=tps00203&plugin=1>, 30.06.2018; The World Bank, *Unemployment, total (% of total labor force) (national estimate)*, Data.worldbank.org, https://data.worldbank.org/indicator/SL.UEM.TOTL.NE.ZS?locations=BA&name_desc=false, 30.06.2018.

Nonetheless, it is difficult to define the credibility of this data in relation to Bosnia and Herzegovina. Especially considering the estimates that even 1/3 of the country's GDP may be additionally generated by the informal economy (Medina, Schneider, 2018, p. 69), in which up to 37% of employees with other legal sources of income can be involved (*Hidden Economy*, 2016, p. 4). It is practically impossible to calculate what percentage of Bosnia and Herzegovina's citizens actually (from not only employed, but also the unemployed) drives the "shadow economy" income. Moreover, the political, economic and social situation of the country is conducive to the functioning of organized crime, intensified during the war in the last decade of the 20th century and still remaining a major problem in the second decade of the 21st century (Brady, 2012, pp. 16–23). However, in this context, Bosnia and Herzegovina is similar to other countries of the Balkan region (Stojarova, 2007, p. 98).

Taking that into account, as well as the significant disproportions in the level of the economic development of Bosnia and Herzegovina and the EU Member States, the biggest doubts concern whether this organization is able – in the second decade of the 21st century – to generate further deposits of (financial) solidarity (Molendowski, 2012, p. 38). On the one hand, the Union has the mission to support the well-being of its peoples and "the economic, social and territorial cohesion and solidarity between the Member States" (*Treaty on European Union*, article 3). It also feels responsible for moderate stabilization of the situation in its environment – thanks to that Sarajevo already received 412 million EUR in 2001–2006 under the CARDS program, 656 million EUR in 2007–2013 under the IPA initiative and 167 million EUR in 2014–2017 from IPA II (excluding funds for cross-border activities) (*Bosnia and Herzegovina – financial assistance*).

On the other hand, more and more intense discussion about the EU budget, polarization of opinions about the cohesion policy or common agricultural policy, internal division into members of the euro zone and countries outside of it, controversies about the distribution of funds between members of the "old" and the "new" Union and development disparities between the countries of the Western Europe and Central and Eastern Europe confirm, that the organization should focus on the consumption of previous enlargements and the elimination of existing differences. In the face of numerous internal conflicts and crisis (also with the financial background) among the Member States, enlargement policy is not a priority for the Union. The priority should be to strengthen, also weakened, the EU solidarity,⁴ what is being recalled by the part of the European leaders and the leaders of the various EU institutions.

Summary: the EU perspective not for Bosnia and Herzegovina?

As it was previously mentioned, the 2018 strategy indicated that enlargement policy is one of the ways of strengthening the European Union by year 2025. It added

⁴ Read more: A. Raspotnik, M. Jacob, L. Ventura (2012), *The issue of solidarity in the European Union*, "TEPSA Brief," 8.08.2012; *Solidarity in the European Union: Challenges and Perspectives* (2017), ed. A. Giannakopoulos, "Research Paper," no. 9, The S. Daniel Abraham Center for International and Regional Studies, July; *Solidarity in Europe. Citizens' Responses in Times of Crisis* (2018), eds. Ch. Lahusen, M. T. Grasso, Cham.

that “with strong political will, delivery of real and sustained reforms, and definitive solutions to disputes with neighbours, Serbia and Montenegro could potentially be ready for membership by this date,” but “accession is and will remain a merit-based process fully dependent on the objective progress achieved by each country” (European Commission, COM (2018) 65, p. 17). Can Bosnia and Herzegovina also take advantage from intensifying the EU enlargement policy? The strategy only emphasises that, “with sustained effort and engagement, Bosnia and Herzegovina could become a candidate for accession” (Ibidem, p. 7). These (rather general) declarations can again be seen as maintaining the “European perspective” for the Western Balkans, which has been already put in a time frame for two countries. That is a novelty in the European Union’s policy towards the region, which may be the premise for strengthening motivation and commitment to the implementation of adjustment processes by both sides, the Balkan states as well as the EU.

In relation to Bosnia and Herzegovina, it should be emphasized that the difficult political, economic and social situation still implies a low level of fulfilment of the Copenhagen criteria. In June 2018 the Council of the European Union underlined that, “the Council welcomes the adoption of some EU-oriented reforms in Bosnia and Herzegovina” (Council of the European Union, 2018, p. 20) and that, “the Council further reiterates its unequivocal commitment to Bosnia and Herzegovina’s EU perspective as a single, united and sovereign country” (Ibidem, p. 22). However, the Council also revealed many problems of this state (the Council “encourages all authorities and political forces in Bosnia and Herzegovina to overcome divisive rhetoric rooted in the past, to end the glorification of convicted war criminals as well as to actively promote reconciliation”) (Ibidem) and pointed out numerous deficits in its functioning (“the Council notes with concern that divisive rhetoric and pre-electoral campaigning have significantly slowed down the pace of reforms, particularly as regard the Reform Agenda”) (Ibidem, p. 20). Shortcomings have been reported in relation to (*inter alia*) socio-economic reforms, the rule of law, anti-corruption and organized crime fight, combating radicalization and terrorism, the functioning of public administration, protection of freedom of expression and building independent media, electoral law provisions, hostile business environment, lack of common economic space, fragmented regulatory environment, and imbalances in the labour market (Ibidem, pp. 21–23).

Nevertheless, despite these weaknesses, it is worth the risk to state – taking into account the experience of other Balkan countries – that Bosnia and Herzegovina will soon be granted the status of the EU candidate country, which obviously will not guarantee accession in the foreseeable future. This status (as a confirmation of the relatively high level of advancement on the European integration for a country staying outside the organization) may, for the conflicted Bosnian political forces, motivate and justify reforms and become an ultimate platform for cooperation. It seems that, “in the face of internal contradictions, the lack of shared vision of the state and a full willingness to cooperate between constitutive nations, Bosnia and Herzegovina has a chance to survive only when it becomes a part of a larger, supranational organism – the European Union” (Krysieniel, 2011, p. 478). However, any further steps on the road to full integration will require the state’s maturity (coherence) in perceiving the national

interest, what is still difficult at the end of the second decade of the 21st century – after more than twenty years after the constitution of the Daytonian order.

Bibliography

- 88.2% of the citizens suport the EU membership of Bosnia and Herzegovina, 28.03.2011, Dei.gov.ba, http://www.dei.gov.ba/dei/media_servis/vijesti/default.aspx?id=7334&langTag=en-US, 30.06.2018.
- Anti-Corruption Reloades. Assessment of Southeast Europe* (2014), Southeast European Leadership for Development and Integrity, Sofia.
- Babić M. (2011), *Balkanizacija czy europeizacja? Bośnia i Hercegowina w perspektywie europejskiej*, in: *Konflikty narodowe i europejskie aspiracje państw bałkańskich*, ed. M. Filipowicz, Lublin.
- Balkan Barometer 2017. Public Opinion Survey* (2017), "Regional Cooperation Council," no. 3.
- Balkany Zachodnie a integracja europejska. Perspektywy i implikacje* (2008), eds. R. Sadowski, J. Muś, Warszawa.
- Bojkov V. D. (2003), *Democracy in Bosnia and Herzegovina: Post-1995 Political System and its Functioning*, "Southeast European Politics," vol. IV, no. 1.
- Bosnia and Herzegovina – financial assistance under IPA II*, Ec.europa.eu, https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/instruments/funding-by-country/bosnia-herzegovina_en, 30.06.2018.
- Bosnia and Herzegovina* (2018), International Monetary Fund, „IMF Country Report,” no. 18/39, February.
- Bosnia and Herzegovina. Key Indicators 2015* (2016), World Economic Forum, Executive Opinion Survey.
- Brady S. (2012), *Organised Crime in Bosnia and Herzegovina. A silent war fought by an ambush of toothless tigers or a war not yet fought?*, "Organized Crime and Corruption Reporting Project."
- Constitution of Bosnia and Herzegovina*, Ohr.int, http://www.ohr.int/?page_id=68220, 30.06.2018.
- Corruption Perceptions Index 2017*, Transparency International, https://www.transparency.org/news/feature/corruption_perceptions_index_2017, 30.06.2018.
- Council of the European Union, *Enlargement and Stabilisation and Association Process – Council conclusions*, Brussels, 26.06.2018, 10555/18, ELARG 41, COWEB 102.
- Council Regulation (EC) No. 533/2004 of 22 March 2004 on the establishment of European partnership in the framework of the stabilisation and association process*, Official Journal L 086, 24.03.2004, P. 0001–0002.
- Dzidic D. (2014), *Bosnia-Herzegovina hit by wave of violent protests*, 07.02.2014, Theguardian.com, <https://www.theguardian.com/world/2014/feb/07/bosnia-herzegovina-wave-violent-protests>, 30.06.2018.
- Enlargement – Bosnia and Herzegovina*, European Neighbourhood Policy and Enlargement Negotiations, Ec.europa.eu, https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/countries/detailed-country-information/bosnia-herzegovina_en, 30.06.2018.
- Enlargement*, European Neighbourhood Policy and Enlargement Negotiations, Ec.europa.eu, <https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/countries/>, 30.06.2018.
- Eralp D. U. (2012), *Politics of the European Union in Bosnia-Herzegovina. Between Conflict and Democracy*, Plymouth.
- EU – Western Balkans Summit*, Thessaloniki, 21 June 2003, Declaration, C/03/163, 10229/03, Presse 163.

- EU to reaffirm its commitment to Western Balkans at Sarajevo meeting*, Brussels, 1 June 2010, IP/10/647.
- European Commission, *A credible enlargement perspective for and enhanced EU engagement with the Western Balkans*, Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, The European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, Strasbourg, 06.02.2018, COM (2018) 65 final.
- European Commission, *Bosnia and Herzegovina Progress Report 2014 accompanying the document Communication from the Commission 'Enlargement Strategy and Main Challenges 2014–15'*, Brussels, 08.10.2014, COM (2014) 700 final.
- European Commission, *Commission Staff Working Document – Bosnia and Herzegovina 2012 Progress Report accompanying the document Communication from the Commission to the European Parliament and the Council: Enlargement Strategy and Main Challenges 2012–2013*, Brussels, 10.10.2012, SWD (2012) 335, COM (2012) 600.
- European Commission, *Commission Staff Working Document – Bosnia and Herzegovina 2013 Progress Report accompanying the document Communication from the Commission to the European Parliament and the Council: Enlargement Strategy and Main Challenges 2013–2014*, Brussels, 16.10.2013, SWD (2013) 415, COM (2013) 700.
- European Commission, *Commission Staff Working Document. Bosnia and Herzegovina. 2015 Report accompanying the document Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions 'EU Enlargement Strategy'*, Brussels, 10.11.2015, SWD (2015) 214 final.
- European Commission, *Commission Staff Working Document. Bosnia and Herzegovina 2016 Report accompanying the document Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions '2016 Communication on EU Enlargement Policy'*, Brussels, 09.11.2016, SWD (2016) 365 final.
- European Commission, *Commission Staff Working Document. Bosnia and Herzegovina 2018 Report accompanying the document Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions '2018 Communication on EU Enlargement Policy'*, Strasbourg, 17.04.2018, SWD (2018) 155 final.
- European Commission, *Commission Staff Working Paper: Bosnia and Herzegovina 2011 Progress Report accompanying the document Communication from the Commission to the European Parliament and the Council Enlargement Strategy and Main Challenges 2011–2012*, Brussels, 12.10.2011, SEC (2011) 1206 final.
- Gavrić S., Banović D., Barreiro M. (2013), *The Political System of Bosnia and Herzegovina. Institutions – Actors – Processes*, Sarajevo.
- Górecki M. (2016), *Proces akcesyjny Chorwacji do Unii Europejskiej – implikacje dla dalszych rozszerzeń Wspólnoty*, “Świat Idei i Polityki,” vol. 15.
- Hidden Economy in Southeast Europe: Building Regional Momentum to Mitigate its Negative Effects* (2016), Center for the Study of Democracy, Southeast European Leadership for Development and Integrity, Centre for Regional Enterprise and Economic Development, “Policy Brief,” December.
- Hombach B. (2000), *Stability Pact for South-Eastern Europe: a new perspective for the region*, “Perceptions,” vol. V.
- IMF discusses unlocking loans to Bosnia* (2017), 18.12.2017, Reuters.com, <https://www.reuters.com/article/us-bosnia-imf/imf-discusses-unlocking-loans-to-bosnia-idUSKBN1EC183>, 30.06.2018.
- IMF Executive Board Approves Three-Year €553.3 Million Extended Arrangement under EFF for Bosnia and Herzegovina* (2016), 07.09.2016, Imf.org, <http://www.imf.org/en/news/>

- articles/2016/09/07/pr16396-bosnia-and-herzegovina-imf-executive-board-approves-three-year-extended-arrangement, 30.06.2018.
- Instrument for Pre-accession Assistance*, European Neighbourhood Policy and Enlargement Negotiations, Ec.europa.eu, https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/instruments/overview_en, 30.06.2018.
- Joniewicz T., Żornaczuk T. (2012), *Przelamanie impasu politycznego w Bośni i Hercegowinie*, "Biuletyn PISM," no. 12 (877).
- Jukic E. (2014), *Bosnia Authorities Under Fire over Flood Response*, 21.05.2014, Balkaninsight.com, <http://www.balkaninsight.com/en/article/bosnia-authorities-under-fire-over-flood-response>, 30.06.2018.
- Juncker J.-C. (2014), *A New Start for Europe: My Agenda for Jobs, Growth, Fairness and Democratic Change. Political Guidelines for the next European Commission*, Strasbourg.
- Krysieniel K. (2010), *System wyborczy w Bośni i Hercegowinie – spojrzenie krytyczne*, "Przegląd Prawa Konstytucyjnego," no. 1.
- Krysieniel K. (2011), *Między Dayton a Brukselą. Perspektywy transformacji polityczno-ustrojowej w Bośni i Hercegowinie*, in: *Bośnia i Hercegowina 15 lat po Dayton. Przeszłość – teraźniejszość – perspektywy*, eds. P. Chmielewski, S. L. Szczesio, Łódź.
- Krysieniel K. (2014), *Specyfika rozwiązań ustrojowych w Bośni i Hercegowinie*, "Przegląd Prawa Konstytucyjnego," no. 1 (17).
- Medina L., Schneider F. (2018), *Shadow Economies Around the World: What Did We Learn Over the Last 20 Years?*, "IMF Working Paper," no. WP/18/17.
- Molendowski E. (2012), *Kraje Bałkanów Zachodnich – główne problemy współpracy wzajemnej i integracji z Unią Europejską w warunkach globalnego kryzysu*, in: *Integracja regionalna wobec wyzwań współczesnej gospodarki światowej*, ed. E. Molendowski, Warszawa.
- Muś J. (2013), *Bośnia i Hercegowina. Etnopolityczne podziały i ich uwarunkowania*, Lublin.
- Petričušić A. (2005), *Regional Cooperation in the Western Balkans – a Key to Integration into the European Union*, "Croatian Yearbook of European Law and Policy," vol. 1.
- Presidency Conclusions*, Amsterdam European Council, 16 and 17 June 1997.
- Presidency Conclusions*, Brussels European Council, 20–21 March 2003.
- Presidency Conclusions*, Cologne European Council, 3 and 4 June 1999.
- Presidency Conclusions*, European Council in Copenhagen, 21–22 June 1993.
- Presidency Conclusions*, Florence European Council, 21–22 June 1996.
- Presidency Conclusions*, Madrid European Council, 15–16 December 1995.
- Presidency Conclusions*, Thessaloniki European Council, 19–20 June 2003.
- Presidency Conclusions*, Vienna European Council, 11–12 December 1998.
- Public Opinion Poll Results. Analytical Report* (2013), Prism Research for Office of the UN Resident Coordinator in Bosnia and Herzegovina, Sarajevo.
- Salzburg EU/Western Balkans Joint Press Statement* (2006), Brussels, 11 March 2006, C/06/77, 7283/06, Presse 77.
- Sarajlic-Maglic D. (2011), *BiH after the elections – a tale of disillusioned optimism*, in: *The Western Balkans and the EU: 'the Hour of Europe'*, ed. J. Rupnik, Paris.
- Schenker H. (2008), *The Stabilization and Association Process: An Engine of European Integration in Need of Tuning*, "Journal on Ethnopolitics and Minority Issues in Europe," no. 7.
- Stanisławski W. (2008), *Sytuacja wewnętrzna państw Bałkanów Zachodnich w kontekście integracji europejskiej. Bośnia i Hercegowina*, in: *Balkany Zachodnie a integracja europejska. Perspektywy i implikacje*, eds. J. Muś, R. Sadowski, Warszawa.
- Stanisławski W., Szpala M. (2009), *Bośniacki chaos. Źródła kryzysu politycznego we współczesnej Bośni i Hercegowinie*, "Prace Ośrodka Studiów Wschodnich," no. 31.

- Stojarova V. (2007), *Organized Crime in the Western Balkans*, "HUMSEC Journal," issue 1.
- Szpala M. (2011), *Pozorny sukces UE w Bośni i Hercegowinie*, 18.05.2011, osw.waw.pl, <https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2011-05-18/pozorny-sukces-ue-w-bosni-i-hercegowinie>, 30.06.2018.
- Szpala M. (2012), *Bośnia i Hercegowina: stan finansów wymusił kompromis w sprawie rządu*, 04.01.2012, osw.waw.pl, <https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2012-01-04/bosnia-i-hercegowina-stan-finansow-wymusil-kompromis-w-sprawie-rzadu>, 30.06.2018.
- The Global Competitiveness Report 2017–2018*, World Economic Forum, Geneva 2017.
- The Global Innovation Index 2017. Innovation Feeding the World (2017)*, Cornell – S.C. Johnson College of Business, INSEAD – The Business School for the World, WIPI – World Intellectual Property Organization, Geneva.
- Treaty on European Union and the Treaty on the Functioning of the European Union. Consolidated versions*, Official Journal C 326, 26.10.2012, P. 0001–0390.
- Western Balkans to 2025. A brighter future or permanent marginalisation?* (2018), A report by The Economist Intelligence Unit, London–New York–Hong Kong.
- Żornaczuk T. (2013), *Czy Chorwacja ułatwi rozszerzenie UE na Bałkanach Zachodnich?*, "Biuletyn PISM," no. 134 (1110).
- Żornaczuk T. (2018), *EU Enlargement in the Balkans: New Prospects for Resolving Old Challenges*, "Biuletyn PISM," no. 39 (1110).
- Żurek P. (2011), *Bośnia i Hercegowina w wizji politycznej Franjo Tudmana*, in: *Bośnia i Hercegowina 15 lat po Dayton. Przeszłość – teraźniejszość – perspektywy*, eds. P. Chmielewski, S. L. Szczesio, Łódź.

Summary

In 2018 the European Union (EU) recalled that the future of the Western Balkans lies in the EU. The vision of an "European (Union) future" was announced to the Balkan countries fifteen years earlier, in 2003, when they were recognized as a potential candidates for membership in the EU.

In 2016 Sarajevo decided to apply for membership in the European Union. Therefore, the main aim of this article is to analyse the possibility of joining the EU by Bosnia and Herzegovina. It is necessary to identify – even if chosen – opportunities and challenges, perspectives and barriers on the path to further integration of that country with Brussels. The background of these considerations must be the EU's policy towards the Western Balkans region, which lost its dynamics with the beginning of the second decade of the 21st century, and is trying to retrieve it for various reasons nowadays. Will Bosnia and Herzegovina benefit from the intensification of the EU's enlargement policy?

Key words: The European Union; the EU enlargement policy; Bosnia and Herzegovina, Western Balkans

Integracja Bośni i Hercegowiny z Unią Europejską: szanse, wyzwania i perspektywy

Streszczenie

W 2018 roku Unia Europejska (UE) przypomniała, że przyszłość Bałkanów Zachodnich znajduje się w UE. Perspektywa „europejskiej (unijnej) przyszłości” została zaprezentowana

państwom bałkańskim już piętnaście lat wcześniej, w 2003 roku, kiedy to zostały one uznane za państwa potencjalnie kandydujące do członkostwa w UE.

W 2016 roku Sarajewo zawnioskowało o akcesję do Unii Europejskiej. Głównym celem niniejszego artykułu jest zatem analiza możliwości przystąpienia Bośni i Hercegowiny do UE. Niezbędne jest zidentyfikowanie – chociażby wybranych – szans i wyzwań, perspektyw i barier na drodze do dalszej integracji tego państwa z Brukselą. Tłem dla rozważań musi stać się polityka Unii Europejskiej wobec regionu Bałkanów Zachodnich, która straciła na dynamice wraz z początkiem drugiej dekady XXI wieku, by w jej końcu próbować ją (z różnych względów) odzyskać. Czy na intensyfikacji polityki rozszerzenia UE może skorzystać Bośnia i Hercegowina?

Słowa kluczowe: Unia Europejska; polityka rozszerzenia UE; Bośnia i Hercegowina; Bałkany Zachodnie

ANNA RATAJCZAK

Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu
ORCID: 0000-0003-4823-9005

DOI : 10.14746/rie.2018.12.16

Greece under SYRIZA government and the European Union

It has now been three years of the SYRIZA ruling in Greece and the economic reform, undertaken by the government of Alexis Tsipras to bail out of the massive financial debt, appears to be nearing a successful completion. In this paper, an attempt to evaluate the socio-economic impacts of the delicate balancing between the harsh austerity programmes, creditors' demands, tough economic reforms, and the European Union (EU) mandate for recovery is presented. A detailed analysis of political, economic and social events is provided, giving credit to SYRIZA cautious ruling.

The victory in the parliamentary elections held on January 25, 2015 (SYRIZA received 36.3% of votes and 149 seats in the 300-member parliament), was related to the dissatisfaction of Greek citizens with the current "belt tightening policy" and the condition of the Greek economy.¹ The success of A. Tsipras party was mainly based on the announcements of retreat from some budget cuts and opposition to the Brussels dictate. At the election rally in Athens, on the last day of the campaign, the leader of SYRIZA argued: "On Monday, our national humiliation will be over! We will finish with orders from abroad!" (Barkin, Rinke, 2015).

SYRIZA's election programme did not appear as revolutionary, however, considering the situation in Greece at the time, it announced significant changes (Sapir, 2015). Its foundations were presented by A. Tsipras in August 2014 at the International Fair in Thessaloniki (Greek: *Diethnis Ekthesi Thessalonikis*, DETH). The leader, then the opposition party, announcing the assumptions of the so-called "The Thessaloniki Programme"² emphasized the need for the new elections and a strong mandate to conduct further negotiations with creditors. A. Tsipras, in his speech, criticized the current policy of Prime Minister Antonis Samaras accusing him of surrendering to the government in Berlin. In addition, citing the example of Germany in 1953, he argued that his party would seek to reduce the Greek debt and introduce the remaining part of the so-

¹ According to the Eurobarometer surveys carried out in autumn 2014 and spring 2015, 98% and 97% of respondents respectively assessed the economic situation in the country as total bad. When asked about the most important problems of Greece, in the autumn of 2014, 60% of respondents indicated unemployment, 46% the economic situation, spring 2015 – 56% unemployment, 51% economic situation (*Standard Eurobarometer 82*, 2014, *Standard Eurobarometer 83*, 2015). The unemployment rate in Greece in 2014 reached the level of 26.5% and in 2015 – 24.9%, while among the young (<25), the unemployed were around half: in 2014 – 52.4%, 2015 – 49.8% (*Unemployment statistics*, 2018).

² The English version of "The Thessaloniki Program" is available on the official website of the party: <https://www.syriza.gr/article/SYRIZA---THE-THESSALONIKI-PROGRAMME.html>.

called “growth clause,” so that it would be financed by economic growth and not from the budget (Tsipras, 2014). It also assumed the exclusion of public investments from the constraints of the Stability and Growth Pact and activities for the “European New Deal” with public investments and financing from the European Investment Bank (*The Thessaloniki*, 2014; Tsipras, 2014).

The four pillars of the National Reconstruction Plan, which constitute the basis of “The Thessaloniki Programme,” were designed to enable the implementation of tasks presented by A. Tsipras: 1. Confronting the humanitarian crisis; 2. Restarting the economy and promoting tax justice; 3. Regaining employment; 4. Transforming the political system to deepen democracy. Their detailed assumptions and estimated implementation costs are included in the table 1.

The commitments presented by A. Tsipras, in the absence of a full electoral program, constituted an important reference point for SYRIZA politicians (Martens, 2015). The party leader has repeatedly referred to “The Thessaloniki Program,” whether in December 2014 on the pages of the *Avgi* party newspaper (Martens, 2015) or during the inauguration of the election campaign on January 3, 2015 (Wehr, 2016, p. 91). In doing so, he argued that after taking power, the first step would be to implement the commitments made. At the same time, he excluded the possibility of negotiating their content.

The success of SYRIZA’s election was not a surprise. It was announced by the European election won in May 2014 (the party received then around 26.6% of the vote, which gave it 6 seats). Greek citizens voted for a party, “whose message was hope and change” (Ovenden, 2015, p. 14). However, the choice of Greeks was not positively received among the majority of European leaders.

In Germany, the results of the vote in Greece were received with concern. The President of the German Federal Bank Jens Weidmann expressed the hope that “the new Greek government will not make promises it cannot keep and the country cannot afford” (How, 2015). British Prime Minister David Cameron said that “the Greek election will increase the economic uncertainty across Europe” (How, 2015). In addition to the turmoil in the euro area, Germany and the United Kingdom (the UK) were also concerned about the growing importance of the Eurosceptic forces in these countries, respectively: Alternative for Germany (AfD) and the UK Independence Party (UKIP) (Greek, 2015). In turn, the French President, François Hollande, in his cautious statement, expressed his willingness to “continue close cooperation with Athens, in the service of growth and the stability of the eurozone” (*Syriza’s*, 2015).

Table 1

**The four pillars of the National Reconstruction Plan as a part of the so-called
“The Thessaloniki Programme”**

1. Confronting the humanitarian crisis (total estimated cost 1,882 bn EUR)	2. Restarting the economy and promoting tax justice (total estimated cost 6,5 bn EUR)
The first pillar assumed the protection of the most vulnerable social strata by: <ul style="list-style-type: none"> – free electricity to 300,000 poorest households up to 300 kWh per month per family; – meal subsidies to 300,000 families without income; 	The second pillar assumed a recovery of the economy thanks to alleviation of tax pressure on the economy, relieving citizens from financial burdens and achieving liquidity and increasing demand. It provided:

<ul style="list-style-type: none"> – housing guarantees; – restoration of the Christmas bonus as thirteen pension to 1,262,920 pensioners with pensions up to 700 EUR; – free medical and pharmaceutical care for uninsured unemployed; – special public transport card for the long-term unemployed and living below the poverty line; – abolishing the alignment of a special consumption tax for heating and fuel. 	<ul style="list-style-type: none"> – abolition of the current unified property tax (ENFIA) and introduction of a tax on large property, as well as, a reduction of rent per m²; – restoring the tax rate on the annual income of 12,000 EUR and increasing the number of tax groups to strengthen progressive taxation; – reduction of indebtedness of individuals and enterprises; – restoration of the minimum wage to 751 EUR.
<p>3. Regaining employment (total estimated cost 3 bn EUR)</p>	<p>4. Transforming the political system to deepen democracy (total estimated cost 0 EUR)</p>
<p>The third pillar assumed an employment increase of 300,000 in all sectors of the economy and inclusion of the long-term unemployed, in particular those over 55 years and young unemployed by:</p> <ul style="list-style-type: none"> – restoring the institutional framework to protect employment rights, demolished by the Memoranda governments; – restoration of the so-called “after effect” of collective agreements, collective agreements themselves and arbitration; – abolition of the regulations allowing for massive and unjustified dismissals and renting of employees. 	<p>The fourth pillar assumed the implementation of the institutional process and democratic reconstruction of the state as well as the strengthening of direct democracy institutions through:</p> <ul style="list-style-type: none"> – creation of a regional organization of the state: increasing of transparency, economic autonomy and effective operation of municipalities and regions; – strengthening of the democratic participation of citizens through the introduction of: people’s legislative initiative, people’s veto and people’s initiative of referendum; – strengthening of the Parliament, limiting parliamentary immunity, abolishing the exclusion of parliamentarians from criminal responsibility; – regulation of the radio and television space: reconstruction of the ERT (Public Radio and Television).

Source: own evaluation based on: <https://www.syriza.gr/article/SYRIZA---THE-THESSALONIKI-PROGRAMME.html>.

On the other hand, SYRIZA’s victory was enthusiastically received by extreme, populist or eurosceptic forces who saw it as a chance for change or self-success. Pablo Iglesias Turrión, leader of the Spanish party Podemos, said in a voice of support that “2015 will be the year of change in Spain and Europe. We will start in Greece. Let’s go Alexis, let’s go!” (*Syriza’s*, 2015). In a similar tone the chairman of the French National Front, Marine Le Pen speaking of “the giant democratic slap in the face by the Greek people to the European Union” (*Syriza’s*, 2015). In Ireland, Sinn Féin chairman Gerry Adams argued that “Syriza’s victory opens a real prospect of democratic change not only for the people of Greece, but for citizens across the EU” (*Syriza’s*, 2015).

Moreover, the financial markets also reacted nervously for SYRIZA’s election victory. One day after the January election, a sharp decline in the euro exchange rate was recorded. The value of the European currency fell to 1.1098 USD, i.e. to the lowest level in over 11 years (Marlow, Chan, 2015).

At the same time, the newspapers emphasized the success of the relatively recently formed SYRIZA and its charismatic leader, who was soon to become the youngest Greek Prime Minister since 1865.

The political origins of SYRIZA (Greek: *Synaspismós Rizospastikís Aristerás*) date back to 2001–2004. At that time a multi-party coalition was formed, comprising left-wing and radical left-wing parties such as: the Renewing Communist Ecological Left (AKOA), the Internationalist Workers Left (DEA), Active Citizens (EP), the Movement for the United in Action Left (KEDA) and the Coalition of the Left, of Movements and Ecology (*Synaspismós*, SYN) (Winiewska, Stolarek, 2016, p. 17). After the parliamentary elections in 2004, in which the coalition received less than 3.3% of the votes, a dispute took place within it, as a result of which SYN decided to take an independent start in the elections to the European Parliament.

The process of re-merging the alliance and its modernization has intensified after the election of Aleksandros Alavanos as the new chairman of the SYN. His announcements regarding the opening to the new generation, contributed to the increase in the recognition of A. Tsipras, who in 2006 became the coalition candidate in the election of the mayor of Athens (he took third place with 10.5% of votes) and in 2008 the chairman of SYN and SYRIZA. Despite the change in leadership, there was no breakthrough in the parliamentary elections held the following year, and SYRIZA won only 4.59% of votes. It was only the year 2012 that brought the expected changes.

In the election held in May, SYRIZA received 16.79% of the vote, taking second place after the center-right New Democracy (*Nea Dimokratia*, ND) led by A. Samaras. The unsuccessful attempt to form a government has led to the next elections, which took place on June 17. As a result, a coalition government of the New Democracy, the Panhellenic Socialist Movement (Greek: *Panellinio Sosialistiko Kinima*, PASOK) and the Democratic Left (Greek: *Dimokratiki Aristera*, DIMAR) was formed, leaving SYRIZA as the greatest opposition force.

The congress, called “founding,” held in the following year, 10–14 July and was the first congress of SYRIZA as a single party (See *SYRIZA*, 2015).³ The next two years were the already mentioned success in the European elections in May 2014 and the victory in the Greek parliamentary elections in January 2015. The detailed results of voting in the years 2004–2015 are included in the table (Table 2).

Table 2

Votes cast for SYRIZA in the Greek parliamentary elections held in 2004–2015

Election date	Party leader	Number of seats	Percentage result	Number of votes	Election place
20.09.2015	Tsipras Alexis	145	35.46	1,925,904	1
25.01.2015	Tsipras Alexis	149	36.34	2,246,064	1
17.06.2012	Tsipras Alexis	71	26.89	1,655,042	2
6.05.2012	Tsipras Alexis	52	16.79	1,061,929	2
4.10.2009	Tsipras Alexis	13	4.59	313,231	5
16.09.2007	Alavanos Alexandros	14	5.04	361,101	4
7.03.2004	Konstantopoulos Nikolaos (since 12.12.2004 Alavanos Alexandros)	6	3.26	241,714	4

Source: own evaluation based on: <https://www.hellenicparliament.gr/en/Vouli-ton-Ellinon/To-Politevma/Ekloges/Eklogika-apotelesmata-New/#Per-16>.

³ Since the beginning, it functioned as a multi-party coalition. In May 2012 SYRIZA was registered as a party – SYRIZA Unitary Social Front.

The atmosphere after the triumph at the beginning of 2015 was not euphoric. First of all, it was related to the tiredness of the Greeks due to years of sacrifices caused by the financial crisis, as well as the winter time that did not serve public celebrations, and also, the lack of surprise as the victory of SYRIZA was overwhelmingly expected, especially after the unsuccessful anti-immigration and anti-Communist campaign of A. Samaras (Ovenden, 2015, pp. 13–14).

Immediately after the election, A. Tsipras promised to restore international credibility of Greece and put an end to the “vicious cycle of austerity” (Weaver, 2015), which in his opinion was harmful to both, the society and the Greek state. Also, he confirmed the willingness to break cooperation with the “troika” and oppose its dictate, treating it as a part of the outright dispute between the rich and poor EU countries (Wiśniewska, Stolarek, 2016, p. 18). At the same time, he emphasized that the demand to support Greek economy was a mandate of EU resulting from the ideas of European unity and solidarity (Wiśniewska, Stolarek, 2016, p. 18).

After the swearing-in of the coalition government, co-created with the national-conservative party of Independent Greeks (Greek: *Anexartitoi Ellines*, ANEL) negotiations began with the “troika” concerning the relief of the conditions of financial bailout, which were requested by the EU in exchange for the loan of 7.2 billion EUR. The funds obtained were to be used to repay Greece’s obligations towards the International Monetary Fund (IMF). At the same time, at the beginning of February, A. Tsipras and finance minister Yanis Varoufakis began independent diplomatic travels. They went among others to Rome, Paris, Brussels, London and Berlin. However, these were not just regular visits of representatives of the newly formed government, as their aim was to persuade EU politicians to move away from the course of reforms and savings and to work out the compromise on Greek debt. These visits did not bring the expected breakthrough. At the end of February, the Greek government was forced to accept previously rejected conditions of assistance. Thus, the financial support was prolonged for another four months. The government in Greece wanted to conceal its defeat, hence talked about the agreement not with the “troika,” but about the conditions set by the “Brussels group.”

The development of the agreement seemed even more so important because Prime Minister Tsipras and his colleagues stressed the possibility of an alternative solution – namely the exit of Greece from the eurozone. Such a scenario could have destabilized the European financial markets and caused serious political consequences, which raised concerns in Europe, in particular in Germany (Koszal, 2015, pp. 16–17).

However, despite the passage of months, the most important demands of the creditors concerning, among others: tax increases and pension restrictions, have remained unfulfilled. The situation became even more tense, when at the end of June, after an extraordinary meeting of the Greek government, A. Tsipras announced in a television speech to the nation, a July referendum concerning the terms of financial support. Thus, it became clear that Greece would not be able to pay the overdue installment to the IMF of 1.6 billion EUR and it will be necessary to extend the date of the new agreement with creditors (previously with the European Financial Stability Facility, EFSF expired at the end of the month). At the same time, on June 29, 2015, the Greek government officially approved a temporary closure of banks and the stock exchange,

and limited the option of daily withdrawals from ATMs to 60 EUR (this did not apply to payment cards of foreign banks used by tourists). Transfers of capital abroad have also been prohibited. All this would limit the mass withdrawal of deposits from the Greek banking system (*Grecki*, 2015).

On July 5, 2015 the ruling celebrated another victory (Landmesser, 2016). In the referendum, which was the pressure measure on the Eurogroup, 61.31% of Greeks opposed the conditions of foreign support.⁴ After announcing the results, A. Tsipras argued that this decision of voters did not give him a mandate to rupture with Europe, but to strengthen the negotiating position in order to find a viable solution (Papadimas, Maltezou, 2015). At the same time, Yanis Varoufakis, a Greek Finance Minister, unpopular among European leaders, resigned from his position (he was replaced by Euklid Tsakalotos). Furthermore, the government in Greece began preparations for new talks concerning financial support for the country.

The long-term negotiations with the EU Finance Ministers and then the leaders of the euro area Member States, held on July 11–12, 2015, ended with a preliminary agreement, defined by the President of the European Council Donald Tusk as “agreement.” Difficulties in reaching the consensus resulted mainly from the hard negotiations assumptions of both sides and from distrust of the Greek Prime Minister. However, it was understood how important the compromise was for the future in Europe and the euro area. Ultimately, in exchange for financial assistance,⁵ Greece had to commit to immediately adopting the first legislative package, including: the improving of the VAT system and extending the tax base, reforming of the pension system, ensuring ELSTAT’s full legal independence, developing of the program of quasi-automatic cuts in budget expenditure, adopting of the Code of Civil Procedure and the implementation of the Bank Recovery and Resolution Directive (*Euro*, 2015).

In July, Greece received loan under the European Financial Stabilisation Mechanism (EFSM) amounting to 7.16 billion EUR, which allowed it to repay its debts to the IMF and installment to the European Central Bank (ECB). On August 14, the terms of the new programme for Greece from the European Stability Mechanism (ESM) were approved. The third support package, estimated at 86 billion EUR, was planned for three years – until August 2018 (in general, funds transferred to Greece under the so-called support packages are presented in the table 3).

The reforms and measures under the aid programme should lead primarily to: restoring fiscal stability and protection of financial stability in the country, stimulating economic growth and employment, as well as modernization of the government sector. The first tranche of the ESM programme, worth 26 billion EUR, was made available on August 19, 2015, after its approval by the ESM Management Board.

In September 2015 SYRIZA won the next parliamentary elections. Early elections were scheduled after Prime Minister A. Tsipras, resigned from his office on August 20, 2015. The main reason of his decision was the dispute within the party ranks and

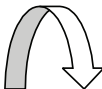
⁴ The turnout of the referendum reached 62.5%.

⁵ At the Euro Summit, Greece’s financial needs were estimated under the assistance programme of 82–86 bn EUR. The urgent support of 7 bn EUR was planned for July 20 and the additional 5 bn EUR by mid-August.

the lack of acceptance for the reforms and savings plan. The re-election confirmed public support for the Greek government's policy. This situation changed at the end of the year, when the accepted commitments forced the government to introduce painful reforms. It caused an intense wave of strikes, the first one since SYRIZA took power. Greek citizens showed their opposition to the austerity policy, the introduction of new taxes and changes in the insurance and pension system.

Table 3

**Financial resources transferred to Greece under assistance programmes in 2010–2018
(April 2018)**

THE FIRST FINANCIAL ASSISTANCE PROGRAMME TO GREECE (2010–2013)				Assets transferred to the second package
Sources	Assets committed	Assets disbursed		
EU Member States	80.0 bn EUR	52.9 bn EUR		24.4 bn EUR
IMF	30.0 bn EUR	20.1 bn EUR		9.9 bn EUR
In total	110.0 bn EUR	73.0 bn EUR		34.3 bn EUR
THE SECOND FINANCIAL ASSISTANCE PROGRAMME TO GREECE (2012–2014)				
EFSF	144.5 bn EUR	130.9 bn EUR		
IMF	19.1 bn EUR	11.8 bn EUR		
In total	163.6 bn EUR	142.7 bn EUR		
THE THIRD FINANCIAL ASSISTANCE PROGRAMME TO GREECE (2015–2018)				
ESM	86.0 bn EUR	45.9 bn EUR		

Source: <http://www.consilium.europa.eu/en/policies/financial-assistance-eurozone-members/greece-programme/timeline/>; <https://www.tagesschau.de/wirtschaft/rettungspakete-101.html>.

In spite of the difficult situation in the country, in January 2016, during the World Economic Forum in Davos, the Greek Prime Minister argued about the need for further actions and structural reforms. Such an attitude of A. Tsipras was positively received by European partners, as it was a manifestation of a Greek government gradual departure from the policy of idealists towards the policy of realists (Landmesser, 2016).

However, the situation in Greece remained tense. In January and February, farmers protested against the increase in pension contributions, blocking the main roads and crossings on the border with Bulgaria and Macedonia.

At the beginning of May, before the vote on the package of reforming acts, which assumed the reduction of pensions (on average about 15%) and tax increases, mass protests took place throughout Greece. Representatives of the largest trade unions in the country (ADEDY, GSEE) called for them. The functioning of railways, ferry lines and public transport in Athens and other cities was suspended. Also the municipal services did not work for three days of the strike. Public schools were closed and only music and films were broadcast on the radio and television (*Proteste*, 2016). Finally, the Greek parliament passed austerity package. These reforms were to bring about 3.6 billion EUR in savings and were one of the requirements for further support from creditors.

On May 24, 2016, the Eurogroup approved an agreement on the first verification of the adjustment programme, which enabled the payment of the second tranche of financial support from the ESM (it was still necessary to obtain the consent of the ESM and the euro area Member States).

In the evaluation report issued on June 9, 2016 the European Commission generally positively assessed the implementation of the programme by the Greek government. Thus, it confirmed the possibility of making available another part of financial assistance allocated for servicing debt and clearing the domestic arrears (*Timeline*, 2018). On June 17, 2016, the ESM Board of Directors approved a second tranche of financial support in the amount of 10.3 billion EUR. At the same time, because of the fulfillment of all preliminary tasks by the Greek government, ESM accepted the first tranche, i.e. 7.5 billion EUR (*Timeline*, 2018).

At the beginning of the September during the meeting of the Eurogroup, Greek Minister of Finance E. Tsakalotos, confirmed the Greek government's readiness to complete the agreed tasks relating to "privatisation, energy sector reform, bank governance and the establishment of the revenue agency" (*Timeline*, 2018). The fulfillment of these conditions was necessary to pay the next batch of aid from the ESM.

Due to the completion of required tasks, the payment of another two sub-tranches worth 2.8 billion EUR was granted in October: 1.1 billion EUR (for debt servicing needs) and 1.7 billion EUR (for paying back arrears).

On December 8, 2016, the Eurogroup approved a series of short-term reliefs for Greece debt (formally adopted in January 2017) consisting of: extension of repayment period up to 32,5 years, resignation in 2017 from part of interest and reduction of interest rate risk (*Eurogroup*, 2016).

However, they were frozen in December due to the announcement by the Greek government of additional pensions for the poorest (in the amount of 617 million EUR) and the exemption of the Aegan Islands from the planned increase of VAT (due to the ongoing refugee crisis). Decisions of the Greek authorities were made without prior consultation with creditors, which was criticized, especially by the German Finance Minister Wolfgang Schäuble and the President of the Eurogroup Jeroen Dijsselbloem (*Schuldenkrise*, 2016). They were also one of the topics discussed by Prime Minister A. Tsipras with German Chancellor Angela Merkel, held in Berlin on December 16, 2016. The Greek Prime Minister argued that the forecasts for the growth of his country's economy were positive: in 2017 the growth should amount 2.7%, in 2018 – 3.1%. He also assured that "Greece no longer wants to be the part of the crisis, but should become part of its solution" (*Pressstatements*, 2016).

From the beginning of 2017, the Greek authorities had talks with creditors in order to reach an agreement that would trigger the payment of the next batch of support. The main task was to ensure a pro-equilibrium balance of public finances in the country (for 2018 and beyond) and labor market reform.

In May 2017, the Greek Parliament adopted another package of austerity reforms, providing for a further reduction in pensions and the abolition of many social benefits. The adopted reforms were the conditions for obtaining the third tranche of financial aid amounting to 8.5 billion EUR. On June 15, 2017, the payment of support was approved by the Eurogroup. The first sub-tranche of 7.7 billion EUR was disbursed

within ESM on July 10, 2017 (6.9 billion EUR was spent on debt servicing, 0.8 billion EUR on clearance of arrears).

An important event was the completion of the excessive deficit procedure against Greece by the EU countries. Greece was under this procedure since 2009, when the deficit reached 15.1% of GDP (the EU reference threshold for public finance deficits is 3% of GDP). The decision of September 25, 2017 was made possible by the introduction of an unprecedented reform package by the Greek authorities, in particular those involving expenditure cuts and consolidation of general government revenues. The deficit in 2015 fell to 5.9% of GDP and in 2016 changed to a surplus of 0.7% of GDP. Despite the deficit forecasted by the Commission in 2017 (1.2% of GDP) an improvement in fiscal prospects in 2018 was assumed – a surplus of 0.6% of GDP (*COUNCIL*, 2017).

On October 26, 2017, the ESM Board of Directors agreed to release to Greece, the remainder of the third tranche under the third support programme. This disbursement amounted to 0.8 billion EUR and was intended for the clearance of arrears. At the same time, talks were held to work out the agreement of the Eurogroup regarding the third verification of the economic adjustment programme in Greece. The payment of the next – fourth tranche of financial assistance from the ESM in the amount of 6.7 billion EUR (*Timeline*, 2018) depended on the completion of activities related to the revision of social benefits, labor market reforms, public administration, implementing the strategy for non-performing loans, energy reforms and privatisation.

Adopted in mid-January 2018, a huge reform package referred to in Germany as *Mammut-Paket*, included more than 400 statutory amendments (Kadritzke, 2018). They concerned, among other things, the implementation of an electronic system of enforcement obligations to the state and banks, restrictions on family benefits, impediments to announcing a strike (consent of 50% of trade union members – instead of the current 20%) and deregulation of professions. Voting on the reform package has caused a huge wave of dissatisfaction among Greek society. More than 20,000 people protested against it outside the parliament in Athens. Finally, the reforms were passed (154 votes for, 141 against), which enabled, on January 22, 2018, the subsequent positive verification of the economic adjustment programme carried out by the Eurogroup and the launch of the next tranche under the third support programme.

On March 27, 2018, ESM approved a fourth tranche of 6.7 billion EUR (initially a sub-tranche of 5.7 billion was made available and further payment of 1 billion EUR was due after May 1, 2018).

The current, third financial assistance programme for Greece, planned for 86 billion EUR expires on August 20, 2018 (forecasts show that it will probably not be necessary to pay the entire planned amount). Representatives of the Commission and EU Member States welcome the efforts made by the Greek government, which has made significant steps towards rebuilding the country's economy and becoming independent from EU support.

However, the implementation of the painful reforms and budget cuts, despite the pre-election promises of A. Tsipras, met with great social dissatisfaction in Greece and led to a dispute within SYRIZA. In addition, to the discussed issues of recovering from the debt crisis, the internal crisis in the country is undoubtedly influenced

by the refugee crisis (the issue of relocation of refugees, border protection, fight against smuggling of migrants), as well as the recent tensions between Greece, Cyprus and Turkey regarding the exploitation of deposits in Cypriot waters and the Macedonian conflict.

April 2018

Bibliography

- Barkin N., Rinke A. (2015), *Germans in shock as new Greek leader starts with a bang*, Reuters.com, 28.01.2015, <https://www.reuters.com/article/us-greece-politics-germany/germans-in-shock-as-new-greek-leader-starts-with-a-bang-idUSKBN0L121R20150128>, 22.05.2018.
- Bisherige Euro-Rettungspakete. So viel Geld floss nach Griechenland* (2018), March, Tagesschau.de, <https://www.tagesschau.de/wirtschaft/rettungspakete-101.html>, 22.05.2018.
- COUNCIL DECISION (EU) 2017/1789 of 25 September 2017 abrogating Decision 2009/415/EC on the existence of an excessive deficit in Greece*, L 256/5, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32017D1789>, 12.06.2018.
- Euro Summit Statement* (2015), Consilium.europa.eu, 12.07.2015, <http://www.consilium.europa.eu/media/20353/20150712-eurosummit-statement-greece.pdf>, 28.05.2018.
- Eurogroup statement on Greece* (2016), Consilium.europa.eu, 5.12.2016, <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/12/05/eurogroup-statement-greece/>.
- Grecki rząd zatwierdził zamknięcie banków i bankomatów* (2015), „Forbes (Polska),” 29.06.2015, <https://www.forbes.pl/wiadomosci/grecki-rzad-zatwierdzil-zamkniecie-bankow-i-bankomatow/7sk8tl0>, 12.06.2018.
- Greek elections: What now for the euro?* (2015), BBC.com, 26.01.2015, <http://www.bbc.com/news/world-europe-30906153>, 26.05.2018.
- How Europe reacted to Syriza's win* (2015), “The Telegraph,” 26.01.2015, <https://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/europe/greece/11368970/How-Europe-reacted-to-Syrizas-win.html>, 26.05.2018.
- Kadritzke N., *Was kommt nach dem Memorandum?* (2018), “LE MONDE diplomatique,” 18.01.2018, https://monde-diplomatique.de/shop_content.php?coID=100116, 26.05.2018.
- Koszel B. (2015), *Niemcy wobec greckiego kryzysu finansowego (2009-2015)*, “Przegląd Politologiczny,” no. 4, Wydawnictwo Naukowe WNPiD UAM, Poznań.
- Landmesser W. (2016), *Ein Jahr Syriza-Regierung in Griechenland. Vom Idealisten zum Realisten*, Tagesschau.de, 25.01.2016, <http://www.tagesschau.de/ausland/griechenland-1373.html>, 12.05.2016.
- Martens M. (2015), *Der Geldregenmacher*, “Frankfurter Allgemeine Zeitung,” 12.01.2015, <http://www.faz.net/aktuell/politik/ausland/europa/das-wahlprogramm-der-griechischen-linkspartei-syriza-13358352.html>, 24.05.2018.
- Marlow B. (2015), *Chan, Syriza triumph in Greece leaves markets set for turmoil*, “The Telegraph,” 26.01.2015, <https://www.telegraph.co.uk/finance/markets/11368816/Syriza-triumph-in-Greece-leaves-markets-set-for-turmoil.html>, 28.05.2018.
- Ovenden K. (2015), *SYRIZA: Inside the Labyrinth*, Pluto Press, London.
- Papadimas L., Maltezou R. (2015), *Greeks defy Europe with overwhelming referendum No*, Reuters.com, 5.07.2015, <https://www.reuters.com/article/us-eurozone-greece-idUSKBN0P40EO20150705>, 12.06.2018.

- Pressstatements von Bundeskanzlerin Merkel und dem Ministerpräsidenten der Hellenischen Republik, Alexis Tsipras*, 16.12.2016, <https://www.bundesregierung.de/Content/DE/Mitschrift/Pressekonferenzen/2016/12/2016-12-16-pk-merkel-tsipras.html>, 15.06.2018.
- Proteste in Griechenland: Nächster Streik gegen nächstes Sparpaket*, Tagesschau.de, 6.05.2016, <http://www.tagesschau.de/wirtschaft/griechenland-streik-109.html>, 15.06.2018.
- Sapir J. (2015), *SYRIZA's message of hope*, Géopolitique, 20.02.2015, <http://leseconoclastes.fr/2015/01/le-message-despoir-de-syriza/>, 12.06.2018.
- Schuldenkrise: Tsipras spricht von „Erpressung“* (2016), Tagesschau.de, 15.12.2016, <http://www.tagesschau.de/wirtschaft/eu-gipfel-griechenland-streit-101.html>, 15.06.2018.
- Standard Eurobarometer 82* (2014), Ec.europa.eu, December, <http://ec.europa.eu/commfront-office/publicopinion/index.cfm/Survey/getSurveyDetail/yearFrom/2014/yearTo/2015/surveyKy/2041/p/2>, 22.05.2018.
- Standard Eurobarometer 83* (2015), Ec.europa.eu, July, <http://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/index.cfm/Survey/getSurveyDetail/yearFrom/2014/yearTo/2015/surveyKy/2099>, 22.05.2018.
- Syriza's election victory in Greece – how Europe reacted* (2015), “The Guardian,” 26.01.2015, <https://www.theguardian.com/world/2015/jan/26/-sp-syriza-election-victory-greece-europe-reacted>, 26.05.2018.
- SYRIZA in brief* (2015), June, <https://www.syriza.gr/page/who-we-are.html>, 9.06.2018.
- Timeline: the third financial assistance programme for Greece* (2018), Consilium.europa.eu, 14.06.2018, <http://www.consilium.europa.eu/en/policies/financial-assistance-eurozone-members/greece-programme/timeline/>, 14.06.2018.
- Tsipras presents SYRIZA program at International Fair in Thessaloniki* (2014), “TO BHMA International,” 15.09.2014, <http://www.tovima.gr/en/article/?aid=631486>, 24.05.2018.
- Weaver M. (2015), *Tsipras declares end to ‚vicious cycle of austerity‘ after Syriza wins Greek election – as it happened*, “The Guardian,” 25.01.2015, <https://www.theguardian.com/world/live/2015/jan/25/greek-election-syriza-confident-of-victory-live-updates>, 24.05.2018.
- The Thessaloniki Programme* (2014), September, <https://www.syriza.gr/article/SYRIZA---THE-THESALONIKI-PROGRAMME.html> (polish translation: <http://www.geopolityka.org/info-ecag-panstwa/inne/info-ecag-program-greckiej-syrizy>), 24.05.2018.
- Unemployment statistics* (2018), Ec.europa.eu, March, http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Unemployment_statistics#Youth_unemployment, 22.05.2018.
- Wehr A. (2016), *Der kurze griechische Frühling: Das Scheitern von SYRIZA und seine Konsequenzen*, PapyRossa Verlags GmbH & Co. KG, Köln.
- Wiśniewska P., Stolarek K. (2016), *Europejska polityka Grecji*, “ETE Working Paper,” vol. 4, no. 2, Instytut Politologii Uniwersytetu Opolskiego, http://www.europejczycy.uni.opole.pl/biblioteka/docs/europejczycy_no-4_tom-2.pdf, 28.05.2018.

Summary

In the paper, the author analyses three years of the rule of the left-wing SYRIZA in Greece. She discusses the basis of the party's historical victory in the parliamentary elections in 2015. In addition, she analyses the course of negotiations with Greek creditors regarding the third economic adjustment programme for Greece. She also points out the necessity of gradual resignation from anti-austerity agenda and social reactions against introduced reforms. In the final part, the author of the paper outlines the current challenges of the Greek government.

Key words: Greece, SYRIZA, Alexis Tsipras, financial crisis

Grecja pod rządami SYRIZY a Unia Europejska

Streszczenie

Autorka w artykule poddaje analizie trzy lata rządów lewicowej SYRIZY w Grecji. Omawia podłoże historycznego zwycięstwa partii pod wodzą Aleksisa Tsiprasa w wyborach parlamentarnych w 2015 r. Ponadto analizuje przebieg negocjacji z greckimi wierzycielami dotyczącymi III programu pomocowego. Zwraca też uwagę na konieczność stopniowego odchodzenia od sprzeciwu wobec polityki oszczędności oraz reakcje społeczne na wprowadzane reformy. W końcowej części, autorka pracy wskazuje na bieżące wyzwania rządu greckiego.

Słowa kluczowe: Grecja, SYRIZA, Aleksis Tsipras, kryzys finansowy

RADOSŁAW FIEDLER

Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu
ORCID 0000-0003-1573-9898

DOI : 10.14746/rie.2018.12.17

Central Asia on the way of One Belt, One Road – implications for the European Union¹

One Belt, One Road – strategy or initiative?

China's Belt and Road Initiative (BRI) was announced by Chinese President Xi Jinping during an address at the Nazarbayev University in Astana, on September 7, 2013. Xi emphasized China's desire to "jointly build an 'economic belt' along the Silk Road" with Central Asian partners to "deepen cooperation and expand development in the Euro-Asia region" (Clarke, 2017, pp. 71–79).

The phrase One Belt, One Road (OBOR) (*yi dai yi lu* in Chinese) refers to the "economic belt" and the "Maritime Silk Road." The maritime component of this new Silk Road concept is expected to stretch across Southeast Asia, the Indian Ocean, Persian Gulf and the Mediterranean Sea. The narratives in the expanding literature on OBOR examine Chinese motives, strategic implications, economic integration, and geopolitical importance (Lim, Chan, Tseng, Lim, 2016).

The OBOR initiative roughly follows the route of the historical Silk Road. The latter was comprised of several roads by which caravans used to transport a vast array of commodities. The journey would usually last several years and was a dangerous enterprise. Not only silk but also spices, silver, and other goods were transported via the route. Trade reached its height during China's Tang dynasty (618–906). The ancient road originated from Chang'an (now Xian) in the East and, through a series of major trade routes across Central Asia, helped to develop commerce and create cultural ties between China, India, Persia, Arabia, Greece, and Rome, and finally, even the Mediterranean. The phrase "Silk Road" was introduced in the mid-1800s by a German explorer, Ferdinand von Richthofen, who organized expeditions to China between 1868 and 1872 (Hansen, 2012).

The OBOR initiative is not simply the sum of individual projects centered around the idea of connecting China to the rest of the world via new and existent continental and maritime infrastructure. It summarizes all previous Chinese initiatives. The New Silk Road, if realized, will cover around 60 countries and thus 60% of the world's population (Szcudlik-Tatar, 2015). The states it would include are, of course, very diverse both in economic and political terms. Moreover, the new Silk Road covers both developed and developing countries, often struggling with many economic prob-

¹ The paper has been written under a project financed by the National Science Centre: The European Union's attitude towards Central Asia – regional and international determinants; 2014/15/B/HS5/01591. The paper was published as: *Belt and Road through Central Asia – recommendations for European Union*, in: *European Union and Central Asia: Policies and Reality*, eds. T. Wallas, R. Fiedler, P. Osiewicz, Logos Verlag, Berlin 2018.

lems and burdened with corruption and inefficient management systems. Furthermore, many of them are characterized by an authoritarian system. The common denominator for these countries, otherwise extremely different from one another, is that they will, most probably, be increasingly focused on multifaceted trade cooperation with China. In particular, countries with poor infrastructure see this initiative as an opportunity for modernization.

Table 1

Countries along the route of OBOR

Regions	Countries
Northeast Asia (2)	China, Mongolia
Southeast Asia (10)	Brunei, Cambodia, Indonesia, Laos, Malaysia, Myanmar, the Philippines, Singapore, Thailand, Vietnam
South Asia (7)	Bangladesh, India, Nepal, Pakistan, Bhutan, the Maldives, Sri Lanka
Central Asia (9)	Afghanistan, Armenia, Azerbaijan, Georgia, Kazakhstan, Kyrgyzstan, Tajikistan, Turkmenistan, Uzbekistan
Middle East (15)	Bahrain, Egypt, Iran, Iraq, Israel, Jordan, Kuwait, Lebanon, Oman, Palestine, Qatar, Saudi Arabia, Syria, the United Arab Emirates, Yemen
Central and Eastern	Albania, Belarus, Bosnia and Herzegovina, Bulgarian, Croatia, Cyprus, the Czech Republic, Estonia, Greece
Europe (23)	Hungary, Latvia, Lithuania, Macedonia, Moldova, Montenegro, Poland, Romania, Russia, Serbia, Slovakia, Slovenia, Turkey, Ukraine

Source: Own elaboration.

There is a discussion among researchers about how OBOR's goals should be defined. Peter Cai highlights that China is using OBOR to assert its regional and global leadership. Its aim is to create a regional chain of production, where China will be the center of advanced manufacturing, innovation, and the standard setter. OBOR is also a response to decreasing growth in GDP, the uneven development of China's western provinces and the problem of excess capacity (Cai, 2017).

As an enormous project, OBOR should be analyzed from a wide perspective. According to Nicola Cesarini, OBOR is a Chinese strategy for consuming overproduction, overcapacity, excessive production, internationalization of the Chinese currency, as well as reducing unskilled unemployment in China, boosting infrastructure development in Asia, improving the regional transport capacity and gaining access to natural resources, such as oil and gas. OBOR is an emanation of Chinese soft power; it also signifies an attempt to integrate Eurasia under Chinese leadership (Cesarini, 2016, pp. 95–108).

Officially, OBOR is presented as an initiative, but one can also find statements from representatives of the Chinese authorities indicating that it is primarily a strategy permanently inscribed in Beijing's foreign policy. The Chinese Ministry of Foreign Affairs (MFA) identifies at least three major geoeconomic and geopolitical purposes of OBOR. First, internally, it will accelerate the development and growth of the western Chinese interior region and turn it into the "frontier in opening up to the world." Second, by enhancing the connections and productivity of developing Asian countries, it will elevate the status of Asia in the world industrial chain. Third, it intends to foster effective regional cooperation (Xin, 2016, pp. 113–116).

According to Ye Zicheng, “there is a close connection between the rejuvenation of the Chinese nation and China’s becoming a world power. If China does not become a world power, the rejuvenation of the Chinese nation will be incomplete. Only when it becomes a world power can we say that the total rejuvenation of the Chinese nation has been achieved” (Zicheng, 2010, p. 74).

Summing up the considerations on whether OBOR should be regarded as an initiative or a strategy, the latter is definitely the case. It is a coherent development strategy for China on its way to building a Sinocentric global system. As a grand strategy, OBOR is an instrument for achieving the following goals: promoting development and integration in Eurasia and contributing to mitigating security threats; serving Chinese national interests in economic, diplomatic, financial, and geopolitical terms; serving as an impetus, driving China to become more proactive in shaping global governance, and regional and local state security affairs, as China’s interests expand in line with its overseas economic activity.

OBOR’s routes and its financial instruments

There are at least six planned economic corridors: the China–Mongolia–Russia Economic Corridor (CMREC), the New Eurasian Land Bridge (NELB), the China–Central Asia–Western Asia Economic Corridor (CCWAEC), the China–Indo-China Peninsula Economic Corridor (CICPEC), the China–Pakistan Economic Corridor (CPEC), and the Bangladesh–China–India–Myanmar Economic Corridor (BCIMEC) and the maritime route.

Table 2

Land connections and Maritime routes

China-Mongolia-Russia Economic Corridor (CMREC)	Includes two economic corridors. One economic corridor starts in Northern China, goes through Hohhot, Inner Mongolia, and reaches Mongolia and Russia. Another corridor starts in Northeast China, extends through Manzhouli, and reaches Chita, Russia. Both rely on the Trans-Siberian Railway to connect China with Europe.
New Eurasia Land Bridge (Second Eurasia Land Bridge) Economic Corridor (NELB)	A route divided into three parts that connect Lianyungang, Jiangsu Province with the Port of Rotterdam in the Netherlands. Said to also possibly connect to Japan, South Korea, and Europe through Lianyungang. Can also reach from Iran and Russia to Hungary by way of Kazakhstan. Covers over 30 nations.
China-Central Asia-West Asia Economic Corridor (CCWAEC)	Starts in the Xinjiang Uyghur Autonomous Region, extends through the Persian Gulf, and reaches the coast of the Mediterranean Sea and the Arabian Peninsula. Connects Central Asian nations such as Kazakhstan, Kyrgyzstan, and Tajikistan as well as Iran and Turkey, includes regions that are rich in oil and various mineral resources and would serve as a resource/energy source for China.
China-Indochina Peninsula Economic Corridor (CICPEC)	Starts in Nanning, Guangxi Zhuang Autonomous Region and Kunming, Yunnan Province and ends in Singapore. China has established an FTA with ASEAN and cooperated in developing the Greater Mekong Subregion, but there are also tensions in the South China Sea, and establishment of this economic corridor faces great difficulties.

China-Pakistan Economic Corridor (CPEC)	A 3,000 km route connecting Kashgar, Xinjiang Uyghur Autonomous Region with Gwadar Port in Pakistan. Has the role of connecting the “One Belt” with the “One Road” – an agreement between China and Pakistan to cooperate broadly in areas such as energy, infrastructure, and industry in addition to developing Gwadar Port.
The Bangladesh, China, India and Myanmar Economic Corridor (BCIM)	To be established together with Bangladesh, India, and Myanmar. Through this economic corridor, China can promote ties with Bangladesh and India, with which it historically did not have close ties.
21st-Century Maritime Silk Road	Consists of routes from the South China Sea and the Indian Ocean to Europe, and routes from the South China Sea to the South Pacific. In order to establish the Maritime Silk Road, China would concentrate its investment in 15 harbor cities including Shanghai, Tianjin, Ningbo, and Zhoushan.

Source: Ayoma, 2016, p. 5.

So far, Beijing has failed to convince India about OBOR. At the moment, the biggest number of investments are dedicated to the development of the economic corridor with Pakistan. In order to build the China-Pakistan Economic Corridor, China is committed to investing up to USD 45.6 billion to help Pakistan’s economic development, including a USD 33.8 billion investment in the energy sector and USD 11.8 billion investment in infrastructure (the Gwadar port project accounts for USD 622 million). The two sides decided to begin collaboration in energy, infrastructure construction and other key areas of cooperation at Gwadar, and, in the future, to gradually extend it to the fields of agriculture, science and technology, finance, education, culture, and media communication (Qian, 2016, pp. 26–55).

According to estimates by China, a total of USD 8 to 10 trillion in investments will be required for OBOR. Provinces and autonomous regions have invested a total of up to 1.04 trillion renminbi (RMB) in infrastructure planned for One Belt, One Road, of which 500 billion RMB, 123.5 billion RMB, 116.7 billion RMB, and 170 billion RMB respectively will go to roads, high-speed rail, airports, and harbors. It is estimated that all costs related to investments under the OBOR project will amount to, at least, USD 10 trillion, and the RMB will inevitably function as a major currency in the investment in this regard. OBOR will also help to boost China’s foreign trade, thus further promoting the global use of the RMB (Ploberger, 2017, pp. 289–305).

OBOR has huge investment project needs, not to mention the necessity of institutional and financial assurance. Specifically for this purpose, in 2015, the Asian Infrastructure Investment Bank (AIIB), an international financial institution led by China, has been established. The AIIB has USD 100 billion in capital, obtained from 57 of its founding members, with over 31% coming from China. As the largest stakeholder, China holds 26.6% of the voting power. The AIIB is a milestone in China’s bid to play a more active role in global governance.

In May 2015, the China Development Bank, one of the country’s policy banks, announced that as part of its efforts to boost the OBOR initiative, it would invest more than USD 890 billion dollars in over 900 projects, involving 60 countries to connect Asia and Europe. Finally, a USD 40 billion Silk Road Fund (SRF) has been created – which is an infrastructure financing vehicle that will supply funding to finance the construction of MSRI and other infrastructure (Tiezzi, 2017).

OBOR railway connections between Asia and Europe

The idea of a land bridge between China and Europe has been a part of the vision, but there is little precision about the route and directions. The long-standing link is the Trans-Siberian railway from Vladivostok, through Moscow, to Europe, with spurs connecting Mongolia and China to the mainline. Another line from Tashkent or Almaty to Russia is a legacy of the Soviet rail network. In 1990, a line from Urumqi to Kazakhstan provided the first direct link between China and Central Asia, and in 1997 a rail link between Turkmenistan and Iran was completed, although it carried little traffic. The Kazakhstan-China rail line carried coal, minerals, and iron.

From 2011, many new railway lines which directly connect China to Europe have started to operate. The first one, Yuxinou, started operating in 2011 (Contessi, 2018, pp. 759–790). The railway lines connect many Asian and European countries with China. Poland, the Czech Republic, Germany, Spain, Russia and Uzbekistan serve as its final destinations.

The number of connections has doubled between China and Europe since the beginning of the present decade. Since 2011, when the first regular connections were started, a total of 6,637 freight warehouses have been launched in both directions, of which 3,673 in record 2017. The value of goods transported in 2016 can be estimated at over USD 22.9 billion, which accounted for approx. 4% of total China-EU trade. By 2020, the value of transported goods may increase to USD 76.5 billion. Over 2/3 of railway depots starting from China are moving towards Europe, which reflects the overall trade surplus of China with the EU (Popławski, Kaczmarski, 2018).

Table 3

Railway connections between China and Europe

City	Route	Distance (km)	Duration (days)	Start	Frequency
Yuxinou	Chongqing-Duisburg	11,179	16	July 2011	3×/week
Hanxinou	Wuhan-Melnik (CZ)/Pardubice	10,863	16	Oct. 2012	2–3×/week
	(CZ)Turkmenistan				
Sumanou	Suzhou-Warsaw	11,200	18	Nov. 2012	6–8×/week
Rongou	Chengdu-Lodz	9,826	10.5	April 2013	1×/week
Zhengou	Zhengzhou-Hamburg	10,214	19–20	July 2013	1×/week
Yixinou	Yiwu-Madrid	13,052	21	Nov. 2014	3× until now
Hexinou	Hefei-Germany	11,000	15	June 2014	2×/month
Xiangou	Changsha-Duisburg/Moscow	11,808	18	Oct. 2014	Every 10 days
	Tashkent				
Haou	Harbin-Hamburg	9,820	15	June 2015	1×/week

Source: Contessi, 2018, p. 771.

The greatest advantage of rail transport is that it is an intermediate form, between slow and cheap sea transport and fast and expensive air freight. The time of transporting goods by air between China and Europe, counting from terminal to terminal is 5–9 days; via railway, 15–19 days; and by sea, 37–50 days. The competitiveness of train transport in relation to maritime transport increases for locations away from

seaports. In many industries the pace of changes in the market is so fast that companies can be prepared to pay a rate slightly higher than for sea freight to gain time. At present, the largest number of containers is transported by the corridor running through Kazakhstan, starting from the Sino-Kazakh border crossing Alaszankou/Dostyk. In 2017, Khorgos handled the equivalent of more than 100,000 standard containers full of goods, double what was transported the year before. It aims to handle 500,000 containers by 2020, but even that target is only around 1% of the volume of goods that travel from Asia westward by sea (Contessi, 2018, p. 774).

Central Asia connections and security

The Central Asian republics of Kazakhstan, Kyrgyzstan, Tajikistan, Turkmenistan and Uzbekistan cover an area of approximately 4 million square kilometers. Kazakhstan alone is roughly four-fifths the size of India, with a total area of 2,717,300 square kilometers. The region has been land-locked for centuries. The natural barriers that enclose this vast territory include great mountain ranges such as the Tien Shan, or Heavenly Mountains in the east, the Pamirs in the south-east and the Altai range in the north-east. In the west, the Caspian Sea provides a border between Central Asia and the Caucasus. The expansive steppe in the north, with its extreme continental temperatures, combined with the Kara Kum and Kyzyl Kum deserts in the central and southern regions, have consistently been natural obstacles to the development of trade routes throughout history. For this reason, Central Asia has been considered a region with limited access to other markets. Land-locked countries such as the ones found in Central Asia usually have as much as 60% less trade than coastal states, and pay twice their transport costs. It is therefore not a coincidence that more than 80% of global trade travels by sea. What is more, one should not forget about the legacy of Soviet Russia. In the USSR, as much as in the Russian Empire that preceded it, infrastructures were built mostly around Russia's central region in a centripetal fashion. In Central Asia, transport networks mainly had a north-south orientation intended to bring raw materials – ranging from metals and hydrocarbons to cotton – to the Soviet Union. Based on Nicola P. Contessi's analysis, nowadays, out of 16 connection points with neighboring railway networks, 11 belong to Russia, two to China and the remaining ones to Kyrgyzstan, Uzbekistan and Turkmenistan. Another limitation of the Soviet legacy is the 1,520 mm Soviet gauge (as opposed to the 1,435 mm standard gauge), which constrains the interoperability of the Kazakhstani and other Central Asia states' networks with countries beyond the post-Soviet space (Contessi, 2018, pp. 759–790). In the first decade of the 21st century, China achieved the position of one of the three most important trading partners, along with EU and Russia (Laruelle, Peyrouse, 2015, pp. 190–207).

For landlocked Central Asia, the Chinese economic engine brings the prospect of new trans-Eurasian corridors, and thus it is seen as a unique historical opportunity. Between 80 and 90% of Chinese exports to Central Asia consist of finished goods such as consumer products, machinery, processed food, textiles, shoes, electronic goods, pharmaceutical products, and automobile parts. On the other side, about three quarters of Central Asian export to China consists of raw materials, crude oil, natural gas, and

ferrous and nonferrous metals. In the first decade of the 21st century, China achieved the position of one of the three most important trading partners (China, along with the EU and Russia) for each Central Asian state. At least two Central Asian states, Kyrgyzstan and Turkmenistan, are economically dependent on China. The first, as the main location of the re-export of Chinese products, the latter acutely dependent on gas supplies from China. Tajikistan, in turn, has become the preferred gateway to enter to the Afghan market. From the opening of the border in 2004 in Kulma-Kalasu in Tajikistan, it is increasingly important for the re-export of Chinese products. Chinese bazaars in Tajikistan not only respond to the needs of the local market, but they also supply the market in Afghanistan and Uzbekistan (Peyrouse, 2008).

Central Asian states provide new markets for Chinese products; markets that could open up also to the whole of Russia, Iran, and Turkey. Thus, Central Asia is treated with great importance by China as it offers new routes bypassing the section running through Russia. In addition to providing alternative routes, OBOR aims to stabilize the situation in Xinjiang province. Beijing counts on the fact that investing and raising the living standards of the inhabitants of this province will reduce the separatist tendencies of the Uighur ethnic group. The Uighur Diaspora probably totals 11 million people, approximately 10 million of whom live in China, the vast majority of them inhabiting Xinjiang. Between 300,000 and 1 million more live in five other Central Asian states (Bovingdon, 2010, p. 11). In order to prevent separatism and radical movements, China has established a platform for effective collaboration with its neighbors. China has succeeded in developing institutional cooperation, from security to economic issues, within the framework of the Shanghai Cooperation Organization. Formally established on June 15, 2001, the SCO evolved out of annual summits among five states, that started in 1996 – Russia, China, Kazakhstan, Kyrgyzstan, and Tajikistan. In its early years, the organization focused on improving the security situation in Xinjiang and China's Central Asian neighborhood. The SCO's precursor, the Shanghai Five (formed in 1996), focused initially on confidence-building measures, which has further morphed into enhancing border security and internal security, as well as multilateral military and counterterrorism cooperation (Osiewicz, 2016, pp. 159–179).

OBOR: opportunities and challenges for Central Asia

The presence of OBOR in Central Asia will create a framework for the revival of China's abandoned initiatives and continuation of its current projects in the region. It also opens up new possibilities for boosting cooperation in the energy field. Through the implementation of infrastructure projects, mainly in the context of creating new transport, energy and telecommunications connections, China is gradually changing its existing configuration of dependencies and connections in the entire Central Asian region that had been established in Soviet times. For Chinese energy companies, the OBOR initiative is an excellent basis for expanding their business opportunities. Particular attention is paid to the extremely promising sectors of the clean and renewable energy sources, where China, based on its experience and knowledge, can offer high quality products at relatively low prices.

The final list of infrastructural projects intended for Central Asia under the banner of the OBOR project is unclear; previous investment had stressed the creation of pipelines, refineries, highways, and power plants. For example, Kazakhstan and Kyrgyzstan have different needs; the former wants infrastructure that compliments export and energy integration with minimal disturbance to society. The latter needs roads and railroads, better energy supply, and employment opportunities. Chinese investments, on the one hand, are an opportunity to modernize infrastructure and build new installations, such as gas and oil pipelines, power plants, though, on the other hand, they raise concerns and protests concerned with the possibility that Chinese activities may be a threat to the local market. In 2016, protests forced autocratic Kazakhstan to withdraw a law allowing foreigners to lease the country's land, in what was perceived as a USD 1.9 billion imperial Chinese attempt to grab agricultural terrain, and an implied stranglehold on food production (Strenberg, Ahearn, McConnell, 2017, p. 55).

Table 4

Chinese investments in Central Asia

Country	Project	Cost-USD	Year Signed/ Implemented
Kazakhstan	Zhongfu Investment Group into oilseed processing	\$1.2 billion	2016
Kazakhstan	MangistauMunaiGas (50%)	\$2.6 billion	2009
Kazakhstan	Kazakh portion-Central Asia-China gas pipeline	\$6.7 billion	2009
Kazakhstan	Ekibastuz GRES-2 Power Plant	\$400 billion	2016
Kazakhstan	Kazakhstan-China Oil Pipeline	\$3 billion	2006
Kyrgyzstan	Zhongda Oil Refinery	\$430 million	2013
Kyrgyzstan	Kyrgyz portion-Turkmenistan-China gas pipeline	\$1.4 billion	2016
Kyrgyzstan	North-South Highway	\$400 million	2013
Kyrgyzstan	Thermal power plant	\$386 million	2014

Source: Strenberg, Ahearn, McConnell, 2017, p. 55.

Recently, the Chinese presence became more visible, particularly in Kazakhstan. According to some estimates, Chinese companies control up to 20% of Kazakh oil and gas production, and many local companies are heavily indebted to Beijing (Parkhomchik, 2016).

Table 5

Proposed One Belt, One Road (OBOR) investments

Country	Potential OBOR Investments	Project
Kazakhstan	China-Central Asian pipeline	Natural gas
Kazakhstan	Eurasian Land bridge	Railway corridor
Kazakhstan	China-Central Asia-West Asia corridor	China to Iran rail link
Kazakhstan	Khorgos-Aktau railway	Caspian to China link
Kyrgyzstan	China-Kyrgyzstan-Uzbekistan railway	High-speed rail

Source: Strenberg, Ahearn, McConnell, 2017, p. 55.

Another challenge is the development of agricultural production in the Xinjiang province. Great Chinese investments in cotton production in Xinjiang are serious competition for Uzbek cotton producers. Beijing has invested USD 3 billion in tax benefits,

rent and power subsidies to attract textile and apparel companies to Xinjiang, and aims to create one million textile jobs in the province by 2023 (Xinjiang, 2016).

The challenges for the Chinese investments, as seen within the framework of OBOR, are incompetence, corruption, and the unclear interests of the decision-makers in the administrations of individual states in Central Asia. According to Cooley, even Chinese officials expect that up to 30% of the funds allocated to the RDI in the Central Asia region will be wasted, a worse situation is to be found only in Pakistan (Lewis, 2016, p. 6).

Sebastien Peyrouse draws attention to at least two possibilities for drug trafficking. Firstly, drug smuggling has been facilitated by the ineffectiveness of border controls; the length of the external borders in Asia, and thus difficulties with their control, including their mountainous character (especially with regards to the border between Afghanistan and Tajikistan), as well as the lack of equipment of the border guards – despite international assistance – make the border porous. Secondly, the development of illegal drug trafficking in Central Asia has corruption as its foundation, and in some cases relies on the participation of security forces, which is particularly visible in Tajikistan (Peyrouse, 2017).

OBOR is a chance for development and breaking the isolation of the Central Asian region from other regions. However, the excessive economic expansion of China may lead to anti-Chinese sentiments, which have started to be noted on the occasion of various controversies related to Chinese investments.

The European Union and OBOR – concluding remarks

As Rumi Aoyama noted, One Belt, One Road is not limited to Eurasia but is a global strategy, and thus, the strengthening of relations in the five areas of policy, finance, trade, infrastructure, and people-to-people exchanges also applies to Africa and Latin America (Ayoma, 2016, p. 19). Most importantly, OBOR intends to include Europe as well. As in the case of Central Asia, OBOR brings many opportunities but also some threats. European partners are suspicious of Chinese state-owned enterprises operating under the OBOR framework, fearing unfair competition, as well as failure in maintaining standards related to the protection of intellectual property. As stressed by Theresa Fallon, some critics in the EU are paying attention to the fact that OBOR lacks transparency rules, and that opaque financing deals may threaten the competitiveness of European companies. The easy access of Chinese investors to strategic investments in Europe is not reciprocated by China with regard to European entrepreneurs. Another challenge lies in the fact that China has started to engage with Central and East European (CEE) countries in a new type of platform within the CEE 16+1 format. Eleven EU member states within the 16+1 format could form a pro-China lobby in Brussels, if they aligned their interests with China through this forum (Fallon, 2015, pp. 140–147). In the years 2007–2013, the European Union set priorities in its strategy towards Central Asia. Seven areas of cooperation have been identified, but the resources allocated are quite modest, about EUR 750 million in total. The EU has not been able to develop an effective model of cooperation due to the rather complicated EU procedures, as well as the corruption and bureaucratic inefficiencies of the Central Asian partners.

In 2013, the Chinese Belt and Road initiative was announced, and it is a very comprehensive modernization, development and infrastructure proposal, compared to the EU's existing activities in the Central Asia region. It is both an opportunity and a challenge for the Central Asian states and the EU. In recent years, China's involvement in Central Asia has become a multifaceted network of pipelines and gas pipelines, commercial projects, trade exchange, investments in infrastructure as well as cooperation on security, within the framework of the Shanghai Cooperation Organization. The Chinese see the potential of Central Asia as an economic corridor for the Middle East and Europe. As the new strategy for Central Asia is being prepared, the European Union should take into account the importance of OBOR for the development of this region, and consider the possibilities and limitations for the European partners. The European Union should treat the development of OBOR connections as an opportunity to bring Central Asia closer. Currently, 95% of trade between Europe and Asia is conducted using sea transport. The competitiveness of transport is usually assessed on the basis of three criteria: time, level of service and price. For the Central Asian inland economic corridor to be competitive with maritime trade, formalities and customs duties should be minimized, as well as procedures that slow down land transport relaxed.

OBOR presents a chance for the dynamic development of trade contacts and diversification in the supply of products from Europe and Asia, but with less favorable conditions, it may lead to Central Asia's dependence on China.

Bibliography

- Aoyama R. (2016), "One Belt, One Road": China's New Global Strategy, "Journal of Contemporary East Asia Studies," no. 5, vol. 2.
- Bovingdon G. (2010), *The Uyghurs: Strangers in Their Own Land*, Columbia University Press, New York.
- Cai P. (2017), *Understanding China's Belt and Road Initiative*, Lowy Institute for International Policy, March, https://www.lowyinstitute.org/sites/default/files/documents/Understanding%20China%E2%80%99s%20Belt%20and%20Road%20Initiative_WEB_1.pdf, 22.07.2018.
- Casarini N. (2016), *When All Roads Lead to Beijing. Assessing China's New Silk Road and its Implications for Europe*, "The International Spectator," no. 51, vol. 4.
- Clarke M. (2017), *The Belt and Road Initiative: China's New Grand Strategy?*, "Asia Policy," Number 24, July 2017.
- Contessi P. (2018), *Foreign Policy Diversification and Intercontinental Transport Corridors: The Case of Kazakhstan's Railways Diplomacy*, "Europe-Asia Studie,s" no. 70, vol. 5.
- Fallon T. (2015), *The New Silk Road: Xi Jinping's Grand Strategy for Eurasia*, "American Foreign Policy Interests," no. 37.
- Hansen V. (2012), *The Silk Road: A New History*, New York.
- Laruelle M., Peyrouse S. (2015), *Globalizing Central Asia: Geopolitics and the Challenges of Economic Development*, London–New York.
- Lewis D. G. (2016), *Tackling Corruption in Uzbekistan: A White Paper*, Open Society Foundation Policy Report, June.
- Lim T. W., Chan H. H., Tseng K. H., Lim W. X. (2016), *China's One Belt One Road Initiative*, Imperial College Press, London, UK.

- Osiewicz P. (2016), *Udział państw Azji Centralnej w Szanghajskiej Organizacji Współpracy. Wnioski dla Unii Europejskiej*, in: *Unia Europejska wobec Azji Centralnej – uwarunkowania regionalne i międzynarodowe*, eds. T. Wallas, R. Fiedler, Wydawnictwo FNCE, Poznań.
- Parkhomchik L., *China-Kazakhstan Relations in the Oil and Gas Sector*, Eurasian Research Institute, <http://eurasian-research.org/en/research/comments/energy/china-kazakhstan>, 24.07.2018.
- Peyrouse S. (2008), *Chinese Economic Presence in Kazakhstan*, <http://chinaperspectives.revues.org/4053>, 22.07.2018.
- Peyrouse S. (2017), *Diagnosing Central Asia's Drug Problem The Real Drivers Are Poverty and Corruption, Not Infrastructure*, <https://reconnectingasia.csis.org/analysis/entries/diagnosing-central-asias-drug-problem/>, 22.06.2018.
- Ploberger C. (2017), *One Belt, One Road – China's new grand strategy*, "Journal of Chinese Economic and Business Studies," vol. 15, no. 3.
- Popławski K., Kaczmarski M. (2018), *Kolejowy Jedwabny Szlak. Połączenia kolejowe UE-Chiny: uwarunkowania, aktorzy, interesy*, "Prace OSW," no. 72, Warszawa, luty, https://www.osw.waw.pl/sites/default/files/prace_72_kolejowy_szlak_net.pdf, 20.07.2018.
- Sternberg T., Ahearn A., McConnell F. (2017), *Central Asian 'Characteristics' on China's New Silk Road: The Role of Landscape and the Politics of Infrastructure*, "Land," no. 6 (3), vol. 55, <http://www.mdpi.com/2073-445X/6/3/55/htm>, 23.07.2018.
- Szczudlik-Tatar J. (2015), *Jedwabny Szlak: czym jest nowa priorytetowa chińska strategia*, "Biuletyn PISM," no. 65, 2.07.2015, http://www.pism.pl/files/?id_plik=20063, 22.07.2018.
- Tiezzi S. (2017), *What did china accomplish at the belt and road forum?*, "The Diplomat," 16 May, <http://thediplomat.com/2017/05/what-did-china-accomplish-at-the-belt-and-road-forum/>.
- Qinan X. (2016), *The New Silk Road in West Asia under "the Belt and Road" Initiative*, "Journal of Middle Eastern and Islamic Studies," no. 10, vol. 1.
- Xin L. W. (2016), *China's One Belt One Road Initiative: A Literature Review*, La Trobe University.
- Xinjiang cotton at crossroads of new Silk Road, http://english.gov.cn/news/top_news/2016/02/15/content_281475290185772.htm, 30.07.2018.
- Verlare J., Putten F. P. (2015), *One Belt, One Road' An Opportunity for the EU's Security Strategy*, Clingendael Policy Brief, December.
- Zicheng Y. (2010), *Inside China's Grand Strategy: The Perspective from the People's Republic*, University Press of Kentucky, Lexington.

Summary

China's Belt and Road Initiative is both an opportunity and challenge for Central Asian countries and the European Union. As an initiative announced in Astana, it may make Europe closer to Asia through railway connections. Its scope, proposed infrastructural investments and different connections and routes, additional initiatives and diplomacy suggest OBOR is in line with the global Chinese strategy.

Key words: Central Asia, Belt and Road, European Union, railway connections

„Pas i Szlak” przez Azję Centralną – wnioski dla Unii Europejskiej

Streszczenie

Inicjatywa Pasa i Szlaku stwarza możliwości jak i wyzwania dla regionu Azji Centralnej. Inwestycje infrastrukturalne wraz z rozwijającymi się połączeniami kolejowymi przybliżają

ten region do Europy. Chińska inicjatywa wiąże się z koncepcją budowania strefy wpływów w regionie Azji Centralnej i stopniowego wypierania innych partnerów w tym państw Unii Europejskiej. W przygotowywanej nowej strategii UE wobec Azji Centralnej należy uwzględnić znaczenie Nowego Jedwabnego Szlaku z jego pozytywnymi jak i negatywnymi uwarunkowaniami.

Słowa kluczowe: Azja Centralna, Pas i Szlak, Unia Europejska, połączenia kolejowe

MATEUSZ PAZDEJ

Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu
ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-0080-0932>

DOI : 10.14746/rie.2018.12.18

Cooperation at the Institutional and Bilateral Level of the European Union and Central Asia

Central Asia is defined as physical-geographic area as well as a hill and mountain region. The main area of it is occupied by the Mongolian Plateau, the Gobi Desert, the Altai Mountains, the Sayan Mountains, Changar, the Khangai Mountains as well as Dzungarian Basin (Mydel, Grocha, 2000, p. 116). The mentioned definition which is based on geographical considerations, does not reflect the geopolitical nature of this region. Primarily, it should be underlined that the title area is inhabited by highly heterogeneous nations that speak numerous languages of distinct language groups and are also mostly characterized by clearly defined cultural and religious distinctness. The term of Central Asia has been distinguished as a synonymous word of High Asia (fr. *la Haute Tartarie, l'Asie interieure*), used in European literature that concerns geographical and historical issues. It should be mentioned that the term of Central Asia has not been corresponding to the geographical boundaries of the region as far as political background is concerned.

The first person who decided to be more specific in terms of the Central Asia area was a German Geographer – A. von Humboldt, who placed this region 5 degrees north and 5 degrees south lying south of latitude 44,5° in his elaboration published in 1843. Numerous researchers have been redefining the boundaries of this region in later years, however the Humboldt's definition remained mostly unchanged. The current definition of UNESCO under UN which was developed in 1978 within the final report of the Paris meeting, defines Central Asia as “territory designated by the boundaries of Afghanistan, west part of China, north India, north-eastern Iran, Mongolia, Pakistan and Asian USSR republic” (Dani, Masson, 1992, pp. 467–468).

As a result of the collapse of the Soviet Union in 1991 the place of Soviet republics has been replaced by five novel countries, including: Kazakhstan, Kyrgyzstan, Turkmenistan, Tajikistan and Uzbekistan, while the remaining area of Asian USSR was possessed by Russia. As far as political aspects are concerned, Central Asia is not only a conglomerate of culturally varied countries and nations, but also a place of increasingly strong impact of United States and European Union countries.

Unfortunately, the European Union engagement with reference to the described region is observably smaller than it could be expected taking the actual political and economic significance of Central Asia in the world into consideration. Lack of coherent strategy for Central Asia, especially lack of foreign policy based on transparent foundations, and last but not least, focusing on both strengthening position in Europe as well as on political and economic expansion in Sub-Saharan Africa are considered as the most significant results of this phenomenon (Bello, 2010).

From worldwide economic processes point of view, Central Asia had been playing a marginal role until quite recently. The changes in terms of this situation were observable after the collapse of the Soviet Union. It was also caused by the China's stronger economic expansion. The rather balanced soviet *status quo* that lasted since the end of the Second World War had been suddenly disturbed – USSR disappeared and unprecedented dynamics of Chinese economic development resulted in United States activation within the described region. Undoubtedly, the events of September 2001 turned out to be the crucial point concerning political situation in Central Asia, due to the fact that those provoked Washington to take military steps in Afghanistan.

The collapse of Soviet Union had contributed to a noticeable weakening of Russian impacts all over the region. At the same time, the political and economic weakness of the republics emerged on the ruins of the Soviet Union made separation from Russian dependence difficult and even impossible. The situation in the region started to change to the detriment of Moscow along with the economic expansion of China. While Russian aspirations noticeably underlined the aspirations to build the political dependence on the basis of economical help, Pekin implemented its concept of building economic links without basing on the political dependence of partners.

Until finding rich deposits of oil and gas on the territories of former Soviet republics, Moscow was reinforcing its basically exclusive authority in the mentioned area. Furthermore, Kremlin, as a significant supplier of energy raw materials to China, was able to maintain a position of an equivalent partner for China. The development of energy relationship between China and republics with reference to Russia meant not only the weakening of its bargain position towards Pekin, but also revenue losses all over Central Asia. This situation provided Russia with two various procedures, including enhancement of the economic cooperation with Europe and development of the energy networks towards Eastern and South Asia (Olędzki, 2014, pp. 29–54).

The collapse of Soviet Union had resulted also in one more significant from the worldwide political balance point of view event: United States had become the only worldwide political and economic superpower. This situation could not last long and quite quickly the American worldwide autocracy had come to an end. Undoubtedly, as far as economic background is concerned, it was caused by the crisis of 2008 which is recognized as a symbolic date of American economic model bankruptcy. From political point of view, unsuccessful interventions in both Iraq and Afghanistan are considered as the main reason of the weakening of American reputation.

At the background of boiling political-economic mixture in Central Asia, the operation of the second worldwide political-economic superpower – European Union is basically marginal. Generally, it is difficult to make a reference to economic relation of European Union with the region, due to the fact that it is constituted of numerous bilateral political-economic relations of particular Member States. However, it does not mean that Brussels does not consider more active participation in political and economic processes in Central Asia as necessary, with a special attention paid to contracting negative social and environmental results of economic development in the region.

The main aim of the present article is to examine the current state of the cooperation (on both institutional and bilateral level) between European Union and Central Asia countries. The hypothesis of the author is as follows: European Union on both

institutional level and with regard to the actions of particular Member States, does not show interest in terms of development and enhancement of cooperation with Central Asia countries – it refers to both trade and potential diversification of the sources of obtaining energy raw materials.

Central Asia with regard to European Union policy

Central Asia is not a homogenous region in terms of political or economic background. Furthermore, despite the fact that the Parliament considers Mongolia as a part of this region, this country is distinct in numerous aspects, due to its history, geographic as well as political aspects. Each country of Central Asia are multidimensional in terms of foreign policy and perform balancing act between Russia, China and West. The everlasting neutrality of Turkmenistan was even approved by UN. Except Kazakhstan and Turkmenistan, all countries included in the region are observed to have their trade relations with European Union highly restricted. Kazakhstan is a founder of customs union with Russia and Belarus. On May 2014 those countries signed the formation of Eurasian Economic Union (together with Armenia) which entered into force on 1 September 2015. Kyrgyzstan joined them on May 2015 (Garces de los Fayos, 2018, pp. 1–3).

It should be mentioned that there are certain legal bases of the cooperation between European Union and Central Asia (Garces de los Fayos, 2018, pp. 1–3):

- 5th Title of the Treaty on European Union (TEU) “external actions”;
- Articles 206–207 (trade) and articles 216–219 (international agreements) of the Treaty on the Functioning of the European Union (TFEU);
- Agreements regarding partnership and cooperation concerning mutual relations, except Turkmenistan with which the temporary trade agreement was signed. The agreements regarding partnership and cooperation with Mongolia as well as novel reinforced agreement regarding partnership and cooperation with Kazakhstan are currently ratified by the parliaments of the European Union Member States, awaiting the Parliament’s approval.

European Union signed novel reinforced agreement regarding partnership and cooperation with Kazakhstan on December 2015. It awaits ratification, however it has been temporary implemented since 1 May 2016. The agreement regarding partnership and cooperation with Turkmenistan of 1998 may be soon approved by the European Parliament, on condition that a system of control of advances regarding human rights will be simultaneously created. Mongolia signed the agreement regarding partnership and cooperation on May 2013 and its ratification by all of the Member States will be finished in 2017 (Garces de los Fayos, 2018, pp. 1–3).

In 2012 and 2015, as well as on June 2017, the European Union strategy towards Central Asia of 2007 was overviewed. This strategy concerns the basic guidelines for forthcoming interactions in the region and is based on previous European Union agreements, support programme and similar initiatives. Its aim is to achieve a sustainability and prosperity, while promoting an open-minded society, legality, democratization and closer cooperation in terms of energy security and diversification on energy sources

at the same time. In the future, the hydrocarbon resources of both Kazakhstan and Turkmenistan are forecasted to be of great significance as far as European Union is concerned. Numerous Member States of European Union considered the withdrawal of International Security Assistance Force from Afghanistan at the end of 2017 significant, even if the country still had to face several thousands of soldiers from USA and NATO. In 2013 the high-level talks between European Union and Central Asia regarding safety sector began. All of those countries, excluding Turkmenistan, hold European Union delegations. What is more, European Union intends to establish a delegation in Mongolia (Garces de los Fayos, 2018, pp. 1–3).

The countries of the Central Asia are provided financial resources from the European Instrument for Development: EUR 1028 million for the period of time from 2014 to 2020 (increase in relation to the period of time from 2007 to 2013 when the financial resources amounted to EUR 750 million) that will be used for funding both bilateral assistance and regional programmes (EUR 30 million). The aid measures are provided mostly for education, regional safety, sustainable management of natural resources as well as socio-economic development. Recently, Kazakhstan had stopped benefiting from the bilateral assistance in terms of this instrument, however, it still has an access to the regional programmes. In the future, a similar situation may take place in Turkmenistan. European Instrument for Democracy and Human Rights functions in each country, except Uzbekistan and Turkmenistan where the civil society organizations are too small, weakly organized as well as fully controlled (Garces de los Fayos, 2018, pp. 1–3).

European Union is observed to takes three types of actions as far as Central Asia is concerned. Those include adopted positions (resolutions), interparliamentary cooperation and last but not least, election observation and promotion of democracy.

The adopted positions (resolutions) (Garces de los Fayos, 2018, pp. 1–3):

- The Parliament supported the European Union strategy regarding Central Asia, however in its resolution of 13 April 2016, it urged its better orientation.
- In terms of Kazakhstan, the Parliament underlined the significance of both reaching an agreement regarding reinforced agreement of partnership and cooperation and taking actions aimed at human rights abuses. It also welcomed the acceptance of this country to WTO in 2015. The Parliament also claimed that it will use the rule “more for more” with regard to both political and socio-economic reforms.
- In 2010, as a gesture of its solidarity with Kyrgyzstan, the Parliament adopted a resolution due to violent riots in the south part of this country. In 2015, it addressed the concerns over establishing a register of non-governmental organizations and a draft of rules in the context of the so-called LGTBI propaganda in Kyrgyzstan.
- As far as Tajikistan is concerned, in 2009 the Parliament allowed the agreement regarding partnership and cooperation, however it called this country for improving the situation concerning human rights, corruption, health and education.
- The Parliament is consistently concerned about the poor situation concerning human rights in Turkmenistan.
- On December 2016 it approved the protocol regarding textile products concluded between European Union and Uzbekistan, however, it condemned the forced labor and called for monitoring the human rights.

- The Parliament's statements regarding Mongolia are mostly focused on economic issues, however, those also refer to the development of the country and its humanitarian needs related to extremely difficult climatic conditions. On April 2016 Mongolia was a host of the 9th Asia-Europe Parliamentary Meeting.

Each year the Parliamentary Cooperation Committees take part in the meetings with the Central Asia countries. The members of the Committees review the implementation of the agreements regarding partnership and cooperation and are focused on the issues of human rights, political violence, economic cooperation and development cooperation as well as election processes cooperation. Although Parliamentary Cooperation Committees concerning cooperation with Mongolia and Turkmenistan have not been established yet (due to the fact that the agreements regarding partnership and cooperation with those countries are not applied yet), the Interparliamentary Meetings are taking place (Garces de los Fayos, 2018, pp. 1–3).

Due to the differences in terms of the level of political development and significantly high differentiation of the level of democratic progress in Central Asia, the Parliament has not begun to regularly monitor the elections in the mentioned region:

- The delegations of the Organization for Security and Cooperation in Europe/Office for Democratic Institutions and Human Rights (OSCE/ODIHR) as well as the European Parliament monitored the parliamentary elections in 2015 in both Tajikistan and Kirgizstan, as a result of which the situation in the first country was considered as negative, whereas in the second country – positive.
- Kazakhstan occasionally invited the Parliament in order to monitor the elections. OSCE/ODHIR each time noticed serious irregularities.
- The delegation of European Parliament monitored the presidential elections in Mongolia in the end of June and in the beginning of July 2017 and concluded that in this country a solid democracy is being established.
- The Parliament has never been invited to the elections neither in Uzbekistan, nor in Turkmenistan.

The next part of the paper is focused on the genuine cooperation between the countries of European Union and Central Asia.

Genuine components of the cooperation between European Union and Central Asia

The Common Foreign and Security Policy (CFSP) is considered a base of shaping the European Union's external policy. Its institutional framework were specified in the Maastricht Treaty of 1992. The initial assumption regarding the development of unitary foreign policy of the Community was based on aiming to gradual consolidation of policies under political unions. The origins of CFSP date back to 1970, when WE Council of Ministers adopted so-called Devignon report on the establishment and the functioning mechanism of European Political Cooperation (Zięba, 2007, p. 10–25). During next more than 40 years, the European Union did not managed to develop a more efficient mechanism as far as international scene is concerned, despite numer-

ous subsequent modifications of Community policies (in Single European Act, *inter alia* (Wiaderny-Bidzińska, 1999, pp. 164–165).

The weak capacity of European Union to “speak with one voice” on the international scene can be confirmed with the matter of the Balkans conflict, Kosovo issue or the attitude of European Union towards the Arabian Spring which is closer to contemporaneity. Lack of a homogenous, multidimensional foreign policy results into the predominance of shaping bilateral relationships of the Member States of European Union with those outside the European Union. As a consequence of the poor foreign policy of the European Union, one may also notice lack of relationship with significant regional organizations of Central Asia, such as Shanghai Cooperation Organization or Eurasian Economic Community. The actions of European Union in Central Asia are subordinated to a specific strategy elaborated for this region. Nevertheless, its direct implementation is targeted at particular countries, excluding regional organizations that integrate those countries.

Taking the political and economic processes which take place in Central Asia, a region believed as one of the pivotal areas, from which begins one of the streams of world geopolitics into consideration, European Union can be noted to be rather a prompter than an actor. Undoubtedly, one of the reasons of any engagement of European Union in Central Asia is connected with the presence of China and Russia – with those the countries of European Union have strong economic ties – with China due to the trade relations, with Russia – due to energy dependency.

Generally, the role of European Union in Central Asia is reduced to engaging into the implementation of peace processes and stabilization of the situation within the region. What is more, it does not take place directly, but by encouraging to take such actions and supporting the initiative regarding improvement of safety. Therefore, for obvious reasons, the strongest countries of this region, including Russia and China have the crucial meaning for European Union. Russia is considered as the main political force as well as the engine of shaping the regional safety arrangement (those initiatives include for instance Shanghai Cooperation Organization or Collective Security Treaty Organization), what results in striving for achieving the continuous improvement of relationship with Moscow with regard to the situation in Asia by European Union.

Kremlin may be observed to approach the cooperation with Brussels in terms of security establishment in Asia in a cautious and distanced way due to the fact that it has its own, not fully disclosed vision of stable Central Asia, including the role of Russia. It should be underlined that the role which does not necessarily fit into Brussel’s notions what used to be a source of the downturn in the European Union – Russia relation in the past (Laurelle, 2011). Due to the fact that China unwillingly engages into political turmoil within the region, by ceding the actions regarding regional safety to Russia and by supporting the initiatives issued by Moscow, Russia automatically becomes the only crucial partner concerning this scope for European Union in Central Asia. At the same time, without the engagement of Russia and building cooperation with Moscow, Brussel is not able to actively work in favor of widely understood regional safety (Laurelle, 2011).

The main directions of the European Union strategy in Central Asia, with a focus on five republics: Kazakhstan, Uzbekistan, Tajikistan, Kyrgyzstan and Turkmenistan, are connected with providing a political stability, sustainable economic development

as well as initiating and supporting democratization processes. The strategy of European Union actions towards Central Asia is built on three main pillars (Emerson et al., 2010, pp. 8–11):

- 1) Supporting the actions aiming at providing energy security of the republics, in terms of raw materials as well as the access to water resources. Furthermore, supporting actions directed into the elimination of the threats connected with political instability of Afghanistan.
- 2) Special treatment of Kazakhstan as an “exemplary” republic, which had implemented both market-oriented and democratic rules to the greatest extent as its own “Path to Europe.” Furthermore, supporting the process of shaping positive relations with Uzbekistan which is the biggest regional competitor of Kazakhstan.
- 3) Focusing on broadening the regional context of Central Asia with regard to directing into relations with East Europe, Southern Asia as well as Russia and China. It means that Central Asia is no longer perceived in the context of shaping the cooperation mostly within five republics for the benefit of perceiving the region in a broader, Eurasian context, as a center in which the interests of China, Russia, Europe, Southern Asia and United States meet.

The mentioned five republics is often referred to as “difficult European Union customers” due to political instability, economic and social issues as well as conflicts on the religious and national backgrounds. Brussels notices the dependence relying on achieving political stability in its actions which is strictly connected with achieving political stability with reference to providing an economic development of republics. The tools used in order to implement European Union strategy towards the countries of this region include Technical Assistance for the Commonwealth of Independent States (TACIS) and Development Cooperation Instrument (DCI) which aims at supporting the democratic and premarket transformations (Boostra et al., 2008, pp. 13–15).

The range of the European Union engagement can be observed due to the funds for supporting Central Asia in terms of assistance programme for the period 2007 to 2013, which are totally estimated to EUR 356 million and the total budget of the implementation of European Union strategy within this region amounted to EUR 719 million (Emerson et al., 2010, pp. 8–11).

The fact that the Brussel is focused on the actions connected with using the financial assistance under the above tools is often the reason to criticize the European Union for too narrow and too technical perceiving issues of Central Asia. The main areas of the criticism of the European Union politics towards Central Asia and the reasons of the poor effects of undertaken actions include the following (Shao, 2008, pp. 13–15):

- 1) Lack of aspirations of European Union regarding supporting the shaping process of regional cohesion across divides, and mostly across the individual aspirations of republics to build cultural and political identity being the source of tensions and conflicts between neighbors.
- 2) Lack of differentiation (individualization) of the approach to particular republics, including the difference in terms of their actual needs.
- 3) An erroneous belief of European Union regarding the abilities of the republics to cooperate in order to provide a regional development and establish one block in international forum, similar to the Baltic states.

- 4) Not taking the role of Uzbekistan into consideration, as the only country bordering all of the remaining republics and being in conflict with them as a main obstacle to shaping regional cooperation.

As far as shaping forthcoming relationship of European Union with Central Asia republics is concerned, a crucial role was played by instant recognition of their independence and quick submission of a proposal to establish bilateral relationship basing on the agreements concerning partnership and cooperation (*Partnership and Cooperation Agreements* – PCAs). The process of ratification of agreements with particular republics proves both the tedious character of building the position of European Union in Central Asia and the accuracy of referring to five republics as mentioned “five difficult clients.”

Due to the fact that the process of adjustment of republics in terms of fulfilling the conditions necessary to sign PCAs is long and demanding, it requires the support of European Union. Therefore, Technical Aid to the Commonwealth of Independent States (TACIS) programme is considered as an invaluable aid for republics. In 1999 the agreements with Kazakhstan, Kyrgyzstan and Uzbekistan were ratified. In case of the last listed republic, in 2005 due to violation of the human rights, the European Union decided to partially suspend the provisions of the agreement up to 2008. In 2004, the agreement with Tajikistan was signed, however, due to unstable internal situation, its ratification took place only in 2009. As far as Turkmenistan is concerned, the agreement was signed in 1998, however, due to a pro-Russian attitude of the president Nyyzaov, France and Great Britain refused its ratification. After taking power by the president Berdimuhamedow in 2007 and after the amendment of internal and foreign policy, the ratification was expected to take place in 2010, however despite the passage of years the procedure remains on-going (Emerson et al., 2010, p. 58).

Shaping the economic relations with the countries of Central Asia by European Union is largely subordinated to European Union policy of promoting democratic forms of government and respecting the rights of the independent market as well as human rights. Furthermore, it is subordinated to the anti-discrimination regarding racial and gender equality and last but not least, widely understood religious and national tolerance.

As a consequence of the fact that the models of providing governance in Asian post-Soviet republics are closer to authoritarianism than to democracy it may be observed that the European Union engagement in terms of economy slows down. The assumptions of the European Union strategy towards Central Asia were formulated in 2007, during German presidency. The first document outlining the framework of cooperation was Regional Strategy Papers for Assistance to Central Asia (RSP) for the period 2007 to 2013. The second, more detailed elaboration provided by the Commission was Central Asia Indicative Programme (IP) for the period 2007 to 2010. Several months later a comprehensive EU Strategy for Central Asia was adopted (Boonstra, 2012).

Despite the Brussels's growing interest in Central Asia in terms of the order of priority of regional foreign policies, this area remains on the fringe of European Union actions. It mostly results from focusing the attention on positive cooperation and providing stability in the border regions of European Union, therefore it includes the Mediterranean basin (with particular focus on Maghreb), Eastern Europe, as well as

Caucasus. Indeed, the actions of European Union towards Central Asia are divided into four main areas (Boonstra, 2012):

- 1) Assistance in terms of achieving security and regional stability;
- 2) Access to natural raw materials (mostly energy materials);
- 3) Promoting democratic values and human rights;
- 4) Assistance in order to comply with international development criterion.

The main area of Central Asia economic interest by European Union include reserves of natural resources and a possibility of using them in order to develop the energy stability of Member States of European Union. European Union investments concerning this area would raise living standards, however, on the other hand – would allow the republics to become a part of the international global economy and become more dependent on Russia. However, the attention should be paid to the fact that cooperation in that regard would be mainly focused on the republics with energetic raw materials, that include Kazakhstan and Tajikistan. The remaining republic could benefit at most from additional incomes due to the transit of raw materials to Europe.

Kazakhstan is the largest trading partner of the European Union. In 2003 the total amount of commercial turnover amounted to EUR 5.8 million. Due to relatively low level of technical advancement in relation to European Union countries, up to 80% of the European Union import is constituted by the low-processed energy products. As far as Kazakhstan is concerned, it imports machinery and devices as well as products of the chemical industry from European Union (Shao, 2008, pp. 13–15).

During the next years of 21st century, the trade turnover between European Union and Central Asia was increasing and in 2010 it amounted to the total level of EUR 22,229.1 million. The share of particular republics in trade changed. The absolute leader of the ranking was Kazakhstan in which 32.4% of total trade turnover of European Union in this region was due. Turkmenistan with the share of 16.1%, mostly due to the export of raw materials, was ranked at the second location. As far as the third place is concerned, it went to Uzbekistan with the turnover at the level of 15.6%. Nevertheless, it should be mentioned that a characteristic element of trade in this particular case is continuing imbalance between the share in imports (20.5%) and exports (8.2%). A similar disproportion can be seen in Tajikistan which ranks as the fourth due to 7.9% of turnover. Its share in imports amounted to 9.8%, whereas in terms of exports – it was only 3.7%. As a consequence of this relation between the share in imports and exports, local economies are proven to be poorly technically advanced. Kyrgyzstan, as a fifth of republics with the share of 3.8% plays a margin role in terms of European Union trade with Central Asia (Boonstra, 2012).

From the European Union's interests point of view, Kazakhstan remains the most significant country of Central Asia, mostly due to its considerable economic potential, based upon being rich in natural resources. It is also caused by relatively advanced processes of democratization of socio-political life as well as the marketization of the economy. What is more, the location and large area make this republic a "strategic corridor" merging Asia with Europe. It should be also underlined that the pro-Russian direction of president Nazarbayev's policy does not interrupt the process of competing with Russia for the supplies of energy raw materials to Europe that currently constitute almost 80% of Kazakh export to European Union (Dave, 2008, pp. 43–44).

The economic development of Kazakhstan is not accompanied with the process of democratization of social and political life in a way that would be considered satisfactory by the European Union. On the contrary, the actions of president Nazarbayev suggest striving for strengthening autocratic characteristics of entrusted power. The repeated examples of violating the human rights and vicious repression against political opposition (especially with Islamic one) had almost resulted in depriving Astana of chairmanship in Organization For Security And Co-operation in Europe (OSCE), which was finally possessed in 2010.

During the German presidency in European Union the role of Kazakhstan in terms of the development of social, economic and political processes taking place in the entire Central Asia was considered crucial, especially in the context of shaping regional stability and safety. As a consequence, European Union decided that both promoting democratic reforms and the transparency of political procedures and economic processes will become its priority in terms of actions towards Astana in order to make Kazakhstan be considered as a stable and responsible partner, an excellent example of positive and successful changes within the region. One of the most significant reasons of that particular interest of European Union in Kazakhstan is not only the richness in terms of natural resources, but also economic success which Kazakhstan owes to deposits of oil and gas. It is confirmed by the following numbers: the estimated GDP of Kazakhstan in 2000 amounted to USD 18 billion, USD 80 billion in 2007 and it is forecasted that until 2015 those amounts may double (Dave, 2008, pp. 43–44).

The main objective of Brussel is not only tightening economic ties with Kazakhstan, but also demonstrating that the dynamic economic development benefits from democratic reforms as well as so-called principles of good governance. This would make Kazakhstan a shining example of the synergy of economic and democratic development within the described region and therefore, contribute to making the implementation of European Union strategy in Central Asia easier (Dave, 2008, pp. 43–44).

Conclusion

The past achievements of European Union in terms of the implementation of the current strategy towards Central Asia indicate a significant engagement of Brussel as far as the development of the region is concerned. The priorities of European Union engagement are still as follows: the problem of human rights abuses, violating legal standards, investment in youth and education, supporting economic development, trade and investment, development and strengthening of energy and shipping bonds, fight against local threats (terrorism, crime), intercultural dialogue and last but not least, solving the problems connected with natural environment protection as well as water resources.

Despite a systematic tightening of cooperation between Brussel and republics, a lack of clear identification of genuine, long-term European Union interests within the region is still observable. The problem of European Union actions in Central Asia (and not only there) is a strong fragmentation of structures as well as lack of coordination between them in terms of undertaken actions. Consequently, despite relatively

considerable engagement in various regions of the world, European Union is criticized by other institutions as well as international donors due to low effectiveness of actions, chaos in terms of their implementation as well as duplication of the scope of undertaken initiatives.

The main areas of the ambiguity and deficit of institutional solutions as well as other groups of problems make the effectiveness of European Union actions lower. As the result, the following three necessary supervisory actions have been indicated:

- 1) A fundamental re-calculation whether the actions in seven crucial areas of the strategy are effective.
- 2) Evaluation of the probability that the available raw materials are actually sufficient for the implementation of strategic objectives.
- 3) Strengthening of the limited capacity of European Union to affect the provision of security in Central Asia.

A strong sidetracking of European Union actions regarding a variety of areas implemented by numerous institutions in five different republics indicates that the improvement of information exchange, gaining greater control and coordination as well as limiting the thematic scope of undertaken initiatives are necessary.

The effectiveness of European Union actions taken towards Central Asia in the mentioned areas is also highly dependent on the scope of cooperation with Russia and China as main actors of the political scene in the described region.

Despite the fact that interests between the Russian Federation and European Union differ in terms of energy, the European Union cannot ignore the position of Russia in Central Asia, especially with respect to the declared need of providing a stability in this region. In particular, as mentioned before, Russia plays a crucial role in terms of shaping security in Central Asia and that role will become even bigger after the withdrawal of the American army from Afghanistan which is still unstable. During the implementation of its strategy toward the region, the European Union has to respect Russian strategic objectives which include maintaining the position of security guarantor and the implementation of Russian energy interests. It should be also underlined that Kremlin still believes in the success of their cooperative initiatives, protecting political and economic influence in republics under EurAsEC and CSTO.

The growth of European Union engagement in Central Asia is, from the Moscow point of view, drives the competition for the influences in the region regardless the fact that the crucial European Union initiatives do not aim at strengthening the position of Brussel, but at providing economic stability, security as well as democratization of political and social life in the republics. The current position of Moscow in the region is definitely stronger than Brussel's and the tools of its reinforcement by Kremlin are observably more effective than by European Union. The objective of European Union is not the aspiration for weakening Russian influences, but using them in order to implement a politically neutral European Union strategy. However, the distrust of Russian government practically eliminates the possibility of the cooperation between Moscow and Brussel regarding issues sensitive to Kremlin, such as the fight against terrorism and organized crime (weapons, drugs). The situation will not change if Russia would not stop perceiving European Union as a competitor in terms of using natural resources (oil and gas) what also results from accusing the Commission of endeavoring to creat-

ing an energy monopoly by Gazprom in Central and East Europe as well as in post-soviet Central Asia.

Bibliography

- Bello O. (2010), *The EU – Africa Partnership: At A Strategic Crossroads*, “FRIDE Policy Brief,” May.
- Boonstra J., Halle J. (2010), *EU Assistance to Central Asia: Back to the Drawing Board?*, “EUCAM Papers,” January, no. 8.
- Boonstra J., Halle J. (2011), *EU Development Ministers Discuss Approach to Central Asia*, “EUCAM Commentary,” July, no. 16.
- Boonstra J., Laurelle M., Peyrouse S. (2012), *Security and Development Approaches to Central Asia. The EU Compared to China and Russia*, “EUCAM Working Paper,” May, no. 11.
- Dani A. H., Hasson V. M. (1992), *History of Civilization of Central Asia. Volume I. The Dawn of Civilization: Earliest times to 700 B.C.*, Unesco Publishing, Paris.
- Dave B. (2008), *The EU and Kazakhstan: Is the Pursuit of Energy and Security Cooperation Compatible with the Promotion of Human Rights and Democratic Reforms*, in: *Engaging Central Asia. The European Union's New Strategy in the Heart of Eurasia*, ed. N. J. Melvin, Brussels.
- Emerson M., Boonstra J., Hasanova N., Laurelle M., Peyrouse S. (2010), *Into Eurasia. Monitoring The EU's Central Asia Strategy*, CEPS-FRIDE, Brussels–Madrid.
- Garces de los Fayos F. (2018), *Azja Centralna*, Dokumenty informacyjne o Unii Europejskiej, Bruksela.
- Laurelle M. (2011), *Why the EU Needs to Engage Russia on Asian Security*, “FRIDE Policy Brief,” June, no. 82.
- Mydel R., Groch J. (2000), *Popularna Encyklopedia Powszechna, Azja T. I*, Fogra, Kraków.
- Olędzki J. A. (2014), *Zaangażowanie Unii Europejskiej w rozwój gospodarczy i społeczny Azji Centralnej. Stan i Perspektywy*, “Studia Europejskie,” vol. 2.
- Shao Y. (2008), *The EU's Central Asia Policy and Its Implications for China*, “DIE Discussion Paper,” no. 9.
- Wiaderny-Bidzińska K. (1999), *Polityczna integracja Europy Zachodniej*, “Acta Scientifica Academiae Ostroviensis,” vol. 4.
- Zięba R. (2007), *Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa Unii Europejskiej*, Wyd. Akademickie i Profesjonalne, Warszawa.

Summary

This article analyzes the scope of cooperation at the institutional and bilateral level of the European Union and Central Asia. Despite the systematic tightening of cooperation between Brussels and the republics of the former USSR, there is still a lack of unambiguous definition of real long-term interests of the European Union in the region. The fundamental problem of cooperation development is a strong fragmentation of EU activities in five different republics of Central Asia. Therefore, there is a need to improve the exchange of information, increase control and coordination, as well as limit the thematic scope of undertaken initiatives. There are potential diversification opportunities for energy sources that exist in the Central Asia region.

Key words: European Union, Central Asia, Cooperation, Institution, Bilateral

Współpraca na poziomie instytucjonalnym i bilateralnym Unii Europejskiej oraz Azji Środkowej/Centralnej

Streszczenie

W niniejszym artykule analizie poddano zakres współpracy na poziomie instytucjonalnym i bilateralnym Unii Europejskiej i Azji Centralnej. Mimo systematycznego zacieśniania współpracy Brukseli z republikami byłego ZSRR, nadal brakuje jednoznacznego określenia rzeczywistych, długookresowych interesów Unii Europejskiej w regionie. Zasadniczym problemem rozwoju współpracy jest silne rozdrobnienie działań unijnych w pięciu różnych republikach Azji Centralnej. W związku z tym wskazuje się konieczność poprawy wymiany informacji, zwiększenia kontroli i koordynacji, a także ograniczenia zakresu tematycznego podejmowanych inicjatyw. Istnieją potencjalne możliwości dywersyfikacji źródeł surowców energetycznych, które występują w regionie Azji Centralnej.

Słowa kluczowe: Unia Europejska, Azja Środkowa, współpraca-kooperacja, instytucja, bilateralny-dwustronny

MATEUSZ SMOLAGA

Uniwersytet Szczeciński
ORCID: 0000-0002-8663-6266

DOI : 10.14746/rie.2018.12.19

Unijne uwarunkowania normatywne świadczenia Oficjalnej Pomocy Rozwojowej: perspektywa europejskich wschodzących donatorów

Wstęp

Unia Europejska (UE) mocno angażuje się w procesy współpracy rozwojowej na świecie. Spośród trzydziestu członków Komitetu Pomocy Rozwojowej – *Development Assistance Committee*, DAC, który działa przy Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju – *Organisation for Economic Co-operation and Development*, OECD – i skupia tzw. tradycyjnych dawców pomocy rozwojowej, dwadzieścia jeden podmiotów to państwa UE oraz sama Unia (*DAC members*). Przedstawiciele unijni z dumą podkreślają, że UE jest największym kolektywnym dawcą Oficjalnej Pomocy Rozwojowej – *Official Development Assistance*, ODA¹ – na świecie. Przykładowo, w 2017 r. państwa unijne przynależące do DAC przeznaczyły na wsparcie rozwojowe 82,7 mld USD, co było równowartością ponad 56% nakładów całego Komitetu (*Total*). Pomoc, na o wiele mniejszą skalę, świadczą także członkowie UE pozostający poza DAC: Bułgaria, Chorwacja, Cypr, Estonia, Litwa, Łotwa, Malta i Rumunia. Kraje te zaliczane są do szerokiego grona wschodzących donatorów, którzy swą aktywność pomocową prowadzą poza ramami wyznaczanymi przez DAC (Smolaga, 2014, s. 73–84, 100–117). Do niedawna powszechnie klasyfikowano w ten sposób także Czechy, Polskę, Słowację, Słowenię oraz Węgry, które w 2013 r. (pierwsze cztery państwa) i w 2016 r. (ostatnie z nich) wstąpiły do DAC.

W związku z tak dużą aktywnością UE na polu współpracy rozwojowej oraz podejmowaniem roli donatora przez wstępujące do niej państwa rodzi się cały szereg pytań:

- 1) Czy w prawie UE został sformułowany *expressis verbis* obowiązek państwa członkowskiego do świadczenia pomocy rozwojowej?
- 2) Na jakim poziomie aktów normatywnych regulowane są działania instytucji pomocowych UE i czy znajdują tam się ogólne normy obejmujące również działania bilateralne państw członkowskich?

¹ DAC definiuje, że poprzez ODA powinno się rozumieć przepływy finansowe do krajów rozwijających się lub organizacji międzynarodowych, które spełniają następujące warunki:

- świadczone są przez sektor oficjalny państwa (rząd lub władze lokalne),
- celem ich jest rozwój społeczno-gospodarczy krajów rozwijających się,
- mają preferencyjny charakter (zawierają w sobie składnik przynajmniej 25% darowizny),
- odbiorca transferu (kraj-beneficjent) znajduje się na publikowanym przez DAC wykazie biorców ODA – *DAC List of ODA Recipients (Official Development Assistance)*.

3) W jakim zakresie UE odnosi się do zobowiązań finansowych podejmowanych przez społeczność międzynarodową w ramach procesu Finansowania na Rzecz Zrównoważonego Rozwoju czy też inicjatywy Celów Zrównoważonego Rozwoju (CZR, wcześniej Milenijnych Celów Rozwoju, MCR)?

Celem badania jest weryfikacja hipotezy stwierdzającej, że regulacje unijne są czynnikiem bezpośrednio wymuszającym podjęcie roli donatora pomocy rozwojowej przez kraj wstępujący do UE, a następnie determinującym kształt i wielkość jego współpracy rozwojowej.

Analiza instytucjonalno-prawna

Nie jest przypadkiem, że większość wstępujących do UE państw rozpoczęła (lub po wielu latach wznowiła²) zorganizowane świadczenie pomocy rozwojowej tuż przed akcesją³ lub zaraz po niej. Czechy, Polska i Słowacja zrobiły to już w latach 1998–1999, ale Węgry dopiero w 2003 r. W przypadku pozostałych państw było to w: 2001 r. (Litwa), 2002 r. (Łotwa), 2005 r. (Cypr, Słowenia), 2008 r. (Rumunia), 2009 r. (Malta), 2010 r. (Bułgaria) oraz 2012 r. (Chorwacja). Akcesja i pierwsze lata członkostwa były dla europejskich wschodzących donatorów okresem żywiołowej dynamizacji kooperacji. Jak wprost przyznają choćby przedstawiciele bułgarskiego MSZ, zinstytucjonalizowane okazywanie solidarności międzynarodowej jest jednym ze zobowiązań podejmowanych przez nowych członków UE (*Total; Official development aid*, 2015, s. 121).

Mechanizm do tego prowadzący nie polega na bezpośrednim wpisaniu do traktatu akcesyjnego obowiązku świadczenia bilateralnej pomocy⁴. Często wspomina się o dostosowaniu się do zapisów traktatowych (obecnie art. 4.4 oraz art. 208–214 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej – TFUE – oraz art. 21.2. Traktatu o Unii Europejskiej – TUE)⁵. Problem polega na tym, że mówią one głównie o unijnej (wspólno-

² Państwa tzw. bloku wschodniego, w tym Polska, udzielały pomocy krajom rozwijającym się, m.in. poprzez struktury Rady Wzajemnej Pomocy Gospodarczej, instytucje Organizacji Narodów Zjednoczonych (ONZ), lub też bilateralnie – np. w formie stypendiów. Tego typu wsparcie zakończyło się pod koniec lat 80. XX w. wraz z procesem transformacji i/lub popadnięciem w kryzys gospodarczy (*Total; Smolaga*, 2014, s. 104).

³ Wspomina się, że również Czarnogóra, Macedonia i Serbia mają obecnie przygotowywać programy współpracy rozwojowej jako element statusu państwa kandydata do UE (Zafiu, 2017, s. 4).

⁴ W przypadku rozszerzeń z 2005 r. i 2007 r. kwestie współpracy rozwojowej były ujęte w jednym z tzw. rozdziałów negocjacyjnych poświęconych stosunkom zewnętrznym, przysłonięte wieloma przykuwającymi uwagę tematami. Wymogi Komisji Europejskiej (KE) z okresu przedakcesyjnego miały być minimalne, stąd początkowa mała aktywność wschodzących donatorów i poważne braki w sferze strategicznej oraz legislacyjnej. Wspomina się, że takie ujęcie spowodowało, iż wielu decydentów państw przystępujących do UE nie było w pełni świadomych skali oczekiwań w zakresie budowy krajowego systemu pomocowego (Lightfoot, Lindenhovius Zubizarreta, 2010, s. 177–178).

⁵ Ivanka Mihaylova zwraca uwagę, że pierwsza wzmianka o współpracy rozwojowej UE miała znaleźć się już w Traktacie z Maastricht (Mihaylova, 2015, s. 128). Źródła unijne genezę regulacji w zakresie kooperacji wywodzą już od pierwszych aktów prawa pierwotnego: „[p]oczątki współpracy na rzecz rozwoju UE zbiegły się z podpisaniem Traktatu rzymskiego w 1957 r. Jej pierwszymi beneficjentami były kraje zamorskie i tereny państw członkowskich. Zasięg europejskiej współpracy na

towej) polityce współpracy rozwojowej. W tekście TFUE wspomina się o istniejącej aktywności członków UE, lecz głównie w kontekście koordynacji i spójności działań zewnętrznych samej Unii⁶. Podstawy prawnej dla obowiązku prowadzenia przez kraje unijne działalności pomocowej można w większym stopniu doszukać się we fragmencie art. 21 TUE⁷, który wymienia gospodarcze, społeczne, środowiskowe i humanitarne aspekty współpracy rozwojowej wśród celów działań zewnętrznych, w tym Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa, która zgodnie z art. 24 TUE jest realizowana przy współudziale państw członkowskich. Dodatkowo, w myśl art. 22 decyzje Rady Europejskiej w obszarze wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa powinny określać „środki, które mają zostać udostępnione przez Unię i Państwa Członkowskie” (*Traktat o Unii*).

Jednak warto pamiętać, że kraj wstępujący do UE przyjmuje równocześnie cały dorobek prawny i polityczny – tzw. *acquis* (*Acquis*; *Law*, s. 30–40), obejmujący choć-

rzecz rozwoju z biegiem czasu stopniowo się zwiększał. Obecnie UE jest największym darczyńcą na świecie i współpracuje z około 160 krajami” (*Glosariusz*). W Traktatach Rzymskich z 1957 r. można znaleźć ogólne zapisy odnośnie stowarzyszenia Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej (EWG) z krajami i terytoriami zamorskimi, utrzymującymi szczególne stosunki z członkami EWG. Miało ono na celu m.in. zwiększenie wymiany handlowej i wspólnych starań na rzecz promowania rozwoju gospodarczego i społecznego oraz przyczynienie się przez państwa członkowskie EWG do inwestycji, których wymaga stopniowy rozwój krajów i terytoriów stowarzyszonych. (*Traktat ustanawiający*, art. 3, s. 131–132). Ówczesne regulacje nie wymieniały wprost pomocy rozwojowej jako niezbędnego instrumentu oddziaływania stymulującego przemiany społeczno-gospodarcze, ale ogólnikowo sugerowały podejmowanie działań wpisujących się w koncepcję tego typu współpracy. Należy pamiętać, że DAC (pierwotnie pod nieco inną nazwą) powołano dopiero po trzech latach od podpisania Traktatów Rzymskich, choć w tamtym czasie wsparcie rozwojowe było już udzielane. Warto zwrócić uwagę, że ponad sześćdziesiąt lat temu wprost wypowiadano się o jednoczesnym stymulowaniu handlu i upowszechnianiu standardów społeczno-gospodarczych w krajach globalnego Południa, czyli o kwestii, która dzisiaj może wywoływać kontrowersje ze względu na konflikt interesów. Niewątpliwie, również dziś perspektywy przyszłego skomercjalizowania relacji rozwojowej mają znaczenie, jednak retoryka dawców jest utrzymywana w tonie „włączenia najsłabszych państw w struktury gospodarki światowej” i przemilczenia interesów ekonomicznych strony oferującej pomoc.

⁶ W Artykule 208 znajdziemy zapis „[p]olityka Państw Członkowskich w dziedzinie współpracy na rzecz rozwoju uzupełniają się i wzmacniają wzajemnie. [...] Unia i Państwa Członkowskie szanują zobowiązania i uwzględniają cele, na które wyraziły zgodę w ramach Organizacji Narodów Zjednoczonych i innych właściwych organizacji międzynarodowych”. Artykuł 210 wspomina, że „[d]ążąc do zwiększenia komplementarności i skuteczności swoich działań, Unia i Państwa Członkowskie koordynują swoje polityki w dziedzinie współpracy na rzecz rozwoju i konsultują się wzajemnie co do swych programów pomocy, w tym w organizacjach międzynarodowych i podczas konferencji międzynarodowych. Mogą one podejmować wspólne działania. Państwa Członkowskie w razie potrzeby przyczyniają się do wykonania programów pomocy Unii” (*Traktat o funkcjonowaniu*).

⁷ Drugi punkt art. 21. Traktatu o Unii Europejskiej stanowi, że „Unia określa i prowadzi wspólne polityki i działania oraz dąży do zapewnienia wysokiego stopnia współpracy we wszelkich dziedzinach stosunków międzynarodowych, w celu: [...] d) wspierania trwałego rozwoju gospodarczego i społecznego oraz środowiskowego krajów rozwijających się, przyjmując za nadrzędny cel likwidację ubóstwa; [...] f) przyczyniania się do opracowywania międzynarodowych środków służących ochronie i poprawie stanu środowiska oraz zrównoważonego zarządzania światowymi zasobami naturalnymi, w celu zapewnienia trwałego rozwoju; g) niesienia pomocy narodom, krajom i regionom dotkniętym klęskami żywiołowymi lub katastrofami spowodowanymi przez człowieka”. Można to uznać za podstawę prawną wskazującą strategiczne kierunki aktywnej i wielowymiarowej współpracy rozwojowej prowadzonej przez UE, jak i jej państwa członkowskie (*Traktat o Unii*).

by Umowę z Kotonu, która reguluje m.in. zagadnienia współpracy rozwojowej z państwami Afryki, Karaibów i Pacyfiku, a także tworzy podstawy dla działania Europejskiego Funduszu Rozwoju – *European Development Fund*, EDF (*Umowa*). Fundusz finansowany jest przez państwa członkowskie UE niezależnie od wpłat do unijnego budżetu. Unijną kooperację rozwojową z terytoriami zależnymi, w tym szczególnie transfery poprzez EDF, uregulowano na poziomie decyzji Rady (*Decyzja*, art. 74–94; *OCT*). Zarówno wkład do EDF, jak i ustalone na podstawie wieloletnich ram finansowych coroczne składki na różne prorozwojowe instrumenty Unii (*EU development*) są zaliczane państwom członkowskim jako ich multilateralna ODA, co powoduje, że każdy członek UE automatycznie staje się dawcą. Instrumenty są powoływane na podstawie prawnie wiążących rozporządzeń, które wchodzi w skład *acquis* (*Rozporządzenie*)⁸. Znajdziemy tam również akty organów UE, które nie mają mocy prawnej, ale jedynie wymiar polityczny. Należą do nich m.in. konkluzje Rady Europejskiej i/lub Rady UE, które w przeszłości służyły do przenoszenia i ujednolicania na poziomie unijnym zobowiązań z zakresu współpracy rozwojowej podejmowanych przez poszczególne państwa członkowskie – np.:

- w ramach Deklaracji Milenijnej, stanowiącej dokument bazowy dla MCR;
- Agendy 2030 na Rzecz Zrównoważonego Rozwoju, wnoszącej CZR;
- licznych konferencji organizowanych przez ONZ, także tych poświęconych Finansowaniu na Rzecz Zrównoważonego Rozwoju – efektem tych ostatnich był tzw. Konsensus z Monterrey, odnowiony w Doha w 2008 r. i przystosowany w 2015 r. do nowych realiów współpracy rozwojowej poprzez przyjęcie Programu działań z Addis Abeby – *Addis Ababa Action Agenda*, AAAA (*Department; Addis*).

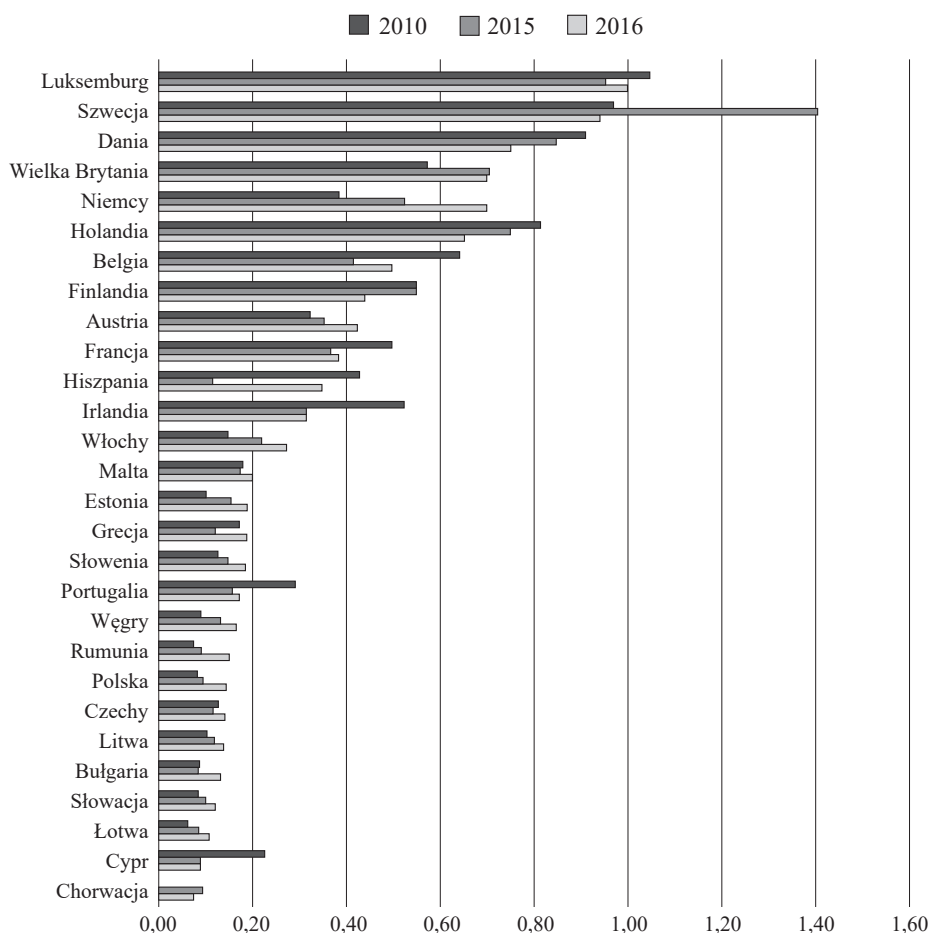
Przykładowo w 2002 r. w konkluzjach prezydencji hiszpańskiej po szczycie Rady Europejskiej w Barcelonie dwukrotnie pojawiła się deklaracja odnośnie dołożenia starań, by przybliżyć się do celu, którym jest podniesienie nakładów na ODA do 0,7% dochodu narodowego brutto (DNB). W dokumencie wspomina się o nim w odniesieniu do wypracowanego w tym czasie Konsensusu z Monterrey oraz mającego odbyć się pół roku później Szczytu Ziemi w Johannesburgu. Liderzy UE założyli, że

⁸ Przywoływany akt prawny dotyczy głównie działalności inicjowanej przez KE, jednak w jego treści znajdują się też treści odzwierciedlające niektóre uregulowania wpływające na aktywność poszczególnych państw członkowskich w charakterze dawcy. Już w preambule zawarto odniesienia zobowiązań unijnych w zakresie stosowania zasad reżimu efektywności ODA (potwierdzonych wyrazem politycznej woli poprzez konkluzje Rady). Związana z tym była uwaga odnośnie potrzeby poprawy spójności, koordynacji i komplementarności polityk współpracy na rzecz rozwoju (zarówno opracowanych przez Unię, jak i państwa członkowskie). W dokumencie przypomniano również o uzupełniającym charakterze działań na poziomie całej Unii względem prorozwojowych wysiłków poszczególnych państw członkowskich (zakres spraw poruszony w rozporządzeniu ma wykraczać poza możliwości poszczególnych krajów, a działania instytucji UE są podejmowane na podstawie zasady pomocniczości). Warto jeszcze zwrócić uwagę na zapis art. 3 pkt 5 rozporządzenia: „Unia i państwa członkowskie dążą do regularnej i częściej wymiany informacji, także z innymi darczyńcami, oraz propagują lepszą koordynację i komplementarność działań darczyńców poprzez pracę na rzecz wspólnego wieloletniego programowania na podstawie strategii ograniczania ubóstwa krajów partnerskich lub równoważnych strategii na rzecz rozwoju” (*Rozporządzenie*). Tworzy to przesłanki do zobowiązania unijnych wschodzących donatorów do lepszego zbierania danych odnośnie własnej aktywności pomocowej, raportowania ich do OECD oraz większego angażowania tych państw we współpracę z innymi aktorami w systemie.

państwa unijne do 2006 r. podniosą swe wydatki na pomoc przynajmniej do poziomu 0,33%, tak aby kolektywny wynik w tamtym roku wyniósł przynajmniej 0,39% zagregowanego DNB Unii. W kontekście europejskiej polityki zrównoważonego rozwoju ówczesne państwa członkowskie postulowały, aby trzynastcie kandydujących krajów wdrożyło niezwłocznie (jeszcze przed akcesją) jej założenia do swych działań bilateralnych. Już po rozszerzeniu Wspólnoty, Rada UE debatowała w 2005 r. na temat przygotowań do przeglądu wdrażania MCR. Zachęczone pozytywnymi rezultatami pośredniego celu z Barcelony (0,39% ODA/DNB) państwa członkowskie podtrzymały docelową wizję dojścia do poziomu nakładów na wsparcie sięgających 0,7% DNB do 2015 r. i wyznaczyły nowy punkt przejściowy w wysokości 0,56% zsumowanego DNB, który miał być osiągnięty do 2015 r. W odniesieniu do poszczególnych państw sformułowano wymóg, aby tzw. starzy członkowie UE podwyższyli nakłady na ODA przynajmniej do 0,56% DNB (cel na 2010 r.), tak, żeby ostatecznie osiągnęły poziom 0,7% DNB najpóźniej w 2015 r. Względem tzw. nowych członków, którzy ledwo zakończyli korzystanie z pomocy rozwojowej i nadal borykali się z pewnymi problemami, zastosowana została „taryfa ulgowa”: 0,17% DNB do 2010 r. i 0,33% do 2015 r. W dokumencie po tych obradach przywołano również inne zobowiązania, w tym – dotyczące efektywności wsparcia (były to początki powstawania reżimu regulującego tę materię) i odstąpienia od jej wiązania, a także zwiększenia o 50% wartości unijnej ODA dla Afryki (ujętej łącznie). W następnych latach, w kolejnych konkluzjach Rady i innych dokumentach unijnych wspomniane powyżej cele były powtarzane i rozbudowywane – m.in. o zobowiązania do świadczenia wsparcia dla krajów najslabiej rozwiniętych – *Least Developed Countries*, LDCs – w wysokości 0,15–0,20% DNB. Wpływ na to miały ambicje UE do odgrywania roli globalnego aktora dominującego w sferze współpracy rozwojowej, co wymagało dalszej mobilizacji państw członkowskich i regularnego przeglądu postępów w realizacji zobowiązań. W sprawozdaniu rocznym z 2017 r. UE podaje zobowiązania, które obowiązywały ją jako całość i poszczególne państwa członkowskie do 2015 r. W większości przypadków nie zostały one osiągnięte. W związku z tym cele ilościowe (w szczególności dotyczące poziomów nakładów – 0,7%/0,33%) poprzez konkluzje Rady zostały przedłużone na czas realizacji CZR (*Presidency*, s. 5, 59, 70; *Council*, s. 3–15).

Warto w tym momencie odstąpić na chwilę od przyjętej metody analizy i przyjrzeć się danym statystycznym odnośnie aktywności pomocowej państw UE. W 2010 r., czyli wtedy, gdy miał być osiągnięty pierwszy z celów, nakłady państw UE wyniosły średnio 0,34% ich DNB. Łączny wynik unijnych członków DAC prezentował się lepiej, 0,44%. Po pięciu latach średnia dla wszystkich członków UE wyniosła 0,33%, a łączny wynik unijnych członków DAC 0,47% (dla przypomnienia, zamiast 0,7%). Rok później nakłady państw UE wzrosły, choć w dużej mierze był to efekt wpłaty kolejnych transz składek do instytucji pomocowych UE, a nie trwały trend. W większości wypadków nowi członkowie starali się zwiększać swe zaangażowanie we współpracę rozwojową, jednak nadal można zauważyć wyraźną różnicę w skali nakładów „starej piętnastki” i nowej „trzynastki”. Powoduje to, że nawet gdyby ci drudzy nakierowali całą swą ODA na wsparcie Afryki i LDCs, to i tak nie są w stanie wypełnić zobowiązań względem tych priorytetowych grup biorców.

Wykres 1. Odsetek DNB przeznaczany przez państwa UE na ODA

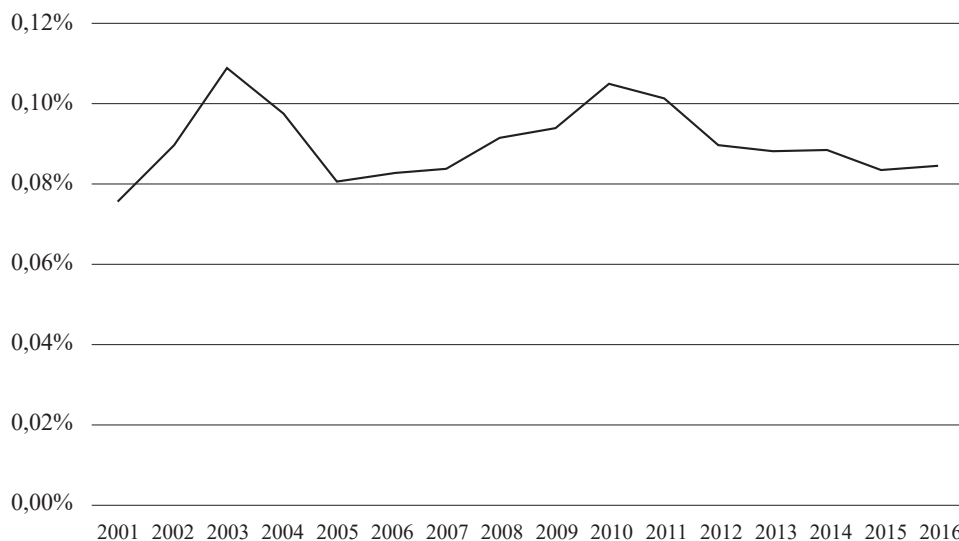


Źródło: Opracowanie własne na podstawie *Total flows by donor (ODA+OOF+Private) [DAC1]*, baza danych OECD, <https://stats.oecd.org/Index.aspx?datasetcode=TABLE1#>, 23.06.2018.

Niewystarczający stopień przekładania założeń z dokumentów unijnych na praktykę nie jest domeną tylko unijnych wschodzących donatorów. Odsetek zagregowanego DNB UE przeznaczony na pomoc (wyrażoną jako suma bilateralnych transferów wszystkich państw członkowskich i instytucji podległych KE) dla LDCs w 2016 r. znajdował się niemal na tym samym poziomie, co w 2001 r. (0,08% zamiast postulowanego 0,15–0,20%). Można w tym zauważyć oczywisty wpływ kryzysu finansowego, ale zabrakło również woli politycznej.

Sposobem na ujednoczenie zobowiązań i mobilizację państw członkowskich było ogłoszenie tzw. Europejskich Konsensusów w sprawie Rozwoju – pierwszego z 2005 r.⁹, który został zastąpiony drugim w 2017 r. (*Wspólne oświadczenie Rady i przedstawicieli rządów Państw Członkowskich zebranych w ramach Rady, Parla-*

⁹ Dokument został podpisany 20 grudnia 2005 r., lecz opublikowano go już w 2006 r.

Wykres 2. ODA UE dla LDCs jako odsetek zagregowany DNB państw członkowskich

Źródło: Opracowanie własne na podstawie *Aid (ODA) disbursements to countries and regions [DAC2a]*, baza danych OECD, <http://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=TABLE2A>, 23.06.2018.

mentu Europejskiego i Komisji w sprawie polityki rozwojowej Unii Europejskiej: „Konsensus Europejski”; *Wspólne oświadczenie Rady i przedstawicieli rządów państw członkowskich zebranych w Radzie, Parlamentu Europejskiego i Komisji: Nowy Europejski Konsensus w sprawie Rozwoju*). Oficjalne nazwy dokumentów wskazują na złożoną ścieżkę legislacyjną i potrzebę szukania kompromisu między różnymi organami UE, ale także sugerują potrzebę osiągnięcia jak najszerszej legitymizacji i poparcia dla aktywnej współpracy rozwojowej UE. Co ważniejsze z praktycznego punktu widzenia, kompromisy mają charakter zobowiązania politycznego, a nie prawnego.

Oba Konsensusy mają pokrywać całe spektrum współpracy rozwojowej, siłą rzeczy muszą wykraczać poza wykorzystanie ODA, co nie oznacza, że ją marginalizują¹⁰. Punktem wspólnym obu dokumentów jest uznanie likwidacji ubóstwa jako nadrzędnego i długoterminowego celu współpracy rozwojowej UE. W obu przypadkach podkreśla się wagę podjęcia wszelkich starań zmierzających do realizacji międzynarodowych programów współpracy rozwojowej (odpowiednio MCR, a po 2015 r. CZR). Choć współcześnie w bardziej widoczny sposób eksponuje się ideę zrównoważonego rozwoju (postawienie czynnika środowiskowego na równi z kwestiami społecznymi

¹⁰ Z upływem lat nasila się trend do prób ożywienia procesów rozwojowych innymi środkami niż ODA, co widać choćby po wersji Konsensusu z 2017 r. Adaptuje ona rozwiązania wypracowane na poziomie globalnym przez społeczność rozwojową w ramach procesu Finansowania na Rzecz Zrównoważonego Rozwoju, którego ważnym etapem w ostatnich latach była Konferencja w Addis Abebie i zawarte tam porozumienie (AAAA). Szczególne nadzieje wiąże się z tzw. mobilizacją kapitału krajowego (zarówno publicznego, jak i prywatnego) oraz zaangażowaniem inwestycji zagranicznych drugiego sektora we współpracę rozwojową.

i gospodarczymi), to również w Konsensusie z 2005 r. UE wielokrotnie podkreślała wagę tego zagadnienia. W obu dokumentach porusza się tematykę efektywności pomocy, lecz – co naturalne – nowsza wersja odnosi się do większej liczby zasad, co jest konsekwencją dynamicznego wzrostu reżimu regulującego ten aspekt kooperacji. UE może być uznana za jednego z głównych propagatorów idei efektywności działań prorozwojowych.

W zakresie zobowiązań natury ilościowej, pierwotnie (w 2005 r.) powtórzono za konkluzjami Rady cel zwiększenia nakładów na ODA do 0,7% DNB państwa członkowskiego, który miał być osiągnięty do 2015 r. z progiem 0,56% ODA/DNB w 2010 r. W przypisie do ustanawiającego to punktu 23. Konsensusu poinformowano o obniżeniu poziomu wymogów dla tzw. nowych członków UE: 0,17% i 0,33% DNB odpowiednio do 2010 i 2015 r. Dokument z 2017 r., a konkretnie jego punkt 103, aktualizuje zobowiązania UE. Zgodnie z CZR podtrzymano cel 0,7% ODA/DNB, ale co istotne, brak już informacji o obniżeniu progu dla wschodzących donatorów. Jest za to mowa o łącznym charakterze tego zobowiązania¹¹. Kolejnym elementem jest deklaracja o wsparciu grupy krajów LDCs przynajmniej w wysokości 0,15–0,20% DNB donatora. W pierwotnym Konsensusie była mowa o dalszym priorytetowym traktowaniu krajów LDCs i innych państw o niskich dochodach, co nie wyklucza wsparcia dla krajów o średnim DNB *per capita*. Kolejna obietnica z 2017 r. jest wyrażona w bardzo ogólnikowy (być może celowo „rozwodniony”) sposób – dostrzegając problemy Afryki, UE podkreśla znaczenie kierowania ODA właśnie na ten kontynent (przypisania mu uprzywilejowanej pozycji wśród beneficjentów), choć równocześnie zastrzega się poszanowanie priorytetów państw członkowskich¹². W obu tekstach UE

¹¹ Jest to próba pogodzenia ambitnego celu UE z realistyczną oceną sytuacji, że przynajmniej w przeciągu najbliższych lat nie wszystkie państwa członkowskie będą w stanie wykazać się taką aktywnością. Jeszcze przed podpisaniem Agendy 2030, w maju 2015 r. Rada w swych konkluzjach stwierdziła, że: „UE potwierdza swoje zbiorowe zobowiązanie do zrealizowania celu polegającego na przekazywaniu 0,7% DNB na cele ODA w trakcie trwania programu działań na okres po roku 2015. Państwa członkowskie, które wstąpiły do UE przed rokiem 2002, potwierdzają swoje zobowiązanie do zrealizowania powyższego celu z uwzględnieniem sytuacji budżetowej, a te z nich, które ten cel zrealizowały, zobowiązują się do utrzymania pomocy na tym poziomie lub przekroczenia tego celu; państwa członkowskie, które zostały członkami UE po 2002 roku, starają się zwiększyć swój cel w zakresie ODA do 0,33% DNB” (*A New*, pkt 32). Przyjęte kilka miesięcy później przez społeczność międzynarodową CZR nie zawierają jakiegokolwiek odwołania do progu 0,33%. Cel 17. mówi m.in. o pełnym wdrożeniu zobowiązania krajów rozwiniętych do przekazania ODA, w tym zobowiązania podjętego przez wiele krajów rozwiniętych do osiągnięcia poziomu oficjalnej pomocy rozwojowej w wysokości 0,7% DNB. Jak widać, nie występuje tutaj sprzeczność między deklaracjami globalnymi i regionalnymi, gdyż europejscy wschodzący donatorzy nie przyjęli wcześniej celu 0,7% ODA/DNB (*Cel*).

¹² W konkluzjach Rady UE z 2015 r. do tego sformułowania dodano jeszcze stwierdzenie, że UE będzie dążyć do zwiększenia poziomu swej pomocy dla Afryki oraz zawarcia istotnych zobowiązań względem tego kontynentu w dokumentach końcowych konferencji międzynarodowych przewidzianych na 2015 r. (to jest w Agendzie 2030 i AAAA). Dekadę wcześniej Unia podjęła zbliżony, lecz bardziej skonkretyzowany cel względem Afryki. Stanowił on krok ku wypełnianiu deklaracji G8 ze szczytu Gleneagles z 2005 r.: „UE zwiększy pomoc finansową dla Afryki Subsaharyjskiej oraz wspólnie zapewni przynajmniej 50% uzgodnionego wzrostu zasobów ODA dla tego kontynentu [chodzi o wynegocjowany na wspomnianym szczycie coroczny wzrost w porównaniu ze stanem z 2004 r. transferów ODA na rzecz Afryki w wysokości 25 mld USD do 2010 r.; ze względu na nie-

i jej państwa członkowskie potwierdzają swe wcześniejsze zobowiązania (indywidualne i wspólne), ale obecnie doszło jeszcze sformułowanie o podjęciu realistycznych i możliwych do zweryfikowania działań na rzecz realizacji tych celów. W nowym Konsensusie znalazł się zapis już nie tylko o monitorowaniu realizacji polityki UE, lecz także składaniu przez Unię i państwa członkowskie corocznych sprawozdań, które zapewnią transparentność i publiczną rozliczalność¹³. W związku z tym można przewidywać, że wzrośnie nacisk na unijnych wschodzących donatorów, aby w sposób bardziej rozbudowany raportowali o swej aktywności, niewątpliwie stosując przy tym metodologię DAC. Powinno to przełożyć się na wzrost świadomości o skali własnej kooperacji rozwojowej dzięki lepszemu przepływowi informacji między krajowymi instytucjami odpowiedzialnymi za świadczenie różnych form ODA. Zaowocować to powinno wzrostem aktywności pomocowej tych państw, by uniknąć krytyki krajowej i międzynarodowej opinii publicznej (*Wspólne oświadczenie Rady i przedstawicieli rządów Państw Członkowskich zebranych w ramach Rady, Parlamentu Europejskiego i Komisji w sprawie polityki rozwojowej Unii Europejskiej: „Konsensus Europejski”*, pkt 2, s. 23–24, 125; *Wspólne oświadczenie Rady i przedstawicieli rządów państw członkowskich zebranych w Radzie, Parlamentu Europejskiego i Komisji: Nowy Europejski Konsensus w sprawie Rozwoju*, pkt 103).

Podsumowanie

Decyzja o włączeniu się europejskich wschodzących donatorów do globalnego systemu pomocowego była oparta przede wszystkim na czynniku zewnętrznym, co do dziś widoczne jest w zaangażowaniu tych państw we współpracę rozwojową (mniejszym – w sferze nakładów czy wypełniania zobowiązań na rzecz Afryki i LDCs – niż w przypadku ich zachodnioeuropejskich partnerów).

Mechanizm aktywizacji współpracy rozwojowej państw przystępujących do UE jest złożony i działa na kilku płaszczyznach. Już w trakcie rozmów akcesyjnych kraje zainteresowane przystąpieniem przyjmują do wiadomości, że w obszar działań zewnętrznych wpisują się także starania o upowszechnienie standardów społeczno-gospodarczych na świecie. Nowi członkowie wchodzą w istniejące ramy prawne, których poszczególne akty wspominają, że Unia i jej państwa członkowskie prowadzą aktywne i koordynowane ze sobą polityki rozwojowe. Częścią akceptowanego podczas akcesji dorobku są również zobowiązania o charakterze politycznym do zwiększania nakładów finansowych na pomoc rozwojową i intensyfikacji wsparcia konkretnych grup beneficjentów (*Report on the Foreign Policy of the Czech Republic 2004*,

wypełnienie w zakładanym terminie zobowiązanie rozliczane było do 2015 r. – przyp. M.S.], respektując jednocześnie w pełni priorytety poszczególnych państw członkowskich dotyczące udzielania pomocy rozwojowej” (*A New*, pkt 35; porównaj z *Komunikat*, pkt 1.2; *Commission*).

¹³ W tym kontekście warto także nadmienić o pkt 117, 118 i 123 Konsensu z 2017 r., które wspominają m.in. o powiązaniu sprawozdawczości z założeniami Agendy 2030, poprawie jakości i dostępności danych na temat działań państw członkowskich w zakresie współpracy na rzecz rozwoju oraz rozliczalności (odpowiedzialności, odpowiednim informowaniu) systemów pomocowych wobec obywateli UE, w tym za pośrednictwem Parlamentu Europejskiego i parlamentów narodowych.

s. 13–14, 112; *Report on the Foreign Policy of the Czech Republic 2005*, s. 41–42; *Report on the Foreign Policy of the Czech Republic 2006*, s. 52–53, 103, 153–154). W oparciu o nie Komisja Europejska prowadzi akcje mobilizacji państw członkowskich do realizacji wspólnych celów w zakresie współpracy rozwojowej. Co istotne, zobowiązania te są regularnie powtarzane, a nawet rozszerzane przez główne organy UE, utrwalając wspólny zespół norm i standardów, które *de facto* tworzą ramy regionalnego reżimu międzynarodowego w sferze kooperacji rozwojowej. Dosyć szybko przebiega formalna internalizacja przez kraje członkowie wspomnianych standardów i zobowiązań, jednak ich rzeczywiste zastosowanie już wymaga dłuższego czasu. Elementami wymuszającymi realne posunięcia państw członkowskich w sferze współpracy rozwojowej są: współfinansowanie poprzez składki do budżetu UE poszczególnych instrumentów pomocowych oraz regularna praca w systemie struktur (grup roboczych, komisji itp.) tworzonych przez lata w celu intensyfikacji i koordynacji aktywności pomocowej.

Dla bardziej doświadczonych członków UE, tradycyjnych donatorów, regulacje unijne nie są zaskoczeniem. Są potwierdzeniem obowiązujących standardów oraz drogą do uzyskania przez największe państwa Unii dodatkowych instrumentów wspierających ich aktywną politykę rozwojową, która skorelowana jest z ich interesami politycznymi i ekonomicznymi. Jednak w odniesieniu do unijnych wschodzących donatorów jako fikcję należy uznać zapisy o pomocniczości działań unijnych względem wysiłków krajowych w aspekcie wdrażania polityki współpracy na rzecz rozwoju. Wpływ UE na decyzję o podjęciu działalności pomocowej (w przypadku Czech, Polski i Słowacji o jej dynamizacji i instytucjonalizacji) był decydujący. Ograniczone było oddziaływanie regulacji unijnych na wielkość nakładów. Pana-ceum na ten stan rzeczy mogłoby być przeniesienie wymogów odnośnie postulowanego odsetka DNB przeznaczanego na ODA ze sfery zobowiązań politycznych w obszar aktów prawa UE. Mimo wszystko hipotezę artykułu można uznać jako zweryfikowaną pozytywnie.

Opisywane zagadnienie, wbrew pozorom, nie ma wymiaru historycznego. Uzmysławia kompleksowość uwarunkowań unijnej współpracy na rzecz rozwoju oraz ich wpływu na zobowiązania państw członkowskich. Prześledzenie ewolucji sfery normatywnej pokazuje, jak UE próbuje nie tylko odpowiedzieć na procesy płynące z globalnego środowiska pomocowego, ale także współkształtować jego zasady, przystosowując je do swoich interesów i wartości. Zapoznanie się z mechanizmem wciągania nowego państwa członkowskiego w rolę dawcy ODA, a następnie tworzenia oczekiwań i nacisków politycznych w celu zwiększenia jego aktywności i ukierunkowania jej w pożądanym kierunku, powinno być istotną lekcją, jaką muszą odrobić kraje kandydujące do UE¹⁴. Leży to również w interesie samej Unii, żeby nie doszło do powtórki z sytuacji, gdy nowi członkowie nie do końca są świadomi skali przyszłych obciążeń i z pewnym opóźnieniem organizują swe krajowe systemy zarządzania ODA.

¹⁴ Na marginesie warto zauważyć, że jedno z tych państw, którego akcesja ze względów politycznych jest najmniej prawdopodobna – Turcja bardzo dynamicznie rozwija swoją działalność pomocową, przeznaczając na ODA w 2016 r. aż 0,76% swego DNB (*Total*).

Bibliografia

- A New Global Partnership for Poverty Eradication and Sustainable Development after 2015' – Council conclusions* (2015), 9241/15, Council of the European Union, Brussels, <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-9241-2015-INIT/en/pdf>, [tłumaczenie za:] *Sprawozdanie roczne 2017 dla Rady Europejskiej na temat celów w zakresie pomocy rozwojowej UE – Konkluzje Rady (19 maja 2017 r.)* (2017), 9266/17, Rada Unii Europejskiej, Bruksela 19 maja 2017 r., <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-9266-2017-INIT/pl/pdf>, 23.06.2018.
- Acquis Communautaire: Development Cooperation*, European Commission, <http://eukonvent.org/wp-content/uploads/2014/10/2.-Acquis-Communautaire-Development-Cooperation.pdf>, 23.06.2018.
- Aid (ODA) disbursements to countries and regions [DAC2a]*, baza danych OECD, <http://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=TABLE2A>, 23.06.2018.
- Addis Ababa Action Agenda of the Third International Conference on Financing for Development (Addis Ababa Action Agenda). The final text of the outcome document adopted at the Third International Conference on Financing for Development (Addis Ababa, Ethiopia, 13–16 July 2015) and endorsed by the General Assembly in its resolution 69/313 of 27 July 2015* (2015), United Nations, <http://www.undocs.org/A/RES/69/313>, 23.06.2018.
- Cel 17: Wzmocnić środki wdrażania i ożywić globalne partnerstwo na rzecz zrównoważonego rozwoju*, Ośrodek Informacji ONZ w Warszawie, <http://www.un.org/pl/cel17>, 23.06.2018.
- Commission staff working paper accompanying the Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions – The EU – a global partner for development – Speeding up progress towards the millennium development goals – The Monterrey process on Financing for Development – the European Union's contribution to Doha and beyond – Annual progress report 2008* (2008), Commission of the European Communities, Brussels, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:52008SC0432&from=EN>, 23.06.2018.
- Council conclusions: Annual Report 2017 to the European Council on EU Development Aid Targets* (2017), DEVGEN 98ACP 46 RELEX 413 FIN 306 OCDE 2, Council of the European Union, 19 May 2017, Rada Unii Europejskiej, <https://www.consilium.europa.eu/media/24009/ar-2017-on-development-aid-targets-st09266en17.pdf>, 23.06.2018.
- DAC members*, Organisation for Economic Co-operation and Development, <http://www.oecd.org/dac/dacmembers.htm>, 23.06.2018.
- Decyzja Rady 2013/755/UE z dnia 25 listopada 2013 r. w sprawie stowarzyszenia krajów i terytoriów zamorskich z Unią Europejską (decyzja o stowarzyszeniu zamorskim)*, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej, L 344, <https://publications.europa.eu/pl/publication-detail/-/publication/24a0f983-185d-4fd4-8172-427c62204cc5/language-pl>, 23.06.2018.
- Department of Economic and Social Affairs: Financing for Development*, Biuro ds. Finansowania Rozwoju w Sekretariacie Organizacji Narodów Zjednoczonych, <http://www.un.org/esa/ffd/index.html>, 23.06.2018.
- EU development funding & legislation*, Komisja Europejska, https://ec.europa.eu/europeaid/funding/about-funding-and-procedures/where-does-money-come/eu-development-funding-legislation_en, 23.06.2018.
- Glosariusz streszczeń: współpraca na rzecz rozwoju*, serwis Eur-Lex, http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/HTML/?uri=LEGISSUM:development_aid&qid=1526058748104&from=PL, 23.06.2018.

- Komunikat Komisji do Rady i Parlamentu Europejskiego – Finansowanie na rzecz rozwoju i skuteczności pomocy – Wyzwania w zakresie intensyfikacji pomocy UE 2006–2010*, Komisja Wspólnot Europejskich, Bruksela 2.3.2006 r., <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/HTML/?uri=CELEX:52006DC0085&from=EN>, 23.06.2018.
- Law Library of Congress. Comparative Analysis: Regulation of Foreign Aid in Selected Countries* (2011), The Law Library of Congress, <https://www.loc.gov/law/help/foreign-aid/regulation-of-foreign-aid.pdf>, 23.06.2018.
- Lightfoot S., Lindenhovius Zubizarreta I. (2010), *The Emergence of International Development Policies in Central and Eastern European States*, w: *European Development Cooperation: In Between the Local and the Global*, red. P. Hoebink, Amsterdam University Press.
- Mihaylova I. (2015), *EU Development Policy in the framework of Bulgaria's National Programme*, „Diplomacy/Дипломация”, nr 15, Октомври/Декември, October/December, Diplomatic Institute, Ministry of Foreign Affairs, Republic of Bulgaria, http://bpid.eu/wp-content/uploads/2016/04/Diplomacy_15_EYD2015.pdf, 23.06.2018.
- OCT – EU relations in detail*, Komisja Europejska, https://ec.europa.eu/europeaid/regions/overseas-countries-and-territories-octs/oct-eu-relations-detail_en.
- Official development aid – opportunities for Bulgaria's foreign policy. The progress made and moving ahead* (2015), „Diplomacy/Дипломация”, nr 15, Октомври/Декември, October/December, Diplomatic Institute, Ministry of Foreign Affairs, Republic of Bulgaria, http://bpid.eu/wp-content/uploads/2016/04/Diplomacy_15_EYD2015.pdf, 23.06.2018.
- Official development assistance – definition and coverage*, <http://www.oecd.org/dac/stats/officialdevelopmentassistance/definitionandcoverage.htm>, 23.06.2018.
- Presidency Conclusions: Barcelona European Council. 15 and 16 March 2002* (2002), SN 100/1/02 REV 1, Rada Europejska, http://ec.europa.eu/invest-in-research/pdf/download_en/barcelona_european_council.pdf, 23.06.2018.
- Report on the Foreign Policy of the Czech Republic 2004*, Ministry of Foreign Affairs of the Czech Republic, https://www.mzv.cz/file/414933/Report_2004.pdf, 23.06.2018.
- Report on the Foreign Policy of the Czech Republic 2005*, Ministry of Foreign Affairs of the Czech Republic, http://www.mzv.cz/file/414940/Report_2005.pdf, 23.06.2018.
- Report on the Foreign Policy of the Czech Republic 2006*, Ministry of Foreign Affairs of the Czech Republic, http://www.mzv.cz/file/414942/Report_2006.pdf, 23.06.2018.
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) Nr 233/2014 z dnia 11 marca 2014 r. ustanawiające Instrument Finansowania Współpracy na rzecz Rozwoju na lata 2014–2020*, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej, L 77/44, 15.3.2014, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/HTML/?uri=CELEX:32014R0233&from=EN>, 23.06.2018 r.
- Smolaga M. (2014), *Wschodzący donatorzy w globalnym systemie pomocy rozwojowej*, tekst dysertacji doktorskiej napisanej pod kierownictwem prof. dr hab. Janusza Symonidesa dostępny w repozytorium Uniwersytetu Warszawskiego, <https://depotuw.ceon.pl/bitstream/handle/item/1008/M.%20Smolaga%2c%20doktorat.pdf?sequence=1>, 23.06.2018.
- Total flows by donor (ODA+OOF+Private) [DAC1]*, baza danych OECD, <https://stats.oecd.org/Index.aspx?datasetcode=TABLE1#>, 23.06.2018.
- Traktat o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Wersja Skonsolidowana)*, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej C 326, 26.10.2012, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:12012E/TXT&from=EN>, 23.06.2018.
- Traktat o Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana)*, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej C 326, 26.10.2012, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/pl/TXT/?uri=CELEX%3A12012-M%2FTXT>, 23.06.2018.
- Traktat Ustanawiający Europejską Wspólnotę Gospodarczą*, http://www.krrit.gov.pl/Data/Files/_public/Portals/0/regulacje-prawne/ue/1.pdf, 23.06.2018.

Umowa o partnerstwie między członkami grupy państw Afryki, Karaibów i Pacyfiku, z jednej strony, a Wspólnotą Europejską i jej Państwami Członkowskimi, z drugiej strony, podpisana w Kotonu 23 czerwca 2000 roku, Dziennik Urzędowy L 317, 15.12.2000, [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/HTML/?uri=CELEX:22000A1215\(01\)&from=PL](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/HTML/?uri=CELEX:22000A1215(01)&from=PL), 23.06.2018.

Wspólne oświadczenie Rady i przedstawicieli rządów państw członkowskich zebranych w Radzie, Parlamencie Europejskiego i Komisji: Nowy Europejski Konsensus w sprawie Rozwoju „Nasz Świat, Nasza Godność, Nasza Przyszłość” (2017), Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej, C 210, 30.6.2017, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/HTML/?uri=OJ:C:2017:210:FULL&from=PL>, 23.06.2018.

Wspólne oświadczenie Rady i przedstawicieli rządów Państw Członkowskich zebranych w ramach Rady, Parlamentu Europejskiego i Komisji w sprawie polityki rozwojowej Unii Europejskiej: „Konsensus Europejski” (2005), Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej, C 46, 24.2.2006, [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/HTML/?uri=CELEX:42006X0224\(01\)&from=PL](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/HTML/?uri=CELEX:42006X0224(01)&from=PL), 23.06.2018.

Zafiu T. (2017), *Emerging Donors in Central and Eastern Europe. COMUS Regional Workshop no. 6, 26 APRIL 2017*, UNDP Regional Hub for Europe and the CIS, <https://rm.coe.int/comus-regional-workshop-n-6-scenarios-on-housing-rehabilitation-and-fu/1680713dac>, 23.06.2018.

Streszczenie

Tekst przybliży regulacje unijne dotyczące współpracy rozwojowej i wskazuje mechanizm wpływu, jaki wywierają one na wypełnianie roli donatora przez wstępujące do Unii Europejskiej (UE) państwa. Analiza nie ogranicza się tylko do norm prawnych, płynących choćby z traktatów, ale rozpatruje również dokumenty tworzące zobowiązania o charakterze politycznym, które *nota bene* dominują w sferze unijnej kooperacji rozwojowej. Najbardziej aktualnym zbiorem zasad drugiego typu jest *Nowy Europejski Konsensus w sprawie Rozwoju* z 2017 r.

W tekście weryfikowana jest hipoteza głosząca, że regulacje unijne są czynnikiem bezpośrednio wymuszającym podjęcie roli donatora pomocy rozwojowej przez kraj wstępujący do UE, a następnie determinującym kształt i wielkość jego współpracy rozwojowej.

Słowa kluczowe: współpraca rozwojowa, pomoc rozwojowa, ODA, wschodzący donatorzy, Unia Europejska

EU normative determinants for the provision of Official Development Assistance: the perspective of European emerging donors

Summary

This text describes the influence of the European Union's regulations on the member states' development cooperation. The article identifies and comments on relevant norms from the two key legal agreements on which the EU is based: the Treaty on European Union, and the Treaty on the Functioning of the European Union. It also highlights the content and shows possible implications of subsidiary EU acts, that are included in the *acquis*, and need to be accepted by every country willing to join the EU.

Currently, the leading and most comprehensive document regulating EU's development cooperation is the new European consensus on development from 2017, which, formally, is just a non-binding joint statement of the EU institutions and governments.

The goal of the text is to show the impact of the EU's norms, including those non-legally binding, with regard to the creation, and further evolution, of development assistance donors.

Key words: development cooperation, development assistance, ODA, emerging donors, European Union

DENIS ZHURAVLEV

Peoples' Friendship University of Russia
<https://orcid.org/0000-0002-7095-2053>

DOI : 10.14746/rie.2018.12.20

Religious Representation in Russia-EU Relations: “Traditional Values” Problem

Introduction

Over the last decades both representatives of the scientific community and the political establishment have been actively discussing the increased role of religion and religious institutions in social and political life. This phenomenon is interpreted in various ways. This is what J. Casanova designated as “deprivatization of religion,” the return of religion from the private sphere to the public one (Casanova, 1994), and P. Berger described as “desecularization,” the return or revival of religion as opposed to the matrix of secularism (Berger, 1999). Interestingly, such a “return of religion” is not always associated with the growth of religiosity and indoctrination: it often has institutionalized forms and is not an expression of the political demand of all strata of society. At the same time, the very ideas of post-secular “religious return” are often interpreted as a rejection of the achievements of liberal democracy and a return to ambiguously understood and poorly conceptualized “traditional values.”

Over the past decade there has been a significant increase in the influence of religion in Russian society. Russian Orthodox Church (ROC) actively lobbies various bills aimed at strengthening religious impact and implementation of traditionalist values in the social life.

Among such manifestations of religious penetration one can note the lobbying and support of various legislative initiatives that challenge both the constitutional principle of separation between church and state and the democratic nature of the political regime itself: it includes the adoption by the Russian State Duma of the law against “offending the feelings of believers,” amendment to the Extremism Law preventing some, but not all, sacred texts – “the Bible, the Koran, the Tanakh and the Kanjur, their contents, and quotations from them” – from being ruled “extremist,”¹ amendment to the law toughening the regulation of religious missionary activity and in fact making the activity of religious minorities impossible and so on.

Widespread public debates centered around the interference of the Church representatives and Orthodox activists in cultural life, their attempts to censor certain works of art, cinema, theatrical performances that could offend the “feelings of believers.” A striking example is the recent controversy surrounding the film “Matilda” (2017) directed by Alexei Uchitel about the relationship between ballerina Matilda

¹ On the contrary, the Jehovah’s Witnesses’ translation of Bible, for instance, was banned as “extremist” (see: *Russia...*, 2017).

Kschessinskaya and the Russian tsar Nicholas II, canonized by the ROC. It even led to the radicalization of certain groups of Orthodox believers and was strongly criticized by the Church hierarchy with a demand of several bishops and Orthodox activists to ban or at least to significantly limit the screening of the film (*Khanty-Mansiyskaja...*, 2017).

One could also see the growing influence of the ROC in state structures: it includes activities in the State Duma of the “Inter-factional deputy group for the protection of Christian values,” “Christmas educational readings” annually held in state structures, introduction to the school curriculum of the subject “Foundations of religious cultures and secular ethics” actively promoted by the ROC, various joint projects of the church and government agencies concerning “patriotic education” that receive funding from the federal budget.

Meanwhile, the increase of Church influence is due not so much to the religiosity of the Russian population as to the construction of a certain format of the relationship between the ROC and Russian authorities, which is even sometimes referred to as the “church-state fusion.” This “fusion” acquires various forms of political expression. Some researchers (Melville, 2018, pp. 31–41; Agadjanian, 2017, pp. 39–60) point to the “neo-conservative turnout” in the policy pursued by President Putin, especially since his third term (2012–2018). Although such conservatism had been presented in the political discourse long before (Papkova, 2007, pp. 117–134), the third term following the 2011–2013 protests and *Bolotnaya Square* case against the Russian opposition was marked by the tightening of Russian legislation, adoption of several restrictive and repressive laws and the consistent ideologization of the public policy space and education (in particular, in 2013 Putin initiated the creation of a unified textbook on Russian history for the secondary school). If an important element in the political discourse of Russian authorities before was the emphasis on the status of Russia as a sovereign power (which is also connected with the concept of “sovereign democracy”), the notion of “traditional values” has been actively introduced since that period, and Russia has been positioned as the holder and the guarantor of these values, which were even supposed to frame its sovereignty (Sharafutdinova, 2014, pp. 615–621).

On the foreign policy track, the Russian authorities are using a number of mechanisms aimed at promoting the concept of “traditional values” and positioning Russia as their principal guarantor. As it is noted in the resolution of the European Parliament: “the Russian Government is employing a wide range of tools and instruments, such as think tanks and special foundations (e.g. *Russkiy Mir*), special authorities (*Rossotrudnichestvo*), multilingual TV stations (e.g. RT), pseudo news agencies and multimedia services (e.g. *Sputnik*), cross-border social and religious groups, as the regime wants to present itself as the only defender of traditional Christian values, social media and internet trolls to challenge democratic values, divide Europe, gather domestic support and create the perception of failed states in the EU’s eastern neighbourhood” (EU, 2016).

In our study, we draw attention to the politicization of religious narratives and the role of the largest religious institution in Russia, the Russian Orthodox Church, in the creation of such political agenda.

Between religiosity and traditionalism: the operationalization of concepts

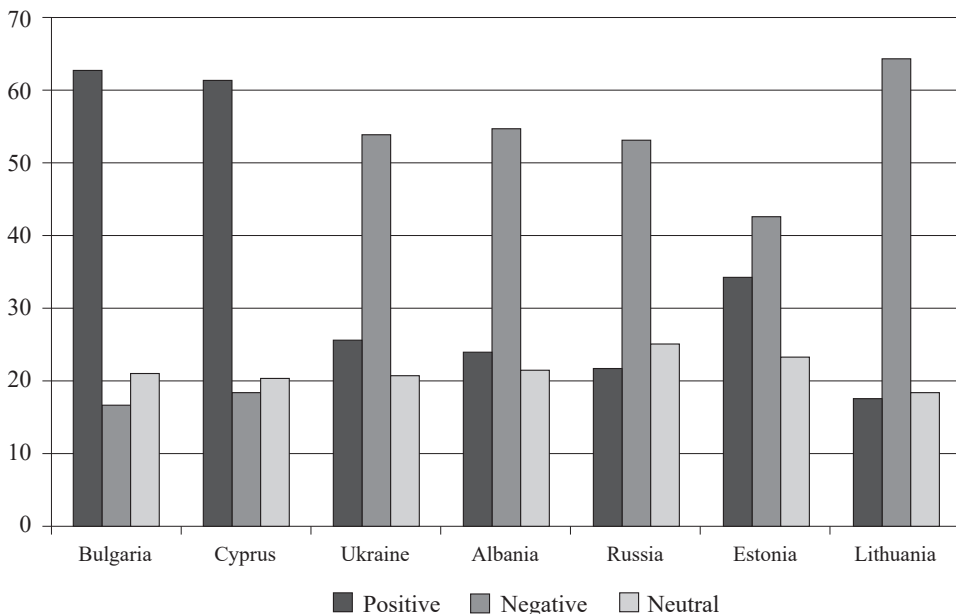
Primarily, it should be mentioned that Russian society is quite secular. The results of the World Values Survey initiated by Ronald Inglehart, who proposed a two-dimensional axis of value measurement (Inglehart, Welzel, 2005), show us that Russia is located in a cluster of states prone to secular-rational values. This means that for the Russian society religious narratives don't play a significant role in everyday life, and the actual religiosity of population, expressed in religious practices and church attendance, is rather low. According to the "Sova" research center and statistics of the Ministry of Internal Affairs, it's about 4,4 million people who visited Easter services in 2018 (Dannye, 2018), which is only about 3% of the whole Russian population (it should be taken into account that Easter services, as it is the most important Christian holiday, are attended, as a rule, by many non-practicing believers). Thus, the number of Russian Orthodox believers who entirely arrange their lives in accordance with the church teaching is at a very low level (e.g. among the EU states there are more religious societies). At the same time, on the axe of survival/self-expression, Russia is situated in a cluster of post-Soviet states with an Orthodox tradition, for which the values of survival are more predominant than the values of self-expression. According to the concept of R. Inglehart, the following markers can be identified for the designation of value patterns: characteristics of traditionalist include patriotism, rejection of abortion and euthanasia, authoritarianism, emphasis on generally accepted norms rather than individual intentions, intolerance towards any kind of otherness, homophobia and other forms of intolerance; in turn, they are opposed to self-expression values expressed in the acceptance of diversity and innovation, gender equality, recognition of the rights of LGBT people, tolerant attitudes towards the Other and political activism.

Thus, the neo-conservatism of Putin's political course can't be explained through the religious demands of the Russian society, because such demands don't actually exist; it is mostly a substitute, a kind of "civil religion," aimed at consolidating the conservative electorate for its support of the constructed political regime. For this reason, political propaganda actively exploits various stereotypes and archetypes of the Soviet era (atheistic (!) USSR), trying to create a hybrid image of the "Soviet power with the primacy of Orthodoxy." Nevertheless, within the framework of such a policy, the ROC is actively involved. The Church itself sees in this the strengthening of its own positions and the possibility to spread its influence (even if imposed from above) on the Russian society. The concept of "traditional values" becomes hence political and tends to be included into the political conjuncture. On the one hand, "traditional values" are not conceptualized in any way: is it even possible to conceptualize them, as values and cultural norms have been constantly changing due to the human development and scientific progress, and aren't they, therefore, exclusively propagandistic and populist element? What are the criteria for these values and on what basis any value can be declared traditional or non-traditional? Finally, who is the value interpreter? These questions remain, as a rule, unanswered.

“Traditional values” as an anti-Western/anti-liberal ideology

One of the vivid examples of the promotion of “traditional values” was the adoption by the Russian State Duma of the VI convocation of a law generally referred to as “banning gay propaganda among the minors.” Representatives of the ROC not only actively lobbied for this law (Stoeckl, 2016, p. 142), but also ignored acts of violence committed by radical groups of Orthodox believers against LGBT people (Zygmunt, 2014, pp. 117–145). At the same time, the adoption of this law caused an international reaction: it was condemned by the resolution of the European Court of Human Rights on June 20, 2017 as discriminating people on the basis of sexual orientation and gender identity and thus violating by the Russian authorities of Article 10 and Article 14 of the European Convention on Human Rights (Case, 2017). It is noteworthy that the very notion of “propaganda of homosexuality” was for the first time used in “The Basis of the Social Concept of the Russian Orthodox Church,” adopted in 2000². At the same time, as noted by Konstantin Michajlov, “this is one of the earliest cases of using this notion in an official document three years before the first bill on the banning the homosexual propaganda, proposed by State Duma deputy Alexander Chuev in 2003” (Michajlov, 2013, p. 90).

Figure 1. Attitude to sexual minorities among Orthodox respondents from different countries*



* Variable freehms: Gays and lesbians free to live life as they wish (strongly agree, agree = positive; neither agree nor disagree = neutral; disagree, strongly disagree = negative).

Source: ESS Round 6: European Social Survey Round 6 Data (2012). Data file edition 2.3. NSD – Norwegian Centre for Research Data, Norway – Data Archive and distributor of ESS data for ESS ERIC.

² The Basis of the Social Concept of the Russian Orthodox Church is the main Church document that reflects the position of the ROC on key social and political issues.

Meanwhile, the attitude towards LGBT among Orthodox Christians varies considerably and has no direct correlation with the level of the population religiosity. According to the ESS, the attitude towards sexual minorities among Orthodox Christians in Cyprus or in Bulgaria is much more positive than, for example, in Russia, while the level of religiosity in above-mentioned states (church attendance) is considerably higher.

This shows that religious narratives designated as “traditional values” in political propaganda do not actually correspond to the religiosity *per se*, but express only the politicization of religious ethics and the construction of a certain traditionalist political and religious identity opposed to the Western liberal democracies (Zhuravlev, 2017, pp. 82–100).

In this context, let us turn to the statement made by the Department for External Church Relations of the ROC after the legalization of same-sex marriages in France and in the UK: “...In the countries which have embarked on the path of a radical revision of traditional family ethics, this process has resulted in a demographic crisis which is growing from year to year. The revision of fundamental norms of family law on which the human community has been built for centuries and which are preserved as before in the moral code of major world religions is a path leading to the self-liquidation of whole nations” (*Statement*, 2013). Meanwhile, we can only guess what kind of “crisis” and in which country is meant as there is no any data supporting such a statement. It shows that the rhetoric used by the church officials is, primarily, symbolic and it has no purpose to prove a certain position but there’s a purpose to convince potential supporters on the basis of their own personal predominantly conservative identity.

The growing influence of the ROC on society is also characterized by the penetration of the religious component into the sphere of education: introduction since 2012 to the school curriculum of the subject “Foundations of religious cultures and secular ethics,” actively promoted by the ROC, recognition of theology as a scientific specialty, state accreditation of several Orthodox educational institutions.³ While speaking about the need for the religious education, Metropolitan Hilarion (Alfeev), head of the Department for External Church Relations, directly stated that it must protect Russians from the ideology of moral relativism allegedly penetrating from the West: “Religious education can become a reliable barrier against the ideology of moral permissiveness, that actively penetrates to us from the West. When people do not have anything sacred, when same-sex cohabitation is legislatively equated with a marriage between a man and a woman, when homosexual couples are allowed to adopt children, who instead of father and mother have parent number one and parent number two, when euthanasia is legalized as a convenient way to get rid of unnecessary people, whether sick or old, it is impossible not to see a deep moral disease of Western society” (*Iystuplenie*, 2017). We should mention that this speech took place in the Federation Council, the state structure, and thus was not an element of the church sermon but a direct appeal to the Russian authorities. It implied the politicization of the moral issues, appeal to state mechanisms for its protection. The very rhetoric of opposition of Russian values to the “Western” ones is aimed, according to Heleen Zorgdrager, at forming the image of a “strong Russian nation,” which “is being threatened by a disease from outside

³ The first accredited Orthodox school was the Smolensk Theological Seminary in 2011. It means that the Seminary can provide state-recognized diplomas.

the borders.” In fact, we are talking about the opposition of the supposedly “strong, healthy, masculine Russian state to the degenerated, ill, effeminate states of Western Europe” (Zorgdrager, 2013, p. 228). The West is therefore imaged as the “Other” to the Russian identity.

Another „neo-conservative turn” concept was that of the “*Russkii mir*”⁴ (lit. Russian world). One of the definitions of this concept was given directly by the Patriarch of Moscow and all Russia Kirill (Gundyayev): “If we talk about the civilization, then Russia belongs to a civilization wider than the Russian Federation. We call this civilization the Russian world (*Russkii mir*). The Russian world is not the world of the Russian Federation, nor the world of the Russian Empire. The Russian world begins in the Kiev baptismal font. The Russian world is a specific civilization that includes the people who today call themselves in different ways – Russians, Ukrainians and Belarusians. This world can include people who don’t even belong to the Slavic world but who perceive the cultural and spiritual component of this world as their own. [...] The Russian world is a spiritual, a cultural, and a value dimension of the human person. Russians, even those who call themselves Russians, can, for instance, not belong to this world, because speaking Russian or understanding Russian is not the only condition for belonging to the Russian world. And we know that many people don’t associate themselves with the Russian tradition, nor with spirituality, nor with culture, but they live with other views, convictions and lose touch with their own civilization” (Svjatejšij, 2014). Thus, the notion of the “*Russkii mir*” is proposed as a “civilizational” characteristic interpreted, first of all, through a religious and cultural basis. We can consider such a characteristic as one of the varieties of modern Russian nationalism, which is based on culture, not ethnicity as an integrating element. The development of nationalist concepts in post-Soviet Russia according to A. Verkhovsky has been expressed in two main directions: the ethnic nationalism and the civilizational one (Verkhovsky, 2011, p. 1135). If ethnic nationalism is based on the feeling of the ethnos as the prevailing political subject and regards the national state as a natural actor, the political ideology of civilizational nationalism is based primarily on statist ideas and autocracy, and “Russianness” (*russkost*) as a component of political identity is determined through the correlation with these ideas, and not through ethnic patterns. In addition to the fact that the concept of the “Russian world” is supranational in this respect, the exclusivity of this approach attracts attention: the primacy of the Russian Orthodox Church directly declares that “even Russians who call themselves Russians” may *de facto* not belong to the “Russian world” if they “live with other views, convictions and lose touch with their own civilization.” As ethnic nationalism excludes from the nation all those who don’t belong to it on the basis of ethnicity, civilizational nationalism excludes those who don’t share certain views and convictions, shifting the emphasis from ethnos to culture and actively using the notion of the “specific way of Russia.” At the same time, one can only speculate about what views and convictions are being

⁴ In Russian language there are two words that can be translated into English as “Russian”: *russkii* and *rossiiskii*. Meanwhile, they differ somewhat for Russian speakers: “*russkii*” is associated principally with ethnicity, and “*rossiiskii*” is associated with citizenship. Among some nationalistic audiences, the notion „*rossiiskii*” can even carry a kind of pejorative meaning, referring to those who don’t support nationally and ethnically based ideas.

discussed, since ideological diversity is not only declared by the Russian Constitution (Article 13: “In the Russian Federation ideological diversity shall be recognized. No ideology may be established as state or obligatory one”), but was also an integral part of the Russian culture itself.⁵

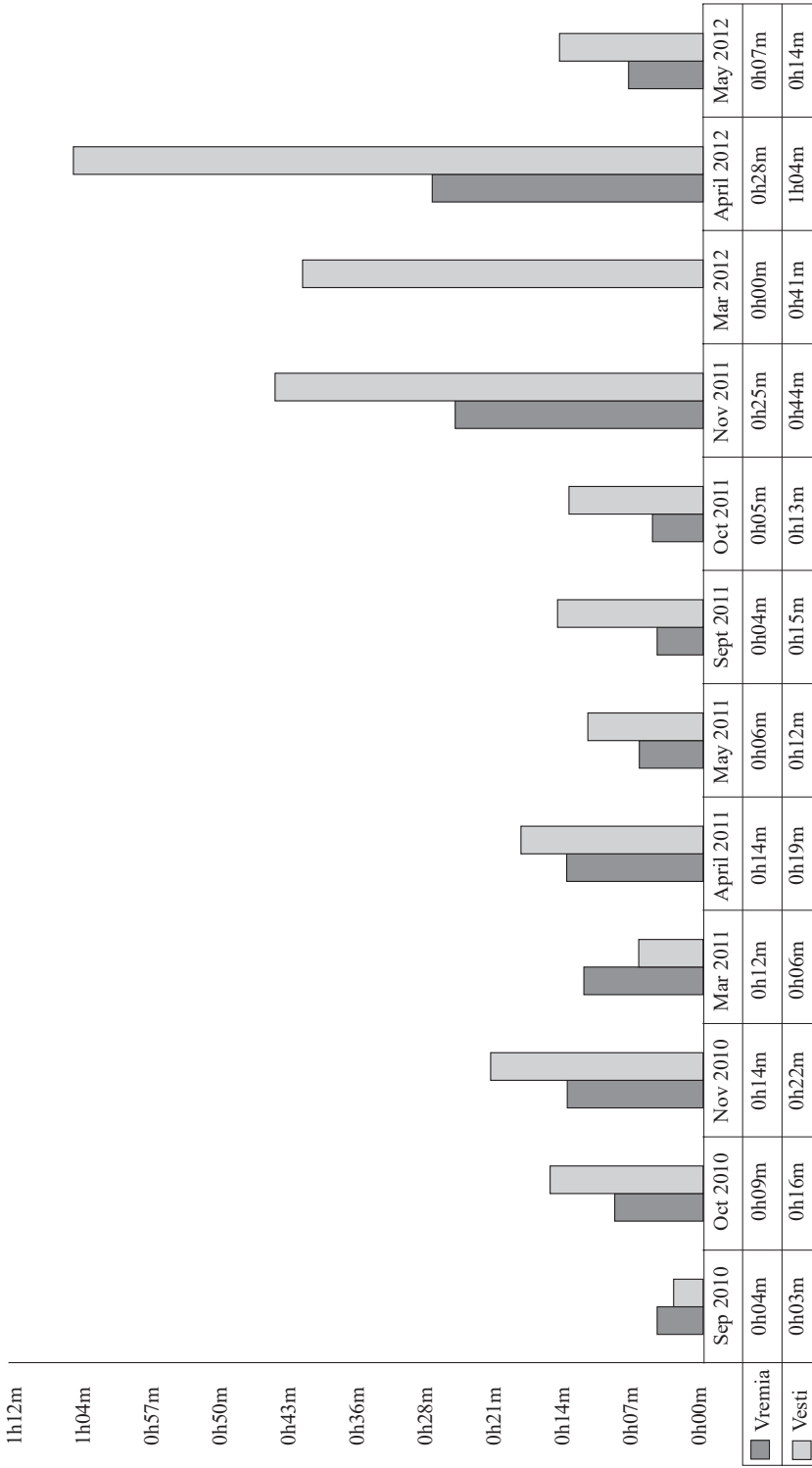
Moreover, there are no any church documents that would operationalize the concept of the “Russian world.” It remains, therefore, exclusively polemic in the ROC itself, which only confirms the artificial construction of certain political concepts. In 2014, in public speeches of Patriarch Kirill, the idea of a “great synthesis” of all the best that was in the Russian history appears: “I think that we must take from all historical periods everything truly significant and valuable. We need a great synthesis of the high spiritual ideals of Ancient Rus’, the state and cultural achievements of the Russian Empire, the social imperatives of solidarity and collective efforts to achieve common goals that determined the life of our society for the most part of the twentieth century, a just aspiration for the realization of the rights and freedoms of citizens in post-Soviet Russia. Synthesis, which is beyond the usual dichotomy “right-left.” Synthesis, which can be described by the formula “faith – justice – solidarity – dignity – statehood (*derzhavnost’*)” (*Slovo*, 2014). Nevertheless, further statements made by the patriarch and other hierarchs of the ROC indicate that the Church understands its place in the Russian political system not as a “conciliator” of the opposing sides, but as a herald of traditionalist values and ideological conservatism *per se* that can be regarded as the church conceptualization of the proclaimed ideas of the *Russkii mir*. In many ways, such attitudes were transformed into the certain anti-liberal political ideology.

“Church-state fusion” as a political project

Since the early 2000’s ideas about the “specific civilizational way of Russia” are being actively used in the rhetoric of political authorities, primarily, through the state-controlled media. In 2006, a multi-series program by A. Konchalovsky “Culture is Destiny” appears, and it’s already in 2007 that this phrase is used in a public speech by Vladislav Surkov, Deputy Chief of Staff of the Presidential Administration at that time, with clearly religious connotations: “Culture is destiny. God ordered us to be Russians (*russkimi*), Russian citizens (*rossijanami*), so we will...” (*Surkov*, 2007). According to V. Surkov this “culture” is expressed, first of all, through a strong centralized power (and hence the construction of a power vertical following the example of a monarchical one), idealization of the political struggle goals (which inevitably leads to the formulation of a certain ideology and ideologization of the political field), and finally, the personification of political institutions. Thus, the authorities try to instill to Russian citizens the idea that the very comparison with Western democracies is vicious, because the basis of Russian culture is that it’s initially not “Western” or even “European” but „Other, specific civilization” and therefore relations between political elites and citizens are built in it by other patterns than in countries of liberal democracy. To justify such a position religious rhetoric is actively used and the ROC in this context

⁵ A vivid example is the philosophical dispute in the circles of the Russian philosophers of the XIX century, known as the dispute between Westerners (*zapadniki*) and Slavophiles (*slavjanofily*).

Figure 2. Intensity of Russian Orthodox Church-coded stories over the total recording period, *Vremia* and *Vesti*



Source: Kolstø P., Blakkisrud H. (ed.) (2016), *The New Russian Nationalism: Imperialism, Ethnicity and Authoritarianism 2000–2015*, Edinburgh University Press Ltd., Edinburgh, p. 314.

and in the current political regime plays a role of the guarantor of this approach and of its religious narratives.

We could also take into account the Putin's visit to the Mount Athos in 2016, where he, during the liturgy, stood on a honorable and elevated place – *stasidion*, surrounded by officials and clergy who accompanied him. At the same time, Russian ultra-conservative media actively disseminated information about allegedly Putin's ascension to the "throne of the Byzantine emperors" (Putin, 2016), which, even if wasn't true⁶, should have emphasize his status as head of the "Orthodox state" or even defender of the "entire Orthodox world" (*Pomazanie*, 2016).

On the eve of the presidential elections in 2012, there has been a course toward a noticeable convergence of the ROC and the state. Interestingly, the very presence of church narratives was considerably intensified in the state-controlled media during the pre-election and post-election period.

At the same time, Patriarch Kirill, head of the ROC, speaking about the 2000s and turning to Vladimir Putin said that it was "with the active participation of the state leadership we had managed to get out of the terrible, systemic and destructive the very foundations of the people's life crisis. [...] I should tell quite openly as the Patriarch, who is called to speak the truth, regardless of the political situation, or the propagandist accents, that you personally, Vladimir Vladimirovich, played a huge role in correcting this curvature of our history. I would like to thank you. You once said that you had been working as a galley slave, with the only difference that the slave doesn't have such a contribution, but your contribution is very significant" (*Vystuplenie Svyatejshego Patriarha...*, 2012). During the pre-election presidential campaign, such a public statement made by the Church leader was widely seen as an obvious political agitation and support from the ROC of the ruling party, current political elite and personally Vladimir Putin. This statement was followed by a political action of the punk band "Pussy Riot" in the Moscow Cathedral of Christ the Savior against such a "fusion between the church and the state," which caused a mixed reaction in the Russian society and gave rise to broad discussions about rapprochement between the ROC and state authorities.

As a "response" to this action, the Supreme Church Council organized in all dioceses the "collective prayer in defense of faith, desecrated sacred places, Church and its good name," which was a definite apogee in the split of the society into the opposition demanding for liberal reforms and paternalist supporters of the ruling elite and strengthening the religion influence in the state and society. This was followed by a tightening of legislation and the adoption of the law against "offending the feelings of believers" (*Russia introduces*, 2013) which *de facto* opposed "believers" to other groups of citizens. As it was noted even by one of the authors of the "Basis of the Social Concept of the Russian Orthodox Church" Andrej Zubov: "Unfortunately, the current church leadership clearly positions itself as a supporter of the current regime. And this, in general, violates the ecclesiastical principles in the sense that the Church is outside politics" (*Istoriik...*, 2016). It means that a conditional "split" occurred even among the Orthodox believers, revealing both sup-

⁶ In fact, *stasidion* is a common chair-like element in Greek churches for honorary guests, and is not at all analogous to the "imperial throne."

porters of such a policy of the church leadership and its opponents (see: Zhuravlev, 2017, pp. 82–100).

Thus, the Russian authorities, on the one hand, tightened the legislation and led to the restriction of rights and freedoms; on the other hand, it was actively substantiated through the religious rhetoric, the construction of the political Orthodox identity and the introduction of the concept of “traditional values.” This approach clearly reflects the construction of Orthodox identity through the prism of anti-liberal ideology in the current discourse of the ROC. According to Boris Knorre, the very construction of the idea of “Orthodox civilization” was transformed into the politicization of Orthodoxy and the formation of “political Orthodoxy” which is characterized by the vision of a specific civilizational status achieved by politico-militaristic methods (Knorre, 2016, pp. 15–38). This shows that the measures taken by the European Union to oppose neo-conservative populism, which is a challenge to liberal democracy, are fully justified.

ROC as an element of the Russian “soft power”

Of course, the use of the ROC as a “soft power” and an instrument of the Russian influence in the West is not something new. For several decades of the existence of the USSR, the church leadership was incorporated into the system of state power and, despite the atheistic oppression of ordinary believers, the hierarchy worked closely with the Soviet leadership, receiving hence a certain benefit. For the USSR, the use of the Church was necessary in order to promote the “humane face” of the Soviet regime in the West, and ecumenical contacts of the ROC with Western confessions (Catholics and Protestants) were actively used to promote the socialist agenda. By the end of the 80’s many Western countries donated a lot of money for humanitarian assistance and the revival of Orthodoxy in Russia. A special role in this was played by a large Russian-speaking diaspora abroad, descendants of Russian emigrants who recognized the Soviet power as completely hostile to religion. After the collapse of the USSR and the ROC’s gaining freedom in carrying out its own policy, the situation has changed significantly. At the same time, the financial aid to the Church didn’t come to the ordinary clergy, and the emergence in Russia of many Western religious communities (especially Protestant, but also Catholic) soon gave rise to a certain resentment, accusations of proselytism perceived as competition and an attempt to gain the traditional flock of the ROC (Mitrokhin, 2016, pp. 3–18). However, after the collapse of the USSR, the first wave of post-Soviet emigration to the countries of Western Europe occurred. This caused the emergence of new Orthodox communities in historically non-Orthodox countries, and for the ROC it meant a new field of work with compatriots abroad. In 2007, the act reunited the two branches of the Russian Orthodox Church: the Russian Orthodox Church Outside Russia (ROCOR) and the Moscow Patriarchate (ROC) was signed and provided a certain monopoly of the united Russian Orthodox Church in the Russian-speaking Orthodox communities abroad. This allowed the ROC to significantly strengthen its positions in Western and Southern Europe. Moreover, the educational level and the ability to communicate with a diverse flock of many priests

sent to serve in Western parishes were, as a rule, much higher than of those who stayed after ordination in Russia.

In 2004, in Strasbourg (France) there was registered the parish of All Saints and there was created the Representation of the Russian Orthodox Church in Strasbourg to represent the position of the Church in the Council of Europe and to maintain contacts with various EU structures. Of course, such steps by the ROC in the West could not remain without attention and support from the Russian authorities, who saw in this, first of all, a new area for the promotion of Russian foreign policy interests and started to use the ROC as a “soft power.” The development of the concept of the “*Russkii mir*” should have directly served these tasks, as it assumed a cultural association of people living abroad with Russian Orthodoxy and their loyalty to the Russian Orthodox Church, and thus to the supported by the Church Russian authorities. In this context, it is not surprising that the recently built Holy Trinity Cathedral in Paris is merged with the Russian Orthodox Spiritual and Cultural Center, which has the status of a diplomatic territory of Russia. In the light of the “neo-conservative” turn in the policy of the Russian authorities, the Church has become one of the most active allies in the foreign policy direction. The Church’s attempts to build an alliance with conservative denominations in the West (accompanied at the same time by a break in contacts with a number of Protestant churches accused of being too secularized) coincided with attempts by the Russian authorities to find conservative supporters in the West, mostly Eurosceptics. “Traditional values” became thus a political tool for searching the conservative allies ready to support the image of a “strong Russia” and, for sure, not to interfere in any way in its internal political situation, characterized by strengthening the vertical of power, dismantlement of independent media and suppression of any oppositional movements.

Since the late 1990s, the ROC has concluded a cooperation agreement with the Russian Ministry of Foreign Affairs. The relationship between the Church and the Ministry is constantly maintained, and every year the Easter meeting takes place between representatives of the Church and the Ministry of Foreign Affairs, designed to strengthen existing relations and cooperation. The parishes of the ROC abroad are often situated at the Russian embassies and organize activities aimed at “spiritual education, military-patriotic education, media coverage and communication,” as it, for example, directly stated in the report of the Berlin diocese of the ROC (*Koordinatsionnaja*, 2016). In addition, the obvious allies of the ROC are all the right-wing movements in the EU, which oppose the rights of LGBT people, abortion, gender equality, juvenile justice, and so on. Certain hopes were principally associated with the Catholic Church. But despite the fact that the Vatican shares conservative positions with the ROC on some issues, which is often expressed at joint conferences, it carefully distances itself from the activities of the ROC that are perceived too much politically motivated (Mitrokhin, 2016, pp. 3–18). Even in the joint statement of Pope Francis and Patriarch Cyril in 2016, one can’t find any condemnation and denunciation of the “generalized West” – a favorite theme of the ROC representatives for its Russian audience.

Thus, relying on “traditional values,” the ROC is becoming one of the tools to strengthen and represent the Russian political regime in the West and promote its foreign policy interests.

Conclusion

In Russia, there is a close relationship between religious representatives and political authorities. An important role in the formation of this format of relations is played by the ROC as the largest confession. The church leadership lobbies numerous bills aimed at strengthening the influence of religion in the life of society and the deeper integration of religious institutions into socio-political field. At the same time, there is a fixed polarization of the society in relation to the incorporation of religious norms into the legislation. Despite the high percentage of people identifying themselves as Orthodox, the level of religious activity and real church attendance is extremely low. This shows that for most Orthodox Russians the religious factor is, first of all, a kind of national or cultural self-identification and is not at all connected with following the religious prescriptions in private or public life. In this context, even a significant part of believers sees the strengthening of religious influence and its penetration into various spheres, including legislation, in a negative way. This leads to an increase of anti-clerical attitudes, exacerbated by a positive but not very high institutional trust indexes towards the Church in society (25%, see Table 1), which tends to decrease (–8 points in relation to data for 2015).

Table 1

The Trust in Social Institutions Index*

	2013	2015	2017
The president of the Russian Federation	28	68	62
The military	13	46	54
The FSB/other intelligence agencies	6	27	38
The church, religious organizations	26	33	25
Russian charitable organizations	–	–	4
The Federation Council	–18	10	2
The Public Prosecutor's Office	–13	7	–2
The Russian government	–15	12	–5
The State Duma	–23	5	–9
Small and medium-sized Russian businesses	–	–	–9
The press, radio, television	–20	–2	–9

* The index calculates the difference between “completely trustworthy”/“not at all trustworthy” and “somewhat trustworthy” as 1/2; the greater the importance of an institution, the lower the level of trust associated with it; ranked in descending order, starting with institutions that command a high level of trust and ending with those with low levels of trust

Source: *Institutional Trust* (2017), Levada-Center, <https://www.levada.ru/en/2017/11/10/institutional-trust-3/>.

“Church-state fusion” is, first of all, one of the characteristics of the political regime itself. The Russian authorities use religious rhetoric to emphasize their status of a defender of Christian values and to unite around Russian politics conservatives from Western states (we’d rather call it “Conservative International”) and thus to undermine principles of liberal democracy, while interpreting the western values as the liberal ones. Can we talk about the complete failure of such a project? The Pew Research

Center study shows that the pro-Russian sentiments are the strongest among the countries of Central and Eastern Europe with the Orthodox majority and, in particular, among those respondents for whom the Orthodox identity is significant: they tend to view Russia as a “defender” of Orthodox Christians around the world and a “counterweight” to the West, and perceive their own values as different from the values of the generalized “West” (Pew, 2017, p. 126). A logistic regression analysis finds that two factors in particular are closely associated with this position: Orthodox affiliation, and the view that a conflict exists between the values of the respondent’s country and Western ones.⁷

One of the key concepts in the frameworks of this political discourse is “traditional values.” The rhetoric of “traditional values” is actively supported by the ROC and leads to a close cooperation of the state and the Church leadership and thus to the politicization of religious ethics, militarization of the Church discourse and intra-church split on “liberal” and “conservative” believers. The very policy of “traditional values” and the rejection of the values of self-expression is principally a characteristic of an authoritarian regime (see: Inglehart, Welzel, 2005) and is a challenge for liberal democracy. That is why the counteraction to populist propaganda by the EU is a justified measure. In our opinion, one of the areas of such a counteraction should be in-depth study of existing ties between Russian religious organizations, primarily the ROC, and the ruling political elite, which still remains poorly studied.

Pussy Riot case had a definite effect on increasing interest in studying the features of the Russian political regime and its contacts with religious organizations. Although the religiosity of Russian society is rather low, the degree of Church influence on political processes and lawmaking is higher than in developed democracies. Such cooperation between the Church and the state is mutually beneficial to both parties, since it allows the authorities to substantiate political actions by appealing to the rhetoric of religion, religiously based moral values and national identity, and also increases the level of religious institutions incorporation into public life.

Bibliography

- Agadjanian A. (2017), *Tradition, Morality and Community: Elaborating Orthodox Identity in Putin’s Russia*, “Religion, State and Society,” vol. 45, no. 1.
- Berger P. (1999), *The Desecularization of the World. Resurgent Religion and World Politics*, William B. Eerdmans Publishing Co, Michigan–Grand Rapids.
- Casanova J. (1994), *Public Religions in the Modern World*, University of Chicago Press, Chicago.
- Case of Bayev and Others v. Russia* (2017), Judgment of European Court of Human Rights, <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-174422>.
- Dannye o posetivshich paschal'nye bogoslužhenija v 2018 godu* (2018), Sova-center, <http://www.sova-center.ru/religion/discussions/how-many/2018/04/d39207/>.
- ESS Round 6: European Social Survey Round 6 Data* (2012), Data file edition 2.3. NSD – Norwegian Centre for Research Data, Norway – Data Archive and distributor of ESS data for ESS ERIC.

⁷ Exceptions are Ukraine and Georgia due to strained relations with Russia, which reflects the importance of the influence of other factors besides religion.

- EU strategic communication to counteract anti-EU propaganda by third parties* (2016), European Parliament resolution of 23 November 2016, <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+TA+P8-TA-2016-0441+0+DOC+PDF+V0//EN>.
- Inglehart R., Welzel C. (2005), *Modernization, Cultural Change and Democracy: The Human Development Sequence*, Cambridge University Press.
- Institutional Trust* (2017), Levada Center, <https://www.levada.ru/en/2017/11/10/institutional-trust-3/>.
- Istorik Andrej Zubov: nam nuzhen svoj Nyurnbergskij protsess* (2016), Znak.com, https://www.znak.com/2016-05-26/istorik_andrey_zubov_rossiya_dolzhna_proyti_put_denacifikacii_germanii.
- Khanty-Mansiyskaja eparhia blagoslovila sbor podpisjev za zapret fil'ma "Matilda"* (2017), Otkrytaja Rossija, <https://openrussia.org/notes/710983/>.
- Knorre B. K. (2016), *The Culture of War and Militarization within Political Orthodoxy in the Post-soviet Region*, "Transcultural Studies," vol. 12, no. 1.
- Kolstø P., Blakkisrud H. (eds.) (2016), *The New Russian Nationalism: Imperialism, Ethnicity and Authoritarianism 2000–2015*, Edinburgh University Press Ltd, Edinburgh.
- Koordinatsionnaja vstrecha svjashchennosluzhitelej Berlinskoj eparhii, predstavitelej dipkorpusa i obshchestvennyh organizatsij proshla v Bonne* (2016), <http://rokmp.de/koordinatsionnaya-vstrecha-svyashchennosluzhiteley-berlinskoj-eparhii-predstaviteley-dipkorpusa-i-obshchestvennyh-organizatsiy-proshla-v-bonne/>.
- Melville A. Y. (2018), *Russian Political Ideology*, Russia: Strategy, Policy and Administration, Palgrave Macmillan, L.
- Michajlov K. (2013), "Propaganda der Sünde": Die ROK und die sexuellen Minderheiten, "Osteuropa," vol. 63, no. 10.
- Mitrokhin N. (2016), *Ot konfrontatsii k sotrudnichestvu: "Evropejskaja politika RPTS v 21 veke," "Neprikosnovennyj zasap. Debaty o politike i kulture"*, no. 3.
- Papkova I. (2007), *The Russian Orthodox Church and Political Party Platforms*, "Journal of Church and State," vol. 49, no. 1.
- Pomazanie na tsarstvo?* (2016), Avtorskij blog, <http://zavtra.ru/blogs/blits6-2>.
- Putin sel v kreslo vizantijskih imperatorov na Afone* (2016), Pravda.Ru, <https://www.pravda.ru/news/world/28-05-2016/1302132-putin-0/>.
- Russia Bans Jehovah's Witnesses' Translation Of Bible* (2017), Radio Free Europe/Radio Liberty, <https://www.rferl.org/a/russia-jehovahs-witnesses-bible-translation-banned/28684384.html>.
- Russia introduces jail terms for "religious offenders"* (2013), The Telegraph, <https://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/europe/russia/10113834/Russia-introduces-jail-terms-for-religious-offenders.html>.
- Sharafutdinova G. (2014), *The Pussy Riot affair and Putin's démarche from sovereign democracy to sovereign morality*, "Nationalities Papers," vol. 42, no. 4.
- Slovo Svjatejshego Patriarha Kirilla na otkrytii XVIII Vsemirnogo russkogo narodnogo sobora* (2014), <http://www.patriarchia.ru/db/text/3367103.html>.
- Statement by Communication Service of Moscow Patriarchate Department for External Church Relations on recent changes in family laws in France and Great Britain* (2013), <https://mospat.ru/en/2013/03/05/news82106/>.
- Stoeckl K. (2016), *The Russian Orthodox Church as moral norm entrepreneur*, "Religion, State and Society," vol. 44, no. 2.
- Svjatejskij Patriarh Kirill: Russkii mir – osobaja tsivilizatsija, kotoruju neobhodimo sberech'* (2014), <http://www.patriarchia.ru/db/text/3730705.html>.
- Verkhovskij A. (2011), *Evoljutsija postsovetskogo dvizhenija russkikh natsionalistov*, "Vestnik obshchestvennogo mnenija," vol. 107, no. 1 (107).
- Vystuplenie predsedatelya OVTSS mitropolita Volokolamskogo Ilariona na plenarnom zasedanii So-veta Federatsii* (2017), <http://www.patriarchia.ru/db/text/4920021.html>.

- Vystuplenie Svyatejshego Patriarha Kirilla na vstreche predsedatelya Pravitel'stva RF V.V. Putina s liderami traditsionnyh religioznyh obshchin Rossii* (2012), <http://www.patriarchia.ru/db/text/2004759.html>.
- Zhuravlev D. (2017), *Pravoslavnaya identichnost' kak traditsionalizm: konstruirovaniye politicheskikh tsennoyev v aktual'nom publichnom diskurse RPTS*, "Politeia: Analiz. Hronika. Prognoz," no. 4.
- Zorgdrager H. (2013), *Homosexuality and hypermasculinity in the public discourse of the Russian Orthodox Church: an affect theoretical approach*, "International Journal of Philosophy and Theology," vol. 74, no. 3.
- Zygmunt A. I. (2014), *Problematika nasiliya v Russkoj pravoslavnoj tserkvi v postsovetskij period*, "Gosudarstvo, religija, tserkov' v Rossii i za rubezhom," no. 3.

Summery

The author analyzes how the concept of "traditional values" is used in the political discourse of the Russian authorities. Since the third term of Vladimir Putin, there has been a noticeable neo-conservative turn in Russian politics, expressed both in the strengthening of the influence of religion and in the tightening of legislation. An active role in this is played by the leadership of the Russian Orthodox Church, which openly supports the current regime and strengthens its own influence on public life, regardless of the absence of direct religious demands of Russian society. The concept of "traditional values" is thus politically motivated, interpreted as an opposition to liberal values (an example is the homophobic policy of the Russian authorities) and is aimed at contrasting Russian values with Western ones. The author describes how this discourse is aimed, principally, at consolidating the conservative electorate within the country and spreading Russian influence on "conservatives" from other countries. This reflects the need to search for effective ways to counter populist rhetoric.

Key words: religion in Russia, Russian Orthodox Church, Russian politics, traditional values

Reprezentacja wyznaniowa w stosunkach Rosja–UE: Problem „tradycyjnych wartości”

Streszczenie

Autor analizuje, w jaki sposób pojęcie „tradycyjnych wartości” wykorzystywane jest w politycznym dyskursie władz rosyjskich. Od trzeciej kadencji Władimira Putina zauważalny był neokonserwatywny zwrot w rosyjskiej polityce, wyrażony zarówno w umacnianiu wpływów religii, jak i w zaostrzeniu ustawodawstwa. Aktywną rolę w tym odgrywa hierarchia Rosyjskiego Kościoła Prawosławnego, który otwarcie popiera obecny reżim i wzmacnia własny wpływ na życie publiczne. Pojęcie „tradycyjnych wartości” jest zatem motywowane politycznie, interpretowane jako sprzeciw wobec wartości liberalnych (przykładem jest homofobiczna polityka władz rosyjskich) i ma na celu przeciwstawienie wartości rosyjskich wartościom zachodnim. Autor opisuje, w jaki sposób dyskurs ten ma na celu przede wszystkim skonsolidowanie konserwatywnego elektoratu w kraju i rozprzestrzenienie rosyjskich wpływów na konserwatyistów z innych krajów. Odzwierciedla to potrzebę poszukiwania skutecznych sposobów przeciwdziałania populistycznej retoryce.

Słowa kluczowe: religia, Rosyjski Kościół Ortodoksyjny, polityka rosyjska, wartości tradycyjne

PAULINA POSPIESZNA

Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu
ORCID: 0000-0002-4892-1138

DOI : 10.14746/rie.2018.12.21

Sankcje Unii Europejskiej wobec Rosji: proces decyzyjny, trwałość i rola państw członkowskich

Wprowadzenie

Od marca 2014 r. Unia Europejska stopniowo wprowadzała środki ograniczające wobec Rosji. Środki zostały przyjęte w odpowiedzi na nielegalną aneksję Krymu i celową destabilizację Ukrainy. Unia Europejska w szczególności nałożyła następujące środki ograniczające relacje z Rosją: środki dyplomatyczne; indywidualne środki ograniczające (zamrożenie aktywów i ograniczenia w podróżowaniu); ograniczenia w stosunkach gospodarczych z Krymem i Sewastopolem; sankcje ekonomiczne; oraz ograniczenia w zakresie współpracy gospodarczej.

Powyższe środki ograniczające określane są w decyzjach Rady w sprawie wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa (WPZiB – *Common Foreign and Security Policy (CFSP) Council*), które podjęte zostają na podstawie wniosku złożonego przez wysokiego przedstawiciela Unii do spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa (*the High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy*). Niemniej jednak zanim decyzja zostanie podjęta, proponowane środki są analizowane i omawiane przez odpowiednie organy przygotowawcze Rady. Jednym z takich organów jest grupa robocza rady odpowiedzialna za region geograficzny, do którego należy docelowe państwo, grupa robocza ds. Europy Wschodniej i Azji Środkowej (COEST). Innymi organem jest grupa doradcza ds. współpracy z zagranicą (RELEX), oraz w razie potrzeby Komitet polityczny i bezpieczeństwa (PSC), jak i Komitet stałych przedstawicieli (COREPER II).

Niniejszy artykuł analizuje proces decyzyjny w UE w odniesieniu do nakładania i rozszerzania sankcji wobec Rosji. W szczególności celem artykułu jest analiza procesu decyzyjnego dotyczącego nakładania oraz przedłużania sankcji UE wobec Rosji oraz ocena przyczyny trwałości decyzji oraz porozumienia między państwami członkowskimi UE. Artykuł odpowiada na pytanie jak możemy zrozumieć jedność pomiędzy państwami, chociaż proces negocjacji jest złożony i zależy od wzajemnych oddziaływań różnych czynników (ekonomicznych, historycznych i kulturowych).

Badania oparte są na materiałach zebranych podczas wizyty w instytucjach Unii Europejskiej, a w szczególności na wywiadach przeprowadzonych przez autora z przedstawicielami Stałych Przedstawicielstw państw członkowskich przy Unii Europejskiej w Brukseli, które zostały przeprowadzone w grudniu 2017 roku. Przedstawiciele pytani byli o stanowisko w sprawie sankcji nałożonych na Rosję w 2014 roku oraz przedłużenia sankcji, opinii na temat odmiennego stanowiska innych państw członkowskich, proces decyzyjny i dynamikę w ramach grup robo-

czych Rady, a w szczególności COEST (Grupa Robocza ds. Europy Wschodniej i Azji Środkowej) dla Ukrainy lub Białorusi, Rosji.

Przyczyny nakładania sankcji i ich wpływ

Kiedy wysiłki dyplomatyczne zawodzą, organizacje międzynarodowe wywierają wpływ na państwa, stosując różnego rodzaju narzędzia ograniczające w celu spowodowania faktycznych kosztów i strat tak, aby wymusić odpowiednie zachowanie na kraju odbiorcy. Presja może przybrać formę nacisku wojskowego, kulturowego, politycznego, ekonomicznego lub finansowego, w zależności od dostępnych narzędzi oraz celów sankcji (Tostensen, Bull, 2002). Celem sankcji jest sygnalizowanie, że pewne postawy polityczne danego państwa są niedopuszczalne i dlatego powinno być karane.

Organizacja Narodów Zjednoczonych, Stany Zjednoczone i Unia Europejska są głównymi nadawcami sankcji. Sankcje dokonywane przez nie były często stosowane po II wojnie światowej i znacznie wzrosły w erze postzimnowojennej (Hufbauer et al., 2007). W latach 90. miało miejsce ponad pięćdziesiąt nowych epizodów sankcji, w tym 12 przypadków sankcji nałożonych przez Radę Bezpieczeństwa ONZ, a reszta to przede wszystkim Stany Zjednoczone i Unia Europejska (Askari, Forrer, Teegen, Yang, 2003; Cortright, Lopez, 2000). Unia Europejska, Stany Zjednoczone i Organizacja Narodów Zjednoczonych coraz częściej stosowały sankcje w celu wzmocnienia demokracji i praw człowieka na całym świecie.

Większość krajów, na które ONZ, Stany Zjednoczone i UE nakładają sankcje ekonomiczne, to autorytarne reżimy (Escribà-Folch, Wright, 2010; Escrivà-Folch, 2012). W szczególności w niektórych przypadkach stosowano sankcje, aby zmusić kraj docelowy do wycofania swoich wojsk z terenu innego kraju, do zaprzestania ekspansywnej polityki zagranicznej i działań związanych z wojną i bezpieczeństwem narodowym. Ponadto, sankcje były stosowane za naruszenie norm demokratycznych i praw człowieka, w celu powstrzymania prób destabilizacji rządów innych państw, powstrzymania rozprzestrzeniania broni jądrowej i zwalczania międzynarodowego terroryzmu¹. Oprócz osłabiania państw docelowych i wywierania nacisku, celem sankcji jest polityczne wyizolowanie ze społeczności międzynarodowej (Drury, Peterson, 2011; Galtung, 1967). Przyjęta przez naukowców definicja „sukcesu sankcji” zakłada, że sankcje będą wtedy skuteczne kiedy rząd państwa, na które sankcje zostały nałożone, zmieni swoją politykę i ulegnie naciskowi.

Niemniej jednak pomimo istotnych powodów dla których sankcje były i są nakładane, niektórzy uczeni badający skuteczność sankcji dochodzą do wniosku, że jest to narzędzie przynoszące efekt przeciwny do zamierzonego (Stępień, Pospieszna, Skrzypczyńska, 2016; Escrivà-Folch, Wright, 2010; Peksen, 2009; Peksen, Drury, 2010). Wiele przykładów historycznych pokazuje, że sankcje ekonomiczne czasami się udają, ale często nie wywołują pożądanej zmiany polityki (Allen, 2005). Wnioski takie rodzą pytanie, dlaczego inne państwa, jak i organizacje, takie jak Unia Europejska, często wprowadzały sankcje i czy ta forma nacisku jest skuteczna, a jeśli tak,

¹ Historyczny przegląd sankcji gospodarczych po II wojnie światowej w Hufbauer, Schott i Elliott (1990).

w jakich okolicznościach liderzy są gotowi do kompromisu pod presją wywartą przez sankcje, a w jakich nie są skłonni do ustępstw (Art, Cronin, 2003; Lindsay, 1986; Elliott, Uimonen, 1993; Pape, 1998).

Nadal mamy niewielką wiedzę na temat początku, skutków i skuteczności sankcji, a szczególnie nie znamy dokładnie warunków, w jakich Unia Europejska, która mimo wszystko jest organizacją wielostronną, używa ich i z jakim powodzeniem. Unia Europejska uznaje sankcje za „podstawowe narzędzie polityki zagranicznej UE, które wykorzystuje do realizacji celów zgodnie z zasadami wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa”. Praktycznie może to przybrać formę embargo na broń, zakaz w sprawie świadczenia niektórych usług, zamrożenia funduszy i zasobów gospodarczych, ograniczenia w dostępie do UE². Badania realizowane w ramach tego projektu przyczynią się przede wszystkim do lepszego rozumienia przyczyn i skuteczności sankcji nakładanych przez Unię Europejską. Istnieje obecnie 85 aktywnych sankcji, które Unia nałożyła i w większości są one powiązane z polityką wewnętrzną. Są to głównie kraje afrykańskie (np. Burundi, Kongo, Gwinea Równikowa, Gwinea, Liberia, Sudan, Togo, Zimbabwe itd.) oraz kraje Europy Wschodniej i Bałkanów (Białoruś, Bośnia i Hercegowina, Macedonia, Rosja, Serbia oraz Czarnogóra, Ukraina i Uzbekistan) (Pospieszna, Weber, 2017).

Należy jednak zaznaczyć że istnieje niewiele badań dotyczących sankcji UE i bardziej kompleksowej oceny procesu decyzyjnego (Eriksson, 2011). UE opierała się na sankcjach od czasu zakończenia zimnej wojny. Niemniej jednak badania dotyczące sankcji UE są bardzo rzadkie. W rzeczywistości niewiele wiemy o początkach sankcji, ich wpływie i skuteczności. Tylko Eriksson (2011), Giumelli (2011) i Portela (2012) podjęli wysiłek zbadania uwarunkowań sukcesu i porażki sankcji UE. Co więcej, polityka sankcjonowania tej ponadnarodowej organizacji spotyka się z ostrą krytyką. Zastrzeżenia te dotyczą zarzutów, że unijne sankcje nakładane na niewłaściwe państwa oraz że skutki są albo znikome, albo wręcz przeciwne do zamierzonych.

Z pewnością badając sankcje UE należy wziąć pod uwagę fakt, że sankcje UE różnią się od tych nakładanych przez USA lub ONZ. Różnice wynikają ze strategicznych motywacji, ponieważ każde stanowisko UE które jest podstawą do nakładania środków ograniczających wymaga jednomyślności ze strony wszystkich państw członkowskich UE w Radzie – co zmniejsza ryzyko, że sankcje są nakładane z innych powodów, jak w przypadku USA (Schneider, Weber, 2017). Ponadto, ze względu na swoją siłę gospodarczą oraz otwarcie na nowe kraje członkowskie, UE może zaoferować namacalne zachęty w zamian za spełnienie żądań, które wykraczają poza wsparcie finansowe bądź zacieśnianie stosunków handlowych. Portela (2012) pokazuje, że liczba podmiotów biorących udział w procesie nakładania sankcji przez UE, oraz cel działań, mają istotny wpływ na skuteczność sankcji nakładanych przez UE. Porównując sankcje UE i ONZ, Giumelli (2011) odnosi się do potrzeby bardziej szczegółowej analizy sankcji na poziomie mikro celu lepszego zrozumienia poszczególnych przypadków sankcji nakładanych przez UE.

² http://eeas.europa.eu/cfsp/sanctions/index_en.htm. Ta strona internetowa zawiera również listę aktualnie nałożonych przez organizację sankcji (http://eeas.europa.eu/cfsp/sanctions/docs/measures_en.pdf).

Sankcje Unii Europejskiej wobec Rosji

Sankcje unijne wobec Rosji zapoczątkowane były zastosowaniem narzędzi dyplomatycznych, które polegały na tym że w 2014 r. Szczyt UE-Rosja został odwołany, a państwa członkowskie UE zawiesiły regularne spotkania dwustronne. Ponadto, rozmowy bilateralne z Rosją w sprawach wizowych, a także w sprawie nowej umowy między UE a Rosją zostały zawieszono. Ponadto, zastosowane zostały indywidualne sankcje, ograniczenia dotyczące zamrożenia aktywów i zakazu podróżowania osób odpowiedzialnych za działania podważające lub zagrażające integralności terytorialnej, suwerenności i niezależności Ukrainy³. W marcu 2014 r. Rada postanowiła zamrozić aktywa osób odpowiedzialnych za sprzeniewierzenie ukraińskich funduszy państwowych oraz wprowadzić ograniczenia w stosunkach gospodarczych z Krymem i Sewastopolem. Rada przyjęła środki ograniczające dotyczące zakazu importu towarów z Krymu i Sewastopola, ograniczenia handlu i inwestycji związanych z niektórymi sektorami gospodarki i projektami infrastrukturalnymi, zakaz świadczenia usług turystycznych na Krymie lub w Sewastopolu, zakaz wywozu niektórych towarów i technologii.

W następnej kolejności w lipcu i wrześniu 2014 r., w ramach trzeciej fali sankcji, UE nałożyła sankcje gospodarcze na wymianę z Rosją w określonych sektorach gospodarki. Sankcje ekonomiczne przedłużane są co 6 miesięcy każdorazowo po dokonaniu oceny realizacji umów z Mińska. Restrykcyjne środki dotyczą ograniczonego dostępu do podstawowych i wtórnych rynków kapitałowych UE dla niektórych rosyjskich banków i spółek; zakaz wywozu i przywozu na handel bronią, wywozu towarów podwójnego zastosowania do celów wojskowych; ograniczony dostęp do niektórych wrażliwych technologii i usług, które można wykorzystać do produkcji i eksploracji ropy naftowej. W lipcu 2014 r. przywódcy UE również wprowadzili ograniczenia w zakresie współpracy gospodarczej.

Stanowisko państw członkowskich w ramach COEST przed nałożeniem sankcji

W 2012 roku relacje pomiędzy UE a Rosją postrzegane były przez przedstawicieli Stałych Przedstawicielstw być może nie jako te w stanie rozkwitu, ale przynajmniej w stanie „normalnego” funkcjonowania. Odbywały się wtedy zebrania i posiedzenia rad sektorowych: do spraw środowiskowych, energetyki i tym podobne, a agendy były wtedy przygotowywane przez COEST, która jest grupą roboczą wypracowującą stanowiska państw członkowskich, czyli stanowisko Unii na podstawie stanowisk poszczególnych państw w zakresie działań w obrębie szeroko rozumianego wschodu: Rosja, Ukraina, Białoruś, Kaukaz, Azja Centralna, ale również Arktyka i Grenlandia. Już wtedy istniało wiele problemów w relacjach unijno-rosyjskich, które w ramach grupy roboczej COEST oraz wyżej na komitetach musiały być rozstrzygane, ale jednak były

³ Środki zostały wprowadzone w marcu 2014 i są regularnie przedłużane. Wykaz osób i podmiotów objętych unijnymi środkami ograniczającymi w odniesieniu do integralności terytorialnej Ukrainy: <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2017/03/13/eu-sanctions-ukraine-integrity/>.

to regularne formaty spotkań. Natomiast potem wraz z pierwszą, potem drugą i trzecią falą sankcji wszystkie zostały zawieszono.

Przed nałożeniem sankcji w ramach grupy COEST można było zaobserwować wyraźną dynamikę i bardzo wyraźny podział między grupami państw członkowskich opowiadających się za bardziej asertywnym, bardziej zdecydowanym stanowiskiem wobec Rosji, jak i tych, które z powodów historycznych czy ekonomicznych, biznesowych są tradycyjnie i historycznie dużo bardziej otwarte na współpracę z Rosją. Ten podział w COEST był zakorzeniony, tradycyjnie ukształtowany. W czasach spokojnych relacji z reguły ten podział jest widoczny i mocno wpływa na pracę grupy roboczej. Wpływa w ten sposób, że grupa państw bałtyckich do której należy Szwecja, Wielka Brytania, Polska, Dania, jak również Rumunia, prezentują stanowisko, które zawsze sprowadza się do tego, żeby wzmacniać sankcje wobec Rosji, żeby sankcje były jak najdalej idące i jak najbardziej skuteczne, oraz aby je przedłużać, gdy już są wprowadzone.

Natomiast druga grupa państw południa Europy – Hiszpania, Włochy, Portugalia, Grecja, Cypr – jest tradycyjnie, historycznie skłonna do angażowania Rosji na zasadzie „Realpolitik”. Państwa te historycznie nie miały problemów z Rosją z powodu oddalenia geograficznego, a wręcz Rosja dopomogła im w odzyskaniu niepodległości jak w przypadku Grecji, a w przypadku Cypru wzmacniała ekonomicznie (na Cyprze istnieje spora mniejszość rosyjska). Państwa te mają tendencję do nie tyle ulegania wpływom rosyjskim, ale do bardziej pobłażliwego w stosunku do Rosji formowania swojego stanowiska politycznego. Jest to przeciwność grupy antyrosyjskiej tzw. państw „like-minded”, opisanej powyżej.

Francja i Niemcy przed kryzysem ukraińskim bardziej skłaniały się do stanowiska państw śródziemnomorskich, do biznesowego, dość pobłażliwego i angażującego stanowiska wobec Rosji. Polega ono na niezrywaniu kontaktów, staraniu się rozmawiać nawet w przypadku, gdy wyraźnie widać, że to Rosja tworzy problemy w relacjach dwustronnych między Moskwą a Unią. Zarówno Francja, jak i Niemcy cierpiały z powodu różnych nieprzychylnych kroków gospodarczych typu embargo, nieprzestrzeganie zasad WTO, politycznego wykorzystywania środków o charakterze kontroli żywności. Mimo tego starały się te kontakty z Rosją utrzymywać i absolutnie nie przychodziło im na myśl że w 2013 roku może nadejść taki moment, że relacje Unii z Rosją radykalnie zmienią się i że cała infrastruktura kontaktów wypracowana od trudniej połowy lat 90-tych (szczyty UE-Rosja, rady sektorowe, tzw. stała rada partnerstwa) ulegnie zburzeniu.

Choć sytuacja była napięta i szczyty Unia Europejska-Rosja nie przynosiły rezultatów, relacje były utrzymywane i taka była sytuacja wyjściowa w 2012 roku przed wybuchem kryzysu ukraińskiego. Kiedy kryzys ukraiński skutkował aneksją Krymu ten decydujący moment zmienił radykalnie podejście do Rosji. Kryzys ten unieważnił tradycyjne stanowiska polityczne opisane powyżej. „Wytworzył się w Radzie, nie tylko w COEST, klimat polityczno-dyplomatyczny, że nawet państwa ‘sympatyzujące’ z Rosją; nawet zwolennicy podejścia biznesowo-real-politycznego (Grecy, Włosi itd.) nie mieli w kieszeni żadnych argumentów, które mogliby wykorzystać, żeby powstrzymać falę sankcji, która nastąpiła ze strony Unii”⁴.

⁴ Wywiad z przedstawicielem Stałego Przedstawicielstwa Republiki Estonii przy Unii Europejskiej, 5 grudnia 2017, Bruksela, Belgia.

Pomimo, że decyzje w sprawie sankcji przypadały na czas prezydentury greckiej i włoskiej, żadne z tych państw tradycyjnie „prorosyjskich” nie podjęło żadnych kroków, żeby zatrzymać tę asertywną w tym momencie politykę Unii związaną z nałożeniem na Rosję sankcji. W przekonaniu osób, z którymi przeprowadzone zostały wywiady, Unia jak na swoją zwyczajową powolność, słabość szybkiego reagowania i wymiar biurokratycznego molocha, potrafiła w tym decydującym momencie pokazać jedność i taką siłę, na jaką ją stać. Unia potrafiła przezwyciężyć swój wewnętrzny podział na zwolenników ostrej linii wobec Rosji i zwolenników pobłażliwości, a w konsekwencji przyjęła pierwszą falę sankcji.

Sankcje jako prawdziwy konsensus w UE?

Istnieje przekonanie, że sankcje unijne nałożone na Rosję pokazały prawdziwy konsensus w UE na ten określony moment polityczno-dyplomatyczny. Rosja wytrąciła wszystkie argumenty tym, którzy mieliby ochotę jej bronić. Pierwsza fala objęła zawieszenie kontaktów i zawieszenie formatów (szczytów itd.). Potem niemal od razu była druga fala sankcji indywidualnych wobec osób i podmiotów gospodarczych, a trzecia fala na początku lata to były sankcje sektorowe, dużo poważniejsze i bardziej przemyślane. To był konsensus na określony moment wywołany działaniami Rosji, których nie dało się usprawiedliwić i które były jaskrawo sprzeczne z prawem międzynarodowym, w związku z tym nikt nie mógł zaprotestować przeciwko kontrdziałaniom ze strony unijnej. Jednocześnie przedstawiciele COEST podkreślają, że istnieje obawa że konsensus ten nie jest konsensusem, który się utrzyma na zawsze, jak jeden z rozmówców to ujął: „Taki konsensus w UE można uzyskać tylko w chwili bitewnej, tylko w chwili wielkiego napięcia”⁵.

Można powiedzieć, że Francja i Niemcy to są te państwa, które utrzymują konsensus i ideologiczne, pryncypialne nastawienie. Stanowisko niemiecko-francuskie, przed kryzysem ukraińskim zbliżone do podejścia transakcyjnego państw południa Europy, niemniej jednak zmieniło się, w sytuacji konfliktu kiedy państwa te wystąpiły jako bardzo aktywni brokerzy w sprawach uregulowania konfliktu na wschodzie Ukrainy. Póki co, państwa te są związane swoim stanowiskiem i nie mogą prowadzić polityki wobec Rosji taką, jaką by chciały. Od tego momentu stanowisko francusko-niemieckie wobec Rosji stało się dużo bardziej pryncypialne.

Istniały próby osłabienia konsensusu poprzez kontra sankcje nałożone przez Rosję na Unię Europejską, w momencie kiedy zachodni świat nałożył sankcję na Rosję. Kontrasankcje były próbą dzielenia Unii Europejskiej, a w szczególności nałożone wybiórczo embarga żywnościowe, po to, aby pogłębiać wewnętrzne podziały w UE. Oczywiście dochodzą do tego różne inne działania Rosji nastawione na dzielenie opinii publicznej w krajach zachodnich. Jest to jeden z elementów tworzenia podziałów wewnątrz Unii, poszukiwania sojuszników i kreowania korzystnego dla siebie środowiska międzynarodowego.

W ocenie urzędników UE działania Rosji podważające zgodność i trwałość polityki UE w sprawie sankcji niczego nie spowodowały do tej pory. W ramach spotkań

⁵ Wywiad z przedstawicielem Stałego Przedstawicielstwa Rzeczypospolitej Polskiej przy Unii Europejskiej, 5 grudnia 2017, Bruksela, Belgia.

COEST jest obecnie mało dyskusji o Rosji, ale widać, że powoli (pomimo braku zmiany okoliczności) wraca nieśmiało tendencja do „*business as usual*” ze strony niektórych państw tradycyjnie bardziej wobec Rosji pobłażliwych. Oznacza to, że udało się osiągnąć konsensus i zmienić postawę państw bardziej przychylnych Rosji, w pewnym momencie historycznym, na stanowisko bardziej asertywne wobec Rosji, ale istnieje ryzyko, że po kilku latach, gdy emocje opadną, wrócą pewne klasyczne stosunki, tak jak to miało miejsce przed sankcjami w 2012 roku.

Proces decyzyjny związany z nakładaniem i przedłużaniem sankcji

COEST decydował tylko na samym początku, gdy kontakty z Rosją były zawieszane podczas pierwszej fali. We wszelkich krokach sankcyjnych z zakresu trzeciej fali sektorowej COEST nie uczestniczył z natury, a wprowadzały je COREPER z RELEX. To były sankcje obejmujące specyficzne dziedziny, co do których COEST nie ma kompetencji, ponieważ jest to grupa polityczna. COREPER zlecał RELEX przygotowanie poszczególnych aktów prawnych. Sankcje indywidualne nakładał również COREPER.

W okresie tworzenia nowego *status quo* 2013 i 2014 roku, czyli polityki sankcyjnej bardzo aktywnej, kluczową rolę odgrywał COREPER. Odnośnie dyskusji na temat tego, jakie sektory obejmować sankcjami i w sprawach sankcji indywidualnych odbywały się na szczeblu COREPER. W związku z tym, że co miesiąc odbywały się posiedzenia rady w sprawie Ukrainy, COEST również pełnił bardzo aktywną rolę, spotykając się na codziennych posiedzeniach, z których tworzył konkluzje i przekazywał Radzie. To głównie COEST dyskutował na temat sankcji nałożonych na Ukrainę, na Janukowycza i współpracowników, robi to po części cały czas, choć ostatnio coraz więcej zajmuje się tym RELEX. RELEX ma znaczenie pod względem przygotowania aktów prawnych, analizy i przede wszystkim obróbki spraw, które wnoszą osoby na listach sankcyjnych do sądu unijnego, do ETS.

Rola COEST była stosunkowo ograniczana i w obecnej sytuacji COEST nie ma nic do powiedzenia w kwestii sankcji sektorowych. Co do indywidualnych sankcji, to COEST odpowiedzialny jest za sprawdzanie list osób i wydaje opinię odnośnie przedłużeń, czyli rola COEST sprowadza się do technicznego przedłużania i przeglądu restrykcji wobec Krymu, grupy sankcji „krymskich”. Należy zaznaczyć, że polityczna decyzja o kształcie listy pozostaje w rękach ambasadorów, COEST prowadzi bardziej rozbudowane dyskusje na temat tego kogo usunąć, a kogo zostawić, choć nikt nie jest usuwany z powodów politycznych, tylko osoby zmarłe. Odnośnie pierwszych sankcji, czyli kontaktów z Rosją, to powinno się to odbywać przez COEST, ale jest to w praktyce rozproszone – trochę w COEST, trochę w PSC, trochę w COREPER.

COREPER, który opracował sankcje sektorowe *de facto*, już się nimi nie zajmuje z tego powodu, że one są przedłużane na szczeblu szefów państw. Aktualnie COREPER zajmuje się migracjami i kwestią Południa. PSC jest praktycznie wyłączony z całego procesu. W sytuacji o potrzebie decyzji o przedłużeniu sankcji, Przewodniczący Rady doprowadza do takiej sytuacji poprzez swoje nieformalne rozmowy przed posiedzeniami, że konsensus już jest w momencie, gdy liderzy przyjeżdżają na sesje

Rady Europejskiej. Tak naprawdę na radach nie ma dyskusji na temat tego, co należy robić z sankcjami. Tematy rosyjskie są w Radzie rzadkie od dwóch lat, nie ma żadnych szerokich, kierunkowych dyskusji na temat przyszłości relacji Unii z Rosją. Czasami niektóre państwa zgłaszają pewne uwagi, ale generalnie się zgadzają. Dochodzi się do porozumienia „kularowo”, a później wydawana jest dyrektywa i wchodzi w życie kolejne przedłużenie. COEST dostaje mandat z Rady Europejskiej do przedłużenia, ale dyskusji na ten temat niema. Rozmówcy są zgodni, że stworzenie możliwości dyskusji byłoby dość problematyczne, ponieważ mogłyby się pojawić dość poważne i podważające stanowisko Unii argumenty, jak na przykład to, że Ukraina blokuje implementację porozumień mińskich, albo że Verkhovna Rada nie przyjmuje takich aktów prawnych, jakie powinna przyjąć. Takie głosy nie są otwarte, ale słychać je w nieformalnych rozmowach.

Na COEST aktualnie dyskutowane są kwestie o sytuacji praw człowieka, o możliwych formach wsparcia społeczeństwa obywatelskiego w Rosji, o możliwych działaniach na rzecz wsparcia obrońców praw człowieka i również na temat wojny informacyjnej. Wszelkie inne tematy są unikane, by nie podkopywać kruchego konsensusu politycznego, przedłużanego co pół roku. Jest pewna obawa, żeby nie dyskutować strategicznie o przyszłości stosunków Unii z Rosją, ponieważ może się okazać, że konsensusu nie ma, a on tak naprawdę jest.

Skuteczność sankcji UE wobec Rosji

Sankcje nie spowodowały zmiany „zachowania” Rosji, choć takie było ich założenie. Co więcej, Rosja zastosowała swój kontratak, który w pewien sposób wpłynął negatywnie na sytuację niektórych przedsiębiorstw w Polsce, Niemczech itd., choć one były w stanie zmienić sobie kierunki handlu, zdobyć nowych partnerów. Kontrasankcje pasowały również pod rosyjską politykę żywnościową z 2010 roku, żeby uniezależnić od importu z krajów zachodnich i aby nie dyktowano Rosji warunków (Pospieszna, Stępień, Skrzypczyńska, 2018). W rezultacie przedsiębiorstwa rosyjskie też dają sobie jakoś radę. Pytani o skuteczność, prawie wszyscy rozmówcy byli zdania, że sankcje nie działają, ale trzeba je wprowadzać. Sankcje trwają i są przedłużone na kolejne pół roku. Konsensus się jeszcze utrzymuje co do twardego podejścia wobec Rosji, które Unia przyjęła w trakcie kryzysu ukraińskiego, ale jednocześnie wychodzą bardzo pragmatyczne tendencje, które są związane z klasycznym, bazowym nastawieniem pewnych państw do Rosji. W ciągu ostatniego półtora roku odbyło się sporo wizyt dwustronnych państw członkowskich w Rosji na różnych szczeblach, często bardzo wysokich szczeblach. Niemniej jednak UE zachowuje pryncypialne podejście.

Nie można w polityce międzynarodowej znieść tak łatwo sankcji, które raz zostały nałożone, ponieważ jest to bardzo wyraźny symbol dyplomatyczny i polityczny. Nikt się nie odważy znieść jednorazowym posunięciem sankcji nałożonych na Rosję, ponieważ, aby uzasadnić taki ruch musiałby być zaobserwowany jakiś wyjątkowo pozytywny ruch ze strony Rosji. Rosja od kilku lat coraz bardziej eskaluje napięcie, np. w Syrii, na Bliskim Wschodzie ogólnie. Nie ma okoliczności geopolitycznych, które uzasadniałyby tak radykalny ruch jak zniesienie sankcji. Dlatego normalizacja

stosunków Unii z Rosją będzie możliwa dopiero po pełnej implementacji przez Rosję, ale i przez Ukrainę, jak niektórzy uważają, uzgodnień mińskich. Cała podstawa ideologiczno-dyplomatyczna jest zachowywana, ale z miesiąca na miesiąc zwiększa się dynamika kontaktów z Rosją.

Na razie Unia nie reaguje na żadne kroki Rosji wspomniane powyżej. Istnieje jednak inna obawa, którą zasygnalizowali członkowie państw opowiadających się za sankcjami wobec Rosji, że będą próby, aby osłabić system sankcyjny w nieco inny sposób, np. poprzez wprowadzenie stopniowości sankcji. Zasadą jest, póki co, że zmiana podejścia do Rosji jest uzależniona od pełnej, a nie częściowej implementacji postanowień mińskich. Gdyby Unia pozwoliła na podejście sankcyjne wobec Rosji tzw. „małych kroczków”, to Rosja zaczęłaby takie kroczki robić. Jak to określił jeden z rozmówców: „poprzez stopniowość można doprowadzić do zniszczenia systemu, dlatego stopniowość jest zła”.

Ponadto, zagrożeniem byłyby też zmiana stanowiska Francji i Niemiec, czyli znaczące zmiękczenie stanowiska wobec tych dwóch krajów: Rosji i Ukrainy. Istnieje ryzyko tzw. „zmęczenia Ukrainą”. Na razie dość skutecznie udaje się krajom członkowskim, przychylnym Ukrainie, podtrzymywać pozytywną atmosferę, wskazując na to, że mimo problemów są realizowane na Ukrainie reformy, może nie w sposób doskonały, ale jak na Ukrainę jest to dość progresywne. Zbliżają się wybory na Ukrainie i wszyscy mają obawy, że w długim okresie przedwyborczym te reformy ulegną jeszcze większemu spowolnieniu niż ma to miejsce obecnie, przez co kraje przychylne Ukrainie będą miały jeszcze mniej argumentów, by pokazać, że Ukraina to „*success story*”. Oprócz tzw. „zmęczenia Ukrainą” to co jeszcze mogłoby wpłynąć na zmianę pozycji Francji i Niemiec wobec sankcji nałożonych na Rosję, to gdyby Rosja zmieniła swoją politykę w innym, kluczowym regionie świata, np. w Syrii, która to zmiana z punktu widzenia władz Francji bądź Niemiec byłaby postrzegana jako korzystna.

Podsumowanie

Sankcje ekonomiczne są jednym z głównych narzędzi wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa (CFSP) Unii Europejskiej. Jednak pomimo pojawienia się sankcji jako popularnego instrumentu w unijnej polityce zagranicznej, nadal niewiele wiadomo na temat procesu decyzyjnego podejmowanego przez tę organizację oraz skutków nakładanych sankcji.

Celem tego artykułu było wyjaśnienie procesu decyzyjnego UE dotyczącego sankcji, wykorzystując empiryczny przykład sankcji wobec Rosji. W szczególności celem było zrozumienie z czego wynika jednomysłność związana z nakładaniem i przedłużaniem sankcji wobec Rosji, biorąc pod uwagę odrębne postawy geopolityczne, motywy ekonomiczne i czynniki ideologiczne. Badania sugerują, że czynniki geopolityczne oraz ekonomiczne mają bardzo duże znaczenie w tworzeniu dynamiki, jaka zachodziła w grupach doradczych Rady Europejskiej, niemniej jednak pomimo tych różnic w obliczu kryzysu ukraińskiego jednomysłność była i jest możliwa między państwami członkowskimi UE. Wytlumaczyć to można między innymi tym, że Francja i Niemcy odgrywają ważną rolę w podtrzymaniu tego konsensusu.

Ponadto, strategiczne przeniesienie procesu decyzyjnego na najwyższe szczeble Unii Europejskiej, ogranicza możliwość dyskusji. Uruchomienie mechanizmu dyskusji w grupach roboczych takich jak COEST mogłoby spowodować, iż pojawiłyby się tradycyjne tendencje i podziały z okresu przedsankcyjnego oraz to, że konsensus jest kruchy. Ze strony Niemiec widać pewne sygnały na temat większego otwarcia wobec Rosji, zwłaszcza w sprawach gospodarczych, ale póki co to wszystko jeszcze nie łamie konsensusu. Jakakolwiek dyskusja doprowadzić mogłaby do zaostrzenia stanowiska Unii wobec Rosji i wzmocniłaby działania Rosji mające na celu podważenie konsensusu poprzez np. manipulowanie przy wyborach, tworzenie kontaktów gospodarczych z krajami członkowskimi.

Bibliografia

- Allen S. H. (2005), *The Determinants of Economic Sanctions Success and Failure*, „International Interactions”, nr 31 (2), ss. 117–138.
- Art R. J., Cronin P. M. (2003), *The United States and Coercive Diplomacy*, The United States Institute for Peace, Washington.
- Askari H. G., Forrer J., Teegen H., Yang J. (2003), *Economic Sanctions: Explaining their Philosophy and Efficacy*, Praeger, Westport, CT.
- Cortright D., Lopez G. A. (2000), *The Sanctions Decade: Assessing UN Strategies in the 1990s*, Boulder, Lynne Rienner, Colorado.
- Drury A. C., Peterson T. (2011), *Sanctioning Violence: The Effect of Third-Party Economic Coercion on Militarized Conflict*, „Journal of Conflict Resolution”, nr 55 (4), ss. 580–605.
- Elliott K. A., Uimonen P. P. (1993), *The Effectiveness of Economic Sanctions with Application to the Case of Iraq*, „Japan and the World Economy”, nr 5 (4), ss. 403–409.
- Eriksson M. (2011), *Targeting Peace: Understanding UN and EU Targeted Sanctions*, Ashgate, Farnham.
- Escribà-Folch A. (2012), *Authoritarian Responses to Foreign Pressure: Spending, Repression, and Sanctions*, „Comparative Political Studies”, nr 45 (6), ss. 683–713.
- Escribà-Folch A., Wright J. (2010), *Dealing with Tyranny: International Sanctions and the Survival of Authoritarian Rulers*, „International Studies Quarterly”, nr 54 (2), ss. 335–359.
- Galtung J. (1967), *On the Effects of International Economic Sanctions: With Examples from the Case of Rhodesia*, „World Politics”, nr 19 (3), ss. 378–416.
- Giumelli F. (2011), *Coercing, Constraining and Signalling: Explaining UN and EU Sanctions after the Cold War*, ECPR Press, Colchester.
- Hufbauer G. C., Schott J. J., Elliott K. A., Oegg B. (2007), *Economic Sanctions Reconsidered*, Peterson Institute for International Economics, Washington, DC.
- Lindsay J. M. (1986), *Trade Sanctions As Policy Instruments: A Re-Examination*, „International Studies Quarterly”, nr 30 (2), ss. 153–173.
- Pape R. A. (1998), *Why economic sanctions still do not work*, „International Security”, nr 23 (1), ss. 66–77.
- Peksen D. (2009), *Better or Worse? The Effect of Economic Sanctions on Human Rights*, „Journal of Peace Research”, nr 46 (1), ss. 59–77.
- Peksen D., Drury A. C. (2010), *Coercive or Corrosive: The Negative Impact of Economic Sanctions on Democracy*, „International Interactions”, nr 36 (3), ss. 240–264.
- Portela C. (2012), *European Union Sanctions and Foreign Policy: When and Why Do They Work?*, Routledge, London.

- Pospieszna P., Weber P. (2017), *Carrots or Sticks: The Choice and Impact of EU Democratic Sanctions and Aid*, „V-Dem Working Paper”, https://www.v-dem.net/media/filer_public/d1/c6/d1c6216d-2205-475a-95a5-b97399dccb66/users_working_paper_10.pdf.
- Pospieszna P., Stępień B., Skrzypczyńska J. (2018), *Russia's Response to Western Sanctions: The Protectionist Strategy to Benefit Domestic Production and Consumption?*, Prezentowany na konferencji International Trade and Finance Association (IT&FA) Conference 2017, UEP Poznań.
- Schneider G., Weber P. M. (2017), *How Many Hands to Make Sanctions Work? Unilateral vs. Multilateral Economic Statecraft*, Unpublished Working Paper.
- Stępień B., Pospieszna P., Skrzypczyńska J. (2016), *Challenges in evaluating impact of sanctions – political vs economic perspective*, „Przegląd Politologiczny”, nr 4, ss. 155–168, DOI: 10.14746/pp.2016.21.4.12, <http://pressto.amu.edu.pl/index.php/pp/article/viewFile/7260/7277>.
- Tostensen A., Bull B. (2002), *Are Smart sanctions Feasible?*, „World Politics”, nr 54 (3), ss. 373–403.

Streszczenie

Celem przedstawionych badań jest analiza procesu decyzyjnego w UE w odniesieniu do nakładania i rozszerzania sankcji wobec Rosji oraz ocena przyczyny trwałości decyzji i porozumienia między państwami członkowskimi UE, pomimo odmiennego stanowiska. W szczególności artykuł analizuje proces decyzyjny, dynamikę oraz zmiany zachodzące w ramach grup roboczych Rady, takich jak COEST (Grupa Robocza ds. Europy Wschodniej i Azji Środkowej) dla Ukrainy, Białorusi oraz Rosji. Badania pokazują, że czynniki geopolityczne oraz ekonomiczne mają bardzo duże znaczenie w tworzeniu dynamiki, jaka zachodziła w grupach doradczych Rady Europejskiej, niemniej jednak pomimo tych różnic jednomyślność jest w dużej mierze wynikiem działań Francji i Niemiec.

Słowa kluczowe: sankcje Unii Europejskiej, sankcje ekonomiczne, polityka zagraniczna UE, Rosja, proces decyzyjny UE

Sanctions of the European Union towards Russia: decision-making process, persistence, and the role of the Member States

Summary

The aim of the presented research is to analyze the decision-making process in the EU with regard to imposing and extending sanctions against Russia and to assess the cause of the sustainability of decisions and agreements between EU Member States despite their different position towards sanctions. In particular, the article analyzes the decision-making process, dynamics and changes taking place within the Council's working groups, such as COEST (Working Group on Eastern Europe and Central Asia) for Ukraine, Belarus and Russia. Research shows that geopolitical and economic factors are very important in creating dynamics that takes place in advisory groups of the European Council; nevertheless, despite these differences, unanimity is observed that is largely the result of the actions of France and Germany.

Key words: sanctions of the European Union, economic sanctions, EU foreign policy, Russia, decision-making process of the European Union

KRZYSZTOF ŻARNA

Uniwersytet Rzeszowski
ORCID: 0000-0002-6965-8682

DOI : 10.14746/rie.2018.12.22

Slovak Republic's accession to the European Union

Introductory remarks

The aim of this article is to present the specificity of the accession process of the Slovak Republic to the European Union in comparison to other countries of Central Europe. The author attempted to find answers to the following three questions: What were the successive stages of Slovakian accession to EU; what were the reasons for negotiating with Slovakia later than with the other countries of the same region; what issues were the most difficult during the course of the negotiation process?

The article is based on the assumption that the politics of Vladimír Mečiar, in particular human rights breaches, negatively influenced the process of Slovakia's accession to the European Union. Another hypothesis is that in comparison to other countries of Central Europe, Slovak political parties reached a national consensus concerning accession to the European Union.

In order to provide answers to the research questions and verify the hypothesis, the author used a number of different research methods specific to the political sciences: historical analysis, decision – making analysis, institutional and legal analysis and system analysis.

Establishing cooperation

The Slovak Republic is a political descendant of Czechoslovakia, which established diplomatic ties with the European Community (EC) in the late 1980s. This was made possible by signing a common declaration between the European Economic Community (EEC) and the Council for Mutual Economic Assistance (CMEA) in Luxembourg on the 25th of June 1988. It allowed the conclusion of bilateral trade agreements between selected countries of EEC and EMEA. In the case of Czechoslovakia, such an agreement was made on the 7th May 1990 (Wojnicki, 2006, p.146). The process of systemic transformation facility in the countries of Central Europe started at the end of the 1980s. Within the frames of foreign policy, the newly formed governments in these countries declared a willingness to join European structures. On 16th December 1991, the EC made an agreement (the contract of association, 1991) with Czechoslovakia, Poland and Hungary (Ruzicka, 2009, p. 88). These countries received financial assistance under the plan of *Poland and Hungary: Assistance for Restructuring their Economies* (PHARE), which was originally intended to support the reform process in Poland and Hungary. In September 1990 the plan was expanded to the Czech and Slovak Federative Republic. Another factor regarding the accession process to the European Communities was the initiation of cooperation within the Visegrád Group, The

Central European Free Trade Agreement (CEFTA) and the Central European Initiative (CEI). On the 1st January 1993 two independent countries were founded: the Czech and Slovak Republics (Żarna, 2017, p. 59).

A significant moment for the Central European countries was a meeting of the European Council in Copenhagen on the 22nd–23rd June 1993. At that time, the criteria for entering the European Union were laid down. The requirements included: democratisation; respect of human rights, protection of national minorities and ethnic groups, functioning of the market economy, achieving the objectives of political, economic and monetary union, the capacity of local administration to accept the Community's law (European Council, 1993, pp. 225–236).

In the case of Slovakia, a serious issue was the government's position regarding individuals belonging to the Roma and Hungarian community. On the 31st of August 1993, the representatives of Hungarian parties sent a letter to European Council regarding the fact, that Slovakia's government did not meet the requirements concerning the respect for national minorities and ethnic groups, which they agreed to follow when accessing the Union. The situation was enhanced by Vladimír Mečiar, who on the 3rd September 1993 in Spiska Nowa Wieś has publicly opted for limiting social security payments for the Romas. The representatives of European organizations of national minorities and defenders of human rights strongly criticised that public appeal (UNHCR, 1998; Żarna, 2015, p. 139). A distinct policy pertaining to national minorities and ethnic groups was implemented by Michal Kovac, who assured Hungarian minorities about his willing to protect them from public discrimination (Orlof, 2013, p. 257).

On 4th October 1993 in Luxemburg, Mečiar signed an association agreement between Slovakia and the EC and their member countries. The agreement came into force on 1st February 1995 (*Europska dohoda*, 1997).

Mečiarism

After the elections in Autumn 1994 and coming to power of Movement for a Democratic Slovakia (HZDS) – The Slovak National Party – (SNS) The Union of the Workers of Slovakia, a number of incidents complicated mutual relations between the EU and Slovakia. After the events from the night of the 3rd–4th of November, when the coalition MP's pushed through a number of personal decisions regarding the main posts in the country, there was a strong disapproval from the EU. On 24th November, the ambassadors of Germany and France handed Michal Kovac a protest *démarche* prepared during the EU foreign affairs ministers' meeting on 22nd November. The document underlines that EU was strongly concerned about some aspects of political life following the parliamentary elections. Moreover, the Union expressed the expectation that the Slovak Republic would continue introducing the reforms. Heike Zenker, the German ambassador said that the EU is an organization that respects certain rules of the political game, and whoever wants to join it has to respect and follow them (DeLong, Żarna, 2013, p. 16).

German leadership in the EU started in the second half of the 1994. The policy paper, which included all the objectives of the presidency, considered strengthening relations with the candidate countries and supporting their efforts in gaining accession

to the EU. The Union focused on intensifying the political dialogue and reforming the PHARE programme. In August, Klaus Kinkel, the German minister of foreign affairs, in his speech made in front of German Association of Foreign Policy noted that Germany has tremendous responsibilities before them, and the main European task is to strengthen and expand European integration. These were the priorities for German foreign policy (Zięba, 2010, pp. 66–67). Towards the end of the German presidency, a European Council meeting was organised in Essen on 9–10th December 1994, where the document containing the strategies of preparing for EU admission of Central European countries was prepared. The Union pointed to the necessity of introducing measures that would move these countries towards the European market. There was a discussion concerning the following questions; incorporating the candidate countries within the Common Foreign and Security Policy; enhancement of the transport and communication network; matters of education and culture. The Union announced that they would hold regular consultations between heads of states and governments and the ministers of particular resorts (Góralczyk, 1999, p. 16; Łastawski, 2006, p. 272).

At the beginning of the 1995, the Presidency of the European Union was taken over by France. At the EU summit in Cannes on 26–27th June 1995, the Union accepted The White Paper formely prepared and elaborated by the European Commission, concerning preparation of the associate countries for integration with the internal EU market. The White Paper obliged the candidate countries to intensify the measures to adjust their economy and legislation to European standards. Jacek Wojnicki describes it as the first step towards including the countries of Central Europe into the process of establishing the four freedoms: migration of people, goods, services and the capital (Wojnicki, 2006, p. 155). On the second day of the summit, V. Mečiar tabled a second, official application for Slovak membership to the European Union. On 4th February Slovakia adopted a document *A National programme of adjusting Slovak legal regulations to those of the Union*, the so called “Slovak White Paper” (Đurica, 1996, p. 265).

The European Council summit in Amsterdam was held on 16–18th June 1997. The meeting was mainly devoted to the closure resolutions made in form of amendments to the Treaty of European Union, to the work of intergovernmental conference IGC), and to the questions of economic and monetary union. The outcomes of the conference were approved during the European Council meeting in Amsterdam in 1997, and considered sufficient for negotiating the accession of the Central European countries and Cyprus. It was concluded that this was a new way to initiate the proces of enlargement of the Union. At the same time, the Union accepted the initiative of European Commission about introducing the applications of the candidate countries for membership in mid July (Žarna, 2017, p. 72).

On 16th July 1997, European Commission (EC), drawing on the recommendations of the European Council, on the establishments of IGC and on the regulations of the Amsterdam Treaty (The Treaty of Amsterdam, 1997) introduced the proposals of Agenda 2000. The Agenda included the assessments of the candidate countries and recommended to the European Council the possibility of negotiating with the six candidate countries. Slovakia was not included in the first group of countries beginning the negotiations for accession. Taking into account the political criteria, the Slovak government radically exceeded its authority towards other state organs and did not allow the oposition to control the functioning of political institutions. The EC pointed to the poor situation of citizens of the Hungarian and Roma

minorities who were guaranteed the right to use their own language. There was a point when the European Parliament threatened to close their representation in Bratislava. The President of the EC claimed that the Slovak position with regard to national and ethnic minorities may completely block the accession of that country to the Union. The matter was significant, as the Hungarians represented 10.8% and the Romas 1.4% of the total population, and the officials were trying to impose the supremacy of one national group over all others. Moreover, Slovakia failed the second, economic criterion regarding an open market economy, however it is worth mentioning that only five countries complied with this particular criteria. The third criteria concerned adapting national legislation to the European legislation. The EC claimed that Slovakia had made considerable progress regarding the implementation of the legislation within the key aspects of the unified market, however at the same time there was great concern regarding the subject. On 12–13th December 1997 at the summit in Luxemburg, the European Council made a final decision about the accession of some countries into the Union, excluding Slovakia (European Council, 1997).

The rule of “the blue coalition”

The ensuing elections in Slovakia arouse emotions and, in context of accession, the event was treated almost like a referendum. Politicians, experts and European clerks came to the conclusion that it was not about who would be in power, but how would the situation change within those areas where Slovakia failed to meet the requirements of the Union. What is more, it was important to wait for the moment when the changes will be permanent. HZDS won the elections held on 25–26th September 1998. Despite the electoral success, Mečiar did not manage to establish a Cabinet supported by a parliamentary majority. In that case the mission of establishing the government was entrusted to Mikulaš Dzurinda, the leader of the Slovak Democratic Coalition (SDK). The concerns regarding democracy in Slovakia created a situation when the representatives of European Council, EU, OSCE and even the USA had to monitor the course of elections. The observers concluded that the elections did not violate the principles of democracy (Council of Europe, 1998). The representatives of the new coalition believed that on account of former contacts, the process of accession would go quickly and smoothly.

The first foreign visit of M. Dzurinda and Eduard Kukan, the Minister of Foreign Affairs was to the seat of the Union bodies in Brussels. On that occasion M. Dzurinda met with the President of the European Commission Jacques Santer, the President of the European parliament Jose-Maria Gil-Robles, the European Commissioner for Foreign Affairs Hans van den Brok and with the NATO Secretary General Javier Solano. Democratic changes after the elections in 1998 met with a positive response from the EU. The presidential election seemed to be crucial, as it was the first time when the head of the state was chosen directly. Rudolf Schuster became the President of Slovakia (Bajda, 2010, p. 138–139). The success of the candidate supported by the ruling coalition eliminated the potential danger regarding the lack of cooperation between the President and the Head of Government, which was particularly noticeable during the Presidency of M. Kovač and the Prime Minister V. Mečiar, and it was the main reason for slowing down the process of accession.

The abovementioned changes were important because after the presidential elections the ruling organs failed for the second time, and their actions isolated Slovakia from other countries. A significant change was a draft law concerning the use of national language of the minorities and the sustainable performance of the coalition including The Party of Hungarian Coalition (SMK). Jacques Poos, the Minister of Foreign Affairs of Luxemburg claimed that the Copenhagen criteria within the area of the right of minorities have not been fulfilled. Poos was of the opinion that although the draft had already been prepared, it had yet to be passed by the Parliament and put into effect. The presence of Pál Csáky, who was responsible for the minority policy, was not a sufficient argument (Žarna, 2017, p. 82).

On 13th October 1999 the European Commission published a report into the state of preparations of Slovakia for entering the Union. The report confirmed and elaborated on the conclusions of the Working Party. It presented positive changes that were observed in the political area. The European Commission focused in their assessment on the fact that Slovakia met the primary requirements for beginning the process of accession. Slovakia complied with the political criteria regarding democracy, legislation, human rights and freedom. The European Commission highlighted the inadequacy of Slovak courts and pointed to the lack of progress within the field of national policy. Regarding the economy, representatives of the European Commission indicated that in the light of fast-paced reforms, Slovakia appeared to be likely to meet the requirements of a functioning market economy even by the year 2000. The competitiveness of the Slovak economy in EU depended on acceptance and implementation of the programme of legislation and structural reforms (European Commission, 1999). The report of the Commission also positively viewed the decision of the Slovak government about the closure of two plants of the V1 nuclear power station in Jaslovské Bohunice in 2006–2008 (European Commission, 1999).

The European Council held in Helsinki on 10–11th December 1999 established a range of activities of the IGC in 2000 before the summit in Nice. The Council decided to start negotiations with six other candidates, the so-called Helsinki Group, including Slovakia (European Council, 1999).

The President of the European Commission, Romano Prodi, and the External Relations Commissioner Günter Verheugen, visited Slovakia in January 2000. The Union was concerned whether the coalition would manage to retain control in terms of the increased costs of the reforms carried out in the state. Back in May, Verheugen was concerned about the return of Mečiar to power. The negotiation process started on 15th February 2000 during the inauguration of the IGC held in Brussels. The chief negotiator was Ján Figel' the Secretary of the State in the Ministry of Foreign Affairs. At the meeting both sides presented their negotiation positions. The accession process included *screening* – the analysis of adjusting national legislation to the EU law. In comparison to the other countries of the same region, Slovakia has negotiated very quickly and closed out some matters within 2.5 years:

- 2000: Statistics; External relations: Common foreign and security policy; Social and employment policy; small and medium-sized enterprises; Science and research; Education, training and youth; Industry policy; Culture and audiovisual policy;
- 2001: Economic and Monetary Union; Free movement of goods; Freedom of services; Company law; Telecommunication and information technologies; Customs

Union; Free movement of people; Free movement of capital; Energy, Protection of consumers and health; Environment; Financial control;

- 2002: Taxes; Transport Policy; Agriculture; Fishery; Judicial system and internal affairs; regional policy; Competition policy; Finances and budget; Institutions; Others (Figel', 2001, p. 97–102).

It is important to mention the huge determination of the Slovaks in the negotiation proces. From the country that was excluded from the the first group of the candidate countries, Slovakia has made a great step ahead becoming a leader in the negotiation proces.

The issue connected with Christian values played a vital role for many candidate countries. In Slovakia there were few euro-sceptics who claimed that joining European Union will be tantamount to legalizing abortion, euthanasia, homosexual marriages and prostitution. On 30th January 2002, the Parliament of Slovakia accepted the independence declaration in respect to the EU in case the European law was in conflict with Christian values. The ministers reserved the right to to make separate decisions regarding three issues: protection of life and human dignity from birth until death, protection of family and the institution of marriage and in the field of health care and education. The right-wing Parties of Dzierinda's Cabinet and the representaties of the opposition L'S_HZDS of the former Prime Minister Mečiar and two National Parties voted in favour of the declaration (Grabiński, 2002, p. 11).

One of many issues that were supposed to be resolved at the Union summit in Nice was the question of how would the Union change after accession of the new countries. It was decided that in case of accepting 10 new countries, the overall number of the votes being weighted would be 345, wherein Slovakia would get 7. Moreover, the Union decided to increase the numer of the MP's to 732. The numer of members of the Court of Auditors and the Curt of Justice was also increased. The Slovaks were supposed to be represented in other institutions of the Union (Łastawski, 2006, p. 315).

Slovakia terminated negotiations at the meeting of the European Council in Copenhagen on 12–13th December 2002. Anders Fogh Rasmussen, the Prime Minister of Denmark, which was just about to finish its Presidency in the Union, took steps to finish the negotiations. The process of negotiations was rough for the candidate countries as they were trying to negotiate themselves the best possible terms. Worse terms raised doubts that the accession treaty may be rejected (Żarna, 2015, p. 94).

An interesting view onto the negotiations between Slovakia and the European Union was presented by a Slovak sociologist Michal Vašečka who claimed that in comparison to Poland, where a strong division into euro-sceptics and euro-enthusiasts could be observed, in Slovakia there was a national consensus, however he claims it was a temporary situation. While in Poland the negotiations were discussed for years, Slovakia had to follow its neighbours in negotiations. Although M. Vašečka was not concerned about the turn out at the referendum (Vaszeczka, 2003, p. 6), his optimistic views proved to be wrong.

The accession referendum was held on 16–17th May 2003 (people could vote from 2 p.m on Friday until 2 p.m on Saturday). 52.15% of all eligible citizens took part in the referendum. On the fist day of voting the turn out slightly exceeded 25%, so the major Slovak politicians including the President Rudolf Schuster and the President of the Parliament Pavol Hruszovský apealed the citizens of Slovakia to take part in the referendum. The Slovaks responded to the following question: *Do you agree for Slovakia to become*

member of the European Union? 92.46% of voters were *for* and 6.2% were *against*. The results of the referendum were valid, as according to the rules of the law 50% of people entitled to vote took part in the referendum. Many young people who lived in Petržalka, the largest part of Bratislava hurried to vote in the last thirty minutes of the referendum. Eventually, Slovakia accessed the Union thanks to the inhabitants of the largest cities like Bratislava or Košice where over 60% of people voted. That was enough to compensate a low turn out in other smaller cities and towns for example in Kraj Žyliški. The highest turn out was observed in three areas of Bratislava, while the lowest – 36.8% in Czadca situated on the border with Poland. In two (out of 8) voivodships and in 30 (out of 79) counties turn out was lower than 50% (Grabiński, 2003, p. 10).

An agreement regarding the accession to the EU was reached among the ruling party and the opposition. A similar position was represented by the government and the President. The Communist Party and euro-sceptic Institute of Republicans were against the accession. Radosław Zenderowski divided Slovak political parties in the context of European integration into two categories. The first category is so-called *slight euro-sceptism* and was represented by the Communist Party (KSS) and Slovak National Party (SNS) (which demonstrated features of *tough euro-sceptism*) and the Christian Democratic Movement (KDH). Members of this category were not opposed to the membership of Slovakia and its European integration, however in some matters they showed their disapproval for EU or enhanced discrepancies between the national interest and the current model of European integration. What is more, they called for reforms. The second category is *functional europeism* represented by Smer, HZDS, SMK, Alliance of the New Citizen (ANO), Slovak Democratic and Christian Union – Democratic Party (SDKÚ-DS.) who expressed a tendency for “identity europeism.” Those who belonged to that category were of the opinion that supporting European integration promotes the implementation of national interests and the aims of particular political parties. The call for a national *status quo* took precedence over the process of European integration. “Tough euro-sceptism” was strongly opposed to the European Union and insisted on either leaving the Union or on a complete change in the trajectory of European integration. On the other hand, “the identity europeism” seemed to be in complete opposition. It indicated support for European integration; supported the change from national into European competences; supported the European political system and strengthening a sense of European citizenship (Zenderowski, 2007, p. 288).

The Treaty of Accession was signed together with the other nine countries on the 16th of April 2003 in Athens (*The Treaty of Accession*, 2003). The day after signing the treaty, the candidate countries gained the status of an active observer, which allowed participation in the meetings of all the EU bodies, presentation of their viewpoints, however they they could not yet make any formal decisions. The Slovak government ratified the Treaty on 1st July 2003 by a clear majority of votes; 129 to 10. The representatives of KSS were opposed to that decision. On 26th August 2003, Schuster officially signed the Treaty of Accession. The Prime Minister, Mikuláš Dzurinda, the President of the Parliament Pavol Hruszovský, and representative of European Commission Eric van der Linden were also present at the ceremony of signing (Gábelová, Gajdzica, Mesežnikov, 2003, pp. 786–789).

On 1st May 2004 ten new countries joined the European Union: Cyprus, Czech Republic, Estonia, Lithuania, Latvia, Malta, Poland, Slovakia, Slovenia and Hungary.

The elections for the European Parliament were held in July 2004. It was a first public test for the popularity of the Union and the idea of integrity among the ten new countries. It had a rather negative outcome in terms of turnout. In the new countries the frequency was 20% lower than in the Member States of the EU-15 (26% to 47.8%). The reason was not only the “democracy deficit,” but also the fact that people became tired of the internal political life. The voting confirmed tendencies visible throughout the whole Union; the best results were among conservative parties, right-wing, populist and anti-European parties. The opposition groups seemed to get more support than the government ones. Slovakia was noted with the lowest turnout of 16.96% (Bilčík, 2004, pp. 445–447). There were a few reasons for it. The previous elections were held not long before: in Autumn 2002 Parliamentary elections, in May 2003 a referendum and in April 2004 Presidential elections. It caused a sort of reluctance among voters. What is more, society was certain that “not much work happens in the European Parliament.” The political parties did not make an effort to organise big election campaigns. In the European Parliament, Slovakia is represented by fourteen representatives: The European People’s Party group and the European Democrats – 8 MEPs, the Socialist Group – 3 MEPs, the non-attached Members – 3 MEPs (Žarna, 2017, p. 110–111).

Taking into account the European Commission and in accordance with the establishments set out in Nice, the Union introduced a policy: one country and one commissioner. The Christian Democratic Movement suggested Ján Figel’ for the post. He performed the function of the Commissioner for Enterprises and Information from 1st May 2004. The Presidency of Romano Prodi in the Commission was about to finish in October 2004. The next President was a Portuguese; Jose Manuel Barroso. Ján Figel’ became the European Commissioner for Education, Training and Culture. The scandal around Rocco Buttiglione, who was a candidate for the post of Commissioner, did not allow the Commission to start its work from 1st November 2004. J. M. Barroso stepped down under pressure from both parliament and public opinion, and Buttiglione replaced Franco Frattini. Ján Figel’ officially started to perform his function on 22nd November 2004 (Bilčík, 2004, pp. 447–448).

Final remarks

Under the rule of Vladimír Mečiar Slovakia was internationally isolated. It had rather bad relations with the countries of Western Europe, United States and other neighbours. Slovakia was not considered to be a part of the process of accession at the summit in Madrid 1997 because it did not meet the membership requirements within the Euroatlantic structures. In 1998 the other countries of Visegrad Group: Poland, Czech Republic and Hungary joined NATO. In 1997 Slovakia failed again in the international arena. At the summit in Luxembourg six countries were invited for negotiations: Czech Republic, Cyprus, Estonia, Poland, Slovenia and Hungary. Slovakia was included in the so called “Helsinki group” and in 1999 it started its negotiation process. The vital moment was the deselection of Vladimír Mečiar who was replaced by Dzi-

urinda. Since then, joining the Union became the priority for the new government. In 2000 Slovakia intensified its negotiation process with the European Commission forging ahead of other candidate countries from the “Luxemburg group” in the number of fulfilled requirements. Slovakia became a country which attracted many foreign investors. Because of the strong economic growth, Slovakia gained the nickname of “The Tiger of the Central Europe.” Changes in the political system and economy also had some bad effects which included a high rate of unemployment and problems connected with social policy, like significant expenses for social benefits of the Roma minorities. The Union referendum became a manifesto to support Slovak society in the European integration. The only point of concern regarded the turnout that slightly exceeded the required 50%. Representatives of almost all of the political parties were enthusiastic about such a situation, the only doubts were of a more global nature.

Bibliography

- Bajda P. (2010), *Elity polityczne na Słowacji w latach 1989–2010. Kręta droga do nowoczesnego państwa*, Warszawa.
- Bilčík V. (2004), *Slovensko a Európska únia*, in: *Slovensko 2004. Súhrnná správa obecnych stav spoločnosti*, eds. M. Kollár, G. Mesežnikov, Bratislava.
- Council of Europe (1998), *Observation of parliamentary elections in Slovakia (25–26 September 1998)*, <http://assembly.coe.int/Main.asp?link=/Documents/WorkingDocs/Doc98/EDOC8254.htm>, 10.12.2016.
- Delong M., Žarna K. (2013), *Republika Słowacka i Rzeczpospolita Polska na drodze do Unii Europejskiej*, Rzeszów.
- Đurica M. S. (1996), *Dejiny Slovenska a Slovakov*, Bratislava.
- European Commission (1999), *Composite paper. Reports on progress towards accession by each of the candidate countries*, 13.10.1998, http://ec.europa.eu/enlargement/archives/pdf/key_documents/1998/composite_en.pdf, 12.03.2018.
- European Council (1993), *Copenhagen criteria* https://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/accession_criteria_copenhagen.html, 22.03.2018.
- European Council (1997), *Luxembourg European Council, 12 and 13 December 1997. Presidency conclusions*, http://www.europarl.europa.eu/summits/lux1_en.htm, 28.03.2018.
- European Council (1999), *Helsinki European Council 10 and 11 December 1999. Presidency conclusions*, http://www.europarl.europa.eu/summits/hel1_en.htm, 31.03.2018.
- Európska dohoda o pridružení uzatvorená medzi Európskymi spoločnosťami a ich členskými štátmi na strane jednej a Slovenskou republikou na strane druhej*, Z.z. 158/1997.
- Figel J. (2001), *Slovenská republika a Európska únia*, in: *Ročenka zahraničnej politiky Slovenskej republiky 2000*, ed. A. Kotvanová, Bratislava.
- Gábelová B., Gajdzica M., Mesežnikov G. (2003), *Kronika udalostí (1. decembra 2002–30. novembra 2003)*, in: *Slovensko 2003. Súhrnná správa o stave spoločnosti*, eds. M. Kollár, G. Mesežnikov, Bratislava.
- Góralczyk B. (1999), *Rozszerzenie Unii Europejskiej na Wschód: początek budowy „ładu brukselskiego” w Europie*, in: *Rozszerzenie Unii Europejskiej na Wschód. Dokumentacja akcesyjna*, t. 4, ed. B. Góralczyk, Warszawa.
- Grabiński T. (1993), *Ulga i sukces*, „Gazeta Wyborcza” z 19 V.
- Hartnell H. E. (1993), *Association Agreements between the EC and Central and Eastern European States*, “Acta Juridica Hungarica,” no. 35, pp. 225–236.

- Łastawski K. (2006), *Historia integracji europejskiej*, Toruń.
- Ružička F. (2009), *Droga Słowacji do członkostwa w Unii Europejskiej*, in: *Negocjowanie granic: od „UE-15” do „UE-27”*. Rozszerzenie wschodnie Unii Europejskiej. Część druga – ‘Grupa helsińska’ (2004–2007) Litwa, Łotwa, Słowacja, Malta, Bułgaria, Rumunia w UE, ed. T. R. Szymczyński, Poznań.
- The Treaty of Accession of the Czech Republic, Estonia, Cyprus, Latvia, Lithuania, Hungary, Malta, Poland, Slovenia and Slovakia* (2003), <https://eur-lex.europa.eu/collection/eu-law/treaties/treaties-accession.html#new-2-30>, 28.03.2018.
- UNHCR, *Guidelines Relating to the Eligibility of Slovak Roma Asylum Seekers*, 10 II 1998, http://www.unhcr.org/refworld/category/POLICY,,,SVK,3ae6b31c54,0.html#_ftn41, 20.07.2017.
- Wojnicki J. (2006), *Instrumenty rozszerzenia Unii Europejskiej o państwa Europy Środkowej (Czechy, Polska, Słowacja, Słowenia, Węgry)*, in: *DIALOG europejski Zachód–Wschód. Polityka – gospodarka – społeczeństwo*, eds. A. Stępień-Kuczyńska, T. Jałmużna, Toruń.
- Zenderowski R. (2007), *Nad Tatrami błyska się... Słowacka tożsamość narodowa w dyskursie politycznym w Republice Słowackiej (1989–2004)*, Warszawa.
- Zięba R. (2010), *Główne kierunki polityki zagranicznej Polski po zimnej wojnie*, Warszawa.
- Żarna K. (2015), *Od Mečiara do Dzurindy. Główne kierunki polityki zagranicznej Republiki Słowackiej w latach 1993–2002*, Wydawnictwo Uniwersytetu Rzeszowskiego, Rzeszów.
- Żarna K. (2017), *Republika Słowacka na drodze do Unii Europejskiej i Sojuszu Północnoatlantyckiego*, Wydawnictwo Państwowej Wyższej Szkole Zawodowej im. Rtm. W. Pileckiego, Oświęcim.

Summary

The article is based on the assumption that the politics of Vladimír Mečiar, in particular human rights breaches, negatively influenced the process of Slovakia's accession to the European Union. Another hypothesis is that in comparison to other countries of Central Europe, Slovak political parties reached a national consensus concerning accession to the European Union.

Key words: European Union, human rights, Slovakia, Vladimír Mečiar, Mikuláš Dzurinda

Przystąpienie Słowacji do Unii Europejskiej

Streszczenie

Niniejszy artykuł opiera się na założeniu, że polityka rządu Vladimíra Mečiara, w szczególności liczne przypadki naruszeń praw człowieka, negatywnie wpłynęła na proces przystąpienia Republiki Słowackiej do Unii Europejskiej. W porównaniu z innymi państwami regionu Europy Środkowej, w przypadku słowackich partii politycznych osiągnęły one narodowy konsensus dotyczący przystąpienia do Unii Europejskiej.

Słowa kluczowe: Unia Europejska, prawa człowieka, Słowacja, Vladimír Mečiar, Mikuláš Dzurinda

MIRA MALCZYŃSKA-BIAŁY

Uniwersytet Rzeszowski

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-3083-800X>

DOI : 10.14746/rie.2018.12.23

Consumer policy in Poland's process of accession to the European Union

Introductory remarks

The Polish accession process to the European Union was connected with unification of Polish and European consumer policies. Consumer policy, in this particular context, was defined as the total of conscious efforts that aim to create conditions to allow consumers to achieve their goals in terms of disposal of their incomes and the fulfilment of their needs (Niepokulczycka, 1998, p. 105). The primary purpose of this article is to analyse the way, scope and the essence of adaption of consumer policy in the process of Poland's accession to the European Union. The main focus is on the aspect of adjusting consumer legislation to the European standards.

It has been indicated that the major tool used for adapting Polish consumer policy to the European standards was the adjustment of the norms that guaranteed consumer protection in the EU and common respect for the standards in communications, resolutions, recommendations and opinions. The actions may be divided into; regulatory – legal structure referring to the unification of Polish and European consumer legislation, and socio-organizational structure focused on creating institutional background and on working on pro-consumer standards in the area of consumer claims or during the process of purchase.

Consumer policy is one of the elements of socio-economic policy followed by the member countries. It guarantees high standards of health care, security of economic interests and support for consumer rights for information, education and representation. European consumer policy aims to coordinate consumer interests, stimulate positive consumer activities and protect them against professional manufacturers and the goods and services suppliers (Banasiński, 2004, p. 15).

Protection of consumer rights in the European Union covers a wide range of activities within a number of spheres (Rokicka, 1998, p. 35). It consists of a few elements: legislations regulated by the Community Treaties and acts issued by selected EU institutions. The second group includes: legislative acts (regulations and directives) and acts with no legal binding force (resolutions, recommendations and communications). The creation and implementation of policy is possible through the activity of EU institutions, and consumer organizations promoting consumer interests. The standards and the concept of measures within the area of consumer protection are successively realised in accordance with strategies and programmes of consumer policy. The documents that cover a number of years, indicate the need for implementing appropriate organizational and legal solutions.

They include short and long-term objectives that need to be met by a particular deadline. As a general rule, national consumer policy and legal regulations shall be consistent with the European standards. It supports consumer protection during the process of purchase and redress when the goods are incompatible with EU requirements.

Legal standards in regard to consumer protection in the European Union

The scope of consumer protection in the European Union is regulated by foundation Treaties and the secondary law instruments – directives (Dyńska, 2004, p. 132). The forms of Community consumer policy do not have their own specifics that may distinguish them from the other forms of EU legislation. In that case, the features of EU legislation refer to the consumer policy (*Legislation*). The Treaty of Maastricht that established the European Union (*The Treaty of European Union*) added point XI “consumer protection” to the list of policies. According to Article 129 paragraph 1 of the Treaty, the Union was obliged to act in favour of consumer protection. The actions of the Union were supposed to standardise the regulations referring to health protection, security of consumers and their interests, and provide them with relevant information (Doliwa-Klepacki, 2000, p. 12). The Treaty of Amsterdam from 2nd October 1997 (*The Treaty of Amsterdam*) formed the legal basis and new frames of activities for the Community. As a result, Article 129a of the Treaty that established the European Community increased the scope of consumer protection. At Community level it included: health protection, protection of consumers and their economic interests, the right to information, education and self-organisation. The Community used certain instruments that support and supervise the policies of Member States in order to fulfil the abovementioned objectives (Art. 153 bill 3). On the basis of Art. 153, paragraph 1 (*The Treaty on European Union*) we can discuss the interests and rights of consumers. The interests regarding protection included: health protection, security and economic interests, whereas the laws included: the right to information, education and self-organisation (Maliszewska-Nienartowicz, 2004, p. 194).

Among the most important acts of European legislation regarding consumer protection we may distinguish the directive about economic interests and security and safety of consumer’s health. They were included in the legislation of selected Member States. It resulted in the harmonisation of consumer policies, created the legal basis for protection of consumer interests in the Union and active consumer policy-making (Streżyńska, 2000, p. 12).

Since 1993 the economic model of the European Union acting as a guarantor within the area of consumer protection has been beyond question, however the real influence of the changes described by the Treaty has not been comprehensive. The Treaty specified the measures that served customer protection in a very general manner. They only set the direction of actions leaving the rest to the directives and soft law political declarations (Włodarska-Dziurzyńska, 2009, p. 47; Weatherill, 2005, p. 4).

The stages of adjusting Polish consumer policy

We can distinguish three time phases connected with the adjustment process within the field of consumer policy. The first stage from 1989 was the breakthrough for the transformation of the Polish system, and was connected with the changes in every possible area: mobilising the market mechanism; accepting a federal programme of economic stabilisation; introducing internal exchange of the Złoty; structural transformations. The second stage began in 1991 with the signing of the the Europe Agreement which established association between Poland, the European Community and its Member States. This stage was connected with institutional reforms and with adjusting consumer legislation to European standards. The third stage started after Poland's accession to the Union on 1st May 2004 (Małysa-Kaleta, 1999, p. 268–269).

Analysing consumer policy in Poland until 1989, it is necessary to highlight the fact that it was mainly concerned about protection against criminal behaviour within the field of trade of goods (Kołodziejek, 1975, p. 56, 59). The People's Republic of Poland did not carry out a complex consumer policy. Some signs of dangers to consumer rights were treated as a result of inconsistency in the capitalist economy, and its socializations and planning as a guarantee for the implementation of socio-economic policies (Łętowska, 1983, p. 400). The development of pro-consumer politics was hindered by the lack of basic goods on the market and the low quality of production (Żuławska, 1994–1995, pp. 379–380).

Transformation to the federal system in 1989 resulted in a number of changes that aimed to create an effective and modern market economy. Political changes led to radical changes in the economy. The most important change was the introduction of free market regulation, which entailed leaving the central model of controlling the economy and opening borders to new goods and their wide variety, and finally the rule of competition. However, the lack of legal regulations and unsupervised activity of traders caused potential danger to consumers (Ozimek, 1999, p. 282). In Poland, the belief held that in spite of the fact that a socialized economy was meant to fulfil the social needs and interest and not to raise possible dangers, it was an inherent consequence of the political system. The change of system fuelled the belief that the free market and competition solve the problem of consumer protection (Łętkowska, 1994, p. 3).

The second stage in integration the consumer policy with EU standards is dated from 16th December 1991 when the Europe Agreement between Poland and the European Communities was signed (Układ Europejski, 1991).

According to the Agreement integration is identified with harmonization defined as adjusting one legal system to the standards of another. The European Union was obliged to support the process technically, intellectually and financially, however the main activity was to be performed by Poland. Under Article 70 of the Act, in order to fulfil the objectives, the EC provided technical support that included: the exchange of experts, providing information, holding seminars, training sessions and help in translation of the legislation regarding customer protection. Under Article 58 of the Agreement, the introductory condition for economic integration with the Union was a process of gradual alignment of existing and future Polish legislation to the European legislation. Poland was obliged to make every possible effort to harmonise their

legislation with the European equivalent (Brodecki, Gromnicka, 2002, pp. 99–100). In order to reach full economic integration, Poland had to harmonise their legislation and separate the economic processes from the governmental decisions which affected macro and micro-economic processes. According to Article 69 of the Act, adaptation of the regulations included: the rules of competition, protection of health and life with the broadly understood scope of protection of consumers. Article 69 formulated priorities in the harmonisation process, they could be separated into two groups. The first group referred to the norms regulating the legal situation and functioning of the enterprise, and the norms regulating commercial transactions, whereas second group included consumer protection, regulations of customs and excise, technical standards, finances, taxes and internal and external monetary transactions. The process of adjustment changed when Poland entered the second stage of accession and when it started negotiations to join the Union. In consequence, the Polish government, on 23rd June 1998 accepted the National Programme for adoption. The programme set the direction of the adoption activities and specified a time between 1998–2002 for their implementation. The major requirement was to prepare a law regulating safety of goods, a law regarding the agreements made away from business premises and a law about change in the Civil Code, the Code of Civil Procedure and the Statue of Frauds regarding illegal clauses and their control, responsibility for the unsafe products and the law about purchasing the laws for the usage of buildings or residential buildings. Systematically, Poland was supposed to prepare the laws concerning toy safety, consumer credits and other legal acts aiming to adjust national regulations to those of the EU. There was a plan of establishing an institution for market checks.

A further step in the process of integration was an agreement between the President of the Polish Parliament, the Senate speaker and the President of the Council of Ministers on 10th July 2000. Under the Act of Polish Parliament, an extraordinary committee for European Legislation was established on 13th July 2000. It consisted of three MPs who represented all political parties. The Committee dealt with the legislation drafts for adjusting Polish law to European one. The established Acts could be divided into two categories: collective acts adjusting regulations concerning a few areas of law, and the so-called integrated acts adjusting regulations concerning specific areas of law. From 1st August 2000 the Department for EU Legislation in the office of the Committee for European Integration became responsible for the coordination and fulfilment of requirements regarding the adjustment of consumer policy (*Information*).

In accordance with the approach to negotiations over accession, Poland shared the priority requirements and the objectives of the European policy in the field of “Consumer and health protection.” Poland accepted the implementation of *acquis communautaire* in the area of consumer policy. Implementation activities included harmonisation of the law and strengthening administrative structures of the market control. In accordance with the declaration, Poland implemented selected EU legal Acts into the Polish legislation by the year 2000, with the exception of directive 87/102/EWG about consumer credit, which was to be fully implemented by 2002. The other adjustment processes were finished on the date set by the Polish Council of Ministers and defined as a date for willingness for accession. It has been indicated that the Union acts regarding consumer rights that needed to be implemented either did not have any equivalent

in Polish law or were not yet introduced. The directives concerning the so-called “new approach,” and the security of selected products present in the market, were not included in the implementation list.

The third stage of integration started after 2004. Polish accession to the European Union (Traktat, 2003) allowed for an increase in the protection of Polish consumers and consumer-policy making using the measures of the Community, especially Community's consumer institutions. Poland began work on the objectives of EU consumer policy in May 2004. It started to work on establishing structures that would aim to provide consumers with the best possible assistance in redress process in the European market. These institutions included: European Centre for Consumer Information working as OCCP since January 2005 as an EEJ-net system (European Extra-Judicial Network). Apart from consumer policy-making, “the Centre” provided legal and organisational assistance in case of cross-border disputes, including out-of-court settlement of consumer disputes. Since 1st May 2004, Poland has taken part in all forms of institutional work that guarantees product safety. Among others, the activities include the system of fast information flow about the dangerous products for the States of EU. The main task of the system was to provide fast exchange of information between the Member States and the European Commission regarding hazardous products, in order to exclude them from usage and from the market. The system is systematically updated with information about the dangerous products and the remedial measures taken by the traders. Within the frames of the system, the Commission informed Poland and other Member States about the products which were confirmed to be hazardous in other countries of EU (*Polska*).

After Poland's accession to the EU, the overriding EU objectives regarding consumer policy coincide with the national priorities. It is covered by the idea of unified and safe cross-border market, barrier-free for the average consumer. The current, national, consumer policy for the years 2014–2018 (*Polityka*, 2014, pp. 30–61) is same as consumer policy of European Union for years 2014–2018 (Parlament Europejski, 2014). Both documents aim to provide consumers with a high level of protection and to strengthen the consumer's position by placing the purchaser at the centre of the internal market within the frames of strategies for intelligent and sustainable economic growth. Increasing consumer protection in terms of a regular market supervision, information, education and support for consumer, institutions should contribute to assure product safety. In terms of policies, there is a need for development and strengthening consumer rights through intelligent regulatory actions and improvement in access to a simple, effective and cheap redress system, including alternative methods of dispute resolution. An important matter at both the national and EU level is the support for executing consumer law by means of strengthening the cooperation between the national and international institutions responsible for overseeing consumer's disputes.

Conclusions

After 1989 in Poland, consumer policy was defined as a subsidiary product of competitive policies. After some period of time, it turned out that protection of competition

will not profile consumer protection, which led to a gradual separation of consumer law as an independent policy of the Community (Łętowska, 2002, p. 15). Along with the development of the idea of Polish and EU integration consumer issues have started to be resolved in terms of legislative policy that was dependent on European Communities and not determined by individual aspirations or customer's claims (Strużycki, 2005, p. 253).

The position of the consumer in European Union was highly dependent on economic situation and economic growth that lead to increased production and consumption. There are two stages distinguished in the development process of policy concerning consumer protection in the Union. Until 1992, legislation concerning customer protection was a derivative of the regulations that created the basis for free competition. The comfort and living standards of the consumers as a result of the main objective, were going to be of secondary importance (Dąbrowska, Janoś-Krzesło, Ozimek, 2007, p. 34). After signing the Maastricht Treaty, the consumer became the main object of integration which was aimed to improve consumer state of being, who was formerly treated as the recipient of the supply of goods and services appearing on the integrated, competitive, and non-discriminatory market (Niepokulczycka, 1998, p. 25). The role of the consumer in the European Union changed from the passive market participant, whose protection was a necessary effect and the sum of activities addressed to the active market participants, into an independent partner who has the possibility to influence policy-making concerning his situation.

At first, the integration of Polish and EU policies was supposed to work in favour of the flow of goods, services, workforce, possibility of establishing branches, competitiveness and the lack of discrimination within the economic activity. The matters of consumer protection were treated in terms of declarations, while the burden of practical activities fell on the consumer organizations. The creation of an integrated market and implementation of EU legislation gave the consumers new possibilities: greater access to goods and services and better protection and assertion of laws.

Despite the full integration of national and European policy, we can observe consumers who are rather poorly educated about their rights. That problem is especially observed in those EU countries where the transformation of system allowing for effective and modern market was a rather fresh issue. Consequently, it was vital to carry out supranational consumer policy that aimed to provide clear information, strengthen the position of the consumer in the relationships with the goods and services, manufacturers and suppliers, protection of health and economic interests, ensuring effective procedures of executing consumer allowances and to create possibility for respecting opinions and views concerning consumers.

It is important to notice that there were discrepancies in the EU legal system, especially regarding divergence in consumer questions in different legal acts. The parallel use of the directive about agreements made outside business premises and the directive about timesharing may serve as an example. Furthermore, the right of withdrawal and the way it is described in the directives about agreements made outside business premises, distance contracts, timesharing and distance sales are different regarding the length of the way the period of notice is calculated. In some cases the application is differently regulated. The other group of issues concerning the same category is

connected with the different understandings of the concepts like: agreement or damage. These concepts usually lack a common definition. It gives the national legislators freedom in the process of integration. That led to a situation whereby the national laws are unified with the European ones only in theory and not in practice. In other cases, the concepts are defined within one group of directives.¹ The point of difference is still a question "If there exists a definition in any of the directives, it should be binding in interpretation of other directives." Within that approach there is a risk of dispersion of national legislation.² A further problem is the presence of two distinctive legislation methods, which may result in discrepancies in the application of the same directive. Such a situation may be observed in the case of directive about e-commerce, where we can find differences between the law of ownership for the a contract and the applicable law for the marketing activities (Wiewiórska-Domagalska, 2000, p. 45).

Bibliography

- Banasiński C. (2004), *Prawo ochrony konsumenta*, in: *Standardy wspólnotowe w polskim prawie ochrony konsumenta*, ed. C. Banasiński, Warszawa.
- Brodecki Z., Gromnicka E. (2002), *Układ Europejski z komentarzem*, Warszawa.
- Dąbrowska A., Janoś-Kresło M., Ozimek I. (2007), *Konsumpcja w krajach Europy Środkowo-Wschodniej*, Warszawa.
- Doliwa-Klepaczki Z. M. (2000), *Integracja europejska*, Białystok.
- Dynia E. (2004), *Integracja europejska*, Warszawa.
- Informacja Rządu RP dla Sejmu RP o przebiegu negocjacji o członkostwo w Unii Europejskiej. Obszar ochrona konsumentów i zdrowia*, „Biuletyn Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów,” no. 26.
- Kołodziejek B. (1975), *Interpretacja zjawiska naruszania interesów konsumenta w warunkach gospodarki planowej*, in: *Interesy konsumentów a działalność handlu. Materiały z konferencji Warszawa–Jadwisin 29–30 X 1973*, Warszawa.
- Łętowska E. (1983), *Kształtowanie się odrębności obrotu mieszanego*, in: *Tendencje rozwoju prawa cywilnego*, ed. E. Łętowska, Wrocław.
- Łętowska E. (1994), *Ochrona konsumenta negatywny spór kompetencyjny*, „Państwo i Prawo,” no. 6.
- Łętowska E. (2002), *Prawo umów konsumenckich*, Warszawa.
- Małyśka-Kaleta A. (1999), *Nowe uwarunkowania zachowań konsumenckich w aspekcie czasowym i przestrzennym (na tle procesów integracyjnych)*, in: *V Międzynarodowa Konferencja Sieci Krajów Grupy Wyszehradzkiej: Konsument i przedsiębiorstwo w przestrzeni europejskiej – etnocentryzm czy globalizacja*, eds. K. Karcz, Z. Kędzior, B. Kolny, B. Kucharska, G. Maciejewski, M. Malinowska, B. Mikołajczyk, Katowice.
- Narodowy Program Przygotowania do Członkostwa w UE. Synteza dokumentu przyjętego przez rząd 23 czerwca 1998 r.* (1998), „Przegląd Rządowy,” no. 9, http://www.kprm.gov.pl/archiwum/7810_7837.htm, 30.03.2012.
- Maliszewska-Nienartowicz J. (2004), *Ewolucja ochrony konsumenta w europejskim prawie wspólnotowym*, Toruń.

¹ The damage was defined in the directive about the responsibility about the product, however there is no definition in the directive about travel services, it has definition in the directive about distant sales but not in the directive about distant sales of financial services.

² Member State has a general definition of a particular legal institution that is adjusted to a specific understanding of the institution used in particular directive.

- Niepokulczycka M. (1998), *Polityka konsumencka w Polsce – aspekt integracyjny*, in: *Socjoekonomiczna i prawna sytuacja konsumentów w Polsce w obliczu integracji z Unią Europejską*, eds. K. Gutkowska, I. Ozimek, Warszawa.
- Ozimek I. (1999), *Stan świadomości polskich konsumentów w zakresie ochrony konsumenta w Polsce w perspektywie integracji z UE*, in: *Konsument i przedsiębiorstwo w przestrzeni europejskiej – etnocentryzm czy globalizacja*, ed. K. Karcz, Katowice.
- Parlament Europejski (2014), *Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego Rady UE nr 254/2014 z dnia 26 lutego 2014 r. w sprawie wieloletniego programu na rzecz konsumentów na lata 2014–2020 oraz uchylające decyzję nr 1926/2006/WE*, D Urz. UE L 84/42, 20.3.2014.
- Polityka konsumencka na lata 2014–2018* (2014), Warszawa.
- Polska w Unii Europejskiej doświadczenia pierwszego roku członkostwa* (2005), Warszawa.
- Rokicka G. (1998), *Ustawodawstwo konsumenckie Unii Europejskiej (wybrane aspekty)*, in: *Socjoekonomiczna i prawna sytuacja konsumentów w Polsce w obliczu integracji z Unią Europejską*, eds. K. Gutkowska, I. Ozimek, Warszawa.
- Streżyńska A. (2000), *Ochrona konsumentów w Unii Europejskiej i Polsce*, Warszawa.
- Strużycki M. (2005), *Ochrona konkurencji i konsumentów – konteksty ekonomiczne*, in: *Ochrona konkurencji i konsumentów w Polsce i Unii Europejskiej (studia prawno-ekonomiczne)*, ed. C. Banasiński, Warszawa.
- Traktat akcesyjny między Królestwem Belgii, Królestwem Danii, Republiką Federalną Niemiec, Republiką Grecką, Królestwem Hiszpanii, Republiką Francuską, Irlandią, Republiką Włoską, Wielkim Księstwem Luksemburga, Królestwem Niderlandów, Republiką Austrii, Republiką Portugalską, Republiką Finlandii, Królestwem Szwecji, Zjednoczonym Królestwem Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej (Państwami Członkowskimi Unii Europejskiej) a Republiką Czeską, Republiką Estońską, Republiką Cypryjską, Republiką Łotewską, Republiką Litewską, Republiką Węgierską, Republiką Malty, Rzeczpospolitą Polską, Republiką Słowenii, Republiką Słowacką dotyczący przystąpienia Republiki Czeskiej, Republiki Estońskiej, Republiki Cypryjskiej, Republiki Łotewskiej, Republiki Litewskiej, Republiki Węgierskiej, Republiki Malty, Rzeczypospolitej Polskiej, Republiki Słowenii i Republiki Słowackiej do Unii Europejskiej, podpisany w Atenach w dniu 16 kwietnia 2003 r.* (2003), Dz. U. 2004, Nr 90, poz. 864/2.
- Traktat o Unii Europejskiej* (1992), Dz. Urz. UE C 191, 29.07.1992.
- Traktat z Amsterdamu zmieniający Traktat o Unii Europejskiej, Traktaty ustanawiające Wspólnoty Europejskie oraz niektóre związane z nimi akty* (1997), Dz. Urz. UE. C 340, 10.11.1997.
- Układ Europejski ustanawiający stowarzyszenie między Rzeczpospolitą Polską z jednej strony, a Wspólnotami Europejskimi i ich państwami, z drugiej strony, sporządzony w Brukseli dnia 16 grudnia 1991 roku* (1991), Dz. U. 1994, Nr 11, poz. 38.
- Weatherill S. (2005), *EU Consumer Law*, Cheltenham, Northampton.
- Wiewiórowska-Domagalska A. (2000), *Europejskie prawo konsumenckie – rozwój, problemy, pytanie o przyszłość*, in: *Europejskie prawo konsumenckie a prawo polskie*, eds. E. Nowińska, P. Cebula, Zakamycze.
- Włodarska-Dziurzyńska K. (2009), *Sanckje w prawie konsumenckim na przykładzie wybranych umów*, Warszawa.
- Żuławska C. (1994–1995), *O prawach konsumenta w okresie przemian*, „Roczniki Nauk Społecznych. Nauki Społeczno-Ekonomiczne,” z. 1.

Summary

The article is based on an analysis of national and international legislation, on documentation and on the subject literature. It aims to present the adaptation process of Polish consumer

policy to European standards. The article discusses the legal basis for the adjustment of national consumer legislation and the strategies of consumer policies towards the European Union. The second part of the article describes the process of adjustment of Polish legislation to the EU legislation. The last part includes concluding remarks and elaborations concerning the actual problems of the Union connected with the implementation of consumer-protection-related regulations into the national legal standards, the function and the role of relevant consumer policy.

Key words: integration, consumer policy, consumer rights, European Union

Polityka konsumencka w procesie akcesji Rzeczypospolitej Polskiej do Unii Europejskiej

Streszczenie

Artykuł oparty jest na analizie międzynarodowych oraz krajowych aktów prawnych, dokumentów oraz literatury przedmiotu. Ma on na celu przedstawienie procesu dostosowania polskiej polityki konsumenckiej do standardów unijnych. W artykule omówione zostały podstawy prawne harmonizacji konsumenckich praw krajowych z prawem UE, jak również tożsamość krajowych strategii polityki konsumenckiej do unijnych. W kolejnej części artykułu analizie poddano proces dostosowania polskiego prawodawstwa do unijnego. Ostatnia część opracowania pełni rolę konkluzji, zawiera rozważania na temat faktycznych problemów Unii Europejskiej związanych z obowiązkiem implementacji regulacji dotyczących ochrony konsumenta do narodowych standardów prawnych oraz faktycznej funkcji i zasadności prowadzenia przez państwo odpowiedniej polityki konsumenckiej.

Słowa kluczowe: integracja, polityka konsumencka, prawa konsumentów, Unia Europejska

LUIZA WOJNICZ

Uniwersytet Szczeciński
ORCID: 0000-0003-4685-3984

DOI : 10.14746/rie.2018.12.24

Integracja państw Unii Europejskiej w ramach Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony w świetle Brexitu

Wprowadzenie

Wyjście Wielkiej Brytanii z Unii Europejskiej (UE) spowoduje istotną zmianę we współpracy państw członkowskich UE w ramach Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony (WPBiO). Zmiany, które już zachodzą, polegają po pierwsze, na rewitalizacji dotychczasowej formuły funkcjonowania WPBiO i dostosowywania jej do nowej sytuacji związanej z zagrożeniami i z bardziej zdecydowanym podejściem UE, a po drugie, na główny plan wysuwają się państwa, które aspirują do bycia nowym motorem napędowym dla integracji w dziedzinie obrony. I po trzecie, Brexit obnaża prawdziwe oblicze integracji państw członkowskich UE w ramach WPBiO.

Bez wątpienia, Wielka Brytania odrywała ważną rolę w ramach WPBiO od samego początku, chociażby z racji posiadania najnowocześniejszych sił zbrojnych i zaangażowania w operacje wojskowe. Podpisane przez nią i Francję porozumienie z Saint Malo z 1998 r., którego celem było stworzenie autonomicznej, ogólnounijnej polityki obronnej, stworzyło podwaliny do rozpoczęcia współpracy w dziedzinie obronności i stało się swoistym fundamentem dla rozwoju tego obszaru. Z jednej strony, Francja, zwolenniczka poglądu „*Europe de la défense*”, wskazującego na zdecydowaną rolę Europy w obronie terytorialnej, jak i w zarządzaniu kryzysowym, a z drugiej, Wielka Brytania, która jako europejska potęga wojskowa była przekonana, że nie musi integrować swojej polityki obronnej w ramach WPBiO. Bo tak naprawdę nigdy nie zobowiązała się w pełni do realizacji założeń deklaracji w Saint Malo, a wręcz zawetowała kilka inicjatyw mających na celu pobudzenie tego obszaru polityki (Faelg, 2016, s. 1). Tego typu podejście wobec WPBiO wynika z logiki różnorodności (*logic of diversity*) w polityce obronnej. Termin ten został sformułowany przez Stanleya Hoffmana i zakłada, że unikalne światopoglądy państw członkowskich UE lub sytuacje narodowe, prowadzą do zróżnicowanego wachlarza polityk w tzw. *high politics* w polityce zagranicznej (Hoffman, 1996, s. 868). Zatem wkład Wielkiej Brytanii w unijne operacje wojskowe i misje cywilne (choć tu nieco mniejszy) był jednym z większych, szczególnie podczas wczesnych operacji wojskowych UE, takich jak w Byłej Jugosłowiańskiej Republice Macedonii (operacja Concordia), Bośni i Hercegowinie (EUFOR Althea), oraz podczas operacji antypirackich i morskich UE na Morzu Śródziemnym i u wybrzeży Rogu Afryki (EUNAVFOR Atalanta i Sophia). Z drugiej strony, brak chęci do zacieśniania współpracy sprawiał, że pewne ważne inicjatywy – z punktu widzenia europejskiej obrony – były po prostu blokowane przez rząd brytyjski. Od 2003 r. Wielka Brytania konsekwentnie sprzeciwiała się idei utworzenia stałej struktury dowodzenia w Brukseli, odpowiadającej za planowanie, mo-

onitorowanie i prowadzenie misji cywilnych i operacji wojskowych UE (Angelini, 2016, s. 1). Co prawda podczas nieformalnego szczytu francusko-brytyjsko-niemieckiego, we wrześniu 2003 r. w Berlinie, premier Blair zgodził się, aby UE miała zdolność planowania operacji wojskowych bez korzystania z zasobów NATO (pozwoliło to na osiągnięcie pewnego kompromisu i utworzenie niewielkiej komórki planowania przy Sztapie Wojskowym UE), jednak podczas prowadzenia operacji z udziałem środków NATO, planowanie wciąż miało być w gestii SHAPE. Oznaczało to, że nie wchodziło w grę istnienie równoległych struktur i funkcji (Kulesa, 2004, s. 1055).

W kolejnych latach, szczególnie w wyniku utworzenia w Wielkiej Brytanii rządu koalicyjnego (2010 r.), można było obserwować jej stopniowe wycofywanie się w przeciągu ostatnich lat ze współpracy w tym obszarze. Przekładało się to na redukcję brytyjskiego wkładu w WPBiO, a także blokowanie ściślejszej integracji wojskowej, nadal w zakresie utworzenia stałej współpracy strukturalnej, czy też wstrzymywanie rozwoju Europejskiej Agencji Obrony na rzecz inicjatyw dwustronnych (powrót do NATO), ściślejsza współpraca z Francją w oparciu o traktaty z 2010 r. (*Lancaster House Treaties*) w sprawie współpracy obronnej, potwierdzonych w listopadzie 2015 r. Bez wątpienia uniemożliwiałoby to prawidłowy i całkowity rozwój zdolności WPBiO. Jednak pomimo braku pogłębionej integracji Wielkiej Brytanii w zakresie współpracy obronnej, decyzja o opuszczeniu przez nią Wspólnoty oznacza utratę ważnego partnera w obszarze bezpieczeństwa, większościowego udziałowca i podmiot weta.

Brexit początkuje dyskusję nad przyszłością WPBiO, jej dalszym rozwojem, kształtem i rolą, jaką powinna ona odgrywać w obliczu nowych wyzwań i zagrożeń w przestrzeni międzynarodowej, takich, jak chociażby terroryzm, kryzys migracyjny i inne. Dodatkowo zapisy Globalnej Strategii Unii Europejskiej w dziedzinie polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, ogłoszonej przez Federikę Mogherini w czerwcu 2016 r., wskazują na konieczne zmiany, bardziej ambitne działania, polegające na przeciwdziałaniu kryzysom zewnętrznym, promowaniu odporności i przyjęcia zintegrowanego podejścia, dzięki czemu UE stanie się strategicznie niezależna, bardziej widoczna i reaktywna. To z kolei powoduje, że Wspólna Polityka Bezpieczeństwa i Obrony stoi w obliczu poważnych wyzwań, ponieważ cele sukcesywnie rozwijane na początku jej istnienia, od pewnego czasu zaczęły być nieco przestarzałe i nieaktualne. Brexit wymaga od państw członkowskich ponownego zdefiniowania koncepcji WPBiO i odświeżenia dyskusji na temat przyszłości tej polityki.

Celem niniejszego artykułu jest eksploracja inicjatyw państw Unii Europejskiej w ramach WPBiO po decyzji Wielkiej Brytanii o wyjściu z UE przy jednoczesnym wykazaniu stopnia tendencji integracyjnych wśród państw członkowskich pod kątem dalszego tempa rozwoju tego obszaru.

Próby rewitalizacji i dostosowywania WPBiO do nowych zagrożeń – przed ogłoszeniem Brexitu

Obecna WPBiO opiera się na art. 42 Traktatu o Unii Europejskiej z Lizbony. Jednak państwa członkowskie przez te wszystkie lata, nie były w stanie porozumieć się co do stosowania art. 42, w tym przepisów dotyczących potencjalnej armii UE. Utrudniło

to postępowanie na drodze do ściślejszej integracji w sferze obronnej UE (Black, Hall, Cox, Kepe, Silfversten, 2017, s. 72). Dlatego jeszcze w grudniu 2010 r. ministrowie obrony państw UE podkreślili, że będą wspólnie pracować nad sposobami zwiększania zdolności wojskowych UE oraz nad cywilno-wojskową synergią w ramach WPBiO i NATO. Nie bez znaczenia była także kwestia zwiększenia interoperacyjności na poziomie UE. W tym kontekście Niemcy i Szwecja przyjęły wspólny dokument zatytułowany: „Intensyfikacja współpracy wojskowej w Europie”, który odnosił się do wzmocnienia krajowych zdolności operacyjnych, w tym zwiększonej interoperacyjności, trwałości i wydajności (tj. harmonizacji wymogów wojskowych, badań naukowych, szkoleń, ćwiczeń, struktur i procedur dowodzenia czy kosztów operacyjnych). Konieczny był wówczas także podział ról i zadań pomiędzy państwami oraz w obszarze instytucjonalizacji WPBiO (Carta, 2011, s. 5).

Trzy lata później, tj. w grudniu 2013 r. Rada Europejska przeprowadziła kompleksową debatę na temat obronności. Uznano, że UE musi wziąć na siebie większą odpowiedzialność za utrzymanie pokoju i bezpieczeństwa i że WPBiO, o ile zwiększy się jej skuteczność, może przyczynić się do poprawy bezpieczeństwa europejskich obywateli oraz do umacniania pokoju i stabilności, nie tylko w sąsiedztwie UE, ale także na całym świecie. Za atut Unii Europejskiej w kontekście rozwijanej WPBiO uznano bez wątpienia kompleksowe podejście do zarządzania kryzysowego, przez które można rozumieć szeroki wachlarz unijnych polityk i narzędzi, które UE ma do zaoferowania w zakresie budowania pokoju i bezpieczeństwa na arenie międzynarodowej. Zaproponowano wówczas zwiększenie efektywności tych całościowych działań. Ponadto poruszona została kwestia finansowania misji cywilnych i operacji wojskowych oraz konieczność poprawy zdolności do szybkiego reagowania, szybkiego rozmieszczania misji cywilnych, a także rozwój unijnych zdolności wojskowych w oparciu o jednolite zasady. W tym kontekście do głównych priorytetów zaliczono: zwiększenie skuteczności, widoczności i oddziaływania WPBiO, poprzez wspomniane już wcześniej kompleksowe podejście (od dyplomacji, bezpieczeństwa i obronności po finanse, handel, rozwój i wymiar sprawiedliwości, szybkie i skuteczne rozmieszczanie unijnych misji cywilnych i operacji wojskowych, opracowanie ram dla polityki UE w zakresie cyberobrony oraz strategii w zakresie bezpieczeństwa morskiego. Priorytetem stała się także intensyfikacja rozwoju zdolności wojskowych (w tym bezzałogowe systemy powietrzne, rozwijanie zdolności wielozadaniowych samolotów transportowo-tankujących, poprawa łączności satelitarnej i współpracy w ramach cyberprzestrzeni) oraz wzmocnienie europejskiego przemysłu obronnego poprzez stworzenie innowacyjnej i konkurencyjnej europejskiej bazy technologiczno-przemysłowej sektora obronnego (*Konkluzje*, 19–20 grudnia, 2013, s. 1–8). Jak widać, wyniki kompleksowej debaty na temat obronności wskazują, jak szerokie spektrum działań jest niezbędne do zrealizowania przez państwa członkowskie UE, aby WPBiO była w stanie sprostać współczesnym wyzwaniom. Intensyfikacja wspólnych działań, zacieśnianie integracji w tym obszarze wydaje się być kluczowe.

Zmieniająca się sytuacja międzynarodowa i jej wpływ na państwa członkowskie UE oraz niezadawalające wyniki w zakresie intensyfikowania współpracy w zakresie obronnej sprawiły, że w maju 2015 r. przyjęty został wspólny raport Wysokiej Przedstawicielki Unii ds. Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa oraz Komisji Europejskiej dotyczący wpływu i zmian w globalnym środowisku oraz wynikających z tego wyzwań i możliwo-

ści dla Unii Europejskiej (*A joint HR/Commission report on the impact of changes in the global environment and the challenges and opportunities arising for the Union: 'The EU in a changing global environment – A more connected, contested and complex world'*). W dokumencie wskazuje się na konieczność łączenia i synergicznego współdziałania wymiaru wewnętrznego bezpieczeństwa z wymiarem zewnętrznym – jako jednej całości, bez którego dziś, w dobie zagrożeń terroryzmem, czy napływu migrantów, Unia Europejska nie będzie w stanie zbudować skutecznej obrony przed tymi, jak i innymi jeszcze zagrożeniami. Zostało również podkreślone, że WPBiO jako pionier kompleksowego podejścia (*comprehensive approach*), łączącego zasoby i dzielenie wspólnej odpowiedzialności w wymiarze wewnętrznym i zewnętrznym, jest doskonałym polem do zacieśniania integracji i budowania efektywnej polityki bezpieczeństwa UE. W dobie rozprzestrzeniających się zagrożeń i ich eskalacji, reakcja Unii Europejskiej powinna być bardziej proaktywna niż reaktywna, co oznacza łączenie wszystkich elementów, od wczesnego ostrzegania począwszy, poprzez zapobieganie konfliktom i zarządzanie kryzysami, aż po budowanie pokoju (Wojnicz, 2016, s. 406, Joint Communication, 2013, s. 2–3). Niezbędna jest także ściślejsza współpraca państw członkowskich UE.

W czerwcu 2015 r. Rada Europejska potwierdziła kontynuację prac nad skuteczniejszą WPBiO, szczególnie w zakresie rozwijania zdolności cywilnych i wojskowych, przy jednoczesnym wzmocnieniu sektora obronnego (*Konkluzje*, 25–26 czerwca 2015, s. 6). W konsekwencji tego spotkania Niemcy, po pierwsze, poparły wszystkie decyzje Rady Europejskiej w tym obszarze, a po drugie, uznały WPBiO za jeden z kluczowych filarów dla ich bezpieczeństwa, także w kontekście artykułowania niemieckich interesów strategicznych (Szubart, 2016, s. 2).

Zmieniająca się sytuacja w Europie i na świecie zaczęła być dotkliwa dla państw członkowskich UE: konflikt na Ukrainie i Syrii spowodowały napływającą do Europy, w tym państw UE, falę uchodźców, co z perspektywy bezpieczeństwa zaczęło oznaczać zupełnie nową sytuację. Oprócz daleko idących konsekwencji tych wydarzeń dla dotkniętych nimi państw i ich obywateli, wystrzył się brak skuteczności i spójności funkcjonowania Unii Europejskiej i prowadzonej przez nią polityki zagranicznej oraz obronnej. Państwa członkowskie okazały się niekonsekwentne w postawie zarówno wobec Rosji, o czym świadczył przedłużający się brak zgodności, co do skali nakładanych kolejnych sankcji oraz walki z tzw. Państwem Islamskim, jak i jednolitej polityki w sprawie uchodźców. Ponadto, specyfika podejmowania przez UE decyzji w dziedzinie bezpieczeństwa opóźniła i skomplikowała reakcję UE na te wydarzenia. Kryzysy, zbiegające się w czasie z początkiem nowego cyklu instytucjonalnego Unii, wystawiły na próbę również jej odporność na zakłócenia zewnętrzne, jak i skuteczność działań wewnątrz organizacji. Nowe wyzwania stawiane ze strony środowiska międzynarodowego, wytworzyły presję na europejską politykę zagraniczną bezpieczeństwa wymagającą zmian unijnego *modus operandi* (Piskorska, 2015, s. 208). Dlatego przełomowym i jednocześnie strategicznym dokumentem, z perspektywy zmieniającego się otoczenia UE, oraz zmieniającego się podejścia tej organizacji do nowych wyzwań i zagrożeń, choć te zostały przedstawione dość marginalnie, jest Globalna Strategia Unii Europejskiej na rzecz polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, przyjęta przez Radę Europejską 28 czerwca 2016 r. Jest to dokument, który w sposób kompleksowy odnosi się zarówno do zagrożeń międzynarodowych, podkreślając ich negatywny wpływ na państwa UE oraz po-

dejmując się w nim kwestie związane z zasadami, które powinny być stosowane podczas zwalczania tych zagrożeń. Przywódcy państw i rządów po raz kolejny podkreślili, że bezpieczeństwo wewnętrzne i zewnętrzne są ze sobą – jak to określono – coraz bardziej splecione, co w rozumieniu tych słów ma oznaczać, że bezpieczeństwo wewnętrzne UE zależy od pokoju poza jej granicami. Wśród priorytetów przywódcy wskazują na pięć istotnych celów: 1) bezpieczeństwo UE – podkreślając, że globalna strategia zaczyna się w domu. Tu zaleca się intensyfikowanie działań w zakresie obronności; 2) odporność państw i społeczeństw na wschód i południe od UE – rozumiane jest to jako zacieśnianie współpracy, w tym także rozszerzanie granic UE. W tym miejscu podkreślona została siła normatywna (*normative power*), jaką UE dysponuje i która może się przyczynić do przyspieszenia transformacji w państwach skupionych w ramach Europejskiej Polityki Sąsiedztwa; 3) zintegrowane podejście do sytuacji konfliktowych, czyli wprowadzenie kompleksowego podejścia (*comprehensive approach*) do konfliktów i kryzysów poprzez spójne stosowanie wszystkich polityk, jakimi dysponuje UE; 4) łady regionalne, czyli wspieranie współpracy regionalnej; 5) globalne rządzenie XXI wieku, inaczej działanie na rzecz porządku światowego opartego na prawie międzynarodowym (poszanowanie praw człowieka, zrównoważony rozwój, trwały dostęp do globalnych wspólnych dóbr itp.). Założono, że Unia Europejska będzie realizowała zalecenia nowej strategii w oparciu o takie zasady jak np. wiarygodność i elastyczność. Wiarygodna Unia to taka, która potrafi skutecznie reagować na kryzysy zewnętrzne i w pełni wykorzystuje pełen zakres zdolności obronnych ze wszystkimi dostępnymi mechanizmami (*Globalna Strategia*, 2016). A to oznacza konieczność łączenia siły miękkiej (*soft power*) z siłą twardą (*hard power*), także w ramach wspierania synergii WPBiO oraz zwiększania jej skuteczności (a tym samym UE) na arenie międzynarodowej. Michael E. Smith uważa, że UE, rozpoznając zagrożenia płynące z realistycznego świata, stawiające na siłę militarną, musi osiągnąć pełen zakres źródeł swojej potęgi, które mogą służyć realizacji jej interesów. Autor zalicza do nich właśnie (*soft power*) i (*hard power*). Należy przez to rozumieć siłę ekonomiczną (*economic power*), oznaczającą dostęp do rynku, pomoc finansową, ale także sankcje, siłę cywilną (*civilian power*), obejmującą dyplomację, misje rządów prawa, siłę moralną (*ethical power*), oznaczającą promowanie na arenie międzynarodowej praw człowieka, rządów prawa i demokracji, siłę atrakcyjności (*power of attraction*), oznaczającą inspirowanie perspektyw członkostwa lub służenie jako przykład dla innych, lekką siłę militarną (*light military power*), oznaczającą udział policji, sił żandarmerii oraz twardą siłę militarną (*hard military power*), oznaczającą siły powietrzne, lądowe i morskie (Smith, 2011, s. 147–148). UE jest w stanie wygenerować cały zakres możliwości kryjący się pod różnymi typami sił, pod warunkiem konsolidacji wśród wszystkich państw członkowskich.

Inicjatywy w zakresie zacieśniania i pogłębiania integracji w ramach WPBiO po decyzji o Brexicie – nowe tempo współpracy

O ile do roku 2016 mogliśmy obserwować pewnego rodzaju kryzys egzystencjonalny Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony (ograniczony zakres misji cywilnych i operacji wojskowych, czego głównym powodem było słabe zaangażowanie

się państw członkowskich, w tym wspomniane blokowanie inicjatyw w tym obszarze przez Wielką Brytanię), o tyle rok 2016 należy uznać za renesans tejże polityki.

Zaczynając od wskazania tendencji integracyjnych pomiędzy państwami członkowskimi Unii Europejskiej należy wskazać na kilka istotnych inicjatyw w zakresie WPBiO, w których zdecydowany prym wiodą Niemcy wraz z Francją.

Wkrótce po brytyjskim referendum, państwa UE dość chętnie okazywały swoją jedność i znaczenie w odniesieniu do kwestii obronności i bezpieczeństwa, jednak jak już zostało wspomniane powyżej, szczególnie Niemcy i Francja wykazywały wyróżniającą się aktywność. Tuż po przedstawieniu przez Federikę Mogherini Globalnej Strategii, Niemcy wraz z Francją przedstawiły dwustronną propozycję wzmocnienia WPBiO (28 czerwca 2016 r.). W dokumencie zatytułowanym: „Silna Europa w świecie niepewności” (*A strong Europe in a world of uncertainties*), zwraca się uwagę na pogarszający się stan bezpieczeństwa i niespotykany dotąd poziom zagrożeń, szczególnie ze strony terroryzmu. Dlatego autorzy dokumentu zachęcają do badania pierwotnych przyczyn terroryzmu oraz do rozwijania europejskiej platformy wymiany doświadczeń i najlepszych praktyk w zakresie zapobiegania oraz przeciwdziałania radykalizacji postaw. Wskazują również na wspólne budowanie obszaru bezpieczeństwa opartego na solidarności i wzajemnej pomocy między państwami członkowskimi w zakresie wspierania WPBiO. Ponadto zauważa się, że UE powinna więcej inwestować w zarządzanie kryzysowe i promowanie praw człowieka poprzez pomoc swoim partnerom i sąsiadom w rozwijaniu ich potencjału i struktur zarządzania. To wzmocniłoby ich odporność na sytuacje kryzysowe oraz pozwoliło na większe kontrolowanie pojawiających się kryzysów i zagrożeń terrorystycznych. Ponadto te dwa państwa zaproponowały swój zwiększony wkład w ochronę granic zewnętrznych (*A strong Europe*, 2016, s. 3–6). Propozycja Niemiec i Francji stanowiła próbę zbalansowania wagi zagrożeń płynących ze wschodu i południa Starego Kontynentu. W dokumencie podkreślono także konieczność zacieśnienia współpracy w ramach państw strefy euro. Wyrażono również poparcie dla działań służących adaptacji nowej Globalnej Strategii UE. Podkreślone zostały dotychczasowe sukcesy w ramach kolektywnej polityki zagranicznej UE, w tym porozumienie nuklearne z Iranem i wsparcie dla libijskiego Rządu Pojednania Narodowego (Szubart, 2016, s. 2–3). Był to niewątpliwie sygnał dla reszty państw członkowskich, że integracja w obszarze bezpieczeństwa i obrony musi zostać zacieśniona.

W kolejnych miesiącach inicjatywy ściślejszej integracji w ramach WPBiO pojawiają się ponownie ze strony Francji i Niemiec. Ministrowie obrony odpowiednio Niemiec i Francji, Ursula von der Leyen i Jean-Yves Le Drian, we wrześniu 2016 r. stwierdzili, że najwyższy czas wzmocnić solidarność i europejski potencjał w zakresie obrony, skuteczniejszej ochrony granic i obywateli UE oraz przyczyniania się do pokoju i stabilności w sąsiedztwie, a także, że reszta państw członkowskich musi pójść w kierunku kompleksowej, realistycznej i wiarygodnej obrony w UE (Faleg, 2016, s. 1). W dokumencie zatytułowanym: „Ożywienie WPBiO – w stronę szerokiej, realistycznej i wiarygodnej obronności UE” i przedstawionym na spotkaniu ministrów obrony państw UE w Bratysławie (26 i 27 września 2016 r.), zawarte zostały konkretne propozycje o charakterze strategiczno-koncepcyjnym, mające na celu wzmocnienie WPBiO poprzez: przyśpieszenie implementacji decyzji Rady Europejskiej

z 2013 i 2016 r., zwiększenie operacyjnej efektywności WPBiO, rozwój wspólnych zdolności wojskowych (rewitalizacja koncepcji Grup Bojowych), wzmocnienie potencjału naukowo-badawczego w ramach europejskiego sektora obronnego, w tym Europejskiej Agencji Obrony (Szubart, 2016, s. 2–3).

Intensyfikacja działań niemiecko-francuskich w zakresie WPBiO przypadła do gustu Włochom, w następstwie czego te trzy państwa wydały wspólną deklarację¹, potwierdzającą ich zaangażowanie w europejską koncepcję rozwoju europejskiej obrony i tworzenie niezbędnych zobowiązań dla wspólnych operacji, zdolności militarnych i przemysłu, przyznając tym samym, że prawdziwy potencjał WPBiO nie został do tej pory wykorzystany. Włochy wspólnie z Hiszpanią poparły projekt Niemiec i Francji dotyczący utworzenia nowej siedziby wojskowej wraz z udostępnianiem swoich aktywów wojskowych (przedstawiony w Bratysławie). Poparcie to zostało wyrażone w odrębnym dokumencie z 11 października 2016 r. Inicjatywy te wskazują na chęć niektórych państw członkowskich UE do przesunięcia WPBiO w kierunku pogłębionej integracji. Silny francusko-włosko-niemiecki motor byłby najbezpieczniejszym i najbardziej zrównoważonym nowym przykładem, z uwagi na posiadane zasoby (potencjał wojskowy, znaczenie polityczne), niezbędne do przekonania innych państw członkowskich do pójścia w ich ślady. Francja i Włochy od dawna aktywnie promują WPBiO, natomiast Niemcy są w tym zakresie wciąż nowicjuszami. Wielu polityków broniło bardziej aktywnego przywództwa Niemiec w sprawach zagranicznych i bezpieczeństwa, a decydenci w Berlinie i Niemczech przekształcają się z potęgi cywilnej w kierunku podejmowania większej odpowiedzialności w zakresie bezpieczeństwa międzynarodowego. Obejmuje to udział w operacjach wojskowych zgodnie z nową białą księgą w sprawie niemieckiej polityki bezpieczeństwa, wydaną 13 lipca 2016 r. Ta zmiana paradygmatu mogłaby być korzystna przy podziale kosztów i dzielenia wspólnej odpowiedzialności z innymi partnerami UE, zwłaszcza biorąc pod uwagę obecne ograniczenia, przed którymi stoją Niemcy, takie jak sprzeciw wewnętrzny wobec użycia siły. Z tych powodów kierunki niemieckiej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa zmieniły się w stronę odnowionej asertywności, przechodząc od wyobcowania do zaangażowania w integrację WPBiO (Faleg, 2016, s. 1). Z kolei włoskie propozycje zintensyfikowania współpracy dążą raczej do współpracy, ale w ramach wąskiej grupy państw UE, które faktycznie zainteresowane są pogłębianiem współpracy w ramach WPBiO.

Zatem zainteresowanie niemiecko-francuską inicjatywą wykazują głównie państwa południowej flanki Sojuszu Północnoatlantyckiego: wspomniane już Włochy oraz Hiszpania, Portugalia i Grecja. W ocenie państw Południa ostatni szczyt NATO w sposób priorytetowy uwzględnił przede wszystkim zagrożenia płynące ze wschodu kontynentu, pomijając wiele wyzwań generowanych w basenie Morza Śródziemnego, w tym zagrożenia o charakterze pozamilitarnym i asymetrycznym. Sprawia to, że państwa położone na południu kontynentu są żywotnie zainteresowane wzmocnieniem WPBiO i efektywną możliwością odpowiedzi na tzw. zagrożenia miękkie, w odróżnieniu od państw wschodniej flanki NATO, które opowiadają się za utrzymaniem głównej roli NATO i USA (Szubart, 2016, s. 3–4).

¹ Joint Declaration by the Chancellor of the Federal Republic of Germany, the President of the French Republic and the President of the Council of Ministers of the Italian Republic.

Dlatego w przypadku pozostałych państw Unii Europejskiej, nowe inicjatywy w zakresie WPBiO przyjmowane są albo z dużą ostrożnością, albo ze sporym poparciem. Wynika to z ograniczonych politycznych możliwości blokowania inicjatyw w tym obszarze, a z drugiej strony z chęci pozostania, mimo wszystko, w głównym nurcie integracji europejskiej. Dlatego np. Litwa, Łotwa i Estonia (choć ta nieco mniej) po decyzji o Brexicie z racji, że nie mogą już liczyć na wsparcie Wielkiej Brytanii w blokowaniu rozwoju WPBiO, nie chcą przeciwstawiać się najważniejszemu państwu UE, dążącemu do pogłębiania unijnej współpracy, a równocześnie są ich ważnymi sojusznikami w NATO. Jednak nie poparły stałej struktury dowodzenia misjami i operacjami, uważając, że nie ma potrzeby dublowania tego, co posiada i robi NATO (Besch, 2016, s. 5; Gotkowska, 2017, s. 1). Tym samym popierają zacieśnianie współpracy wojskowej w UE – pod warunkiem, że doprowadzi ona do wzrostu wydatków obronnych i podniesienia zdolności wojskowych oraz nie będzie duplikować funkcji NATO. Podobnie Szwecja, która popiera pogłębienie współpracy w ramach WPBiO (wspólny dokument z Niemcami o intensyfikacji współpracy wojskowej z 2010 r.), lecz bardziej z chęci pozostania w głównym nurcie integracji europejskiej. Finlandia z kolei od początku aktywnie zaangażowana była w dyskusję nad przyszłością WPBiO. Jako peryferyjne państwo bezaliansowe traktuje integrację w ramach WPBiO jako wzmocnienie własnego bezpieczeństwa. Finlandia dąży do tego, aby unijne inicjatywy stały się narzędziem podnoszenia zdolności obronnych państw członkowskich – dlatego jest zainteresowana udziałem w projektach w zakresie łączności satelitarnej, marynarki wojennej, logistyki i obrony cybernetycznej. Poza tym kraj ten jest zainteresowany pogłębieniem współpracy w obszarze zagrożeń hybrydowych i zależy mu na większej współpracy państw UE i NATO w ramach nowo powstałego centrum zwalczania zagrożeń hybrydowych w Helsinkach. Partnerzy Grupy Wyszehradzkiej, w tym Polska, popierają zacieśnianie integracji wojskowej w UE, głównie z powodu pozostania w głównym nurcie integracji europejskiej, choć w przypadku Czech zauważyć można nowe wątki proponowane w omawianym obszarze, takie jak: cyberbezpieczeństwo, przeciwdziałanie zagrożeniom hybrydowym i rozwój nowych technologii (Gotkowska, 2017, s. 1). Podobne wątpliwości mają Rumunia i Bułgaria, ale ze względu na chęć utrzymania dobrych stosunków z zachodnioeuropejskimi sojusznikami (Niemcami i Francją) obecnymi w grupach bojowych NATO, są mniej skłonne do publicznego wyrażania swojego sceptycznego stanowiska (Gotkowska, 2018, s. 11).

Czy możliwa jest także ściślejsza integracja pomiędzy Unią Europejską i NATO? Jak pokazują ostatnie doświadczenia, jest to możliwe. Te dwie organizacje zbliżyły się do siebie w ramach wspólnych celów: walka z terroryzmem i problemy imigracyjne. Dlatego Brexit niewątpliwie wywarł silny wpływ, nie tylko na Unię Europejską, ale także NATO, w kontekście wzajemnych relacji. Przykładem jest z pewnością szczyt NATO, który odbył się 8 i 9 lipca 2016 r. w Warszawie, podczas którego te dwie organizacje podpisały wspólną deklarację o zwiększaniu praktycznej współpracy (Argano, 2016, s. 1). Do kluczowych zagadnień zaliczono: przeciwdziałanie zagrożeniom hybrydowym, włączając w to tworzenie skoordynowanych procedur, współpracę operacyjną na morzu i w zakresie migracji, koordynację w zakresie bezpieczeństwa cybernetycznego i obrony cybernetycznej, rozwój spójnych, uzupełniających się i interoperacyjnych zdolności obronnych, sprzyjanie silniejszemu przemysłowi obron-

nemu i zwiększonym badaniom w dziedzinie obronności, wzmocnienie koordynacji ćwiczeń, budowanie zdolności obronnych i bezpieczeństwa partnerów na Wschodzie i Południu (Joint Declaration, 2016, s. 1–2). UE zależy na pogłębianiu współpracy z Sojuszem Północnoatlantyckim i rozwijaniu zdolności obronnych, czego dowodem są zapisy w Globalnej Strategii odnoszące się do komplementarności, synergii i pełnego poszanowania ram instytucjonalnych i autonomii decyzyjnej obu struktur (*Globalna Strategia*, 2016, s. 17). Jest to jeden z unijnych priorytetów w ramach polityki zagranicznej, w tym także bezpieczeństwa i obrony.

Podsumowanie efektów współpracy państw członkowskich w ramach WPBiO po ogłoszeniu Brexitu

Unia Europejska jest bliska dokonania jednego z największych postępów we współpracy w dziedzinie bezpieczeństwa i obrony od czasu Deklaracji z Saint Malo. Pojawił się nowy trzon państw członkowskich UE (Francja, Niemcy, Włochy), które chcą i są w stanie kontynuować integrację, zastępując dotychczasowy motor francusko-brytyjski. Globalna Strategia UE wprowadziła nowy poziom ambicji, torując drogę do zwiększenia roli UE w globalnym bezpieczeństwie. Brexit ułatwił państwom członkowskim UE osiągnięcie nowego konsensusu w sprawie reform politycznych. Wszyscy doskonale zdają sobie sprawę z tego, że tak naprawdę kluczowym sprawdzianem będzie, po pierwsze, uzgodnienie jasnych zobowiązań politycznych, i po drugie, przekształcenie ich w konkretne środki na rzecz bardziej zjednoczonej europejskiej obrony. Niestety, zewnętrzne zagrożenia nasilają się, mnożą i różnicują, z kolei wewnętrzna polityka UE staje się coraz bardziej podatna na różnego rodzaju siły populistyczne i antyeuropejskie nastroje. Szansa dla WPBiO nie będzie otwarta na zawsze, z czego zdają sobie sprawę szczególnie takie państwa jak Francja, Niemcy oraz Włochy. Prace muszą nabrać tempa (Faleg, 2016, s. 1). Dlatego już w grudniu 2016 r. Rada Europejska podjęła decyzję o skupieniu się na realizacji trzech priorytetów: implementacji Globalnej Strategii UE, utworzeniu Europejskiego Funduszu Obronnego (*European Defence Fund*, EDF) oraz na wdrażaniu wspólnej deklaracji UE–NATO podpisanej w Warszawie w lipcu 2016 r. (Dorywalski, 2017, s. 1). O postępach świadczą także konkluzje z 6 marca 2017 r., odnoszące się do postępów w realizacji Globalnej Strategii UE w dziedzinie bezpieczeństwa i obrony. Zatwierdzono w nich dokument koncepcyjny dotyczący zdolności planowania operacyjnego i prowadzenia misji i operacji w dziedzinie WPBiO, zaś w wyniku konkluzji z 18 maja 2017 r. postanowiono ustanowić Komórkę Planowania i Prowadzenia Operacji Wojskowych (*Military Planning and Conduct Capability*, MPCC), co uczyniono w czerwcu decyzją Rady UE.

Komórka Planowania i Prowadzenia Operacji Wojskowych działa w ramach Sztabu Wojskowego UE będącego częścią Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych oraz jest pod polityczną kontrolą Komitetu Politycznego i Bezpieczeństwa składającego się z ambasadorów państw członkowskich UE, żeby zagwarantować ich kontrolę nad przebiegiem misji. Odpowiada za planowanie operacyjne i za ścisłą współpracę ze swoją już istniejącą odpowiedniczką cywilną, aby poprawić koordynację pomiędzy aspektami militarnymi i cywilnymi misji. Przejmie ona jednak dowodzenie tylko nad

operacjami wojskowymi bez mandatu wykonawczego, czyli nad takimi operacjami, w ramach których można tylko doradzać goszczącemu je państwu, bo nie mają one uprawnień do podjęcia działań militarnych w jego zastępstwie, w przeciwieństwie do misji wojskowych z mandatem wykonawczym (obecnie UE prowadzi trzy misje szkoleniowe: w Somalii – EUTM Somalia, w Republice Środkowoafrykańskiej – EUTM RCA i w Mali – EUTM Mali) oraz za utworzenie, mobilizację, utrzymanie i odtworzenie sił Unii Europejskiej. Dzięki temu personel operacji w terenie będzie mógł koncentrować się na konkretnych działaniach, przy lepszym wsparciu z Brukseli (Dorywalski, 2017, s. 1, RUE, Komunikat prasowy, 2017, s. 1). W przyszłości może się to zmienić i zakres dowodzenia zostanie zwiększony, ale na razie jest to rezultat podejmowanych prób pogłębiania integracji w ramach WPBiO.

Na pewno niewątpliwym przełomem we współpracy państw członkowskich UE w zakresie polityki obronnej jest decyzja Rady UE z czerwca 2017 r. przewidująca możliwość uruchomienia stałej współpracy strukturalnej (*Permanent Structured Cooperation*, PESCO), aktywowanej w grudniu 2017 r. Od samego początku kwestia ta budziła sporo kontrowersji i spotykała się z głosami sprzeciwu wśród państw członkowskich. Ścierały się ze sobą dwie koncepcje dotyczące jej funkcjonowania. Jedna z nich głosiła, iż w ramach PESCO może współpracować tylko wąska grupa najsilniejszych wojskowo państw. Orędownikami takiego rozwiązania były Francja, Włochy, Hiszpania, Grecja i kraje Beneluksu oraz instytucje unijne. Przeciwnie temu pomysłowi byli Niemcy, które od samego początku chciały, aby duża grupa państw była zaangażowana w ten projekt. Ostatecznie zwyciężyła koncepcja forsowana przez Berlin i w listopadzie 2017 r. aż 23 państwa członkowskie notyfikowały wolę dołączenia do PESCO. Odejście od jej ekskluzywności wynikało głównie z chęci pokazania jedności w UE przynajmniej w tej kwestii oraz wysłania wspólnego i jasnego sygnału o postępach projektu integracji europejskiej pomimo Brexitu. Poza PESCO pozostały bowiem tylko wychodząca z UE Wielka Brytania, niebiorąca udziału we WPBiO Dania, a także Malta ze swoją neutralną polityką bezpieczeństwa. Za to Irlandia i Portugalia po zakończeniu procesu decyzyjnego z udziałem swoich parlamentów także podpisały się pod decyzją oficjalnie uruchamiającą PESCO na grudniowym szczycie UE. W związku z tym ostatecznie udział w tej inicjatywie bierze aż 25 państw UE (Dorywalski, 2017, s. 1). Pokazuje to ogromną determinację państw członkowskich do tego, aby mimo wszystko, nie wypaść z tego głównego nurtu integracji europejskiej, który od przyjęcia Globalnej Strategii i Brexitu, toczy się wokół kwestii obronnych i związanych z szeroko pojętym bezpieczeństwem. A aktywowanie PESCO było jednym z elementów wspólnej, niemiecko-francuskiej inicjatywy w 2016 r., mimo, że oba kraje miały nieco różne wizje rozwijania tego mechanizmu (Gotkowska, 2018, s. 8). Utworzenie PESCO jest na pewno częścią szerszego działania na rzecz bezpieczeństwa i obrony UE, jednak niekoniecznie musi oznaczać otwarcie drogi w kierunku powstania ewentualnej europejskiej armii (Nováky, 2018, s. 98–99).

O ile w przypadku PESCO można mówić o przełomie we wzajemnej współpracy państw członkowskich UE w kwestiach obronnych, o tyle utworzenie Europejskiego Funduszu Obronnego należy traktować w kategorii sukcesu. Celem funduszu jest budowa autonomii strategicznej UE i pogłębienie integracji europejskiej w dziedzinie WPBiO (Terlikowski, 2017, s. 1), poprzez wspieranie wspólnych badań naukowych

w dziedzinie obrony i wspólny rozwój zdolności obronnych. Celem funduszu jest także koordynacja, uzupełnienie i zwiększenie krajowych inwestycji w badania w dziedzinie obrony, rozwój prototypów i zakup sprzętu wojskowego oraz technologii. Tym samym fundusz ma pomóc państwom członkowskim w bardziej efektywnym wydawaniu pieniędzy, ograniczaniu powielania w wydatkowaniu środków, a także uzyskiwaniu lepszego stosunku jakości do ceny (Newsletter, 2017, s. 1).

Podsumowanie

Unia Europejska w przeciągu jednego roku, tj. 2016–2017, zrobiła więcej w zakresie Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony, niż przez ostatnie lata. Niewątpliwie przyczyniły się do tego nowe zagrożenia, takie jak kryzys migracyjny i jego konsekwencje dla bezpieczeństwa wewnętrznego, zwiększona liczba ataków terrorystycznych w państwach członkowskich, oraz konflikty toczące się w unijnym sąsiedztwie. Te czynniki to główne determinanty opracowania Globalnej Strategii UE, za którą stoi też świadomość państw członkowskich istniejących zagrożeń i ich negatywnego wpływu na sytuację wewnątrz UE. Fala nowych niebezpiecznych zjawisk obnażyła też niemoc UE do ich skutecznego zwalczania. Brak efektywnej współpracy i synergii pomiędzy istniejącymi już mechanizmami w znacznym stopniu wpłynął na pogłębianie integracji w zakresie WPBiO. Dodatkowym, o ile nie decydującym, impulsem była decyzja Wielkiej Brytanii o opuszczeniu Unii Europejskiej. Stworzyło to okazję do zredefiniowania roli WPBiO i dotychczasowych działań UE w zakresie obrony i pozwoliło na reaktywację „zamrożonych” inicjatyw, na które przez lata nie zgadzał się rząd brytyjski. Zatem Unia Europejska otrzymała niepowtarzalną szansę na to, aby wzmocnić swoje możliwości i stać się bardziej proaktywną niż kiedykolwiek wcześniej.

Oczywiście Brexit dla jednych stał się szansą na urzeczywistnianie swoich dotychczasowych planów w zakresie obrony (przede wszystkim Francja, ale także Niemcy i Włochy), a dla innych, koniecznością dostosowania się do reszty, tak, aby jednak utrzymać się w głównym nurcie integracji europejskiej. Bez względu jednak na powody czy aspiracje, ostatnie działania pokazują, że polityka obronna UE przechodzi metamorfozę, a przecież nie byłoby to możliwe bez udziału państw członkowskich.

Bibliografia

- A strong Europe, in a world of uncertainties* by Jean-Marc Ayrault and Frank-Walter Steinmeier, <http://static.presspublica.pl/red/tp/pdf/DokumentUE.pdf>, 27.04.2018.
- Angelini L. (2016), *Brexit is an opportunity for EU defence*, „euobserver”, 8 July, <https://euobserver.com/opinion/134256>, 26.04.2018.
- Argano M. E., *The Brexit effects on European security and defence*, <https://europe-liberte-securite-justice.org/2016/09/15/the-brexit-effects-on-european-security-and-defense/>, 30.04.2018.
- Besch S. (2016), *EU defence, Brexit and Trump. The Good, the Bad and the Ugly*, http://www.cer.eu/sites/default/files/pb_defence_14dec16.pdf, 30.04.2018.
- Black J., Hall A., Cox K., Kepe M., Silfversten E. (2017), *Defence and security after Brexit. Understanding the possible implications of the UK's decision to leave the EU*, Compedium Report.

- Carta C. (2011), *CFSP and CSDP after Lisbon: facing the challenge of a multipolar world*, „European Policy Brief,” March.
- Dorywalski A., *Być albo nie być mocarstwem wojskowym*, <http://ineuropa.pl/2017/12/14/byc-albo-nie-byc-mocarstwem-wojskowym/>, 1.05.2018.
- EU-NATO Joint Declaration 2016, <https://www.consilium.europa.eu/pl/press/press-releases/2016/07/08/eu-nato-joint-declaration/>
- Europejska obrona: Rada uzgadnia stanowisko co do proponowanego rozporządzenia o Europejskim programie rozwoju przemysłu obronnego*, Komunikat prasowy, 12/12/2017, <https://www.consilium.europa.eu/pl/press/press-releases/2017/12/12/european-defence-council-agrees-its-position-on-the-proposed-regulation-establishing-the-european-defence-industrial-development-programme-edidp/>.
- Faleg G., *CSDP after Brexit: a narrow window of opportunity*, <https://www.europeanleadershipnetwork.org/commentary/cspd-after-brexit-a-narrow-window-of-opportunity/>, 30.03.2018.
- Globalna strategia na rzecz polityki zagranicznej i bezpieczeństwa Unii Europejskiej. Wspólna wizja, wspólne działanie, silniejsza Europa* (2016), http://ceas.europa.eu/archives/docs/top_stories/pdf/eugs_pl_.pdf, 8.04.2018.
- Gotkowska J., *Renesans wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony UE. Szanse i wyzwania dla wschodniej flanki*, Komentarze OSW, <https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/komentarze-osw/2017-06-28/renesans-wspolnej-polityki-bezpieczenstwa-i-obrony-ue-szanse-i>, 27.04.2018.
- Gotkowska J. (2018), *Czym jest Pesco? Miraże europejskiej polityki bezpieczeństwa*, „Punkt Widzenia,” nr 69.
- Hoffman S. (1996), *Obstinate or Obsolete? The Fate of the Nation-State and the Case of Western Europe*, Daedalus, s. 862–915.
- Joint Communication to The European Parliament and the Council, *The EU's Comprehensive Approach to External Conflict and Crises*, Brussels, 11.12.2013 JOIN (2013) 30 final, http://www.ceas.europa.eu/statements/docs/2013/131211_03_en.pdf, 4.04.2018.
- Joint NATO-EU Declaration*, https://www.nato.int/nato_static_f2014/assets/pdf/pdf_2016_07/20160708_160708-joint-NATO-EU-declaration.pdf, 28.04.2018.
- Kulesa Ł. (2004), *Stanowisko Wielkiej Brytanii wobec europejskiej polityki bezpieczeństwa i obrony (EPBiO)*, „Biuletyn” (PISM), nr 3 (191).
- Newsletter, *Europejski Fundusz Obronny, Przedstawicielstwo w Polsce*, 7.06.2017, https://ec.europa.eu/poland/news/170607_efo_pl, 2.05.2018.
- Nováky N. (2018), *The EU's Permanent Structured Cooperation in defence: keeping sleeping beauty from snoozing*, „European View,” vol. 17 (1).
- Piskorska B. (2015), *Nowa strategia na nowe czasy – konieczność redefinicji polityki zagranicznej Unii Europejskiej w jej sąsiedztwie*, „Myśl Ekonomiczna i Polityczna,” nr 4.
- Rada Europejska, *Konkluzje 19–20 grudnia 2013*, EUCO 217/13.
- Rada Europejska, *Konkluzje 25–26 czerwca 2015*, EUCO 22/15.
- Rada Unii Europejskiej, Komunikat prasowy, *Unijna współpraca w zakresie obrony: Rada ustanawia Komórkę Planowania i Prowadzenia Operacji Wojskowych (MPCC)*, <http://www.consilium.europa.eu/pl/press/press-releases/2017/06/08/military-mpcc-planning-conduct-capability/>, 1.05.2018.
- Smith M. E. (2011), *A liberal grand strategy in a realist world? Power, purpose and the EU's changing global role*, „Journal of European Public Policy,” vol. 18, no. 2.
- Szubart K. (2016), *Unia Europejska „dwóch prędkości?” Niemcy i WPBiO po Brexicie*, „Biuletyn Instytutu Zachodniego,” nr 281, 21.11.2016.
- Terlikowski M. (2017), *Europejski Fundusz Obronny: wsparcie finansowe dla przemysłu obronnego UE*, „PISM”, nr 26, <http://www.pism.pl/publikacje/komentarz/nr-26-2017#> 30.04.2018.

The European Union in a changing global environment. A more connected, contested and complex world, http://eeas.europa.eu/docs/strategic_review/eu-strategic-review_strategic_review_en.pdf, 30.03.2018.

Walsh W. (2014), *Euroscepticism in Britain and France: Implications for NATO and the European Union*, Naval Postgraduate School, Monterey.

Wojnicz L. (2016), *Przyszłość polityki ekspedycyjnej Unii Europejskiej w ramach Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony*, „Rocznik Integracji Europejskiej”, nr 10.

Streszczenie

Państwa Unii Europejskiej, po ogłoszeniu przez Wielką Brytanię decyzji o opuszczeniu Wspólnoty, muszą ponownie zdefiniować swoje podejście do polityki obronnej i kluczowej w tym zakresie Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony. Inicjatywy podjęte w ostatnim czasie w obszarze uwiarygodniania UE na arenie międzynarodowej, wskazują na determinację pozostałych państw członkowskich, by budować politykę obronną w oparciu o projekty, które przez lata nie miały szansy na urzeczywistnienie, właśnie z powodu sprzeciwu Londynu.

Słowa kluczowe: Bezpieczeństwo, Brexit, integracja, Wspólna Polityka Bezpieczeństwa i Obrony, Unia Europejska

Integration of European Union countries within the framework of the Common Security and Defense Policy in the context of Brexit

Summary

The countries of the European Union, after the announcement by the UK of its decision to leave the Community, must redefine their approach to defence policy special in frame of Common Security and Defence Policy. Recent initiatives in the area of making the EU credible on the international stage show the determination of other Member States to build their defence policies on the basis of projects that for years have had no chance of becoming a reality, precisely because of the opposition of London.

Key words: Security, Brexit, integration, Common Security and Defence Policy, European Union

ANDRZEJ CIUPIŃSKI

Akademia im. Jana Długosza w Częstochowie
ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-9813-5752>

DOI : 10.14746/rie.2018.12.25

Polska wobec rozwoju polityki bezpieczeństwa i obrony Unii Europejskiej

Od przełomu z lat 1989/1990, władze odrodzonej Rzeczypospolitej deklarowały dążenie do integracji z państwami Europy Zachodniej, jako bezdyskusyjnej orientacji wynikającej z polskiej racji stanu. Przy każdej okazji manifestowano zerwanie z epoką tzw. „ograniczonej suwerenności”, ponad czterdziestoletnim okresem podległości wobec sowieckich mocodawców (Ejsler, 2001, s. 19–44). Jednakże, wolnościowa euforia zderzyła się z chłodnymi kalkulacjami europejskich stolic. Po zwycięstwie „Solidarności” w wyborach czerwcowych, tempo przemian zaskoczyło państwa demokratyczne Europy Zachodniej, które obawiały się konfliktów na obszarze Europy Środkowej, czyli tak zwanej „bałkanizacji”. Początkowo ZSRR, a następnie Rosja były uważane za państwa gwarantujące względną stabilność tego regionu, traktowanego jako „uzasadnioną historycznie strefę bezpieczeństwa Rosji” (Kuźniar, Szczepanik, 2002, s. 59).

Euroatlantycka orientacja polskiej polityki bezpieczeństwa w okresie przed akcesją do Unii Europejskiej

Przywódcy nowej Polski, mając ogromne poparcie społeczne, akcentowali potrzebę włączenia III Rzeczypospolitej w zachodnioeuropejski system gospodarczy i euroatlantyckie struktury bezpieczeństwa. Była to orientacja dominująca, która została wyrażona, między innymi, w dokumencie rządowym przyjętym 2 listopada 1992 r. pt. *Założenia polskiej polityki bezpieczeństwa oraz Polityka bezpieczeństwa i strategia obronna Rzeczypospolitej Polskiej*. Stwierdzono w nim, że „Sojusz Północnoatlantycki pozostaje zasadniczym czynnikiem stabilności politycznej i pokoju w Europie. Polska szczególnie ceni euroatlantycki charakter tego sojuszu i opowiada się za obecnością wojsk amerykańskich na naszym kontynencie. Strategicznym celem Polski w latach dziewięćdziesiątych jest członkostwo w NATO oraz w Unii Zachodnioeuropejskiej jako europejskim filarze NATO i istotnym czynnikiem europejskiego systemu zbiorowego bezpieczeństwa” (Kuźniar, 2001, s. 631).

Jak widać, podkreślono „euroatlantycki charakter” systemu bezpieczeństwa państw demokratycznych, ale to właśnie Unia Zachodnioeuropejska była pierwszą organizacją, z jaką Polska próbowała nawiązać współpracę w dziedzinie bezpieczeństwa i obrony. Minister spraw zagranicznych RP Krzysztof Skubiszewski gościł i negocjował w instytucjach UZE, warunki ewentualnego przystąpienia Polski do Zmodyfikowanego Traktatu Brukselskiego z 1954 r. Francja obawiała się zbyt szybkiego włączenia państw Europy Środkowej do NATO i UZE, uważając, że to wzmocni

rolę Stanów Zjednoczonych w systemie bezpieczeństwa europejskiego (Parzymies, 2001, s. 351).

W styczniu 1994 r. na szczycie w Brukseli podjęto decyzję o powołaniu, w ramach NATO, politycznej formuły współpracy pod nazwą Partnerstwa dla Pokoju oraz rozwoju europejskiego filaru sojuszu, pod nazwą Europejska Tożsamość Bezpieczeństwa i Obrony. Na tym etapie polska dyplomacja nie wykazywała zainteresowania sprawami europejskiej autonomii strategicznej, skoncentrowana była na negocjacjach akcesyjnych do NATO. Jednakże warto zauważyć, że było to, poniekąd spowodowane preferencjami gremiów europejskich, oddających pierwszeństwo Sojuszowi Północnoatlantycznemu. Republika Czeska, Polska i Węgry uzyskały status członka stowarzyszonego UZE dopiero 23 marca 1999 roku, czyli po akcesji do NATO (Zięba, 2001, s. 227).

Amerykanie pogodzili się z namiastką europejskiej autonomii realizowanej w ramach ESDI i pod ich kontrolą. Jednakże, niechętnie odnieśli się do planów rozwoju samodzielnych zdolności wojskowych Unii Europejskiej, czyli rozwoju „europejskiej autonomii strategicznej”. Dała temu wyraz sekretarz stanu USA Madeleine Albright w swoim historycznym komentarzu do francusko-brytyjskiej deklaracji z Saint Malo, z grudnia 1998 r. Przestrzegała przed trzema tendencjami, które mogą zagrażać skuteczności Sojuszowi Północnoatlantycznemu, a szerzej – relacjom transatlantyckim; pierwsza tendencja to *decoupling*, czyli odcinanie europejskiego systemu obrony od NATO, drugie negatywne zjawisko wyraża *duplication*, czyli dublowanie struktur i zasobów sojuszu, trzecie słowo to *discrimination*, odnoszące się do tych europejskich członków NATO, którzy nie należą do Unii Europejskiej (Albright, 1998). Ta ostatnia przestroga zyskiwała poparcie nie tylko w Norwegii i Turcji, ale także w Danii, która nie chciała uczestniczyć w działalności wojskowej UE.

Stanowisko amerykańskiej dyplomacji było szczególnie życzliwie przyjęte w państwach, które po madryckim szczycie NATO, w lipcu 1998 r., miały zostać przyjęte do sojuszu, a perspektywa unijna jeszcze nie była pewna. Państwa kandydackie w pełni akceptowały doktrynę Albright. Należy przy tym stwierdzić, że „3 x non – D” pani sekretarz stanu odpowiadały założeniom brytyjskiej polityki bezpieczeństwa (Gradziuk, 2004). Formuła ta stała się programowym wyróżnikiem tzw. „atlantystów” i jeszcze wielokrotnie będzie przypomniana. Administracja prezydenta Clintona, a szczególnie amerykańskie środowisko wojskowe było nieufne wobec europejskich aspiracji w sferze polityki bezpieczeństwa i obrony (Biegaj, 2001, s. 80). Polska jako członek NATO i kandydat do UE popierała amerykańską politykę wobec EPBiO. W tej fazie przejściowej stanowisko Polski wobec programu rozwoju europejskich zdolności wojskowych można uznać za co najmniej powściągliwe, a niekiedy wręcz nieufne, (Zięba, 2010, s. 126). Znalazło ono wyraz w oficjalnych dokumentach, między innymi w *Strategii Bezpieczeństwa Rządu RP*, premiera Jerzego Buzka, z 4 stycznia 2000 r. Zapisano w niej, że: „Drugim filarem bezpieczeństwa Polski będzie system kształtujący się w stosunkach Unia Europejska/Unia Zachodnioeuropejska – NATO” (*Strategia*, 2015 s. 250). Również w wystąpieniach ministra spraw zagranicznych Władysława Bartoszewskiego można było znaleźć szereg warunków, jakie powinna spełnić Unia Europejska, ażeby Polska mogła opowiedzieć się za rozwojem europejskich zdolności wojskowych.

Kolejny rząd koalicyjny SLD–PSL nie zmienił radykalnie postawy wobec projektów budowy „europejskiej wspólnoty bezpieczeństwa”. Zajął zdecydowanie proamerykańskie stanowisko, udzielając poparcia interwencji USA w Iraku. Dodatkowo, europejscy sojusznicy mieli pretensje do polskich polityków za wybór amerykańskiego samolotu wielozadaniowego F-16 na wyposażenie polskiego lotnictwa. Jednakże, w miarę, jak postępował proces normalizacji stosunków transatlantyckich, również strona polska zdecydowanie przychylniej wypowiadała się na temat doskonalenia zdolności wojskowych UE. Rząd RP bez zastrzeżeń zaakceptował Strategię Bezpieczeństwa Unii Europejskiej, i co godne podkreślenia, wiele elementów tego dokumentu zostało wykorzystanych przy opracowaniu Strategii Bezpieczeństwa Rzeczypospolitej Polskiej (*Strategia*, 2015, s. 293).

Od jesieni 2005 r. przez dwa lata władzę w Polsce sprawowała koalicja trzech partii: Prawo i Sprawiedliwość–Samobrona–Liga Polskich Rodzin. Rząd koalicyjny w sposób niechętny odnosił się do wszelkich zmian o charakterze ponadnarodowym i starał się osłabić skutki reform zacieśniających integrację, broniąc atrybutów strategii międzyrządowej. Polska klasa polityczna z nieufnością traktowała niektóre zapisy Traktatu Konstytucyjnego i nie ukrywano zadowolenia, że został on odrzucony w referendum przeprowadzonym 29 maja 2005 r. we Francji, a kilka dni później w Holandii. Jednakże, wobec koncepcji wspólnego bezpieczeństwa i obrony UE nie było radykalnych protestów.

Na uwagę zasługuje fakt, iż w europejskiej debacie strategicznej, która toczyła się w latach 2005–2007, za utworzeniem wspólnej europejskiej armii wypowiadało się wielu czołowych polityków państw Trójkąta Weimarskiego. We Francji ekipa prezydenta Nicolasa Sarkozy’ego, na czele z samym prezydentem, w Niemczech kanclerz Angela Merkel, minister spraw zagranicznych Niemiec Frank-Walter Steimeier, w Polsce prezydent Lech Kaczyński i ówczesny premier Jarosław Kaczyński. Były to wypowiedzi o charakterze ogólnym, najczęściej nieoficjalnym. W stosunkach dwustronnych, należy też odnotować poprawę stosunków polsko-francuskich, zaostrzonych w okresie kryzysu irackiego. Dziesięć lat temu, pomimo różnicy stanowisk w kwestii ratyfikacji traktatu lizbońskiego, prezydenci Francji (Nicolas Sarkozy) oraz Polski – Lech Kaczyński potrafili się porozumieć i zawarli umowę dotyczącą polsko-francuskiego partnerstwa strategicznego. Dotyczyła ona m.in. kilku konkretnych obszarów współpracy w dziedzinie obronności.

Republika Francuska i Rzeczpospolita Polska postanowiły zintensyfikować dialog w zakresie bezpieczeństwa i wspólnie dążyć do wzmocnienia Europejskiej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony oraz prowadzić wspólną refleksję na temat transformacji Sojuszu Północnoatlantyckiego oraz wzmocnienia relacji Unia Europejska–Sojusz Północnoatlantycki. Zamierzano dążyć do zapewnienia interoperacyjności francuskich i polskich Sił Zbrojnych, a także współuczestniczyć w misjach międzynarodowych, takich jak w Czadzie, Kosowie czy Afganistanie. Ażeby to zrealizować, postanowiono usystematyzować dotychczasową współpracę w zakresie planowania, prowadzenia operacji i logistyki. Obie strony dużą wagę przywiązywały do rozwoju współpracy przemysłów obronnych w duchu solidarności europejskiej, zwłaszcza w odniesieniu do modernizacji Sił Zbrojnych. Zapowiedziano wspólne wykorzystanie europejskich narzędzi, takich jak Europejska Agencja Obrony.

W 2007 r. Prezydent Lech Kaczyński podpisał Strategię Bezpieczeństwa Narodowego, która była dokumentem znacznie obszerniejszym od strategii przyjętej przez poprzednika – Aleksandra Kwaśniewskiego. W kontekście integracji europejskiej podkreślono: „Członkostwo w Unii Europejskiej w istotnym stopniu determinuje podstawy bezpieczeństwa Polski”. Obszerny fragment poświęcono EPBiO: „Polska opowiada się za rozwojem Europejskiej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony. Wnieście znaczący wkład w rozwój wojskowych i cywilnych zdolności UE, w zakresie reagowania kryzysowego. Będzie stopniowo zwiększać zaangażowanie w tworzenie europejskich sił reagowania kryzysowego, także przez udział w tworzeniu grup bojowych”. W tym samym punkcie wyrażono zdecydowane poparcie dla rozwoju: „zinstytucjonalizowanej współpracy w sprawach bezpieczeństwa i obrony między NATO i UE, tak aby zapewnić komplementarność działań tych instytucji oraz maksymalną skuteczność wykorzystania pozostających w ich dyspozycji środków” (*Strategia*, 2015, s. 316–317).

W obozie rządzącym, w okresie *kohabitacji* toczyły się spory dotyczące priorytetów polityki zagranicznej. Platforma Obywatelska wskazywała na konieczność integracji Polski z wyłaniającym się euro-centrum pod przywództwem Niemiec, gdyż w przeciwnym razie grozi jej marginalizacja. Z kolei Prawo i Sprawiedliwość postulowało tworzenie alternatywnego centrum regionalnego, także z udziałem państw kandydujących i sąsiedzkich. Agnieszka Cianciara zwróciła uwagę, że dyskurs zagrożenia „dwoma prędkościami” wykorzystywany jest w polskiej debacie politycznej do legitymizowania jednej ze strategii; adaptacyjnej (przystąpienie do „centrum”) – Platforma Obywatelska, lub „rewizjonistycznej” (budowa alternatywnego „centrum”) – Prawo i Sprawiedliwość (Cianciara, 2014, s. 181–185).

Niektórzy analitycy uważają, że orientacja Prawa i Sprawiedliwości na czele z braćmi Kaczyńskimi usiłowała realizować neorealistyczną koncepcję bezpieczeństwa, podczas gdy orientacja związana z Platformą Obywatelską forsowała koncepcję neoliberalną (Paruch, 2016, s. 335–362). W praktyce w obszarze II filaru UE obie partie realizowały tę samą pragmatyczną linię postępowania. Porozumienie o partnerstwie strategicznym z Francją podpisał Prezydent RP Lech Kaczyński, a dwa lata później, skonkretyzował je Premier Rządu RP. 5 listopada 2009 r. doszło do oficjalnej wizyty Donalda Tuska w Paryżu i opublikowania wspólnego francusko-polskiego oświadczenia (Ciupiński 2013, s. 389). Niektóre komentarze do tego dokumentu były bardzo optymistyczne, aczkolwiek przesadzone, gdyż uznano, że spotkanie Tusk–Sarkozy może odegrać taką rolę jak szczyt w Saint Malo w grudniu 1998 r., ale warto zauważyć, że zostało ono życzliwie skomentowane w Brukseli.

Zgadzam się z poglądem Jacka Czaputowicza, wyrażonym już w 2005 r.: „Stanowisko Polski wobec dylematów związanych z kształtem unijnej polityki zagranicznej i dyplomacji jest pragmatyczne: nie dokonuje się jednoznacznego wyboru między rozwiązaniami międzynarodowymi i ponadnarodowymi” (Czaputowicz, 2005, s. 2). Uważam, że pragmatyczne podejście cechowało w jednakowym stopniu: SLD, PSL, PO oraz PiS. Różnice w wizjach programowych oraz spory wokół dwóch wersji traktatów nie zakłócały rzeczywistej, szeroko zakrojonej współpracy wojskowej, realizowanej wspólnie z innymi państwami europejskimi. Roman Kuźniar uznał tę współpracę za „jasny moment uczestnictwa Polski w Unii Europejskiej” w czasach rządów PiS–Samoobrona–LPR (Kuźniar, 2008, s. 237).

Większa samodzielność, autonomia, odrębność, niezależność? Relacje NATO–UE podlegały stopniowaniu, a w związku z tym starano się dobierać odpowiednich słów, wśród których niekiedy pojawiały się sformułowania NATO-bis, lub mini-NATO. We wszystkich polskich orientacjach politycznych pierwszeństwo przyznawano Sojuszowi Północnoatlantycznemu. Beata Przybylska-Meszner zauważyła, że EPBiO można potraktować jako młodszą siostrę starszego atlantyckiego brata, czyli NATO (Przybylska-Meszner, 2009, s. 27). Można przytoczyć wiele wypowiedzi potwierdzających takie porównanie. Wydaje się ono bardziej adekwatne niż „drugi filar”.

Od 2004 r. po przystąpieniu do UE, polscy żołnierze brali udział w najważniejszych operacjach wojskowych, a szczególnie w Bośni i Hercegowinie oraz w Republice Czadu i Środkowej Afryce. W okresie prezydentury Lecha Kaczyńskiego miało miejsce apogeum polskiego zaangażowania w misje wojskowe w ramach Europejskiej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony: 400 żołnierzy wypełniło misję w Republice Czadu, a 170 w Bośni i Hercegowinie (przed redukcją z 2007 r. było ich tam ponad 300). Niewątpliwie stosunkowo duży wkład operacyjny umocnił pozycję Polski w Unii Europejskiej, co można było zaobserwować szczególnie podczas prezydentury francuskiej w drugiej połowie 2008 r. Liczna grupa polskich obserwatorów wojskowych została włączona w skład misji skierowanej do Gruzji po rosyjskiej inwazji – EU MM – Georgia. W lipcu 2011 r. stanowisko szefa EUMM – Georgia objął polski generał i dyplomata Andrzej Tyszkiewicz. Polacy stanowili ok. 10% składu misji.

Wyszkolenie polskich żołnierzy i funkcjonariuszy cywilnych kierowanych do misji i operacji było dobrze oceniane, zarówno w instytucjach organizujących te przedsięwzięcia, jak też przez współuczestników z innych państw. W analizie przeprowadzonej na zlecenie Zgromadzenia Parlamentarnego UZE/UE oceniono, że poziom przygotowania polskich żołnierzy do operacji zewnętrznych oraz procedury ich obowiązujące w niczym nie odbiegają od europejskich standardów (Henderson, 2007, s. 5–6). Podkreślano dobre morale żołnierzy kierowanych do misji oraz gotowość Polaków na rozpatrzenie różnorodnych propozycji zaangażowania w ramach Unii Europejskiej.

Wspólna Polityka Bezpieczeństwa i Obrony jako priorytet Prezydencji Polski w Radzie

W 2007 roku, w Polsce nastąpiła zmiana koalicji rządowej. Na czele koalicyjnego rządu Platformy Obywatelskiej i Polskiego Stronnictwa Ludowego stanął Donald Tusk. W sferze polityki bezpieczeństwa i obrony UE politykę nowej koalicji można uznać za kontynuację poprzednich rządów. Także w relacjach dwustronnych nie doszło do radykalnych zmian. Nadal duże znaczenie nadawano współpracy Trójkąta Weimarskiego, szczególnie w etapie przygotowań do sprawowania przez Polskę przewodnictwa w Radzie. Wstępną listę priorytetów Prezydencji przyjęto w uchwale Rady Ministrów z 21 lipca 2010 r. (Szpak, 2011). Wspólna polityka Bezpieczeństwa i Obrony UE znalazła się na piątym miejscu listy priorytetów. Deklarowano chęć wzmocnienia relacji Unii Europejskiej z NATO oraz intensyfikację współpracy z partnerami spoza wschodniej granicy UE. W zakresie rozwoju zdolności obronnych Unii, zapowiedzia-

no podjęcie reformy struktur planistyczno-dowódczych, między innymi utworzenie stałego unijnego dowództwa operacji o charakterze cywilno-wojskowym.

Sojusznikami w realizacji tego ambitnego programu były rządy Francji i Niemiec. Dano temu wyraz we wspólnym liście ministrów obrony państw Trójkąta Weimarskiego. 13 listopada 2010 r. list skierowano do Wysokiej Przedstawiciel – Catherine Ashton podkreślając, że priorytetem polskiego przewodnictwa będzie wzmocnienie Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony (*List*, 2010).

List skierowano, chociaż w gronie partnerów były rozbieżności, co do niektórych punktów inicjatywy. Kontrowersje budził ulubiony projekt Francji „wojskowego dowództwa” umiejscowionego w strukturach Sekretariatu Generalnego Rady UE, będącego odpowiednikiem cywilnego dowództwa operacyjnego. Polacy i Niemcy opowiadali się raczej za połączoną strukturą cywilno-wojskową. Polska zachowywała powściągliwość i nie popierała nazbyt śmiałej koncepcji Francuzów utworzenia wojskowego *Centrum Operacyjnego* równoprawnego z CPCC – Biurem Planowania i Prowadzenia Działania Cywilnych (Jankowski, 2011, s. 131–138).

Dyskusje na ten temat toczyły się przez cały okres trwania Prezydencji. Po lipcowym posiedzeniu Rady ukształtował się tzw. *Klub Pięciu* (Weimar + 2) skupiający ministrów spraw zagranicznych; Polski – Radosława Sikorskiego, Niemiec – Guido Westerwelle, Francji – Alaina Juppé, Hiszpanii – Trinidad Jimenez i Włoch – Franco Frattiniego, którzy ponownie zwrócili się z listem do Catherine Ashton: „Po dyskusji na ostatniej Radzie ministrów spraw zagranicznych apelujemy do Pani o zbadanie wszystkich możliwych opcji instytucjonalnych i prawnych, w tym stałej współpracy strukturalnej, koniecznych do rozwoju wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony, szczególnie stałej zdolności planowania i dowodzenia” (*Pięć krajów*, 2017).

„Klub Pięciu” zaproponował też praktyczne kroki prowadzące do realizacji tego celu; usprawnić funkcjonowanie struktur cywilno-wojskowych i zapewnić synergię w działalności Służby Działania Zewnętrznych UE oraz Komisji Europejskiej; wykorzystać Grupy Bojowe UE jako siły odstrasżającej, której sama obecność np. na Bałkanach odgrywać może rolę stabilizacyjną; włączyć więcej państw i zintensyfikować współpracę w ramach europejskiego dowództwa transportu lotniczego (EATC) oraz przyspieszyć realizację projektu tankowania w powietrzu. Współpraca Klubu Pięciu była kontynuowana po zakończeniu prezydencji przez Polskę. Ministrowie spraw zagranicznych i obrony pięciu państw spotkali się w Paryżu 15 listopada 2011 r. Apelowali do innych państw członkowskich UE o przystąpienie do Inicjatywy Weimarskiej i wspieranie rozwoju WPBiO oraz poprawę efektywności działania UE w zakresie obronności. Ważnym elementem reformy była propozycja Polski w zakresie uczynienia Grup Bojowych bardziej funkcjonalnymi. Proponowano dostosowanie dowodzenia grup do możliwości ich poszerzenia o komponent morski i lotniczy. Sugerowano włączenie w skład Grupy Bojowej UE aspektów cywilnych. W założeniu, głównym zadaniem tego komponentu byłoby ratownictwo w przypadku katastrof naturalnych lub spowodowanych przez człowieka.

14 grudnia w Strasburgu odbyła się podsumowująca debata plenarna Parlamentu Europejskiego, w trakcie której o przebiegu i dokonaniach polskiej prezydencji wypowiedziano się z dużym uznaniem. Minister obrony Francji Le Drian uznał, że przewodnictwo Polski w Radzie UE przyczyniło się do wzmocnienia WPBiO i jako naj-

ważniejsze dokonania wskazał, uruchomienie Centrum operacyjnego w Brukseli oraz rewizję finansowania operacji wojskowych. Generalnie, można stwierdzić, że okres jednego półrocza nie mógł mieć charakteru przełomowego w rozwoju europejskiego systemu bezpieczeństwa i obrony i nikt tego od Polski nie oczekiwał. Z punktu widzenia autorytetu międzynarodowego i wizerunku Polski, to umocniła ona swoją opinię jako zwolennika rozwoju samodzielnych i skutecznych zdolności wojskowych Unii Europejskiej.

Warto odnotować fakt, że pod koniec 2011 r. minister spraw zagranicznych, Radosław Sikorski, włączył się w dyskusję na temat przyszłości Unii Europejskiej, zalecając reformy o charakterze federacyjnym, jako remedium na renacjonalizację polityk państw członkowskich oraz ich społeczeństw. Wskazał wiele przyczyn kryzysu, jaki przeżywa Unia, a wśród nich słabość wspólnej polityki zagranicznej i obrony: „Mamy rzekomo wspólną politykę zagraniczną, lecz jest ona pozbawiona realnych instrumentów władzy i często osłabiana przez państwa członkowskie, które załatwiają własne interesy”. To zdanie raczej nie budziło kontrowersji, gdyż jest to konstatacja, pod którą podpiszą się wszystkie polskie partie polityczne. Burzę wywołało wezwanie Niemiec do bardziej zdecydowanego przywództwa: „Zapewne jestem pierwszym w historii ministrem spraw zagranicznych Polski, który to powie: Mniej zaczynam obawiać się niemieckiej potęgi niż niemieckiej bezczynności. Niemcy stały się niezbędnym narodem Europy. Nie możecie sobie pozwolić na porażkę przywództwa. Nie możecie dominować, lecz macie przeprowadzić reformom. Jeżeli włączycie nas w proces podejmowania decyzji, możecie liczyć na wsparcie ze strony Polski” (Sikorski, 2011, s. 10). Dwa ośrodki władzy; kancelaria Prezydenta RP, jak też kancelaria Premiera Rządu unikały wypowiedzi na temat przesłania, które w Niemczech wywarło bardzo korzystne wrażenie. Wystąpienie zostało krytycznie przyjęte przez partie opozycyjne, szczególnie Prawo i Sprawiedliwość (Parzymies, 2015, s. 419). Współpraca Weimar plus została poniekąd sformalizowana podczas spotkania ministrów obrony w Paryżu 15 listopada 2012 r. (*Réunion*, 2012). Zakończyło się ono opublikowaniem wspólnej deklaracji. Było to dotychczas jedyne takie spotkanie i raczej nie ma szans na kontynuację kontaktów w tym formacie.

Pod koniec 2014 r. została opublikowana *Strategia Bezpieczeństwa Narodowego RP*, jako rezultat prac Rady Ministrów bazujących na rezultatach Strategicznego Przeglądu Bezpieczeństwa Narodowego RP (Kupiecki, 2015, s. 12). Podobnie, jak w kilku wcześniejszych dokumentach rządowych i prezydenckich, za podstawowego gwaranta bezpieczeństwa międzynarodowego został uznany Sojusz Północnoatlantycki. W odniesieniu do problemów bezpieczeństwa i obrony UE, tekst był bardziej lakoniczny, niż Strategia z 2007 r. Za jeden z trzech priorytetów polityki przyjęto: „wspieranie procesów służących wzmocnieniu zdolności NATO do kolektywnej obrony, rozwój Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony UE, umacnianie strategicznych partnerstw (w tym z USA) oraz strategicznych relacji w regionie” (*Strategia*, 2015, s. 527).

Rok później doszło do zmiany władz w Polsce; Prezydent Andrzej Duda wywodzi się z formacji Prawa i Sprawiedliwości, a także rząd sformowany przez tę partię, na czele którego stoi Premier, Beata Szydło, dysponuje w Sejmie RP bezwzględną większością głosów. Nastąpiły istotne przewartościowania spowodowane działaniami

władz, głównie w sferze zmian ustrojowych. Wielu polityków europejskich oraz instytucji, w tym Parlament UE i Komisja Europejska krytykuje te zmiany, zarzucając polskim władzom łamanie zasad praworządności oraz sprzeniewieranie się wartościom demokratycznym, na jakich zbudowana została Unia Europejska. Natomiast Prezydent, Rząd RP oraz większość parlamentarna odrzucają zarzuty i wyrażają oburzenie z powodu ingerencji w wewnętrzne sprawy Polski. Na spór o praworządność nakłada się problem odmowy przyjęcia przez Polskę uzgodnionej w 2015 r. liczby uchodźców z Bliskiego Wschodu. Ze strony polskich władz, wymaganie od nich przyjęcia uchodźców jest uznawane za nieuprawniony unijny dyktat. Z kolei, Bruksela traktuje odmowę jako uchylanie się od przyjętych zobowiązań i wszczęła w tej sprawie procedury prawne. Żadna ze stron nie jest skłonna do ustępstw, a w związku z tym spory nie zakończą się w ciągu najbliższych kilku lat.

Kilka dni po referendum w sprawie Brexitu został ogłoszony plan ministrów spraw zagranicznych Francji i Niemiec: Franka-Waltera Steinmeiera i Jeana-Marca Ayraulta pt. „Silna Europa w niebezpiecznym świecie”. Ministrowie z obu tych krajów przygotowali dziewięciostronicowy dokument, w którym zapowiadano zaawansowaną współpracę, dotychczas blokowaną przez Londyn: „Francja i Niemcy będą promować zintegrowaną politykę zagraniczną i bezpieczeństwa UE, skupiającą wszystkie narzędzia unijnej polityki – czytamy w dokumencie – UE powinna być w stanie planować i przeprowadzać skuteczniej operacje wojskowe i cywilne, przy wsparciu cywilno-wojskowego łańcucha dowodzenia” (*Niemcy*, 2016). Brytyjczycy dotychczas skutecznie przeciwstawiali się projektom takich struktur. Niezagrożone brytyjskim wetem, rządy Francji i Niemiec chciały stworzenia europejskiej straży granicznej i wspólnej polityki azylowej, postulowali wzmocnić wspólną politykę zagraniczną i bezpieczeństwa. Domagali się, by UE prowadziła zakrojone na szerszą skalę operacje wojskowe i w związku z tym wnioskowali zbudowanie europejskich sił reagowania i stałej europejskiej floty. Przypominali także o zobowiązaniu krajów do finansowania sił zbrojnych na poziomie 2 proc. PKB. Propozycje Steinmeiera i Ayraulta zostały doprecyzowane przez ministrów obrony obu państw we wrześniu 2016 roku i zyskały poparcie Włoch i Hiszpanii (Terlikowski, 2016). W ten sposób zaczęła się kształtować „grupa pionierów” PESCO. Na posiedzeniu ministrów spraw zagranicznych w Bratysławie, którym towarzyszyli również ministrowie obrony przyjęto założenia ogólne wzmocnienia WPBiO: „W obliczu trudnej sytuacji geopolitycznej wzmocnić unijną współpracę w zakresie bezpieczeństwa zewnętrznego i obrony” (*Deklaracja z Bratysławy*, 2016).

W marcu 2017 r. w kontekście obchodów sześćdziesiątej rocznicy podpisania traktatów rzymskich, przywódcy Francji, RFN, Włoch i Hiszpanii zadeklarowali chęć wprowadzenia mechanizmów stałej wzmocnionej współpracy strukturalnej, w sferze bezpieczeństwa i obrony. Są to cztery największe państwa UE (bez Wielkiej Brytanii) dysponujące największym potencjałem obronnym, można je określić mianem „czwórki strategicznej”. Dotychczas, Londyn blokował inicjatywy Francji i Niemiec zmierzające do wzmocnienia systemu obronnego UE. Jeszcze nie tak dawno, wydawało się naturalne włączenie do tego grona także Polski, a wówczas formuła *Weimar plus* reprezentowałaby ok. 80% potencjału obronnego UE i w perspektywie mogłaby się przekształcić w realny i znaczący sojusz polityczno-wojskowy wykorzystujący instru-

menty stałej współpracy strukturalnej, przewidzianej traktatem lizbońskim (art. 42). Dla pozostałych uczestników „strategicznej piątki”, Polska mogłaby być atrakcyjnym partnerem, gdyż dotychczasowy dorobek w realizowanych misjach EPBiO/WPBiO UE wystawia dobre świadectwo Siłom Zbrojnym RP. Także trzy odbyte dyżury bojowe w latach: 2010, 2013, 2016 stawiają Polskę w gronie liczących się partnerów wojskowych. Polska dysponuje już własnym dowództwem, przygotowanym do prowadzenia unijnych operacji reagowania kryzysowego. Funkcjonuje ono w Krakowie i swój pierwszy sprawdzian przeszło przy okazji dyżuru Wyszehradzkiej Grupy Bojowej UE w pierwszym półroczu 2016 r.

Rozważane są różne scenariusze dalszego rozwoju stałej współpracy strukturalnej w sferze bezpieczeństwa i obrony. Mało prawdopodobny jest rozwój wariantów skrajnych. Za takie można uznać zerwanie więzi transatlantyckich oraz powstanie „europejskiej unii obronnej”, a w konsekwencji utworzenie wspólnej armii. Taka idea pojawiała się od początku lat pięćdziesiątych i już wtedy okazała się iluzją. W marcu 2015 r. z taką propozycją wystąpił Przewodniczący Komisji Europejskiej – Jean Claude Juncker, ale ta propozycja nie znalazła zwolenników (Andersson, Biscop, Giegerich, Mölling, Tardy, 2017 s. 133–137). Żadne z państw członkowskich nie wypowiedziało się za realizacją takiej wizji. Z formalnego punktu widzenia, traktat lizboński stwarza taką możliwość. W art. 42, ust. 2 zapisano, że realizacja wspólnej polityki obrony, może doprowadzić do „wspólnej obrony”, z zastrzeżeniem; „jeżeli Rada Europejska, stanowiąc jednomyślnie, tak zdecyduje” (*Traktat Lizboński*, 2008). Mało prawdopodobna jest zgoda wszystkich przywódców państw członkowskich na tak radykalny krok.

Aktualnie w debacie strategicznej brane są pod uwagę trzy możliwości. Pierwszy wariant „Współpracy Obronnej i Bezpieczeństwa”, przewiduje, że UE będzie nadal uzupełnieniem narodowych wysiłków. Europejski Fundusz Obronny miałby wspierać rozwój określonych zdolności, ale większość zakupów oraz innych decyzji leżałaby w gestii państw członkowskich. Druga możliwość – „Współdzielenia Obrony i Bezpieczeństwa”, zakłada, iż państwa europejskie „połączą określone środki finansowe i operacyjne”, aby zwiększyć współpracę obronną. Rola UE miałaby zostać zwiększona szczególnie w obszarach walki z terroryzmem, bezpieczeństwem cybernetycznym, czy ochrony granic. Trzeci, i najbardziej ambitny scenariusz to „Wspólna Polityka Obrony i Bezpieczeństwa”. W tej sytuacji ochrona Europy miałaby się stać „wspólną odpowiedzialnością UE i NATO”. Unia miałaby, między innymi możliwość prowadzenia szerokiego spektrum operacji wojskowych, a wspólna obrona zostałaby oparta o artykuł 42 Traktatu o Unii Europejskiej.

9 czerwca na konferencji poświęconej bezpieczeństwu europejskiemu, J. C. Juncker apelował w Pradze o zdecydowanie w podjęciu współpracy w zakresie WPBiO. Sugerował między innymi dzielenie się odpowiedzialnością i suwerennością. Zastrzegął; współodpowiedzialność nie oznacza rezygnacji z suwerenności (Defence, 2017).

Na czerwcowym szczycie, Rada Europejska podjęła decyzję o uruchomieniu mechanizmów stałej współpracy strukturalnej (PESCO – *Permanent Structured Cooperation*). Rada zdecydowała, że PESCO ma być „inkluzyjne i ambitne”, czyli angażować we współpracę wiele państw, a jednocześnie przynosić wymierne rezultaty. W opinii analityka PISM, Marcina Terlikowskiego niektóre państwa nie zostaną zaproszone do nowej struktury. „Aby uniknąć wrażenia kolejnych podziałów w UE

(postulat Niemiec)” (Terlikowski, 2017). Tradycyjni oponenci wobec przyspieszonej „integracji obronnej” utracą możliwość blokowania jej pogłębienia i zachowają pełną suwerenność pozostając, przy sprawdzonej i mało wymagającej WPBiO UE. W strukturach PESCO będzie dominowała strategia integracyjna, czyli decyzje będą zapadały, po konsultacjach większością głosów, natomiast w ramach WPBiO UE będzie mieć zastosowanie, tradycyjna współpraca międzyrządowa, której procedury przewidują jednomyślność.

W listopadzie i grudniu 2017 r. 25 państw zgłosiło akces do PESCO i decyzją Rady określono zasady funkcjonowania stałej współpracy strukturalnej (Tomaszyk, 2017, s. 55). Polscy politycy zachowywali ostrożność i nie widzieli powodów do zbyt wielkiego zaangażowania w nowe formy współpracy. Szef polskiej dyplomacji Witold Waszczykowski wspólnie z ministrem obrony Antonim Macierewiczem złożyli wraz z notyfikacją list, w którym wskazali, że współpraca w ramach UE nie może dublować struktur NATO. Zwrócili uwagę, że aktywność, w ramach PESCO, musi również obejmować zagrożenia płynące ze wszystkich kierunków, także dla flanki wschodniej. Ponadto zaznaczono, że PESCO musi się przyczyniać do zrównoważonego rozwoju przemysłów obronnych wszystkich państw członkowskich (Bielecki, 2017). Spośród siedemnastu projektów zatwierdzonych przez Radę polscy politycy, początkowo wybrali tylko dwa:

- 1) Mobilność wojskowa (Military Mobility), Jest to najbardziej popularny projekt, mający fundamentalne znaczenie z punktu widzenia skutecznej obrony sojuszniczej (Wspólny 2017) . Przystąpiły wszystkie państwa uczestniczące w PESCO, oprócz Irlandii. Będą one działać pod przewodnictwem Holandii. Projekt ma na celu ułatwienie przemieszczania wojsk przez granice między państwami członkowskimi. Oczekuje się, że jego realizacja doprowadzi do zniesienia barier, które utrudniają przerzut żołnierzy, broni oraz sprzętu wojskowego.
- 2) ESSOR (European Secure Software defined Radio). Z kolei, ten projekt stanowi, poniekąd materializację postulatu zgłoszonego przy okazji notyfikacji PESCO, a dotyczącego równoprawnego traktowania małych i średnich przedsiębiorstw wobec dużych koncernów zbrojeniowych. W program ten jest zaangażowana spółka „Radmor”. W marcu 2018 r., po spotkaniu unijnych ministrów obrony, MON poinformowało, że Polska zadeklarowała gotowość do udziału w sześciu kolejnych projektach. Są to:
 - Europejska sieć centrów logistycznych i wsparcia dla operacji,
 - Morskie bezałogowe środki przeciwminowe,
 - Nadzór i ochrona wód portowych i przybrzeżnych,
 - Zespoły szybkiego reagowania na zagrożenia cybernetyczne i wzajemnej pomocy w zakresie bezpieczeństwa cybernetycznego,
 - Europejskie systemy wsparcia artyleryjskiego,
 - Platforma wymiany informacji na temat zagrożeń dla infrastruktury cybernetycznej i reagowania na incydenty cybernetyczne (Kaleta, 2017).

W tym roku mija ćwierć wieku od chwili opublikowania oficjalnych dokumentów deklarujących dążenie III Rzeczypospolitej do włączenia jej w europejskie struktury bezpieczeństwa. W pierwszej połowie lat dziewięćdziesiątych Polska była w sytuacji trudnej, po odzyskaniu niepodległości musieliśmy sobie zapewnić bezpieczeństwo

w środowisku niestabilnym i dosyć nieufnym, byliśmy skazani na program minimum, zwany „samowystarczalnością obronną”, która w rzeczywistości była iluzją. Integracja z Europą Zachodnią była oceniana jako ogromna szansa, zarówno dla dalszego rozwoju, zagwarantowania niepodległości i zapewnienia bezpieczeństwa. Były to zagadnienia podstawowe i nadal nimi pozostają. Minione dwadzieścia pięć lat przyniosło wiele sukcesów, ale też popełniono liczne błędy, jednakże bilans ogólny pozostaje korzystny. Taka jest generalna ocena środowisk naukowych, politycznych i większości społeczeństwa polskiego. Uczestniczyliśmy w europejskim projekcie rozwoju europejskiej autonomii strategicznej, na warunkach określanych przez konstytucyjne władze III Rzeczypospolitej. Nikt w Unii Europejskiej nas do tego nie nakłaniał, ani do aktywności nie zmuszał. Nawet najbardziej eurosceptyczni eksperci przyznawali, że w sferze bezpieczeństwa i obrony zachowywaliśmy pełną suwerenność.

W Polsce nie ma sygnałów, z kręgów rządowych dyplomatycznych oraz wojskowych wskazujących na to żeby Polska miała brać udział w kształtowaniu, czy też wzmacnianiu instytucji zajmujących się bezpieczeństwem zewnętrznym, a szczególnie ewentualnej obrony w ramach Unii Europejskiej. Trzeba zaznaczyć, że są to obszary z zakresu współpracy międzyrządowej, zarezerwowane dla suwerennej decyzji poszczególnych państw. Nikt nie ma prawa państwom członkowskim niczego narzucać. Od polskiego rządu nie będzie wymagane uczestnictwo w reformach instytucji odpowiedzialnych za WPBiO. Znana jest sytuacja Danii, która w kolejnych traktatach zapisała *separatum* wobec tej sfery aktywności. Niektórzy duńscy politycy uważają, że to osłabiło i skomplikowało międzynarodową pozycję tego państwa. Przypomnę także tzw. protokół irlandzki dołączony do TL, w którym zastrzeżono szereg spraw do kompetencji irlandzkiego rządu. Było to związane z porażką pierwszego referendum ratyfikacyjnego i dosyć intensywną propagandą eurosceptyków przeciwnych ratyfikacji, także w kontekście polityki bezpieczeństwa i obrony.

W przypadku Polski w sprawie WPBiO nie trzeba rewizji traktatów, ani dodatkowych protokołów. Nikt nas do działań wojskowych, czy też reagowania kryzysowego zmuszać nie będzie. W Ministerstwie Obrony Narodowej przygotowano i rozpowszechniono Koncepcję Obronności Rzeczypospolitej Polskiej, która określiła założenia polityki i strategii do 2032 r. Stosunek do Unii przedstawiono w sposób zwięzły, nie odnosząc się do Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony: „Niemal pewne jest, iż do 2032 roku będzie ona (UE – AC) podlegać głębokim przeobrażeniom strukturalnym, wynikającym z tworzenia mechanizmów reagowania na kryzysy ekonomiczne, stabilizacji strefy euro, a także rozstrzygnięcia dylematów związanych ze stopniem wzajemnej integracji. Jednym z jej aspektów pozostaną kwestie bezpieczeństwa. Działania w tej kwestii powinny wzbogacać operacje NATO, a nie stanowić dla nich konkurencję” (*Koncepcja*, 2017, s. 43).

Polska ma potencjał, ażeby dołączyć do „awangardy europejskiej obrony”, inaczej mówiąc znaleźć się w grupie „pierwszej prędkości WPBiO”. Posiadanie zdolności operacyjnych i dowódczych stwarza możliwość sformowania przez Polskę „narodowej grupy bojowej”. W 2004 r. tylko cztery państwa członkowskie zadeklarowały chęć oddania do dyspozycji UE takich jednostek, o liczebności ok. 1500 żołnierzy. Były to: Francja, Hiszpania, Włochy oraz Wielka Brytania. Po odejściu z Unii Wielkiej Brytanii, właśnie grupa bojowa z Polski może zająć miejsce grupy brytyjskiej, chociażby

w harmonogramie dyżurów. Sformowanie takiej jednostki nie sprawiłoby zbyt wielkich trudności, ponieważ już trzykrotnie Polska była państwem ramowym w trzech GB UE, zapewniając dowodzenie i co najmniej 50% składu osobowego, każdej z tych jednostek. Specjalnością „polskiej GB UE” powinno być zabezpieczenie wschodniej flanki. Kilka lat temu, jedną z polskich propozycji było rozszerzenie Wyszehradzkiej Grupy Bojowej o Ukrainę. Poczyniono wstępne ustalenia, których jednak nie zrealizowano, z powodu rosyjskiej inwazji na Krymie w 2014 r. Ukraina nadal jest zainteresowana uczestnictwem we Wspólnej Polityce Bezpieczeństwa i Obrony UE i pomimo konfliktu z Rosją w drugiej połowie 2014 r. uczestniczyła w dyżurze Grupy Bojowej pod przewodnictwem Grecji.

Inicjatywa utworzenia „wschodniej GB UE” sprzyjałaby poprawie relacji w ramach Trójkąta Weimarskiego, a przy tym nie narażałaby Rządu RP na potencjalne ograniczenie suwerenności, co jest obecnie kwestią bardzo wrażliwą. Polska grupa bojowa prawdopodobnie spotkałaby się z zainteresowaniem partnerów z państw skandynawskich i mogłaby współdziałać z „nordycką GB UE”, która należy do najliczniejszych oraz znakomicie wyszkolonych i dobrze wyposażonych grup bojowych. Być może, z powodu wzajemnego niezrozumienia ta współpraca zastygła w impasie. Ale bywały już okresy napiętych stosunków między Warszawą a Brukselą, np. w 2003 i 2007 roku. Wówczas te kwestie sporne udało się przewyciężyć.

Bibliografia

- Andersson J. J., Biscop S., Giegerich B., Mölling Ch., Tardy T. (2017), *Envisioning European Defence: Five Futures*, „Chaillot Paper”, nr 137, Paris.
- Biała księga w sprawie przyszłości Europy, *Refleksje i scenariusze dla UE-27 do 2025 r.* (2017), Bruksela.
- Biegaj A. (2001), *Stanowisko Stanów Zjednoczonych wobec Wspólnej Europejskiej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony*, „Sprawy Międzynarodowe”, nr 1.
- Bielecki T. (2017), *Nieufna Polska podpisuje się pod PESCO*, Bruksela, 14 listopada, <http://wyborcza.pl/7,75968,22641140>.
- Cianciara A. K. (2014), *Differentiated Integration and the Future of Europe. Debate in Poland*, „Yearbook of Polish European Studies”, nr 17.
- Ciupiński A. (2013), *Wspólna Polityka Bezpieczeństwa i Obrony Unii Europejskiej. Geneza. Rozwój. Funkcjonowanie*, Warszawa.
- Czaputowicz J. (2005), *Polityka zagraniczna i dyplomacja Unii Europejskiej a Traktat Konstytucyjny*, Centrum Stosunków Międzynarodowych, „Raporty i Analizy”, nr 4.
- Defence and Security Conference (2017), *European Vision. European Responsibility*, Prague.
- Deklaracja z Bratysławy* (2016), Bratysława.
- Eisler J. (2001), *Ewolucja sytuacji politycznej w Polsce w latach 1989–2000*, w: *Polska polityka bezpieczeństwa 1989–2000*, red. R. Kuźniar, Warszawa.
- Gros-Verheyde N. (2009), *Un engagement franco-polonais sur la future PESDC*, <http://bruxelles2.over-blog.com/article-defense-une-presidence-polonaise-tres-fran-aise-38959863.htm>, 14.06.2017.
- Henderson M. D. (2007), *Les forces terrestres européennes dans les opérations extérieures: personnels et financement. Contributions allemande et polonaise*, Assemblée de l'Union de l'Europe occidentale. Assemblée interparlementaire européenne de sécurité et de défense, Paris.

- http://www.msz.gov.pl/pl/aktualnosci/wiadomosci/w_paryżu_rozmowy_grupy_panstw_weimar_o_polityce_bezpieczenstwa?printMode=true, 10.06.2017.
- Jankowski D. (2011), *Weimarski trójkąt bezpieczeństwa*, „Bezpieczeństwo Narodowe”, nr 1/17.
- Kaleta W. (2018), *Polska w 9 programach PESCO. Szansa na wielomilionowe dotacje dla firm z Europejskiego Funduszu Obronnego*, https://www.wnp.pl/przemysl-obronny,326732_1_0_3.html.
- Koncepcja obronności Rzeczypospolitej Polskiej* (2017), Ministerstwo Obrony Narodowej, Warszawa.
- Kupiecki R. (2015), *Strategia Bezpieczeństwa Narodowego RP 2014, jako instrument polityki państwa. Uwarunkowania zewnętrzne i aspekty procesowe*, „Bezpieczeństwo Narodowe”, nr 1.
- Kuźniar R. (2008), *Droga do wolności. Polityka zagraniczna III Rzeczypospolitej*, Warszawa.
- Kuźniar R. (red.) (2001), *Polska polityka bezpieczeństwa 1989–2000*, Warszawa.
- Kuźniar R., Szczepanik K. (red.) (2002), *Polityka zagraniczna RP 1989–2002*, Warszawa.
- List ministrów spraw zagranicznych i obrony Polski, Niemiec i Francji do szefowej unijnej dyplomacji Catherine Ashton ws. polityki bezpieczeństwa i obrony UE*, 13 listopada 2010 r., Kancelaria Senatu RP, Sprawozdanie nr 94.
- Niemcy* (2017), <http://www.polskieradio.pl/78/1227/Artykul/1636436,Niemcy-i-Francja-w-odpowiedzi-na-Brexit-silna-Europa-w-niepewnym-swiecie>, 10.06.2017.
- Paruch W. (2016), *Dwie koncepcje bezpieczeństwa – neorealistyczne refleksje o narodowych strategiach bezpieczeństwa państwa (2007 i 2014)*, w: *Bezpieczeństwo Europy – bezpieczeństwo Polski*, t. 1, red. E. Maj, W. Sokół, K. Mazurek, A. Szwed-Walczak, Wyd. UMCS, Lublin.
- Parzymies S. (2015), *Stan debaty na temat federalnego kształtu Unii Europejskiej*, w: *Bezpieczeństwo międzynarodowe. Polska – Europa – Świat*, red. J. Zajac, A. Włodkowska-Bagan, M. Kaczmarek, Warszawa, s. 410–424.
- Pięć krajów, w tym Polska, apeluje o stałe dowództwo operacyjne UE*, http://wiadomosci.gazeta.pl/wiadomosci/1,114873,10240731,Piec_krajow_w_tym_Polska_apeluje_o_stale_dowodztwo.html, 10.06.2017.
- Przybylska-Meszner B. (2009), *Operacje w obszarze Europejskiej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony – uwarunkowania i perspektywy rozwoju*, „Środkowoeuropejskie Studia Polityczne”, nr 1–2, s. 7–36.
- Réunion des ministres des Affaires étrangères et des ministres de la Défense D'Allemagne, d'Espagne, de France, d'Italie et de Pologne* (2012), Paris.
- Strategia bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej. Pierwsze 25 lat* (2015), red. R. Kupiecki, Warszawa.
- Szpak K. (2011), *Priorytety polskiej Prezydencji*, „Monitor polskiej Prezydencji”, Kraków.
- Terlikowski M. (2016), *Polityka obronna w UE – bezpieczeństwo wielu prędkości?*, „Biuletyn PISM”, nr 76 (1426), 10 listopada.
- Terlikowski M. (2017), „Komentarze PISM” nr 31.
- Tomaszyk M. (red.) (2017), *Polityczno-społeczne i ekonomiczne zmiany w świetle Globalnej strategii na rzecz polityki zagranicznej i bezpieczeństwa Unii Europejskiej*, Wydawnictwo Naukowe WNPiD UAM, Poznań.
- Traktat Lizboński* (2008), *Wersje skonsolidowane Traktatu o Unii Europejskiej i Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej oraz Karta praw podstawowych Unii Europejskiej*, Bruksela.
- Wspólny (2017) komunikat do Parlamentu Europejskiego i Rady, *Poprawa mobilności wojskowej w Unii Europejskiej*, Bruksela.
- Zięba R. (2001), *Instytucjonalizacja bezpieczeństwa europejskiego. Koncepcje – struktury – funkcjonowanie*, Warszawa.
- Zięba R. (2010), *Główne kierunki polityki zagranicznej Polski po zimnej wojnie*, Warszawa.

Streszczenie

Artykuł dotyczy ewolucji stanowiska rządów Polski wobec kolejnych etapów rozwoju europejskiej autonomii strategicznej (Europejska Tożsamości Bezpieczeństwa i Obrony), Europejskiej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony oraz Wspólna Europejska Polityka Bezpieczeństwa i Obrony Unii Europejskiej). Wyodrębnione zostały dwa etapy polskiej Polityki; przed akcesją do UE oraz udział Polski w ESDP/WPBiO, po przystąpieniu do UE. Podczas sprawowania przez Polskę Prezydencji w Radzie, jednym z priorytetów było doskonalenie zdolności wojskowych i systemu reagowania kryzysowego. Scharakteryzowano oficjalne stanowisko władz polskich wobec integracji systemu bezpieczeństwa UE wyrażone w dokumentach strategicznych. Ostatni taki dokument został opublikowany w maju 2017 r. w Ministerstwie Obrony Narodowej. Zwrócono uwagę na sytuacje kryzysowe w problemach dotyczących integracji europejskiej oraz na brak zainteresowania aktualnych władz politycznych Polski udziałem w reformowaniu systemu bezpieczeństwa UE.

Słowa kluczowe: Polska, UE, integracja polityczna i wojskowa

Poland's position on development of The European Union's security and defense policy

Summary

The article is focusing on the evolution of Polish approach towards the development of the European strategic autonomy in the European military integration (European Security and Defense Identity), the European Security and Defense Policy and the Common European Security and Defense Policy after joining the EU. During Poland's Presidency, one of the priorities was to improve military capabilities and crisis management systems. The article characterizes an official position of the Polish authorities in the process of EU integration security system. The last strategic document has been published in May 2017 by the Ministry of National Defense. There have been identified two stages: prior to accession to the EU and Poland's participation in the ESDP/CSDP EU since 2004. Special attention was paid to the lack of interest of the current Polish political authorities in reforming the EU security system.

Key words: Poland, EU, political and military integration

ADAM BARABASZ

Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu
ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-1964-6752>

DOI : 10.14746/rie.2018.12.26

The Polish People's Republic in the context of elections to the European Parliament of the European Community (1979)

In the late 1970s, the EEC witnessed the first direct elections to the European Parliament of the European Community. These elections confirmed the expansion of the political integration process of the EEC and heralded the strengthening of the European Parliament's competencies among the bodies of this grouping. The Polish People's Republic party-and-state leadership watchfully followed the debate preceding the elections in the member states, and broadly commented the debate's outcomes in the press, literature, and academic analyses. Poland was concerned with the strengthening of the European Parliament, as it was a transnational institution which was not fully understood by the politicians of the Polish People's Republic. In Poland, this institution and its activity was looked upon both from the perspective of relationships between members of the organization, and of relations between communist and capitalist countries.

The first general, direct elections to the European Parliament, which took place in 1979 in nine EEC countries, aroused concern, and, as a result, a great deal of interest in Poland. In particular, they were given a lot of coverage in the Polish press ("Trybuna Ludu," "Życie Warszawy," "Polityka," "Kultura") and in academic periodicals ("Sprawy Międzynarodowe," "Przegląd Zachodni," "Kapitalizm"). The activities of the European Parliament, and specifically of the Committee on Political Affairs forming a separate part thereof, were also of interest to the Ministry of the Interior of the Polish People's Republic.¹

¹ In July 1984, in the Ministry of the Interior of the Polish People's Republic, a confidential document was drawn up on the activities of the European Parliament's Committee on Political Affairs as a target of intelligence operations. In a confidential memo, it was suggested that, due to the growing importance of the European Parliament in EEC structures, special attention should be paid to the Committee on Political Affairs of this body, since it made decisions on important political matters covering such topics as foreign policy, including towards communist countries, and security issues. Additionally, the Committee had working ties to key EEC institutions: the Commission of the European Community, and the Council of the European Community. It was also stressed that infiltration of a target such the Committee on Political Affairs of the European Parliament of the European Community and obtaining information, including confidential information exchanged between Community institutions, would not only make it possible to anticipate the proceedings of the Common Market, but also discredit some decisions taken in the EEC and prevent the future creation of the European Union as announced by European Community member states. The document also points out that in order to achieve this goal it is necessary to win over agents from among EEC member states to work for the Polish People's Republic. The document suggested that agents should be sought among candidates for the European Parliament, before they take up their positions in the European

The Ministry of the Interior was concerned not only about the growing political importance of the European Parliament, but also an entrenchment of the transnational factor within the European Community. According to the Ministry's analysts, special attention should be given to the Committee on Political Affairs of the European Parliament.² The Ministry of the Interior also recommended looking closely at the EEC's committee on security, in particular the counterintelligence unit combating the activities of the intelligence services of the communist countries. According to the Ministry, it was this very unit that had recently focused on preventing the leak of secret information covering matters of free trade, political cooperation, and relationships with third countries, including the communist bloc. As the document stressed, the administration of the Common Market states did not attach much importance to security measures when dealing with secret and confidential materials, therefore the established counterintelligence unit referred to a confidentiality order on contacts between all EEC officials and representatives of communist countries, and issued some recommendations. The order came down to the following measures:

- a) "every EEC staff member must obtain permission of his or her superior and head of the department (general manager) and the Directorate-General (external affairs) to talk to a representative of a communist country,
- b) any meeting should result in a memo in triplicate describing the content and nature of the conversation. Individual counterparts of the memo are for the Directorate-General and the Security Service of the EEC,
- c) all EEC staff members must hand over to their superiors all gifts received from representatives of communist countries,
- d) no EEC staff member is allowed to remove any EEC documents from the office,
- e) all EEC staff members must notify their superiors if they are entering into a marriage with a citizen of a non-member state."³

On the other hand, analyses made by Polish diplomats and publicists emphasized that attention should be focused on the irreparable costs of the progressing unification of the European Community and the related loss of sovereignty of individual member states. Transnationality was understood unambiguously.⁴

Parliament. See AIPN, BU 02346/4, *Komisja Polityczna Parlamentu Europejskiego jako obiektu penetracji (przenikania) wywiadowczej* [European Parliament Committee on Political Affairs as an object for intelligence penetration (infiltration)], pp. 1–5.

² Archives of the Institute of National Remembrance (hereinafter A IPN), Ministry of the Interior Files Set (1954–1990), reference IPN BU 02147/24, file: *Niektóre problemy wewnętrznej i zagranicznej polityki EWG w aspekcie informacyjnego i operacyjnego zainteresowania wywiadu PRL (tajne)* [Some problems of internal and external EEC policy in the context of the informational and operational interests of Polish People's Republic's intelligence services (confidential)], Ministry of the Interior, Annex: "Parlament Europejski i Trybunał Sprawiedliwości oraz inne organy doradcze EWG" [European Parliament and the Court of Justice and other EEC advisory bodies], 17th Information Section, Warsaw 1978.

³ Ibid.

⁴ Hubert Kozłowski, a permanent commentator of international affairs at the weekly "Rzeczywistość," in one of his articles published in 1984 quoted Simone Veil, a French candidate to the European Parliament representing the Gaullists-Giscardists (chairperson of the European Parliament in 1979–1982), from an interview with the *Die Welt* weekly of February 28, 1984: "I became a European. Being a European means representing to an equal extent the interests of the German

At that time, many documents published by the Ministry of the Interior of the Polish People's Republic stressed the need for the intelligence services to infiltrate the European Parliament.⁵ It was treated as a significant institution whose representatives maintained contacts with other officers within the EEC structures. Many of them later became Members of the European Parliament, and some, having completed work at the EP, returned to their native countries to hold high governmental positions. Some of these people held dual national and transnational mandates. The Ministry of the Interior counted on winning over such influential agents from these countries. It was assumed that with the increasing competencies of the EP they would be able to influence the course of events within the Community. It was hoped that the recruited members of the parliamentary groups in the EP, such as those of the communist faction, in accordance with the voting procedure, would lead to the dissolution of the Commission of the European Community and thus shake the public opinion in the EEC, demonstrate the fragility of the Community institutions and would ultimately lead to a crisis in the EEC.

The documents also underlined that, not only had the EP's competencies increased, but so had its importance, which had recently been confirmed by the acceptance by the Council of Ministers of the EC of more than two-thirds of the amendments proposed by the EP. These amendments were not tabled by members of the general public, but rather by scientists, lawyers, and experts in various fields who sat in the units created by the EP (Committee on Political Affairs, Economic Committee, Monetary Committee, Energy Committee) and had access to confidential information which could not be published,⁶ and the expertise desired by the authorities of the Polish People's Republic. The winning over of such valuable people from the EEC by the intelligence services could have had a positive impact on the maneuvering of the government of the Polish People's Republic. Taking such reasoning into account, along with the fact that, due to the Single European Act being prepared by Genscher and Colombo, the significance of the European Parliament was set to increase even more, the document postulated increasing intelligence interest in this institution.

As the date of the elections to the European Parliament approached, more and more information appeared in the Polish press on this institution and its competencies in the structure of Community bodies.

By early 1979, Wojciech Sadurski, a columnist at the "Polityka" weekly, when announcing the upcoming elections to the European Parliament in June of that year, posed several questions that were important from the point of view of the Polish People's Republic: will the European Parliament elected by direct general elections seek to extend its powers, and will it want to make its position similar to that of national

and French nations." In the opinion of Kozłowski, Veil's statement means that the pro-western Europeanism is a resignation of own national interests to the benefit of the interests of Greater German imperialism, while the European institutions (European Parliament) are to be used for this purpose in an anti-Polish spirit.

⁵ A IPN BU 02346/4, *Teczka dokumentacji obiektowej – Parlament Europejski* [Object documentation file – European Parliament], confidential document of April 11, 1983.

⁶ *Ibid.*

parliaments, i.e. become a legislative body for all nine countries?⁷ He also pondered the impact of the elections on the general European situation and, above all, on Poland. Answering these questions, the author pointed out that Poland was already feeling the effects of the process of economic integration, as this process entailed the application of protectionist measures against Poland and other communist countries. Sadurski predicted that the progressive political integration within the European Community, reflected, *inter alia*, in the elections to the European Parliament, would introduce an even greater division in Europe, as the EEC would separate itself from the rest of Europe.

Evaluating the landmark first elections to the European Parliament of the EEC, Polish journalists and scholars appreciated the progress on the path of political integration of the 'nine'. In their publications, they even stressed that the elections would leave the Community stronger, more ready for change, and capable of welcoming new members to the organization. Moreover, as they argued, the Community would become an even bigger and more consolidated economic and political organism, with which the communist states, including Poland, would have to compete effectively.

At the same time, they mentioned that the process of the deepening political integration caused many disputes within the EEC, since, until that time, the member states had been driven by national interest, rather than by transnational cooperation. Polish journalists particularly strongly stressed public disapproval within the Community member states regarding the elections to the European Parliament. Polish academic and press publications suggested that Europeans did not understand the difference between national parliaments and a Community body. Interestingly, even the leading politicians of EEC member states were unable to accurately define the competencies of the European Parliament elected in 1979, which was also pointed out in Polish publications.

Even before the June elections to the European Parliament, the Polish press reported on the pessimistic mood among Danes and the growing number of opponents of their country's presence in the European Community. As Rudolf Hoffman wrote in "Życie Warszawy" in the article *Danish Fears and Protests*: "after Denmark's 7-year long history in the Common Market, only 55% of Danes are in favor of remaining in the EEC, while 45% are against it."⁸ The author argued that the Danes' somber mood was the result of rising inflation, unemployment, uncompetitive industry of Denmark in comparison with the Federal Republic of Germany, France, and the Netherlands, and a deficit in the balance of payments to foreign countries. Further in the article, the journalist stressed that it was not surprising that, in the present situation, as many as five of the fifteen deputies running for the EEC parliament might be opposed to membership of this institution. It was them who reportedly claimed on the forum of the European Parliament that there was a growing opposition to the European Community in Denmark. He also pointed out that some EEC countries, such as Germany, had already undertaken the mission of convincing Danes that they had chosen the right path when

⁷ W. Sadurski, *Nowy, stary parlament* [New, old parliament], "Polityka," January 20, 1979, p. 11.

⁸ R. Hoffman, *Przed wyborami do Parlamentu EWG. Duńskie obawy i protesty* [Before the EEC parliamentary elections. Danish concerns and protests], "Życie Warszawy" of 6 June 1979, p. 4.

they joined the EEC in October 1972.⁹ In April 1972, Willy Brandt, the Chairman of the SPD, supported the Danes in their Scandinavian mission in the EEC and stressed the necessity of Denmark's accession to the European Community.

On the other hand, Leszek Kołodziejczyk, in an article in "Polityka" entitled *The French and the Community*, analyzing the pre-election mood in France, stressed that the average French citizen was confused about the upcoming elections to the European Parliament; moreover, they were of less interest to him than the elections to any national bodies.¹⁰ Later in the long article, the journalist stressed that pre-election polls indicated that, in Strasbourg, the majority of the 81 deputies would be supporters of the European integration processes (with Simone Veil heading the pro-presidential UDF, alongside the socialists, headed by François Mitterrand).

On the other hand, in "Trybuna Ludu," Zbigniew Leśnikowski drew attention to a significant problem related to the elections, namely the inclusion of West Berlin.¹¹ It should be mentioned here that, in accordance with the law on the election of German MPs to the European Parliament, it was envisaged that three parliamentarians from West Berlin would participate in the work of the future European Parliament as members of the Federal Republic of Germany. The journalist criticized this situation. Referring to an article published in the Soviet "Pravda," he emphasized that these actions were contrary to the agreement on the special status of West Berlin. According to Leśnikowski, the inclusion of West Berlin in the elections would lead to the extension of EEC competency over West Berlin and, in addition, to the violation of the Helsinki Agreements. In the 1970s, when the significance of the Federal Republic of Germany in the integration structures of the EEC significantly increased, the party-and-state leaders in Poland suggested that the EEC member states, and Germany in particular, driven by different motives, insisted on the possibility of peaceful modifications of the borders,¹² which defied the foreign policy priorities of the Polish People's Republic.

Zenon Nowak, Ambassador of the Polish People's Republic to the USSR, also expressed his fear regarding the inclusion of West Berlin in the European Parliament. In a confidential cryptogram sent to the then Deputy Minister of Foreign Affairs of the Polish People's Republic, Józef Czyrek, the diplomat pointed out that the accession of West Berlin to the European Parliament basically had one goal: to merge West Berlin with the Federal Republic of Germany, which would *de facto* lead to the latter representing the former.¹³

⁹ In October 1972 a referendum was held in Denmark, as a result of which 63% of the population voted in favor of the accession to the EEC and 37% against.

¹⁰ L. Kołodziejczyk, *Francuzi i Wspólnota* [The French and the Community], "Polityka," June 9, 1979, p. 11.

¹¹ Z. Leśnikowski, *Berlin Zachodni w wyborach zachodnioeuropejskiego zgromadzenia* [West Berlin and the European Elections], "Trybuna Ludu" of June 8, 1979, p. 2.

¹² AAN, 1354 Central Committee of the Polish United Workers' Party, ref. XI/147, Office of the Secretariat, *Information of the Politburo about the international situation and foreign policy at the 17th Plenary Session of the Central Committee of the Polish United Workers' Party of May 12, 1975*.

¹³ Nowak to Czyrek, Moscow-based ambassador's confidential cryptogram: "Soviet comments on West Berlin," November 18, 1976, in: *Polskie Dokumenty Dyplomatyczne*, ed. P. Długołęcki, PISM, Warszawa 2008, p. 820.

On the day of the initiation of the three-day elections to the European Parliament, Zdzisław Kamiński, another well-known publicist from “*Życie Warszawy*,” listed the rights of the newly elected Members of the European Parliament, to demonstrate how minimal these rights were.¹⁴ In the assessment of the competencies of the European Parliament, he pointed out that this body had little power to exercise parliamentary control over the EEC governing body: “MPs discuss only the annual reports submitted to them by this body, and pass certain recommendations concerning that document; the Parliament has the right to table amendments to the EEC budget, and has advisory powers when requested to do so by other EEC institutions.”¹⁵ Later in the article, Kamiński argued that the political integration of the EEC, of which the aforementioned elections were a part, was an attempt by the elites of the EEC to make up for the losses resulting from economic integration. As he noted, it was also part of the political process in the EEC and part of the most important aim that the Common Market was now striving for, i.e. a political union presented in the report of Leo Tindemans (1975) – an enthusiast of the Common Market and the leader of the Christian Democrat grouping in the European Parliament. Kamiński believed that the EP elections, in the vast majority of EEC countries, did not arouse much interest; and in Italy, for example, where voting was compulsory, the parliamentary elections just before the European elections were in fact a ‘warm-up’ before the European Parliament elections. In the final part of the article, Kamiński emphasized the reluctance of communist parties towards this institution, which supposedly reinforced the division on the Old Continent and significantly hindered cooperation between countries with different political leanings.

On June 7–10, 1979, elections to the European Parliament were held in the countries of the (then) ‘nine’. At that time, the Polish press systematically reported on the results of the elections and their impact on the internal situation of the EEC countries. A long-term assessment of the impact of the election results on the whole Community was also made. Over time, attempts were made to answer the question of their impact on relations between the communist and capitalist states (EEC), as well as between Poland and the EEC.

On June 8, Zbigniew Ramotowski expressed in “*Trybuna Ludu*” a very negative opinion of the European election campaign in the Federal Republic of Germany and argued that West German society did not see any point in electoral participation: “despite hundreds of thousands of posters and leaflets, pamphlets, advertisements in the press, special programs on the radio and television, as well as a large number of meetings and rallies, the citizens of the Federal Republic of Germany often do not know who they are electing, why, and for what purpose, on June 10.”¹⁶

On the other hand, Tadeusz Jacewicz wrote in the same newspaper that apathy won the elections to the Western European Parliament.¹⁷ In his opinion, such a low turnout

¹⁴ Z. Kamiński, *Elekcja bez entuzjazmu* [Elections without Enthusiasm], “*Życie Warszawy*” of June 7, 1979, p. 9.

¹⁵ Ibid.

¹⁶ Z. Ramotowski, *Wybory do parlamentu EWG. Złożony proces* [Elections to the Parliament of the EEC. A complex process], “*Życie Warszawy*” of June 8, 1979, p. 4.

¹⁷ T. Jacewicz, *Wybory do Parlamentu Europejskiego EWG. Demonstracja rozczarowania* [Elections to the European Parliament of the EEC. A demonstration of disappointment], “*Trybuna Ludu*” of June 9–10, 1979, p. 2.

was the result of British society's disappointment with the situation on the Common Market. The London correspondent of this daily claimed that the decision for the UK to join the EEC went against the will of the British people.

"*Życie Warszawy*" also reported the apathy of voters in Europe and their lack of interest in the elections to the EC Parliament. Leszek Kołodziejczyk evaluated the results of the elections in the United Kingdom, the Netherlands, Denmark, and Ireland. As he noted, in the first three countries, every second eligible voter did not vote, and only in Ireland was there significant interest: "Denmark broke the record of indifference, where more than half of those entitled did not participate."¹⁸ Later in the article, the journalist stated that elections to the European Parliament were part of the process of political unification of the Old Continent, and that they were supported by the committees of the political parties in EEC countries, but not by the public. In his opinion, the problem was also that politicians could not explain the changes in EEC institutions after the elections to the aforementioned parliament.

"*Trybuna Ludu*" also evaluated the elections to the Western European Parliament from the point of view of the victory of individual political groupings and the impact of this on the situation in the 'nine.' While the most commonly-reported information was on low election turnout (turnout averaged 53.25%), the press also reported the victory of the Giscardists in France (25 seats in the EEC parliament), the Christian Democracy Party in Italy (30 seats), and the Conservative Party in the UK.¹⁹ On the other hand, the results in the Federal Republic of Germany, where the CDU/CSU coalition won a clear victory, were observed with surprise.

In "*Kultura*" Tadeusz Jacewicz wrote that "in the Benelux region, the prevailing belief was that the elections would not change anything [...] France saw a clash of different concepts of a political vision of a united Europe [...] In Germany, when the election results were announced, politicians had scowling faces, as more than 10 million Germans did not go to the polls. [...] On the British Isles (except Ireland) such a result was expected, since the British were split into those who did not know about the elections, those who did not care about the elections, and those who did not want the elections."²⁰

Kazimierz Nowak, on the other hand, disagreed with the statement of the Belgian politician, Leo Tindemans, who announced at a sitting of the European Parliament on July 17 that "the will of the European people is expressed in this Parliament, and the deputies represent the will of the nation."²¹ In the opinion of this economist, the European Parliament elected in 1979 did not have any real power, as this still belonged to the European Council.

Henryk Zdanowski, on the other hand, in a "*Polityka*" article, believed that the supporters of European integration, who claimed that the aforementioned elections

¹⁸ L. Kołodziejczyk, *Przy braku zainteresowań społeczeństw. Wybory do parlamentu EWG* [The Lack of Interest of Society in the Elections to the Parliament of the EEC], "*Życie Warszawy*" of June 9–10, 1979, p. 6.

¹⁹ PAP, *Wyniki wyborów do parlamentu zachodnioeuropejskiego* [Results of the Elections to the Western European Parliament], "*Trybuna Ludu*" of June 13, 1979, p. 2.

²⁰ T. Jacewicz, *Euroabsencja* [Euro-abstention], "*Kultura*," no. 25 of June 24, 1979, p. 15.

²¹ K. Nowak, *Polityczne aspekty Parlamentu Europejskiego* [Political aspects of the European Parliament], "*Sprawy Międzynarodowe*," No. 11 of 1980, p. 43.

were an extremely important step in building the edifice of Western European integration, were disappointed. Low voter turnout, poor campaigning and insufficient commitments by politicians to mobilize the electorate had resulted in the “unfortunate birth of a new European Assembly.”²² This columnist also stated that the political landscape had changed after the elections, as three new European parties were formed: the European People’s Party, the Union of Socialist Parties, and the Federation of Liberal and Democratic Parties. However, the author of the article thought that the groupings which had emerged from national parties would not have any autonomy.

It was not only the press that commented on the results of the first elections to the European Parliament. They were also evaluated by Polish diplomats.

On June 21, 1979, Janusz Wiejacz, Director of the Department of Studies and Programming at the Ministry of Foreign Affairs, sent a circular to twenty Polish diplomatic missions, including in EEC member states. The circular focused on and evaluated the elections to the European Parliament held in the countries of the Common Market. His view of this event was very blunt. “We are critical of the Western European Community’s usurping of the right to speak on behalf of the whole of Europe. In the current state of affairs, transnational integration trends and steps serve to deepen the division of Europe, and are to the benefit of the interests of the strongest member of the EEC – the Federal Republic of Germany. Low voter turnout may indicate that Western European societies do not support this integration [...] What should be carefully observed are attempts to increase the competencies of the parliament and the political ascension of center-right parties, to the detriment of the process of detente. Our opinion of the entry of MPs from West Berlin into the parliament is negative, as this is contrary to the Four-Power Agreement on Berlin.”²³

The elites of the Polish People’s Republic expressed great interest in the first direct elections to the European Parliament. The results were analyzed from the point of view of cooperation between the countries of Western Europe. In this context, on the one hand, it was suggested that progress in the harmonization of the political activities of EEC members would, in the future, bring tangible benefits to the organization. On the other hand, it was pointed out that this progress was coupled with many disputes within the bloc. At the same time, what was stressed was the disinterest of EEC societies in participation in the decision-making processes of the bloc.

The influence of election results within the European Community on the relations between the EEC states and communist countries was also discussed. It was suggested that once the political objectives for the unification of the ‘nine’ were set out, when the elections were over, the ‘nine’ could emerge stronger, more competitive on the international arena, and ready for further challenges, such as the accession of new members to the bloc. In this context, the question of the development of trade relations between the COMECON and the EEC remained open.

²² H. Zdanowski, *Żle urodzone* [Off to a bad start], “Polityka” of June 23, 1979, p. 12.

²³ Polish Diplomatic Documents, *Circular of the Director of the Department of Studies and Programming of J. Wiejacz to the heads of permanent missions of the Polish People’s Republic about the elections to the European Parliament*, (confidential), June 21, 1979, p. 178.

Bibliography

I. Sources:

- AIPN, BU 02346/4, *Komisja Polityczna Parlamentu Europejskiego jako obiektu penetracji (przenikania) wywiadowczej* [European Parliament Committee on Political Affairs as an object for intelligence penetration (infiltration)].
- Archives of the Institute of National Remembrance (hereinafter A IPN), Ministry of the Interior Files Set (1954–1990), reference IPN BU 02147/24, file: *Niektóre problemy wewnętrznej i zagranicznej polityki EWG w aspekcie informacyjnego i operacyjnego zainteresowania wywiadu PRL* (tajne) [Some problems of internal and external EEC policy in the context of information and operational interest of Polish People's Republic's intelligence (confidential)] [Ministry of the Interior, Annex: "Parlament Europejski i Trybunał Sprawiedliwości oraz inne organy doradcze EWG" [European Parliament and the Court of Justice and other EEC advisory bodies], 17th Information Section, Warsaw 1978.
- A IPN BU 02346/4, *Teczka dokumentacji obiektowej – Parlament Europejski* [Object documentation file – European Parliament], confidential document of April 11, 1983.
- AAN, 1354 Central Committee of the Polish United Workers' Party, ref. XI/147, Office of the Secretariat, Informacja Biura Politycznego o sytuacji międzynarodowej i polityce zagranicznej [Information of the Politburo about the international situation and foreign policy] at the 17th Plenary Session of the Central Committee of the Polish United Workers' Party of May 12, 1975.

II. Published documents:

- Confidential cryptogram of the ambassador in Moscow: Soviet comments on West Berlin, November 18, 1976* (2008), in: *Polskie Dokumenty Dyplomatyczne 1976*, ed. P. Długołęcki, PISM, Warszawa.

III. Studies:

- Hoffman R. (1979), *Przed wyborami do Parlamentu EWG. Duńskie obawy i protesty*, "Życie Warszawy" of June 6.
- Jacewicz T. (1979), *Wybory do Parlamentu Europejskiego EWG. Demonstracja rozczarowania*, "Trybuna Ludu" of June 9–10.
- Jacewicz T. (1979), *Euroabsencja*, "Kultura," no. 25 of June 24.
- Kamiński Z. (1979), *Elekcja bez entuzjazmu*, "Życie Warszawy" of June 7.
- Kołodziejczyk L. (1979), *Francuzi i Wspólnota*, "Polityka" of June 9.
- Kołodziejczyk L. (1979), *Przy braku zainteresowań społeczeństw. Wybory do parlamentu EWG*, "Życie Warszawy" of June 9–10.
- Leśnikowski Z. (1979), *Berlin Zachodni w wyborach zachodnioeuropejskiego zgromadzenia*, "Trybuna Ludu" of June 8.
- Nowak K. (1979), *Polityczne aspekty Parlamentu Europejskiego*, "Sprawy Międzynarodowe," no. 11.
- Ramotowski Z. (1979), *Wybory do Parlamentu EWG. Złożony proces*, "Życie Warszawy" of June 8.
- Sadurski W. (1979), *Nowy, stary parlament*, "Polityka" of January 20.

Summary

The paper shows insight into the Polish response to the elections to the European Parliament held in 1979. It focuses on the opinions presented by journalists in the Polish press, and also highlights the response of the Ministry of the Interior of the Polish People's Republic to the

EEC's political unification process announced after 1975. The paper also presents the response of the public in the EEC 'nine' to the important event that the elections to the European Parliament were.

Key words: European Parliament, elections, European Community, Polish People's Republic

PRL wobec wyborów do Parlamentu Europejskiego Wspólnot Europejskich z 1979 roku

Streszczenie

W artykule przybliżono polskie reakcje na organizację wyborów do Parlamentu Europejskiego w 1979 roku. Skoncentrowano się na opiniach publicystów prasy polskiej, zwrócono także uwagę na reakcje Ministerstwa Spraw Wewnętrznych PRL na zapowiadany po 1975 roku proces unifikacji politycznej EWG. Przedstawiono również reakcje społeczeństw państw „dziwiałki” na niebagatelne wydarzenie, jakim były wybory do Parlamentu Europejskiego.

Słowa kluczowe: Parlament Europejski, wybory, Wspólnoty Europejskie, PRL

OCENY I OMÓWIENIA

DOI : 10.14746/rie.2018.12.27

J. Kardaś, M. Pazdej, Ł. Stachowiak, E. Stępa (red.), *Kryzysy współczesnego świata. Różne ujęcia problemów globalnych i regionalnych*, Wydawnictwo Naukowe Wydziału Nauk Politycznych i Dziennikarstwa Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, Poznań 2018, ss. 230.

Paradygmat „kryzysu” jest spopularyzowany w wielu dziedzinach i wykorzystywany w doktrynach politycznych i prawnych.

Jak definiują we Wstępie redaktorzy publikacji, jest to „pojęcie – wytrych”, ujmowane w polemikach zarówno ekonomicznych, społecznych, jak i politycznych. Szeroki kontekst terminu pozwala wieloaspektowo badać „kryzys” jako zjawisko rzutujące na dziedzinę naukową, prowokując tym samym badaczy do nieustannego konfrontowania wiedzy teoretycznej z dynamiką rzeczywistości, jaką kreuje kryzys.

Aby odnieść się do obecnego kształtu pojęcia kryzysu należy pochylić się nad teoriami, komentarzami, pracami naukowymi w odwołaniu do określonych okoliczności. Kryzys wskazuje na dyskurs, jak powinno funkcjonować zjawisko globalne, regionalne lub lokalne, aby zneutralizować określoną sytuację i ukazać jego atrakcyjność.

W kontekście monografii *Kryzysy współczesnego świata. Różne ujęcia problemów globalnych i regionalnych* termin „kryzys” jest kluczowym dla opublikowanych prac naukowych. Dobór tematyki jest nieustannie aktualny i celny dla różnych perspektyw, ważki pod względem poznawczym, eksplanacyjnym i prognostycznym. Tempo publikacji nosi w sobie walor oryginalności związany z porządkiem prac badawczych – należy mieć na uwadze, że struktura ułożona jest w zbiór artykułów niezależnych naukowców (oraz kandydatów na naukowców), reprezentujących zróżnicowaną tematykę badawczą. Studia nad przyczynami kryzysu, trwałością kryzysu, zapobieganiem kryzysowi kształtują się poniekąd samoczynnie, skupiając uwagę analityków, decydentów politycznych oraz stanowią podstawę do kreowania strategii działań politycznych i gospodarczych poszczególnych regionów. Przyjęta przez redaktorów struktura jest logiczna i w pełni oddaje charakter kryzysu w kontekście podjętej pracy zespołu pracowników naukowych oraz doktorantów, reprezentujących kilka środowisk akademickich.

Praca zbudowana z 17 artykułów, została podzielona na cztery części, opatrzona jest wstępem oraz zwieńczona została krótkimi informacjami o autorach poszczególnych artykułów. Spis treści został ułożony wg kluczowego porządku: założenia teoretyczne kryzysów, kryzysy XXI w. w kontekście globalnym, kryzysy XXI w. w kontekście regionalnym oraz oblicza kryzysów w Polsce. Interdyscyplinarny charakter monografii przybliży kilka aspektów rozumienia kryzysów.

Część pierwsza wykorzystuje teorie bezpieczeństwa w stosunkach międzynarodowych, aby wprowadzić w zakres tematyczny oraz rozumienie kontekstu kryzysu w kolejnych częściach publikacji. Pojmowanie bezpieczeństwa międzynarodowego, operacjonalizacja bezpieczeństwa w ujęciu podmiotowym, przedmiotowym i funkcjonalnym, charakterystyka teorii bezpieczeństwa międzynarodowego (realizm, liberalizm, teoria gier i konstruktywizm), analiza przyczyn kryzysów w świecie; media względem społeczeństwa: dialog czy perswazja? Autor jednego z artykułów – Mateusz Karatysz wprowadza definicje i klasyfikuje techniki perswazyjne reklam społecznych by płynnie przejść do analizy reklam społecznych, jakie zaobserwował w przestrzeni miasta Poznania. W kontekście problemów występujących w społeczeństwie (materiał badawczy skupia tematykę niepełnosprawności, osieroconych dzieci, opieki paliatywnej, cho-

rób cywilizacyjnych, dawstwa organów, przemocy, pomocy humanitarnej, aktywizacji zawodowej, bezpieczeństwa drogowego oraz zdrowego stylu życia) wskazuje na techniki perswazyjne, które odwołują się do racjonalnego i emocjonalnego sposobu myślenia.

Druga część rozszerza kontekst kryzysów o problem ubóstwa – wciąż nierozwiązany; autor Filip Kaczmarek próbuje odpowiedzieć na pytanie jakim zagrożeniem stało się skrajne ubóstwo dla świata. Problem globalizacji gospodarczej, ekonomicznej – przybierający niebezpiecznie szybkie tempo, które coraz trudniej jest zamortyzować prewencyjnie ze względu na charakter korporacyjny i holdingowy skonsolidowanych rynków finansowych poruszony został przez Marcina Złotego, reprezentującego Uniwersytet Łódzki. W części tej została również dokonana przez Łukasza Stachowiaka analiza procesu globalizacji w kontekście korzyści i zagrożeń w sferze ekonomicznej, politycznej i kulturowej. Powołując się na literaturę przedmiotu, umiejętnie zbudował kontekst przyczyn zróżnicowania ekonomicznego na świecie oraz wskazał skrajne aspekty dysproporcji ekonomicznych. O kryzysie tożsamości w kontekście kreacji Internetu – który dominuje i nadaje obowiązujące zachowania wskazują dwie autorki: Monika Bieńkowska i Ewelina Milart.

Część trzecia skupia tematykę narodowości w odniesieniu do: sytuacji politycznej na Ukrainie autorstwa Łukasza Donaja; Fausty na Kowalska pisze w kontekście (braku) suwerenności Kurdystanu, aktualnych okoliczności bezpieczeństwa państw Grupy Wyszehradzkiej, a także podejmuje próbę odpowiedzi na pytania dotyczące czynników wywołujących kryzysy na Śląsku Opolskim – atut wielokulturowości powoduje również spory, o których autorka wspomniała w publikacji.

W części czwartej problem kryzysów skupia się na polskiej przestrzeni publicznej – rozpoczyna Jarosław Kardaś artykułem w politologicznym kontekście programu Polskiego Stronnictwa Ludowego w kampanii wyborczej w 2011 roku, oraz (nie)ukazania PSL w dwóch opiniotwórczych dziennikach. W kolejnym artykule Kingi Przybysz, poruszony został problem edukacji seksualnej w prasie katolickiej: „Gościu Niedzielnym”, „Przewodniku Katolickim”, „Niedzieli” i w „Tygodniku Powszechnym”. Agnieszka Podłucka podejmuje temat ochrony danych osobowych w Polsce, a Ewa Wiecha-Kartowska ukazuje kryzys agendy-setting.

Artykuły naukowe prof. dr. hab. Łukasza Donaja w języku angielskim *Do you want peace, win myatezhevoyna? ... „Cold War” – reactivation versus propaganda of war?* i doktoranta Jakuba Siotora *Theoretical aspects of the energy security*, uniwersalizują i tym samym poszerzają grono czytelników o obcojęzycznych badaczy. Dodatkowo obecność artykułów prof. dr. hab. Łukasza Donaja oraz dr. Filipa Kaczmarka, reprezentującego Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu *Ubóstwo jako zagrożenie dla współczesnego świata*, znacząco wskazują na wysoką jakość prezentowanych wyników badań prowadzonych przez zespół, powołany na potrzeby współpracy doktorantów.

Reasumując, monografia przygotowana przez autorski zespół prowokuje zarówno do polemiki intelektualnej, jak i szerokiej debaty publicznej. Tematy zgromadzone w monografii powodują, iż czytelnik zostaje zainspirowany do zgłębiania refleksji na temat kryzysów w znacznie szerszym spektrum. Części są zaplanowane, zrealizowane w skonceptualizowanej, jasnej merytorycznie całości, a poszczególne artykuły charakteryzują się wysokim poziomem poznawczym, eksplanacyjnym i prognostycznym. Język, jakim posługują się autorzy tekstów, pozwala dotrzeć do szerokiego grona czytelników i jest atrakcyjny zarówno dla badaczy, studentów, jak i dla czytelników spoza środowiska akademickiego – dziennikarzy czy polityków. Doktoranci bardzo umiejętnie wykorzystują swoje wyniki prac naukowych, doskonale opracowali swoje analizy i wnioski w oparciu o wysokiej jakości kwerendę źródłową. Wykazują dogłębną wiedzę zakresu poszczególnych zainteresowań naukowych w kontekście kryzysu. Tym samym należy uznać fakt rzeczowego i merytorycznego przygotowania literatury przedmiotu, każdego artykułu monografii.

J. Czaputowicz, *Teorie integracji europejskiej*, Wydawnictwo Naukowe PWN SA, Warszawa 2018, ss. 258.

Zintensyfikowanie procesu integracji europejskiej nastąpiło krótko po zakończeniu II wojny światowej. Kształtowanie nowego porządku w powojennej Europie jawiło się jako zjawisko szczególne z uwagi na szereg zarówno wewnątrzpaństwowych, jak i regionalnych uwarunkowań. Wraz z dynamiką procesu integracji europejskiej rozwijały się też teorie, które miały służyć wyjaśnianiu różnych aspektów integracji niezbędnych dla ściślejszego zrozumienia politycznych, społecznych czy gospodarczych procesów zachodzących na Starym Kontynencie.

Recenzowana praca w kompleksowy i systematyczny sposób omawia różne płaszczyzny teoretycznej konceptualizacji integracji europejskiej. W szczególności, poprzez spójne i logiczne ujęcie tematyki, przyczynia się do lepszego zrozumienia złożonych kwestii merytorycznych.

Praca składa się z siedmiu rozdziałów ułożonych w porządku chronologicznym, poprzedzonych wprowadzeniem, w którym pokrótce nakreślono aktualny stan badań, cel i strukturę pracy oraz zwrócono uwagę na to, co stało się przyczynkiem do napisania monografii.

Konsekwentna prezentacja zagadnień oraz konstrukcja pracy pozwala na poznanie źródeł teorii integracji europejskiej, ich ewolucji i współczesnego znaczenia.

Pierwszy rozdział zatytułowany *Teorie w studiach europejskich*, ukazuje rozwój i zakres studiów europejskich, jak również udział w nich różnych dyscyplin naukowych. Omawiana jest w nim także systematyka teorii integracji europejskiej i podział teorii z uwzględnieniem stanowiska ontologicznego, epistemologicznego oraz głównych aktorów (państwa, aktorzy niepaństwowi) i poziomu analizy (państwo, Unia Europejska).

Kolejny rozdział, pt. *Funkcjonalizm, transakcjonizm, neofunkcjonalizm*, stanowi uporządkowane omówienie poszczególnych teorii, uzupełnione o podejście integracji przez prawo oraz o obszerną charakterystykę, rozwijającego się w ostatnich latach, neofunkcjonalizmu zmodyfikowanego i jego porównanie z neofunkcjonalizmem tradycyjnym.

W rozdziale trzecim, zatytułowanym *Federalizm*, przedstawiona jest geneza europejskiej myśli federalistycznej oraz podstawowe założenia i nurty w ramach federalizmu. Ponadto, w rozdziale tym, wskazuje się na istotne różnice pomiędzy federacją a konfederacją, jak również przedstawia się Unię Europejską na tle tych dwóch pojęć. Na uwagę zasługuje wyszczególnienie i analiza, w kontekście kształtu Unii Europejskiej, czterech modeli demokracji: parlamentarnego, federalnego, konfederacyjnego i konsocjacyjnego. W końcowej części rozdziału Autor omawia problem deficytu demokracji w Unii Europejskiej oraz rozumienie Unii Europejskiej jako imperium.

W rozdziale czwartym, pt. *Teorie międzyrządowe*, wskazuje się na zasadniczą rolę rządów państw członkowskich w procesie integracji europejskiej. W pierwszej części poruszana jest kwestia realistycznego wyjaśnienia integracji europejskiej, w dalszej – kolejne międzyrządowe podejścia do integracji europejskiej: klasyczne, liberalne i nowe podejście międzyrządowe. Na uwagę zasługują zestawienia poczynione przez Autora: porównanie klasycznego oraz liberalnego podejścia międzyrządowego z neofunkcjonalizmem, jak również nowego podejścia międzyrządowego z klasycznym.

Następny rozdział, zatytułowany *Instytucjonalizm*, poświęcony jest badaniom wpływu instytucji na stosunki społeczne. Czytelnik odnajdzie w nim instytucjonalne objaśnienia integracji europejskiej w oparciu o tradycyjny i nowy instytucjonalizm. W ramach nowego instytucjonalizmu w pracy wyróżniono trzy nurty: instytucjonalizm racjonalnego wyboru, historyczny oraz socjologiczny. Wartościowe poznawczo wydaje się być, zamieszczone w końcowej części

rozdziału, wzajemne porównanie nurtów w ramach instytucjonalizmu wraz z innymi podejściami teoretycznymi.

Rozdział szósty, zatytułowany *Teorie zarządzania i europeizacji*, służy między innymi wyjaśnieniu procesu integracji europejskiej z punktu widzenia teorii zarządzania (*governance*). W rozdziale tym omawiana jest teoria wielopoziomowego zarządzania z uwzględnieniem jej porównań do podejść międzyrządowych czy federalizmu. Wskazuje się w nim również na dwa typy wielopoziomowego zarządzania (zhierarchizowany, policentryczny) oraz koncepcję Unii Europejskiej jako państwa regulacyjnego. Czytelnik znajdzie tu również odniesienia do podejścia sieci polityki oraz europeizacji i jej oddziaływania na krajowe obszary polityki.

Ostatni rozdział, pt. *Konstruktywizm*, traktuje o głównych założeniach konstruktywizmu i jego odniesieniach do studiów europejskich. Autor porównuje w nim konstruktywizm i liberalne podejście międzyrządowe, odwołując je do integracji europejskiej. W dalszej części rozdziału, poświęconej normom i tożsamościom, zestawia logikę konsekwencji i stosowności oraz dokonuje podziału typów polityki zagranicznej ze względu na cele (normatywne i nienormatywne) i stosowane środki (normatywne i nienormatywne). Przedstawia także analizę unijnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa z perspektywy konstruktywizmu. Dalsza część rozdziału poświęcona jest porównaniu konstruktywizmu i racjonalizmu, jak również objaśnieniu integracji z perspektywy teorii krytycznych i analizy dyskursu.

W części końcowej, stanowiącej *Zakończenie*, zawarte są wnioski na temat trudności w ukształtowaniu się studiów europejskich jako odrębnej dyscypliny nauki, rozwoju teorii integracji europejskiej i ich współczesnego znaczenia. Autor dokonuje porównania modeli Unii Europejskiej. Zwraca też uwagę, na jej złożoność i przez to brak możliwości uchwycenia przez jedną teorię. Rozważania kończą się próbą odpowiedzi na pytanie o dalszy kierunek rozwoju teorii integracji europejskich poprzez wskazanie czterech dróg teoretycznego rozwoju.

Niewątpliwie recenzowana praca stanowi doskonałe kompendium wiedzy na temat teorii integracji europejskiej, będące cennym źródłem wiedzy dla badaczy i osób zainteresowanych daną tematyką. Na uwagę w szczególności zasługuje kompleksowość i spójność pracy, jak i jej szeroka podstawa źródłowa. Przy opracowaniu monografii wykorzystano bogatą literaturę polską i zagraniczną, z uwzględnieniem najnowszych opracowań tematycznych.

Publikacja w przystępny sposób omawia poszczególne teorie integracji europejskiej, a jest to możliwe dzięki starannemu dopracowaniu monografii i konsekwentnej konstrukcji poszczególnych jej części. Krótki wstęp i podsumowanie w każdym z rozdziałów, jak również liczne tabelaryczne oraz graficzne opracowania własne Autora, mają charakter porządkujący i czynią treści bardziej czytelnymi i łatwiejszymi w odbiorze. Służy temu także, umieszczony w końcowej części, indeks nazwisk, jak i spis tabel i wykresów.

W konkluzji należy podkreślić, iż monografia wnosi wiele dla poznania teorii integracji europejskiej. Publikacja w sposób rzetelny i gruntowny aktualizuje wiedzę, a uznane kompetencje Autora czynią ją specjalistycznym studium z zakresu myśli teoretycznej badanego obszaru.

ANNA RATAJCZAK

Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu

DOI : 10.14746/rie.2018.12.29

Zbigniew Czachór, Joanna Jancz (red.), *Kryzys w państwie. Kryzys w Unii Europejskiej. Analiza wieloaspektowa*, Wydawnictwo Naukowe Wydziału Nauk Politycznych i Dziennikarstwa Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, Poznań 2016, ss. 201.

Pojęcie kryzysu badane jest z wielu perspektyw. Pojęcie to stosowane jest zarówno przez naukowców, jak i w życiu codziennym. Kryzysy dotyczą bowiem obywateli indywidualnie, grup oraz całych społeczności. Ich przyczyn można doszukiwać się zarówno w czynnikach wewnętrznych, jak i zewnętrznych. Kryzys, definiowany jako zdarzenie nagłe, prowadzące do załamania obowiązującego stanu rzeczy, jest tematem aktualnym zarówno w dyskursie naukowym, jak i publicznym. W powracającej debacie o przyszłość Unii Europejskiej, w obliczu problemów migracyjnych, kryzys z pewnością zasługuje na uwagę badaczy. Dlatego też praca zbiorowa pod tytułem *Kryzys w państwie. Kryzys w Unii Europejskiej. Analiza wieloaspektowa* wydana pod redakcją Zbigniewa Czachóra i Joanny Jancz dotyka wielu aspektów kryzysu, co czyni ją wartościową pozycją na rynku wydawniczym.

Praca zbiorowa składa się z piętnastu artykułów dotyczących problematyki kryzysu z różnych perspektyw. Z pewnością każdy z naukowców zajmujących się badaniem istoty kryzysów znajdzie dla siebie coś w tej publikacji.

Publikację otwiera artykuł Zbigniewa Czachóra pod tytułem *Europa i jej kryzysowa unia w filozofii krytycznej Leszka Kołakowskiego. Ujęcie subiektywne*. Artykuł stanowi doskonały początek publikacji, ponieważ Autor zwraca w nim uwagę na fakt, że współczesny świat składa się z różnorodności. Dowodem na to są zauważalne wewnątrz Unii Europejskiej tendencje separatystyczne i narodowościowe, podczas gdy przecież jej główną ideą jest unifikacja i integracja. W dalszej części książki znajdujemy artykuły szczegółowo traktujące o istocie kryzysu wewnątrz Unii Europejskiej. Joanna Jancz szczegółowo traktuje problem funkcjonowania WPZiB w artykule *Kryzys Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa Unii Europejskiej. Wstęp do analizy*. Autorka dowodzi, że konstrukcja tej polityki nie zobowiązuje państw członkowskich do jej realizacji. Podziały polityczne między krajami członkowskimi nie pozwalają na przekazanie kompetencji na rzecz instytucji unijnych, a bez tego niemożliwym jest zoptymalizowanie funkcjonowania Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa. Renata Popiołek w artykule pod tytułem *Polityka zatrudnienia wobec kryzysu gospodarczego w Unii Europejskiej* porusza problem wpływu kryzysu na zatrudnienie. Instytucje Unii Europejskiej prowadzą działania mające na celu pomoc państwom członkowskim w zmniejszaniu poziomu bezrobocia. Pomimo tego, iż państwa różnią się od siebie, prowadzenie polityki zatrudnienia przez instytucje unijne jest jednym z etapów na drodze do zmniejszania nierówności wewnątrz Wspólnoty. Autorka artykułu wykazała w swojej pracy, że gospodarczy kryzys negatywnie wpłynął na rynek pracy Unii Europejskiej. Publikacja pod redakcją Z. Czachóra i J. Jancz zawiera również omówienie kondycji stosunków unijno-rosyjskich w pracy Ludmiły Nikitiny pod tytułem *Kryzys w stosunkach unijno-rosyjskich na przykładzie realizacji wspólnej Inicjatywy „Partnerstwo dla modernizacji”*. Autorka zwraca uwagę na fakt, iż rosyjska gospodarka jest za mało innowacyjna, dlatego też nie jest tak konkurencyjna jak mogłaby być. Program „Partnerstwo dla modernizacji” zakłada, że Unia Europejska będzie pomagać Federacji Rosyjskiej w zwiększeniu innowacyjności. Program ten ma doprowadzić do zwalczania korupcji, poprawy efektywności rosyjskiej gospodarki i usprawnieniu polityki gospodarczej i handlowej.

Autorzy publikacji poruszają problem kryzysu migracyjnego. Krzysztof Duda w artykule *Analiza popularności Szwajcarskiej Partii Ludowej w kontekście kryzysu migracyjnego kon-*

centruje się na wykorzystywaniu tematu migracji w kampanii wyborczej prowadzonej przez Szwajcarską Partię Ludową. Właśnie m.in. dzięki skoncentrowaniu się na kwestii kryzysu migracyjnego partia ta w ostatnich wyborach parlamentarnych zyskała największe poparcie i osiągnęła swój najlepszy w historii wynik. Krzysztof Duda w swojej pracy dokonuje analizy danych statystycznych świadczących o tym, iż w latach 2010–2014 liczba obcokrajowców zamieszkujących Szwajcarię zasadniczo nie uległa zmianie. Szwajcarska Partia Ludowa kampanię wyborczą oparła na nastrojach antyimigranckich, dzięki czemu zyskała przychylność Szwajcarów sceptycznie nastawionych do obcokrajowców. Klaudia Gołębiowska w artykule *Polska a kryzys migracyjny. Pomiędzy pragmatyzmem a humanitaryzmem* zajmuje się analizą skali kryzysu migracyjnego oraz jego konsekwencji dla Polski. W swojej pracy Autorka dowodzi, że tendencje demograficzne i ekonomiczne doprowadzą do tego, iż Polska będzie musiała korzystać z pracowników z zagranicy. Powołując się na badania OECD wykazuje, że kryzysy migracyjne w dłuższej perspektywie korzystnie wpływają na rozwój gospodarczy państwa. Przed Polską stoją wyzwania związane z problematyką polityki imigracyjnej, do której w ostatnich latach nie przywiązywano wagi. Problemem migracji zajęła się również Elżbieta Stępa w artykule *Kryzys imigracyjny a bezpieczeństwo lokalne w Polsce*. Autorka zwraca uwagę na obawy Europejczyków przed imigrantami podyktowane troską o dobrze płatną pracę. W Polsce, na przykładzie badań przeprowadzonych w jednym z wielkopolskich powiatów, największy lęk związany jest z utratą poczucia bezpieczeństwa i zagrożeniami terrorystycznymi. Aby zmniejszyć te obawy, należy prowadzić działania mające na celu zmniejszenie różnic kulturowych i pogłębienie dialogu między cywilizacjami.

W publikacji poruszono również problem kryzysu w kontekście funkcjonowania instytucji i organizacji. Małgorzata Gierwazik w artykule pod tytułem *Strategie komunikacji i zarządzanie informacją w kryzysie – opcja czy imperatyw. Próba zastosowania doktrynalnego modelu na podstawie studium przypadku* dowodzi, że w przypadku sytuacji kryzysowej niezwykle cenne jest posiadanie strategii zarządzania informacją w kryzysie. Dzięki przygotowanej strategii, można przewidzieć jak będzie przebiegał kryzys. Mateusz Karatysz jako temat swojej pracy obrał *Kryzys teorii, kryzys praktyki: marketing społeczny w organizacjach trzeciego sektora*. Według Autora, organizacje wchodzące w skład trzeciego sektora ogarnął kryzys w sferze marketingu społecznego z kilku powodów. Po pierwsze, badania wykazują, że Polacy niewiele wiedzą o funkcjonowaniu organizacji pozarządowych i o ich możliwościach, a także sami niechętnie angażują się w ich działania. Przede wszystkim wynika to z niewiedzy. Po drugie, środowisko naukowe niewystarczająco zajmuje się problematyką trzeciego sektora, przez co organizacje te nie mogą korzystać z wiedzy specjalistów. Kryzys w NGO powodowany jest również czynnikami wewnętrznymi. Wśród nich autor artykułu zwraca uwagę na brak działań promocyjnych, mających na celu informowanie społeczeństwa o działalności organizacji.

Kryzys w państwie. Kryzys w Unii Europejskiej. Analiza wieloaspektowa zawiera także opracowanie wybranych kryzysów gospodarczych. Jest to opracowanie Pawła Luzaka pod tytułem *Spowolnienie gospodarcze a kryzys legitymizacji władzy. Studium przypadku Chińskiej Republiki Ludowej i Komunistycznej Partii Chin* oraz praca Ludwika Przybylskiej – *Ewaluacja polityki gospodarczej w Polsce w latach 70. XX w. Kryzys i pułapka zadłużeniowa*. Ponadto w publikacji znajdziemy takie opracowania jak *Autorytet polityczny w sytuacji kryzysu* autorstwa Anny Stoppel, artykuł Rafała Szymanowskiego pod tytułem *Kryzys modelu państwa neoliberalnego*, Jeroena J. J. Van Den Bosha *Democratization with Personalist Legacies: The crisis of „Stateness” during Democratic Consolidation* i pracę Igora Ksenicza – „*Kryzys ukraiński*”, „*operacja antyterrorystyczna*” czy „*wojna ukraińsko-rosyjska*”? Dobór artykułów sprawia, że publikacja porusza wiele aspektów złożonego zjawiska, jakim jest kryzys.

Autorzy tekstów

Rozprawy i artykuły

WAWRZYNIEC BANACH – absolwent studiów magisterskich w Instytucie Nauk Politycznych i Stosunków Międzynarodowych na Uniwersytecie Jagiellońskim (2016), doktorant Nauk o Polityce na Wydziale Studiów Międzynarodowych i Politycznych, stypendysta Uniwersytetu Ludwika Maksymiliana w Monachium (2013). Kontakt: wawrzyniec.banach@student.uj.edu.pl.

ADAM BARABASZ – dr, starszy wykładowca w Zakładzie Badań Niemcoznawczych WNPiD UAM. Zainteresowania badawcze: integracja europejska, stosunki międzynarodowe, historia PRL, stosunki polsko-niemieckie, sport.
Kontakt: adam.barabasz@amu.edu.pl

JOANNA CIESIELSKA-KLIKOWSKA – dr, politolog i niemcoznawca, adiunkt w Katedrze Studiów Azjatyckich Uniwersytetu Łódzkiego. Stypendystka Deutscher Akademischer Austauschdienst (DAAD), współpracuje z Otto-von-Guericke-Universität w Magdeburgu i Universität des Saarlandes. W pracy badawczej zajmuje się znaczeniem RFN w stosunkach międzynarodowych i niemiecką polityką zagraniczną w kontekście relacji niemiecko-chińskich oraz niemieckiego postrzeżenia chińskiej aktywności w Europie. Kontakt: joanna_ciesielska@uni.lodz.pl

ANDRZEJ CIUPIŃSKI – prof. zw. dr hab., pułkownik w stanie spoczynku. Od 1990 r. do 2016 r. zatrudniony w Akademii Obrony Narodowej w Warszawie. Aktualnie zatrudniony na stanowisku profesora zwyczajnego w Instytucie Nauk Społecznych, Uniwersytet Humanistyczno-Przyrodniczy im. Jana Długosza w Częstochowie. Głównymi obszarami w działalności badawczej są problemy bezpieczeństwa europejskiego. Autor kilku książek i kilkuset artykułów. Wśród nich: *Rola Francji w kształtowaniu europejskiej autonomii strategicznej*, Warszawa 2001 oraz *Wspólna Polityka Bezpieczeństwa i Obrony. Geneza. Rozwój. Funkcjonowanie*, Warszawa 2013. Kontakt: a.ciupinski@ajd.czyst.pl

MICHAŁ DULAK – doktor, asystent w Katedrze Studiów nad Procesami Integracyjnymi w Instytucie Nauk Politycznych i Stosunków Międzynarodowych UJ, członek Polskiego Towarzystwa Studiów Europejskich. Kontakt: michal.dulak@uj.edu.pl

IZABELA JANICKA – dr hab., prof. Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu, pracuje w Katedrze Publicystyki Ekonomicznej i Public Relations, germanistka i politolog. Od wielu lat zajmuje się problematyką stosunków polsko-niemieckich po 1989 roku i sprawami polityki wewnętrznej RFN. W zakresie jej prac badawczych znajduje się także rynek medialny, a w szczególności prasa dawna i współczesna oraz formy języka w PR. Jest autorką ponad 50 prac naukowych i 5 monografii m.in. *Obraz transformacji polskiej i relacji polsko-niemieckich w prasie niemiec-*

kiej w latach 1989/90–1998 (Toruń 2002), *Niemieckie partie polityczne. Vademe-cum* (Piła 2007), *Rola Federalnego Urzędu Ochrony Konstytucji w systemie politycznym zjednoczonych Niemiec* (Poznań 2012). Kontakt: ijanicka@wp.pl

MAŁGORZATA JANICKA – dr hab., prof. nadzw., Wydział Ekonomiczno-Socjologiczny Uniwersytetu Łódzkiego, kierownik Katedry Finansów i Inwestycji Międzynarodowych, zastępca dyrektora Instytutu Gospodarki Międzynarodowej. Zainteresowania naukowe: finanse międzynarodowe, międzynarodowe przepływy kapitału, rynek finansowy UE, europejska integracja walutowa.
Kontakt: malgorzata.janicka@uni.lodz.pl

JADWIGA KIWERSKA – prof. zw. dr hab., historyk, politolog amerykańska. Zatrudniona w Zakładzie Badań Niemcoznawczych WNPiD UAM i w Instytucie Zachodnim w Poznaniu. Kontakt: jadviga.kiwerska@amu.edu.pl

BOGDAN KOSZEL – prof. zw. dr hab., historyk, politolog. Kierownik Zakładu Badań Niemcoznawczych WNPiD UAM. Redaktor naczelny „Rocznika Integracji Europejskiej”. Kontakt: bogdan.koszel@amu.edu.pl

MIRA MALCZYŃSKA-BIAŁY – doktor w dziedzinie nauk humanistycznych, dyscyplina nauki o polityce, Instytut Nauk o Polityce, Uniwersytet Rzeszowski.
Kontakt: mira19@interia.pl.

MATEUSZ PAZDEJ – doktorant, magister filologii angielskiej, stosunków międzynarodowych oraz politologii. Redaktor książki pt. *Kryzysy współczesnego świata. Różne ujęcia problemów globalnych*. Do jego głównego obszaru zainteresowań naukowych zaliczają się zagadnienia dotyczące bezpieczeństwa energetycznego UE.

RENATA PODGÓRZAŃSKA – politolog, dr hab. prof. nadz. w Instytucie Politologii i Europeistyki Uniwersytetu Szczecińskiego. Kontakt: renata.podgorzanska@wp.pl

PAULINA POSPIESZNA – dr, adiunkt na Wydziale Nauk Politycznych i Dziennikarstwa UAM. Stopień doktora uzyskany na University of Alabama w Stanach Zjednoczonych (2010). Odebrała trzyletni staż post-doktorancki w Niemczech, na Uniwersytetach w Konstanz i Mannheim. Zainteresowania naukowe: wspieranie demokracji, demokratyzacja, sankcje ekonomiczne jako narzędzie polityki zagranicznej, rola organizacji pozarządowych, metody behawioralne.
Kontakt: paulina.pospieszna@amu.edu.pl

BEATA PRZYBYLSKA-MASZNER – doktor habilitowany w zakresie nauk o polityce. Zatrudniona na stanowisku adiunkta w Zakładzie Badań nad Integracją Europejską Wydziału Nauk Politycznych i Dziennikarstwa Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu. Swoje zainteresowania badawcze koncentruje wokół zagadnień związanych z instytucjonalizacją w procesie integracji europejskiej. Od 2016 koordynator projektu „Rada Europejska w procesie kształtowania kompetencji formalnych i nieformalnych w zakresie działań zewnętrznych UE” (grant NCN). Wiceprezes Ośrodka Badań i Edukacji Europejskiej.
Kontakt: beata.przybylska-maszner@amu.edu.pl

ANNA RATAJCZAK – doktorantka w Zakładzie Badań Niemcoznawczych na Wydziale Nauk Politycznych i Dziennikarstwa UAM w Poznaniu.

Kontakt: anna.ratajczak@amu.edu.pl.

JANUSZ RUSZKOWSKI – prof. dr hab., Jean Monnet Chair ad Personam Instytut Politologii i Europeistyki Uniwersytetu Szczecińskiego.

Kontakt: janruoie@poczta.onet.pl

MATEUSZ SMOLAGA – dr, adiunkt w Instytucie Politologii i Europeistyki Uniwersytetu Szczecińskiego. Jego zainteresowania badawcze koncentrują się wokół pomocy rozwojowej i współpracy Południe–Południe.

Kontakt: mateusz.smolaga@yahoo.pl

MONIKA SZYNOL – asystent w Zakładzie Stosunków Międzynarodowych Instytutu Nauk Politycznych i Dziennikarstwa Uniwersytetu Śląskiego w Katowicach.

Kontakt: monika.szynol@us.edu.pl.

YANN WERNERT – M.A., Politologe und Historiker, Doktorand an der Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Fakultät der Universität Potsdam.

Kontakt: wernert@uni-potsdam.de.

JANUSZ WĘC – prof. dr hab., profesor zwyczajny nauk humanistycznych w zakresie historii powszechnej najnowszej i stosunków międzynarodowych. Kierownik Katedry Studiów nad Procesami Integracyjnymi w Instytucie Nauk Politycznych i Stosunków Międzynarodowych Uniwersytetu Jagiellońskiego w Krakowie.

Kontakt: janusz.wec@uj.edu.pl

SEBASTIAN WOJCIECHOWSKI – prof. zw. dr hab. Wydziału Nauk Politycznych i Dziennikarstwa Uniwersytetu im. A. Mickiewicza w Poznaniu oraz Instytutu Zachodniego. Kierownik Zakładu Studiów Strategicznych WNPiD UAM. Ekspert OBWE ds. bezpieczeństwa i terroryzmu. Redaktor naczelny czasopisma naukowego „Przegląd Strategiczny”. Dwukrotny Stypendysta Fundacji na rzecz Nauki Polskiej oraz Departamentu Stanu USA. Laureat nagrody naukowej Prezesa Rady Ministrów RP oraz nagrody za publikację naukową przyznaną w ramach konkursu zorganizowanego przez Unię Europejską. Autor licznych publikacji z zakresu bezpieczeństwa wewnętrznego i międzynarodowego oraz terroryzmu (np.: *Terroryzm na początku XXI wieku. Pojęcie. Przejawy. Przyczyny*, Poznań 2013; *The Hybridity of Terrorism. Understanding Contemporary Terrorism*, Berlin 2013). Współautor książki: *Zrozumieć współczesny terroryzm. Wybrane aspekty fenomenu*, Warszawa 2017. Kontakt: sebastian.wojciechowski@amu.edu.pl

LUIZA WOJNICZ – dr politolog, adiunkt w zakładzie Strategii i Bezpieczeństwa Europejskiego Uniwersytetu Szczecińskiego. Autorka interesuje się obszarem wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości UE oraz jej polityką obronną, jak również całokształtem procesów zachodzących w Europie, w tym w Unii Europejskiej. Kontakt: luiza.wojnicz@gmail.com

DENIS ZHURAVLEV – doktorant, Uniwersytet Przyjaźni Narodów w Moskwie,
Kontakt: dns-90@mail.ru

KRZYSZTOF ŻARNA – doktor habilitowany nauk społecznych w dyscyplinie nauk o polityce, specjalność stosunki międzynarodowe, Instytut Nauk o Polityce, Uniwersytet Rzeszowski. Kontakt: zrnk75@wp.pl

KATARZYNA ŻUKROWSKA – prof. dr hab., dyrektor Instytutu Studiów Międzynarodowych Kolegium Ekonomiczno-Społecznego w Szkole Głównej Handlowej w Warszawie. Kontakt: katarzyna.zukrowska@sgh.waw.pl

INSTRUKCJE DLA AUTORÓW

Materiały zgłaszane do publikacji w czasopiśmie naukowym „Rocznik Integracji Europejskiej” muszą spełniać wymogi dotyczące formatowania, długości tekstu i sposobu sporządzania przypisów.

Podstawowe wymagania

Objętość artykułu, wraz z przypisami i bibliografią, nie powinna przekraczać jednego arkusza znormalizowanego maszynopisu.

Recenzje nie powinny przekraczać połowy jednego arkusza znormalizowanego maszynopisu.

Tekst powinien być sformatowany w następujący sposób:

- a) edytor tekstu: Winword, czcionka Times New Roman, rozmiar 12;
- b) odstępy między wierszami – 1,5;
- c) marginesy 2,5;
- d) imię i nazwisko Autora (czcionka Times New Roman, rozmiar 12, wyrównanie do lewej); afiliacja Autora – nazwa uczelni/instytucji (czcionka Times New Roman, rozmiar 12, wyrównanie do lewej);
- e) tytuł (czcionka Times New Roman, rozmiar 14, pogrubione, wyśrodkowane);
- g) podtytuły (czcionka Times New Roman, rozmiar 12, pogrubione, wyśrodkowane);
- h) cytaty powinny być umieszczone w cudzysłowie (bez kursywy);
- i) kursywa w tekście powinna być stosowana wyłącznie do zapisu tytułów książek, tytułów artykułów, krótkich obcojęzycznych zwrotów lub nazw;
- j) każdy element dodatkowy (wykres, tabela, rysunek, schemat) powinien być opisany z podaniem tytułu (Times New Roman 12) oraz wskazaniem źródła (Times New Roman 10).

Do artykułu należy dołączyć:

- identyfikator ORCID autora,
- streszczenie i słowa kluczowe w języku polskim i angielskim,
- informację biograficzną w języku polskim (max 150 znaków),
- oświadczenie dla autorów, formularz dostępny na stronie internetowej: www.rie.amu.edu.pl.

Przypisy

Odesłania w tekście powinny być zamieszczone w nawiasie w następującym porządku – nazwisko, rok, strona, np.:

- (Kowalski, 2015, s. 20) – gdy praca ma jednego autora,
- (Kowalski, Nowak, 1999, s. 6) – gdy przywołana praca ma dwóch lub więcej autorów,
- (Międzynarodowe, 2002, s. 54) – gdy przywołana jest praca zbiorowa lub gdy nie ma informacji o autorze,

Bibliografia zamieszczona na końcu tekstu powinna być przygotowana w porządku alfabetycznym (bez podziału na rodzaje wykorzystanych materiałów). Sposób zapisu uzależniony jest od rodzaju wykorzystanego materiału źródłowego:

- w przypadku aktów prawnych:
Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (1997), Dz. U. 1997, Nr 78, poz. 483;
- w przypadku monografii:
Kowalski J. (2015), *Prawo europejskie*, Poznań.
- w przypadku artykułów w pracach zbiorowych:
Kowalski J. (2012), *Teoretyczny wymiar integracji europejskiej*, w: *Integracja europejska*, red. A. Nowak, Poznań.
- w przypadku artykułów z periodyków naukowych:
Kowalski J. (2007), *Międzyrządowość w procesie integracji europejskiej*, „Rocznik Integracji Europejskiej”, nr 1.
- w przypadku publicystyki:
Kowalski J. (2013), *Kryzys Unii Europejskiej*, „Rzeczpospolita”, 20.03.2015.

W przypadku materiałów ze stron internetowych, w bibliografii podać należy aktualne adresy URL przywoływanych stron internetowych.

Na dole strony mogą być zamieszczone jedynie przypisy wyjaśniające.

Autor nie ma możliwości redagowania tekstu w trakcie prac redakcyjnych. Do redakcji należy przysłać ostateczną postać materiału. Redakcja zastrzega sobie prawo skracania i adiustacji tekstów.

Autorzy tekstów są zobowiązani do przesłania **oświadczenia** o oryginalnym charakterze przygotowanego materiału i zadeklarowania, iż tekst nie narusza praw osób trzecich. Tekst oświadczenia znajduje się na stronie internetowej czasopisma (www.rie.amu.edu.pl).

Zgodnie z przyjętą przez czasopismo polityką Open Access, autorzy tekstów zakwalifikowanych do publikacji są zobowiązani do oświadczenia o przekazaniu Wydziałowi Nauk Politycznych i Dziennikarstwa UAM praw do publikacji tekstu w formie drukowanej i elektronicznej. Tekst oświadczenia znajduje się na stronie internetowej czasopisma (www.rie.amu.edu.pl).

Procedura recenzowania w czasopiśmie „Rocznik Integracji Europejskiej”

1. Redakcja „Rocznika Integracji Europejskiej” dokonuje wstępnej weryfikacji nadesłanych tekstów badając adekwatność tematyki artykułu z profilem Rocznika oraz zgodność z wymogami redakcyjnymi.
2. Teksty wstępnie zaakceptowane zostają przekazane do recenzji dwóch osób spośród wymienionych na liście zewnętrznych recenzentów współpracujących z Redakcją. Nazwiska recenzentów poszczególnych tekstów nie są ujawniane. W przypadku tekstów przygotowanych w języku obcym jeden z recenzentów afiliowany jest

w instytucji zagranicznej. Raz w roku czasopismo podaje do publicznej wiadomości listę współpracujących recenzentów.

3. W procesie recenzji zostaje zachowana anonimowość zarówno autora, jak i recenzentów (double-blind review process). Recenzja jest przygotowana w formie pisemnej i zawiera jednoznaczny wniosek w sprawie dopuszczenia materiału do publikacji.
4. Formularz recenzji jest dostępny na stronie internetowej czasopisma.
5. Recenzja ma funkcję opiniodawczą, co oznacza, że ostateczną decyzję dotyczącą przyjęcia tekstu do druku podejmuje Redakcja Rocznika.

OGÓLNE ZASADY DOTYCZĄCE ELIMINOWANIA PRZYPADKÓW „GHOSTWRITING” ORAZ „GUEST AUTHORSHIP” W ARTYKUŁACH UMIESZCZANYCH W CZASOPIŚMIE „ROCZNIK INTEGRACJI EUROPEJSKIEJ”

Redakcja czasopisma „Rocznik Integracji Europejskiej” wprowadza następujące zasady dotyczące przygotowania publikacji:

1. Autorzy oświadczają, że akceptują regulacje dotyczące „ghostwriting” i „guest authorship”. Autorzy nadsyłający teksty do publikacji w czasopiśmie „Rocznik Integracji Europejskiej” obowiązani są do podania imienia i nazwiska, afiliacji oraz wskazania źródeł przytaczanych informacji. W przypadku tekstów przygotowanych przez kilku autorów niezbędne jest przedstawienie w ‘oświadczeniu dla autorów’ wkładu poszczególnych osób w powstanie tekstu.
2. Główną odpowiedzialność za treści zamieszczone w tekście ponosi autor zgłaszający publikację.
3. Każdy autor, którego tekst został zakwalifikowany do druku, składa oświadczenie o samodzielnym przygotowaniu tekstu, deklarując, iż tekst nie narusza praw osób trzecich.
4. Tekst ‘oświadczenia dla autorów’ dostępny jest na stronie internetowej czasopisma.
5. O wykrytych przypadkach naukowej nierzetelności, polegającej na naruszeniu wskazanych wyżej zasad, będą informowane podmioty zatrudniające autorów, stowarzyszenia edytorów naukowych, towarzystwa naukowe.

**LISTA RECENZENTÓW CZASOPISMA
„ROCZNIK INTEGRACJI EUROPEJSKIEJ” W ROKU 2017**

- Prof. dr hab. Roman Bäcker, Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu
Prof. dr hab. Stanisław Bieleń, Uniwersytet Warszawski
Prof. Brian Pai Jen-Te, National Chengchi University
Dr Marceli Burdelski, Uniwersytet Gdański
Prof. dr hab. Andrzej Chodubski, Uniwersytet Gdański
Prof. Yonhyok Choe, Uniwersytet Södertörn w Sztokholmie
Prof. dr hab. Erhard Cziomer, Krakowska Akademia im A. Frycza-Modrzewskiego w Krakowie
Prof. dr hab. Aniela Dylus, Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie
Prof. dr hab. Józef Fiszer, Instytut Studiów Politycznych, Polska Akademia Nauk w Warszawie
Prof. Jochen Franzke, Uniwersytet w Poczdamie
Prof. dr hab. Andrzej Gąsiorowski, Uniwersytet Gdański
Dr Radosław Grodzki, Uniwersytet Szczeciński
Prof. Huang Tong-Yi, National Chengchi University
Prof. nadzw. UEP dr hab. Izabela Janicka, Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu
Prof. dr hab. Jan Iwanek, Uniwersytet Śląski w Katowicach
Prof. dr hab. Karol B. Janowski, Wyższa Szkoła Finansów i Zarządzania w Warszawie
Prof. dr hab. Kazimierz Kik, Uniwersytet Jana Kochanowskiego w Kielcach
Dr Andrey A. Kinyakin, Uniwersytet Przyjaźni Narodów, Moskwa
Prof. dr hab. Jadwiga Kiwerska, Instytut Zachodni
Prof. Heinz Kleger, Uniwersytet w Poczdamie^[13]
Prof. Lutz Kleinwächter, Uniwersytet w Poczdamie
Dr Artur Kopka EUV
Dr hab. Michał Kosman prof. nadzw., Uniwersytet Kazimierza Wielkiego w Bydgoszczy
Prof. Raimund Krämer, Uniwersytet w Poczdamie,
Prof. dr hab. Barbara Krauz-Mozer, Uniwersytet Jagielloński
Dr Kai-Olaf Lang, Stiftung Wissenschaft und Politik w Berlinie
Prof. dr hab. Teresa Łoś-Nowak, Uniwersytet Wrocławski
Dr hab. Paweł Malendowicz, prof. nadzw. UKW, Uniwersytet Kazimierza Wielkiego w Bydgoszczy
Prof. dr hab. Andrzej Mania, Uniwersytet Jagielloński
Prof. dr hab. Maria Marczevska-Rytko, Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie
Prof. dr hab. Piotr Mickiewicz, Dolnośląska Szkoła Wyższa we Wrocławiu
Prof. dr Yuliya Nesteriak, Uniwersytet Narodowy im. Tarasa Szewczenki w Kijowie
Dr Lothar Nettelmann, Deutsch-Polnische Gesellschaft Hannover
Prof. dr hab. Bernadetta Nitschke, Dolnośląska Wyższa Szkoła Przedsiębiorczości i Techniki w Polkowicach
Dr Paweł Olszewski, Instytut Studiów Politycznych, Polska Akademia Nauk w Warszawie
Prof. Gabriela Carmen Pascariu, Centre for European Studies, University of Iasi, Roumania
Prof. dr hab. Czesław Partacz, Politechnika Koszalińska
Prof. dr hab. Marek Pietraś, Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie
Dr hab. Renata Podgórzńska, Uniwersytet Szczeciński
Dr Marek Rewizorski, Akademia Pomorska w Słupsku
Prof. dr hab. Janusz Ruszkowski, Uniwersytet Szczeciński
Dr Monika Sus, Hertie School of Governance
Prof. dr hab. Elżbieta Stadtmüller, Dolnośląska Szkoła Wyższa we Wrocławiu
Prof. dr hab. Grażyna Ulicka, Uniwersytet Warszawski
Prof. dr hab. Konstanty Adam Wojtaszczyk, Uniwersytet Warszawski
Prof. dr hab. Janusz Węc, Uniwersytet Jagielloński
Dr hab. Marta Witkowska, Uniwersytet Warszawski
Prof. dr hab. Ryszard Zięba, Uniwersytet Warszawski
Dr Elda Zotaj, Aleksander Moisiu University, Albania
Prof. dr hab. Arkadiusz Żukowski, Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie