Siła państw członkowskich Unii Europejskiej



Warszawa, maj 2020

Siła państw członkowskich Unii Europejskiej

Warszawa, maj 2020

Jak silny jest Trójkąt Weimarski? Ranking wpływu państw Unii
Autor: Paweł Wiejski, Analityk ds. europejskich, Polityka Insight
Redakcja merytoryczna: dr Adam Czerniak, Dyrektor ds. badań, Polityka Insight
Redakcja: Adam Puchejda
Współpraca: Weronika Kula

Trójkąt Weimarski w Europe po Brexicie. (Nikła) szansa na nowe otwarcie?
Autorka: dr Monika Sus, Polska Akademia Nauk, Warszawa & Hertie School, Berlin

Raport został przygotowany przez autorów dla Polskiej Fundacji im. Roberta Schumana oraz Fundacji Konrada Adenauera.

Wydawca: Polska Fundacja im. Roberta Schumana
Al. Ujazdowskie 37/5, 00-540 Warszawa

© Copyright by Polska Fundacja im. Roberta Schumana

ISBN: 978-83-88752-28-5

Publikacja powstała przy wsparciu środków Komisji Europejskiej w ramach programu Europa dla Obywateli. Publikacja odzwierciedla jedynie stanowisko autora i Komisja Europejska nie ponosi odpowiedzialności za umieszczoną w niej zawartość merytoryczną oraz za sposób wykorzystania zawartych w niej informacji.

Co-funded by the
Europe for Citizens Programme
of the European Union

Partner merytoryczny

SPIS TREŚCI

CZĘŚĆ I
Jak silny jest Trójkąt Weimarski? Ranking wpływu państw Unii

Kluczowe wnioski 9

Jak mierzyć siłę państw w Unii 9

Wskaźnik wpływu 10
- Rada Unii 10
- Parlament Europejski 12
- Komisja Europejska 12
- Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej 13
- Siedziby agencji i ważne funkcje 14
- Dziennikarze i lobbyści 14

Wskaźnik siły głosu 15
- Parlament Europejski 15
- Rada Unii 15
- Co wynika z różnicy we wskaźnikach 16

Jak Trójkąt Weimarski wypada w rankingu 17
- Jaką siłę mają państwa Trójkąta Weimarskiego 17
- Dziś i jutro współpracy w ramach Trójkąta Weimarskiego 18

Aneks metodyczny 18

Bibliografia 21

CZĘŚĆ II
Trójkąt Weimarski w Europe po Brexicie. (Nikła) szansa na nowe otwarcie?

Wprowadzenie 25
- Rola formatów minilateralnych w kontekście Brexitu 26
- Potencjalne obszary współpracy 27
- Reality check czyli realne szanse na współpracę 30
- Wnioski 32

RANKING PAŃSTW UE



1. Niemcy
2. Francja
3. Włochy
4. Hiszpania
5. Belgia
6. Holandia
7. Portugalia
8. Rumunia
9. Dania
10. Grecja
11. Szwecja
12. Finlandia
13. Polska
14. Litwa
15. Irlandia
16. Czechy
17. Estonia
18. Bułgaria
19. Malta
20. Luksemburg
21. Łotwa
22. Słowacja
23. Cypr
24. Chorwacja
25. Słowenia
26. Austria
27. Węgry

CZĘŚĆ I

JAK SILNY JEST TRÓJKĄT WEIMARSKI?

RANKING WPŁYWU PAŃSTW UNII

Autor:
Paweł Wiejski,
Analityk ds. europejskich, Polityka Insight

Redakcja merytoryczna:
dr Adam Czerniak,
Dyrektor ds. badań, Polityka Insight

Redakcja:
Adam Puchejda

Współpraca:
Weronika Kula

Kluczowe wnioski

- Najbardziej wpływowe państwa Unii to Niemcy, Francja, Włochy, Hiszpania i Belgia. Najmniej wpływowe – Węgry, Austria, Słowenia, Chorwacja i Cypr. Polska, choć jest piątym pod względem wielkości państwem Unii, zajmuje dopiero trzynaste miejsce w rankingu wpływu.
- Wpływ poszczególnych krajów na decyzje podejmowane w Unii zależy od siły ich głosu w Parlamencie i Radzie, ich reputacji i zdolności do budowania koalicji. Ze względu na uwarunkowania instytucjonalne wpływ państwa jest silnie skorelowany z jego wielkością.
- Ze wszystkich sojuszy i koalicji, do których należy Polska, Trójkąt Weimarski jest najbardziej wpływowy, głównie ze względu na obecność w nim dwóch najsilniejszych państw Unii – Niemiec i Francji.
- Współpraca w ramach Trójkąta Weimarskiego jest asymetryczna: może przynieść więcej korzyści Polsce niż Niemcom lub Francji.
- Trójkąt Weimarski ma potencjał, by w przyszłości stać się sprawnym i wpływowym stronnictwem. Obecnie owocna współpraca członków tego formatu wydaje się jednak mało prawdopodobna. Kraje spierają się w istotnych kwestiach m.in. polityki klimatycznej i budżetu Unii.

Jak mierzyć siłę państw w Unii

Unia Europejska jako organizacja sui generis zajmuje szczególne miejsce w teorii stosunków międzynarodowych. Ład instytucjonalny, wypracowany przez ponad pół wieku integracji europejskiej, od Traktatu Paryskiego ustanawiającego w 1951 roku Europejską Wspólnotę Węgla i Stali aż po Brexit, stanowi wyjątek od reguł rządzących relacjami między państwami. Wpływ instytucji unijnych na państwa członkowskie jest znacznie większy niż w jakiejkolwiek innej organizacji międzynarodowej. Jednocześnie w niektórych obszarach, takich jak bezpieczeństwo wewnętrzne, systemy podatkowe czy opieka zdrowotna, państwa wspólnoty zachowują daleko idącą autonomię, co wyklucza zakwalifikowanie Unii Europejskiej do kategorii federacji lub konfederacji.

Wyjątkowa struktura niesie za sobą potrzebę wyjątkowego zarządzania. Do zrozumienia funkcjonowania UE jako organizacji sui generis w naukach politycznych stosuje się koncepcję zarządzania wielopoziomowego (ang. multi-level governance). Pojęcie to zostało wypracowane przez Liesbet Hooghe i Gary'ego Marksa w latach 90. XX wieku, łącząc wcześniej dominujące w literaturze nurty analizy integracji europejskiej – funkcjonalizmu, skupiającego się na ponadnarodowych instytucjach, jak Komisja Europejska, i (neo)realizmu, akcentującego rolę państw narodowych w kształtowaniu działań UE. Z perspektywy zarządzania wielopoziomowego, Unia funkcjonuje jako „system ciągłych negocjacji między zagnieżdżonymi władzami na kilku poziomach terytorialnych – ponadnarodowym, narodowym, regionalnym i lokalnym – który powstał w wyniku szerokiego procesu tworzenia instytucji i realokacji decyzyjności. W ten sposób część dotychczas scentralizowanych funkcji państwa została przesunięta w górę na poziom ponadnarodowy, a część w dół – na poziom lokalny lub regionalny" (Marks 1993). Z tego względu badanie siły krajów członkowskich

Unii może wydać się przedsięwzięciem dość karkołomnym.

Aby móc dokonać oceny wpływu państwa na funkcjonowanie wspólnoty, w pierwszej kolejności należy odpowiedzieć na pytanie, na co państwa mają wpływ lub gdzie i jak mogą swoją władzę sprawować. Kluczowym elementem jest tu więc mechanizm ustanawiania prawa Unii, a co za tym idzie sposób podejmowania unijnych decyzji. W naszej analizie próbujemy skwantyfikować oba te zagadnienia, tworząc specjalny wskaźnik wpływu, mierzący jak poszczególne państwa Unii realizują swoje cele w Europie. Ważnym elementem tego wskaźnika jest siła głosu państw w unijnych instytucjach – w tym przede wszystkim w Parlamencie Europejskim i w Radzie Unii. W osobnym podrozdziale staramy się oszacować jak silny jest głos różnych państw UE.

Ład instytucjonalno-prawny Unii podlega jednak ciągłej ewolucji, a wraz z nim zmienia się układ sił między państwami wspólnoty. Obecny kształt UE, określony w Traktacie o Unii Europejskiej i Traktacie o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, obowiązuje od 2009 r. Od tego czasu doszło jednak przynajmniej do dwóch wydarzeń, które znacząco wpłynęły na układ sił między państwami wspólnoty – chodzi o akcesję Chorwacji do Unii w 2013 roku i wyjście z niej Zjednoczonego Królestwa w 2020 roku. Sytuację poszczególnych państw, choć w mniejszym stopniu niż np. Brexit, zmieniają też kolejne wybory narodowe i do Parlamentu Europejskiego. Biorąc to pod uwagę, chcemy zaznaczyć, że poniższy ranking określa siłę państw Unii w kwietniu 2020 roku.

Wskaźnik wpływu

Naszym zdaniem trzy największe państwa z pierwotnej szóstki członków wspólnot europejskich – Niemcy, Francja i Włochy – pozostają najbardziej wpływowymi graczami w dzisiejszej Unii. Tuż za nimi plasuje się Hiszpania, czwarty pod względem liczby ludności kraj UE, a pierwszą piątkę zamyka Belgia, w której siedzibę mają najważniejsze unijne instytucje (Komisja Europejska, Rada UE i de facto również Parlament Europejski). Polska znalazła się w połowie stawki, mimo że pod względem liczby ludności (przekładającej się na siłę głosu w PE i Radzie UE) jest piątym największym krajem wspólnoty. Na końcu listy znajdują się Austria i Węgry, które wyprzedzają nawet znacznie mniejsze państwa, takie jak Cypr (23), Luksemburg (20) i Malta (19). Różnice między kolejnymi państwami poniżej piątego miejsca są jednak nieznaczne – zazwyczaj nie przekraczają jednego punktu w stustopniowej skali.

We wskaźniku wpływu zawarliśmy sześć subwskaźników podzielonych według ważnych instytucji i aktorów wpływu. Kolejno to Rada Unii Europejskiej, Parlament Europejski, Komisja Europejska, Trybunał Sprawiedliwości, siedziby agencji i ważne funkcje oraz lobbyści i dziennikarze. Do każdego z tych subwskaźników przypisaliśmy wagi malejące w zależności od ich znaczenia i wpływu na funkcjonowanie Unii.

Rada Unii

Najważniejszą częścią subwskaźnika Rady Unii jest siła głosu państwa w Radzie mierzona indeksem siły Banzhafa (Banzhaf 1965)[1]. Formalnoprawna siła głosu państwa nie pozwala

[1] Szczegółowe wyjaśnienie metody obliczania wskaźników użytych w analizie, w tym indeksu siły Banzhafa, przedstawiamy w aneksie metodycznym.

na ocenę jego rzeczywistego wpływu na tę instytucję, ponieważ pomija dobrze opisane w literaturze zjawisko pozornego konsensusu (por. np. Novak 2011). Nawet gdy do przyjęcia propozycji wystarcza większość kwalifikowana, głosowania w Radzie rzadko się odbywają, a znacząca większość (ok. 80 proc.) propozycji przyjmowana jest jednogłośnie. Dzieje się tak, ponieważ ministrowie rzadko zgłaszają publiczny sprzeciw wobec jakiejś propozycji, jeśli nie są w stanie zgromadzić mniejszości zdolnej ją zablokować. Zwiększa to znaczenie innych, trudniej kwantyfikowalnych, wskaźników siły państwa, np. reputacji lub zdolności do budowania koalicji.

W naszym subwskaźniku próbujemy jednak oszacować zdolność państw do tworzenia koalicji. W tym celu przeanalizowaliśmy wyniki głosowań w Radzie od 2015 roku i dla każdego z państw obliczyliśmy, z którymi krajami najczęściej głosowało tak samo. Tak uzyskany wskaźnik uśredniliśmy, biorąc pod uwagę siłę głosu koalicjantów. Dzięki temu mogliśmy ocenić skuteczność budowania sojuszy przez poszczególnych członków Unii. Do tego wskaźnika dodaliśmy także premię za pełnienie funkcji prezydencji – kierowanie pracami Rady rotacyjnie przez pół roku. W obecnym subwskaźniku w pełnym wymiarze dla Chorwacji, sprawującej tę funkcję w pierwszej połowie 2020 roku, a w mniejszym dla Niemiec i Portugalii, które obejmą prezydencje kolejno po Chorwacji.

Ze względu na wyższy współczynnik koalicyjności, w tej kategorii na pierwszym miejscu plasuje się Francja, wyprzedzając Niemcy i Włochy. Polska, z jednym z najniższych wskaźników koalicyjności, lokuje się w środku stawki. Podobnie jak w ogólnym wskaźniku, na dole tabeli znajdują się Austria i Węgry.

Tabela 1. Wskaźnik wpływu państw w Unii Europejskiej

	PAŃSTWO	WYNIK
1.	Niemcy	81,84769
2.	Francja	73,27253
3.	Włochy	63,48746
4.	Hiszpania	54,1057
5.	Belgia	42,68309
6.	Holandia	33,84493
7.	Portugalia	32,67698
8.	Rumunia	32,44187
9.	Dania	30,80497
10.	Grecja	30,52949
11.	Szwecja	29,91768
12.	Finlandia	29,07959
13.	Polska	28,46741
14.	Litwa	28,34808
15.	Irlandia	26,76309
16.	Czechy	26,75831
17.	Estonia	25,05911
18.	Bułgaria	24,52515
19.	Malta	24,20469
20.	Luksemburg	23,83668
21.	Łotwa	23,54703
22.	Słowacja	23,18315
23.	Cypr	23,1442
24.	Chorwacja	22,99796
25.	Słowenia	22,31542
26.	Austria	20,57311
27.	Węgry	18,12908

Źródło: opracowanie własne na potrzeby analizy.

Parlament Europejski

Wpływ państwa w Parlamencie Europejskim mierzymy poprzez określenie siły jego głosu będącego pochodną wielkości i składu delegacji narodowej. Obywatele państw Unii – w zależności do liczby ludności swojego kraju – wybierają od sześciu do 96 europosłów. Łącznie w PE zasiada 705 przedstawicieli państw UE. Zazwyczaj Parlament podejmuje decyzje zwykłą większością głosów. Wyjątki są nieliczne i należy do nich np. artykuł siódmy Traktatu o Unii Europejskiej dotyczący procedury poważnego naruszania wartości Unii przez państwa członkowskie. W tym przypadku PE podejmuje decyzję większością kwalifikowaną dwóch trzecich posłów. Dla uproszczenia, w określaniu wartości subwskaźnika wpływu państwa na PE, wzięliśmy pod uwagę jedynie większość zwykłą.

W skład delegacji jednego państwa wchodzą jednak reprezentanci wielu stronnictw politycznych. Wpływ państwa na Parlament ma więc nie tylko wielkość delegacji, lecz także liczba europosłów z partii wchodzących w skład koalicji rządzących w danym kraju[2]. Poszczególni europosłowie mogą też pełnić rozmaite funkcje, które pozwalają im zwiększyć swój wpływ na prace PE, w szczególności dotyczy to możliwości planowania prac komisji i sesji plenarnych Parlamentu. Dokonując obliczeń, wzięliśmy więc pod uwagę rozkład narodowościowy na stanowiskach przewodniczących i wiceprzewodniczących PE oraz jego komisji.

Największy wpływ na Parlament Europejski mają bez wątpienia Niemcy – kraj o największej liczbie europosłów, największej liczbie reprezentantów partii rządzącej w PE i największej liczbie zajmowanych stanowisk. Na drugim miejscu znajduje się Francja, na trzecim Włochy. Polska zajmuje miejsce piąte. Najmniejszy wpływ na prace izby mają małe kraje, takie jak Cypr, Malta czy Luksemburg.

Komisja Europejska

Komisja Europejska pełni ważną rolę w systemie zarządzania wielopoziomowego Unii, głównie ze względu na wyłączność w posiadaniu inicjatywy ustawodawczej. Jednocześnie jest to ciało z założenia technokratyczne: każde państwo ma wprawdzie reprezentanta politycznego – komisarza – ale po wyborze formalnie nie jest on już zależny od swojego rządu i ma pełnić obowiązki, mając na uwadze dobro całej Unii, a nie tylko swojego kraju. W rzeczywistości komisarze w większości są jednak zawodowymi politykami i w mniejszym lub większym stopniu dbają o interesy własnych państw. Równie pozorna jest formalna równość komisarzy, jako że niektóre teki mają np. większy wpływ na rzeczywistość gospodarczą Unii. Poza tym, tak jak to wygląda w obecnej komisji Ursuli von der Leyen, znaczenie poszczególnych komisarzy wzmacnia sprawowanie przez nich funkcji wiceprzewodniczących lub wiceprzewodniczących wykonawczych Komisji. Elementem wpływu państwa na KE mogą być też członkowie gabinetów komisarzy, którzy muszą pochodzić z różnych państw np. szef lub wiceszef gabinetu musi być innej narodowości niż komisarz. Te ostatnie stanowiska często

[2] W analizie wzięliśmy pod uwagę wyłącznie partie reprezentowane w rządzie, a wykluczyliśmy partie wspierające rząd na podstawie umów „confidence and supply", czyli takie, które udzielają rządowi wotum zaufania, ale nie wchodzą w jego skład (nie mają własnych ministrów).

są też przedmiotem negocjacji poszczególnych reprezentacji narodowych, które w ten sposób chcą uzyskać dostęp do najbliższego otoczenia danego komisarza. W opracowaniu tego subwskaźnika wzięliśmy też pod uwagę sprawowanie funkcji wiceprzewodniczącego Komisji oraz szefa lub wiceszefa gabinetu któregoś z komisarzy.

Poza kolegium komisarzy Komisja Europejska to również około 32 tysięcy urzędników pracujących w Dyrekcjach Generalnych (DG), wspierających bieżące prace Komisji. Stanowiska w dyrekcjach obsadzane są członkami europejskiej służby cywilnej, z założenia są więc apolityczne. W praktyce więzi narodowe mają wpływ zarówno na kształt wewnętrznej struktury biurokratycznej (np. nieformalne organizacje urzędników danego kraju), jak i obsadę najwyższych stanowisk w Unii. Niektórzy urzędnicy mają też osobiste związki z przedstawicielami rządów lub byli zaangażowani politycznie przed rozpoczęciem kariery w europejskim korpusie urzędniczym. Biorąc pod uwagę te wszystkie czynniki, do naszej analizy włączyliśmy także dyrektorów generalnych i ich zastępców.

W tym subwskaźniku pierwsze miejsce zajmują Niemcy, ze względu na pełnioną przez Ursulę von der Leyen funkcję szefowej Komisji oraz piastowanie wielu stanowisk dyrektorskich w różnych DG. Na drugim miejscu znajduje się Francja, a na trzecim Włochy. Polska jest w Komisji niemal nieobecna – zajmuje przedostatnie miejsce ex aequo z Rumunią, Słowenią i Łotwą, nieznacznie wyprzedzając tylko Bułgarię.

Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej

W systemie zarządzania wielopoziomowego Unii ważną, choć niedocenianą rolę pełni implementacja prawa unijnego na poziomie narodowym. Jeśli Komisja Europejska stwierdzi, że państwo członkowskie nie wdrożyło lub wdrożyło niepoprawnie którąś z unijnych dyrektyw bądź też w inny sposób sprzeniewierzyło się unijnemu prawu, może wszcząć wobec niego procedurę naruszeniową. W ostateczności państwo, które odmawia wypełnienia zaleceń Komisji, może zostać zaskarżone do Trybunału Sprawiedliwości. Ma to wpływ na reputację danego kraju, może też doprowadzić do nałożenia kar finansowych. Z tego względu, obliczając ten subwskaźnik wzięliśmy pod uwagę liczbę procedur naruszeniowych przeciwko konkretnym państwom Unii[3].

Na reputację państw członkowskich wpływa również procedura określona w artykule siódmym Traktatu o Unii Europejskiej. Jej celem jest dyscyplinowanie tych członków Unii, którzy naruszają jej podstawowe wartości. Jak dotąd postępowanie z tego artykułu zostało wszczęte przeciwko Polsce (w 2017 r. z inicjatywy Komisji Europejskiej) i Węgrom (w 2018 r. z inicjatywy Parlamentu Europejskiego). Sankcją, jaką przewiduje artykuł siódmy, jest pozbawienie państwa głosu w Radzie Unii. Na taki krok muszą się jednak zgodzić wszyscy członkowie Unii (poza państwem poddanym procedurze). W praktyce wymierzenie tak określonej kary okazało się niemożliwe, m.in. dlatego, że oba z państw, które zostały oskarżone o naruszenia,

[3] W analizie ograniczyliśmy się jednak do procedur, które są obecnie w toku, i tych, które zostały zakończone w tej lub poprzedniej kadencji Parlamentu Europejskiego.

zadeklarowały wzajemne weto, gdyby miało dojść do głosowania w ich sprawie. Mimo to, choć mechanizm okazał się nieskuteczny, samo wszczęcie procedury ma już negatywny wpływ na reputację oskarżonego państwa, w tym przypadku Polski i Węgier. Efekt ten potęguje regularne omawianie sytuacji w tych krajach podczas obrad Rady Unii ds. ogólnych.

Ten subwskaźnik w najmniejszym stopniu pokrywa się z wielkością państw. Pierwsze miejsca zajmują niewielkie państwa, takie jak Łotwa, Litwa, Luksemburg i Malta, wobec których nie wszczęto wiele procedur naruszeniowych. Na ostatnim miejscu znalazła się zaś Polska, którą wyprzedzają nawet Węgry. Przypomnijmy, że wobec obu tych państw uruchomiono procedurę z artykuły siódmego Traktatu o Unii Europejskiej. Pozostałe państwa Trójkąta Weimarskiego – Niemcy i Francja – znajdują się w środku stawki.

Siedziby agencji i ważne funkcje

Agencje to jednostki organizacyjne Unii powołane w celu wykonywania konkretnego zadania, od nadzoru nad produktami leczniczymi (Europejska Agencja Leków) po koordynowanie współpracy w zarządzaniu granicami zewnętrznymi Unii (Frontex). Agencje mają swoje siedziby w całej Unii, a ich usytuowanie jest przedmiotem negocjacji między państwami. Członkowie UE rywalizują o możliwość ugoszczenia u siebie poszczególnych agencji, licząc, że będą mieć wpływ na ich prace oraz by zapewnić zatrudnienie swoim obywatelom – większość personelu agencji stanowią pracownicy z rynków lokalnych. Liczba agencji w danym państwie świadczy więc o jego sprawności negocjacyjnej i pozycji w Unii. Na podobnej zasadzie państwa UE rywalizują o obsadę stanowisk w takich instytucjach jak Rada Europejska, Komitet Regionów czy Trybunał Obrachunkowy.

W tej kategorii bezkonkurencyjna okazuje się Belgia, z której pochodzi przewodniczący Trybunału Sprawiedliwości, szef Rady Europejskiej i w której siedzibę ma aż sześć agencji unijnych. Stawkę zamykają państwa pozbawione stanowisk i agencji: Bułgaria, Chorwacja, Cypr, Rumunia i Słowacja. Z państw Trójkąta Weimarskiego najlepiej wypada Francja (pięć agencji), nieco gorzej Niemcy (dwie siedziby agencji i stanowisko szefa Europejskiego Trybunału Obrachunkowego), a najsłabiej Polska (jedna agencja).

Dziennikarze i lobbyści

Ostatnim i być może najtrudniejszym do skwantyfikowania elementem siły państw jest działalność aktorów zewnętrznych, wpływających na procesy legislacyjne unijnych instytucji. Chodzi przede wszystkim o lobbystów, których celem jest przeforsowanie przepisów korzystnych dla ich klientów, oraz dziennikarzy i korespondentów, którzy wpływają na procesy prawotwórcze, informując o nich opinię publiczną w swoich krajach. Tej kategorii przypisaliśmy jednak najmniejszą wagę, z dwóch powodów. Lobbyści często reprezentują międzynarodowe firmy lub grupy interesów, trudno więc zaklasyfikować ich do jednego, konkretnego państwa narodowego. Dziennikarze piszący o Unii w większości zarejestrowani są zaś w Belgii, mimo że pracują dla mediów europejskich (np. Euractiv, Politico, Euronews).

Zgodnie z oczekiwaniami w tej kategorii bezkonkurencyjna okazała się Belgia. Drugie miejsce zajęły Niemcy, a trzecie – Francja. Polska znalazła się na szóstej pozycji, stawkę zamyka Cypr, który jest kompletnie nieobecny w środowisku lobbystów i mało zauważalny w sferze medialnej.

Wskaźnik siły głosu

Ważnym elementem wskaźnika wpływu danego państwa w Unii jest siła jego głosu w Parlamencie Europejskim i w Radzie Unii. Podczas gdy wpływ państwa zależy od szeregu czynników, siła głosu wynika bezpośrednio z unijnych traktatów (w szczególności art. 14(2) i art. 16(4) Traktatu o Unii Europejskiej oraz art. 294 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej). Ograniczenia tego wskaźnika widoczne są już jednak gołym okiem, ponieważ stanowi on niemal dokładne odzwierciedlenie populacji państw członkowskich. Warto przy tym zaznaczyć, że zastosowana punktacja ma charakter komparatywny – brak punktów nie oznacza, że Luksemburg i Malta są pozbawione głosu w procesie prawotwórczym Unii, lecz jedynie, że mają najmniejszą siłę głosu ze wszystkich państw wspólnoty.

Parlament Europejski

We wskaźniku siły głosu przyjęliśmy, że delegacja narodowa w Parlamencie Europejskim jako całość realizuje interesy swojego państwa. W rzeczywistości europosłowie są wybierani w wyborach bezpośrednich a członkowie delegacji narodowej mogą zasiadać w różnych grupach parlamentarnych (jak określa się kluby parlamentarne w PE) i mieć różne poglądy na interes swojego państwa. W przypadku PE wyliczenie siły głosu pozwala więc oszacować jedynie potencjalną, a nie rzeczywistą siłę państwa w europarlamencie. Poszczególne delegacje narodowe traktujemy więc jako graczy (w rozumieniu teorii gier), którzy dysponują określoną liczbą głosów zależną od liczby europosłów.

Rada Unii

Drugą częścią składową wskaźnika siły głosu jest głosowanie w Radzie. W zwykłej procedurze ustawodawczej stosuje się tu podwójną większość. Aby propozycja została przyjęta, musi za nią zagłosować 55 proc. liczby państw reprezentujących 65 proc. ludności Unii. Wykorzystanie indeksu siły Banzhafa wymaga więc równoległego przeprowadzenia dwóch symulacji w celu wykluczenia scenariuszy, w których koalicja nie spełnia jednego z warunków. Ma to znaczenie szczególnie w przypadku małych państw, takich jak Malta, Luksemburg i Cypr, które przy braku warunku 55 proc. liczby państw właściwie nie miałyby żadnego wpływ na głosowania w Radzie. W przypadku wyników indeksu siły Banzhafa dla Rady wykorzystaliśmy obliczenia zawarte w raporcie Parlamentu Europejskiego (Parlament Europejski 2019)[4].

O ile w zwykłej procedurze legislacyjnej siła Parlamentu Europejskiego i siła Rady Unii

[4] Obliczenia zawarte w raporcie nie biorą pod uwagę zasady „mniejszości blokującej" – propozycja może zostać zablokowana przez koalicję czterech państw reprezentujących 35 proc. ludności Unii. Jak wykazał Parlament Europejski, taka sytuacja wpływa na wynik tylko 19 z ponad 18 mln możliwych koalicji, więc wpływ tej zasady na indeks siły Banzhafa jest pomijalny.

są zbliżone, o tyle w kwestiach dotyczących np. polityki zagranicznej, bezpieczeństwa, umów handlowych, procedury artykułu siódmego czy członkostwa w Unii, Rada ma wyraźną przewagę. Parlament może co prawda wetować niektóre propozycje, ale nie może zgłaszać poprawek. W niektórych kwestiach, np. dotyczących prawa konkurencji, jego rola jest czysto konsultacyjna. Aby odzwierciedlić tę nierównowagę, we wskaźniku siły głosu nadaliśmy mniejszą wagę Parlamentowi Europejskiemu niż Radzie (0,45 do 0,55).

Co wynika z różnicy we wskaźnikach

Włączenie do analizy „miękkich" subwskaźników nie zmieniło składu pierwszej czwórki najsilniejszych państw Unii. To kolejno Niemcy, Francja, Włochy i Hiszpania. Wyraźnie wpłynęło za to na pozostałe miejsca w rankingu. Najbardziej spektakularne spadki, jeśli chodzi o siłę głosu, zanotowały Węgry (spadek o 15 pozycji na ostatnie miejsce), Austria (12 pozycji niżej) i Polska (osiem miejsc niżej). Największym awansem mogą się za to pochwalić Dania, Litwa, Estonia i Malta (o siedem pozycji) oraz Luksemburg (o sześć pozycji). Spadek lub wzrost w rankingu nie jest powiązany z podziałem na „starą" i „nową" Unię. Z grup regionalnych najwięcej zyskały państwa skandynawskie i bałtyckie. Najgorzej radzą zaś sobie państwa z Grupy Wyszehradzkiej (Polska, Słowacja, Czechy i Węgry). Nie zaskakuje awans Belgii (z siódmego na piąte miejsce) i Luksemburga (z 26. na 20., ex aequo z Maltą) – w tych dwóch państwach znajduje się większość siedzib unijnych instytucji.

Tabela 2. Wskaźnik siły głosu państw Unii Europejskiej

	PAŃSTWO	WYNIK
1	Niemcy	100,00
2	Francja	79,13
3	Włochy	72,72
4	Hiszpania	55,98
5	Polska	46,79
6	Rumunia	24,43
7	Holandia	21,01
8	Belgia	13,66
9	Grecja	13,66
10	Portugalia	13,13
11	Czechy	13,13
12	Węgry	13,13
13	Szwecja	12,59
14	Austria	11,16
15	Bułgaria	9,19
16	Dania	7,31
17	Finlandia	6,78
18	Słowacja	6,78
19	Irlandia	6,33
20	Chorwacja	5,35
21	Litwa	3,83
22	Łotwa	1,96
23	Słowenia	1,96
24	Estonia	0,98
25	Cypr	0,53
26	Malta	0,00
27	Luksemburg	0,00

Źródło: opracowanie własne na potrzeby analizy.

Jak Trójkąt Weimarski wypada w rankingu

Trójkąt Weimarski został powołany w 1991 roku jako format współpracy między Francją, Niemcami i Polską. Szybko celem Trójkąta stałą się akcesja Polski do Unii Europejskiej. Gdy do tego doszło w 2004, współpraca w ramach Trójkąta zaczęła się koncentrować wokół wybranych wspólnych celów unijnych i służyć pogłębieniu wzajemnej współpracy między państwami. W ramach Trójkąta Weimarskiego odbywają się spotkania ministrów tych trzech państw, w czasie których omawiana jest współpraca sektorowa. Ostatnie spotkanie Trójkąta na najwyższym szczeblu głów państw odbyło się w 2013 roku.

Współpraca w ramach Trójkąta uległa rozluźnieniu, odkąd w 2015 roku władzę w Polsce objął rząd Prawa i Sprawiedliwości. Wynikało to z dwóch czynników. Po pierwsze, format spotkań trójstronnych w ramach Trójkąta Weimarskiego nie był priorytetem polskiej polityki zagranicznej. W kwietniu 2016 r. otwarcie przyznał to były minister spraw zagranicznych Polski Witold Waszczykowski, który powiedział, że formuła Trójkąta się wyczerpała. Minister odpowiedzialność za ten stan rzeczy przypisał też Francji i Niemcom. Po drugie, współpracę między krajami utrudniał konflikt dyplomatyczny między Polską a Francją, zapoczątkowany zerwaniem przez Warszawę negocjacji w sprawie zakupu śmigłowców Caracal produkowanych przez Airbusa.

W ostatnich miesiącach rządy Francji, Niemiec i Polski zaczęły wracać do spotkań w formacie Trójkąta Weimarskiego. W październiku 2019 r. rozmawiali ze sobą ministrowie rolnictwa trzech państw w Warszawie, a w styczniu 2020 r. we francuskim Lens spotkali się ministrowie ds. europejskich. Oba te spotkania zakończyły się podpisaniem wspólnych deklaracji. Pozytywnym sygnałem dla Trójkąta Weimarskiego była też wizyta Emmanuela Macrona w Polsce 3 i 4 lutego 2020 roku. Prezydent Francji zapowiedział wówczas, że 14 lipca zorganizuje szczyt Trójkąta w Paryżu. Co prawda, nie wiadomo, czy ze względu na pandemię, ten termin zostanie dotrzymany, sama inicjatywa Macrona świadczy o wyraźnym polepszeniu relacji między państwami.

Jaką siłę mają państwa Trójkąta Weimarskiego

Z punktu widzenia siły głosu koalicja Niemiec, Francji i Polski może mieć duży wpływ na proces tworzenia unijnego prawa. To odpowiednio pierwsze, drugie i piąte największe państwo wspólnoty, a łącznie kraje te gromadzą 42 proc. ludności Unii. Oznacza to, że w koalicji z jeszcze jednym, choćby najmniejszym państwem Unii, Trójkąt Weimarski jest w stanie zablokować dowolną propozycję legislacyjną, korzystając z zasady mniejszości blokującej. W Parlamencie Europejskim te trzy państw mają razem 227 posłów, to jest 31 proc. ich ogólnej liczby. Warto zaznaczyć, że relatywna siła państw Trójkąta Weimarskiego zwiększyła się po odejściu z Unii Zjednoczonego Królestwa.

Jeśli chodzi o wskaźnik wpływu, ocena siły Trójkąta Weimarskiego sprawia więcej trudności. Po pierwsze, o ile Niemcy i Francja pozostają najbardziej wpływowymi państwami Unii, Polska spadła z piątego na 13. miejsce w rankingu. Co więcej, Francja i Niemcy są w czołówce we wszystkich kategoriach składowych, podczas gdy Polska – jeśli chodzi

o jej wpływ na Komisję, Trybunał i stanowiska unijne – znajduje się blisko ostatniego miejsca. Biorąc więc pod uwagę kwestię budowania koalicji i dbałości o reputację współpraca w formacie Trójkąta Weimarskiego jest dla Francji i Niemiec znacznie mniej korzystna niż dla Polski. Trójkąt Weimarski jest też znacznie silniejszy niż Grupa Wyszehradzka (108 posłów, 14,2 proc. ludności Unii) i państwa tzw. Trójmorza (223 posłów, 24,8 proc. ludności UE).

Dziś i jutro współpracy w ramach Trójkąta Weimarskiego

Perspektywa pogłębienia współpracy w ramach Trójkąta Weimarskiego wydaje się jednak mało prawdopodobna. Stanowiska Francji, Niemiec i Polski w najważniejszych z dyskutowanych obecnie w Unii kwestiach są wyraźnie rozbieżne i trudno liczyć tu na kompromis. Jeśli chodzi o sprawy klimatu Niemcy i Francja są zwolennikami polityki ambitnych cięć emisji, Polska chce wolniej dochodzić do celu neutralności klimatycznej. Francja i Niemcy popierają też mechanizm powiązania funduszy unijnych z praworządnością, czemu Polska się sprzeciwia. Stanowisko Polski jest za to bliższe francuskiemu, jeśli chodzi o budżet (oba kraje chcą zwiększyć jego wielkość) i politykę rolną. Paradoksalnie, Polska w ramach Trójkąta Weimarskiego może też zyskiwać jako kraj spoza strefy euro. Jako że nie jest związana konfliktami państw korzystających ze wspólnej waluty, może występować w roli niezależnego arbitra.

Relacje między państwami Trójkąta nadal pozostają jednak asymetryczne. Widać to także w analizie głosowań i możliwości budowania koalicji między Polską, Francją i Niemcami. Dla Polski Francja jest drugim najważniejszym partnerem koalicyjnym, ex aequo z Cyprem, Portugalią i Rumunią (wskaźnik wspólnych głosowań tych krajów wynosi 92 proc.), Niemcy dopiero 23. Dla Niemiec z kolei Polska jako potencjalny koalicjant znajduje się na przedostatnim miejscu (na 28 członków Unii), Francja – na pierwszym (96 proc. wspólnych głosowań). Dla Francji, która cieszy się najwyższym z państw Trójkąta Weimarskiego współczynnikiem koalicyjności, oba kraje są odległymi partnerami – Polska jest na 27. miejscu, Niemcy – na 22. Innymi słowy, Francja jest ważna dla Niemiec i Polski, ale Niemcy i Polska dla Francji – niekoniecznie. Rzecz jasna, to tylko wycinek rzeczywistości, który nie odzwierciedla w pełni wszystkich form współpracy między trzema krajami.

Aneks metodyczny

Ranking wpływu państw Unii powstał w oparciu o dane dotyczące funkcjonowania instytucji wspólnoty. Większość z nich pochodzi z oficjalnych publikacji Komisji Europejskiej, Parlamentu Europejskiego i Rady Europejskiej. Dane dotyczące Parlamentu Europejskiego i Rady Unii zostały zagregowane przy użyciu portalu votewatch.eu. Zebrane informacje poddaliśmy analizie i przeliczyliśmy na wskaźniki cząstkowe (subwskaźniki) w sześciu kategoriach: Parlament Europejski, Rada Unii Europejskiej, Komisja Europejska, Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej, siedziby i funkcje oraz lobbyści i dziennikarze.

Aby obliczyć siłę głosu delegacji narodowej w Parlamencie Europejskim lub w Radzie zastosowaliśmy indeks siły Banzhafa. Metoda ta pozwala na określenie rzeczywistej siły

głosu w głosowaniu, w którym gracze dysponują różną liczbą głosów. Wartość indeksu zależy od liczby możliwych wyników głosowań, w których dany gracz ma głos decydujący, czyli kiedy decyzja determinuje wynik głosowania.

Elementy składowe wskaźników zostały zuniformizowane do skali stupunktowej, gdzie 100 to najwyższa wartość wskaźnika osiągana przez państwo, a zero – najniższa. Wskaźniki zostały uzyskane przez wyciągnięcie średniej arytmetycznej lub ważonej (w przypadku Parlamentu, Rady oraz siedzib i funkcji). Ostateczny wskaźnik wpływu państw to średnia ważona wskaźników cząstkowych (subwskaźników).

Tabela 3. Sposób obliczania poszczególnych wskaźników

ZMIENNA	SPOSÓB PRZELICZENIA	ŹRÓDŁO I ZAKRES CZASOWY DANYCH	WAGA WSKAŹNIKA
Parlament Europejski			**0,27**
Siła głosu w Parlamencie Europejskim	Indeks siły Banzhafa dla delegacji narodowej	Parlament Europejski, kwiecień 2020 r.	
Liczba posłów z koalicji rządzącej	Liczba posłów w delegacji narodowej należących do partii, których przedstawiciele zasiadają w koalicji rządzącej. Nie braliśmy pod uwagę umów koalicyjnych typu „confidence and supply", w których przedstawiciele partii nie wchodzą w skład rządu.	Parlament Europejski, oficjalne strony rządowe państw członkowskich, kwiecień 2020 r.	
Stanowiska w Parlamencie Europejskim	Liczba zajmowanych przez dane państwo stanowisk w następujących kategoriach: przewodniczący i wiceprzewodniczący Parlamentu Europejskiego, przewodniczący i wiceprzewodniczący komisji parlamentarnych.	Parlament Europejski, kwiecień 2020 r.	
Rada Unii Europejskiej			**0,33**
Siła głosu w Radzie Unii Europejskiej	Indeks Banzhafa dla siły głosu w Radzie Unii Europejskiej	Parlament Europejski, raport Policy Department for Citizens' Rights and Constitutional Affairs, kwiecień 2019	

ZMIENNA	SPOSÓB PRZELICZENIA	ŹRÓDŁO I ZAKRES CZASOWY DANYCH	WAGA WSKAŹNIKA
Koalicyjność	Zdolność do budowania koalicji przez poszczególne państwa. Na podstawie wyników głosowań w Radzie od 2015 roku dla każdego państwa obliczyliśmy, z którymi państwami głosowało najczęściej. Tak uzyskany wskaźnik uśredniliśmy dla każdego państwa z uwzględnieniem siły głosu koalicjantów.	Votewatch.eu na podstawie danych Rady Unii Europejskiej, głosowania od lipca 2015 r. do kwietnia 2020 r.	
Prezydencja	Trzy państwa członkowskie, które będą pełniły prezydencję w Radzie Unii w najbliższej przyszłości otrzymały premię ze względu na dodatkowy wpływ na prace instytucji unijnych związany z tą funkcją.	Rada Unii Europejskiej, kwiecień 2020 r.	
Komisja Europejska			**0,15**
Funkcje pełnione w Komisji Europejskiej	Liczba zajmowanych stanowisk w Komisji Europejskiej: przewodniczący, wiceprzewodniczący wykonawczy i wiceprzewodniczący Komisji Europejskiej, dyrektorzy generalni, zastępcy dyrektorów generalnych oraz przewodniczący i wiceprzewodniczący gabinetów komisarzy.	Komisja Europejska, kwiecień 2020 r.	
Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej			**0,12**
Postępowania naruszeniowe	Liczba postępowań naruszeniowych zakończonych w VIII i IX kadencji Parlamentu Europejskiego oraz otwartych postępowań naruszeniowych.	Komisja Europejska, kwiecień 2020 r.	
Artykuł 7	Negatywna wartość dla państw, które zostały poddane procedurze z Artykułu Siódmego Traktatu o Unii Europejskiej.	Rada Unii Europejskiej, marzec 2020 r.	
Siedziby i funkcje			**0,1**
Siedziby agencji	Liczba agencji unijnych, które mają siedzibę w danym kraju.	Komisja Europejska, kwiecień 2020 r.	

ZMIENNA	SPOSÓB PRZELICZENIA	ŹRÓDŁO I ZAKRES CZASOWY DANYCH	WAGA WSKAŹNIKA
Pełnione funkcje w instytucjach unijnych	Liczba zajmowanych stanowisk w następujących kategoriach: przewodniczący Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, przewodniczący Europejskiego Trybunału Obrachunkowego, przewodniczący Komitetu Regionów, przewodniczący Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego, przewodniczący Rady Europejskiej.	Oficjalne strony internetowe poszczególnych instytucji	
Dziennikarze i lobbyści			**0,03**
Liczba zarejestrowanych lobbystów	Liczba lobbystów zatrudnionych przez firmę z siedzibą w danym kraju, którzy są akredytowani w Parlamencie Europejskim.	Rejestr służący przejrzystości, Parlament Europejski, kwiecień 2020 r.	
Liczba zarejestrowanych dziennikarzy	Średnia liczba dziennikarzy z danego państwa akredytowanych na szczyt Rady Europejskiej.	Informacja uzyskana od Rady Europejskiej, dotyczy trzech szczytów Rady: 17–18 października 2019 r., 12–13 grudnia 2019 r. i 20–21 lutego 2020 r.	

Bibliografia

Banzhaf, J. F. (1965), Weighted Voting Doesn't Work: A Mathematical Analysis, "Rutgers Law Review" 19 (2), s. 317–343.

Marks, G. (1993), Structural policy and multilevel governance, [w:] Cafruny A., Rosenthal G. (red.), The State of the European Community, New York: Lynne Rienner, 1993, s. 391–410.

Novak, S. (2013), The Silence of Ministers: Consensus and Blame Avoidance in the Council of the European Union, "JCMS: Journal of Common Market Studies" 51(6), s. 1091–1107.

European Parliament (2019), The impact of the UK's withdrawal on the institutional set-up and political dynamics within the EU, April 2019, online, https://bit.ly/3aZru1b.

CZĘŚĆ II

TRÓJKĄT WEIMARSKI W EUROPE PO BREXICIE. (NIKŁA) SZANSA NA NOWE OTWARCIE?

Autorka:
dr Monika Sus,
Polska Akademia Nauk, Warszawa & Hertie School, Berlin

Wprowadzenie

W 2016 r. podczas spotkania ministrów spraw zagranicznych Trójkąta Weimarskiego, ówczesny minister spraw zagranicznych Polski – Witold Waszczykowski wyrażał chęć zacieśnienia współpracy. Proponował spotkania na szczeblu prezydenckim i rządowym, jak i w formule eksperckiej, regularne konsultacje przed Radami Europejskimi, Radami ds. Zagranicznych, wizyty trójstronne w krajach trzecich, wspólne programy humanitarne, a także powołanie koordynatorów na poziomie technicznym w ministerstwach spraw zagranicznych, którzy by tę współpracę koordynowali[5]. Mimo deklaracji gotowości wzmocnienia Trójkąta przez wszystkich uczestników spotkania, plany nie zostały wprowadzone w życie. Działalność w ramach Trójkąta została niejako zawieszona – w latach 2016-2019 nie odbyło się ani jedno spotkanie ministrów spraw zagranicznych czy europejskich.

Po 2016 r. każdy z boków trójkąta miał swoje problemy. Znaczne ochłodzenie stosunków polsko-francuskich było spowodowane m. in. wycofaniem się Polski z zakupu francuskich śmigłowców Caracal w 2016 r. Stosunki polsko-niemieckie, mimo rozkwitu wymiany gospodarczej, są również napięte m.in. w wyniku różnic w sposobie postrzegania relacji z USA i Rosją oraz odmiennych wizji rozwoju Unii Europejskiej. Cieniem na relacjach między Polską a partnerami z Europy Zachodniej kładzie się także spór między polskim rządem, a Komisją Europejską dotyczący praworządności. Współpraca francusko-niemiecka, pomimo podpisanego w 56tą rocznicę Traktatu Elizejskiego Traktatu z Akwizgranu[6] i mocnego zakorzenienia tradycji bliskich relacji bilateralnych w społeczeństwach obu krajów, również napotykała na problemy. Berlin i Paryż mieli odmienne zdania m.in. w kwestii osobnego budżetu dla strefy euro, kształtu Stałej Współpracy Strukturalnej w zakresie polityki bezpieczeństwa i obrony (PESCO), relacji handlowych z USA czy kwestii ograniczenia eksportu broni.

Lutowa wizyta prezydenta Macrona w Polsce i zapowiedziany na lato 2020 r. szczyt polsko-niemiecko-francuski (przygotowania zostały wstrzymane ze względu na pandemię SARS-COVID-19) wywołały szereg spekulacji na temat możliwego ożywienia Trójkąta Weimarskiego. Niniejszy raport ma na celu zbadanie potencjału dla nowego otwarcia pomiędzy Polską, Niemcami i Francją w świetle ostatniej wizyty prezydenta Macrona oraz w kontekście opuszczenia Unii Europejskiej przez Wielką Brytanię do końca 2020 roku. Przedstawiona analiza omawia szanse na wzmocnienie współpracy między Francją, Niemcami a Polską skupiając się na trzech aspektach:

- roli formatów minilateralnych takich jak Trójkąt Weimarski w Unii Europejskiej w kontekście Brexitu i sposobu w jaki mogą się one przyczynić do ponownego uruchomienia projektu europejskiego,
- identyfikacji wspólnych interesów Polski, Niemiec i Francji w trzech głównych obszarach: kwestiach związanych z innowacyjną gospodarką i przemysłem, polityce

[5] Euractiv, Szefowie MSZ państw Trójkąta Weimarskiego: chcemy wzmocnić UE, 29.08.2016, dostęp: https://www.euractiv.pl/section/polityka-zagraniczna-ue/news/szefowie-msz-panstw-trojkata-weimarskiego-chcemy-wzmocnic-ue/

[6] Deutsche Welle, Traktat Akwizgrański podpisany. "Wspólna odpowiedź na nacjonalizm", 22.01.2019, dostęp: https://www.dw.com/pl/traktat-akwizgrański-podpisany-wspólna-odpowiedź-na-nacjonalizm/a-47180727

energetycznej i klimatycznej oraz polityce bezpieczeństwa i obrony,
- realnych szans na współpracę w ramach Trójkąta Weimarskiego w bliskim i średnim okresie.

Rola formatów minilateralnych w kontekście Brexitu

Pierwotnym celem powstania Trójkąta Weimarskiego było wsparcie Polski na drodze do członkostwa w NATO i w Unii Europejskiej. Po osiągnięciu tego celu, Trójkąt stał się jednym z wielu formatów minilateralnych łączących grupy państw unijnych i służących przede wszystkim promocji wspólnych interesów danego regionu na arenie unijnej czy zacieśnianiu więzów między społeczeństwami. Najbardziej zauważalnym działaniem Trójkąta po 2004 r. była wspólna inicjatywa ówczesnych ministrów spraw zagranicznych na przełomie 2013 i 2014 r. na Ukrainie. Frank-Walter Steinmeier, Radosław Sikorski oraz Laurent Fabius zaangażowali się w mediacje podczas konfliktu między prezydentem Wiktorem Janukowyczem a przedstawicielami opozycji i przyczynili się do zawarcia porozumienia. Jednakże, tzw. format weimarski został wkrótce zastąpiony tzw. formatem normandzkim, skupiającym przedstawicieli Francji, Niemiec, Ukrainy oraz Rosji, bez uczestnictwa Polski. Poza tym epizodem, Trójkąt Weimarski nie zaistniał jako platforma do promocji wspólnych interesów swoich członków na arenie unijnej. Liczne spotkania na różnych szczeblach władzy i administracji (szczególnie częste spotkania miały miejsce w latach 2008 – 2015) pełniły raczej funkcje konsultacyjne i wspierały wymianę poglądów między partnerami. Można pokusić się jednak o stwierdzenie, że państwa Trójkąta nie wypracowały misji czy przesłanki dla jego działania, podobnej do tej, która była pierwotnym powodem jego powstania.

Jednakże, decyzja o wyjściu Wielkiej Brytanii z Unii Europejskiej wpłynęła na zmianę dynamiki politycznej wewnątrz Unii. Od rozszerzenia Unii o kraje Europy Środkowo-Wschodniej w 2004 r. polityczna i gospodarcza rola Niemiec nieustannie rosła. Była ona równoważona przez Wielką Brytanię, która – w zależności od politycznego dossier nawiązywała współpracę z różnymi krajami lub grupami krajów (np. z Francją w zakresie polityki bezpieczeństwa i obrony, z Polską w zakresie polityki rozszerzeniowej). Zapowiedź Brexitu zachwiała dotychczasową równowagę i powstało miejsce do tworzenia się nowych sojuszy i nowych form konsultacji i uzgadniania wspólnych stanowisk między państwami. Odnowiona została współpraca między Irlandią, Holandią, państwami nadbałtyckimi i północnymi, tworzącymi tzw. nową Ligę Hanzeatycką, nawiązującą do związku miast handlowych Europy Północnej z czasów średniowiecza i początku ery nowożytnej. Do innych formatów minilateralnych możemy zaliczyć Grupę Wyszehradzką czy Unię Beneluksu, czy utworzone w 2017 r. Trójmorze. Jednocześnie, Francja i Niemcy nie będące członkiem żadnego z tego typu formatów, zacieśniają współpracę bilateralną. Z uwagi na siłę gospodarczą i polityczną obu krajów, można zaryzykować tezę, iż po Brexicie, rola francusko-niemieckiego tandemu wzrośnie. Jednocześnie, oba kraje dostrzegają konieczność brania pod uwagę interesów innych krajów unijnych i szukają skutecznych instrumentów do realizacji tego celu. Na tym tle, Trójkąt Weimarski może potencjalnie stanowić cenny format zarówno dla Paryża i Berlina – współpraca z Polską zapewnia

(przynajmniej częściowe) uwzględnianie interesów Europy Środkowo-Wschodniej jak i dla Warszawy – kooperacja z Niemcami i Francją zdecydowanie zwiększa oddziaływanie Polski na arenie unijnej i promocję jej interesów (o ile są one spójne z interesami partnerów). Taka platforma współpracy, łącząca różne doświadczenia historyczne, perspektywy i priorytety mogłaby stać się cennym instrumentem i znacząco wpływać na agendę Unii Europejskiej.

W dalszej części analizy zostaną przedstawione potencjalne obszary tematyczne, na jakich Trójkąt Weimarski wydaje się mieć szansę na zaistnienie.

Potencjalne obszary współpracy

Analizując działania rządów krajów Trójkąta Weimarskiego w ciągu ostatnich kilku lat oraz opierając się na wspólnym oświadczeniu przyjętym przez ministrów ds. europejskich i zagranicznych z tych trzech krajów, jakie odbyło się po czteroletniej przerwie w styczniu 2020 r., można wskazać trzy obszary priorytetowe dla współpracy trilateralnej[7].

Pierwszym z nich jest polityka przemysłowa oraz polityka konkurencji. Francję, Polskę i Niemcy zdają się łączyć wspólne cele i interesy, jeśli chodzi o reformę polityki przemysłowej Unii Europejskiej i wzrost konkurencyjności europejskiej gospodarki.

Pierwszym wymiernym przejawem zaangażowania Trójkąta w obszarze polityki przemysłowej i konkurencji była deklaracja przyjęta w lipcu 2019 r. przez ówczesną minister przedsiębiorczości i technologii Jadwigę Emilewicz, ministra gospodarki i energii Niemiec Petera Altmaiera i ministra gospodarki i finansów Francji Bruno Le Maira. Poruszała ona temat modernizacji unijnej polityki konkurencyjności[8]. Ponadto, deklaracja państw Trójkąta Weimarskiego stała się podstawą dla listu do unijnej komisarz ds. konkurencji Margrethe Vestager, jaki wystosowali Emilewicz, Altmaier, Le Maire oraz minister rozwoju gospodarczego Włoch Stefano Patuanelli, w którym zaprezentowane były pomysły na poprawę funkcjonowania prawa konkurencji[9].

Konkretnym przejawem współpracy trójstronnej jest decyzja Polski o dołączeniu się do zainaugurowanej przez Francję i Niemcy inicjatywy w ramach mechanizmu wspólnego europejskiego zainteresowania (IPCEI) w sprawie rozwoju wysoce innowacyjnych i zrównoważonych technologii budowy akumulatorów litowo-jonowych. Tym samym, IPCEI stało się jednym z kluczowych instrumentów, za pomocą których Komisja Europejska wspiera European Battery Alliance. Realizacja IPCEI w zakresie budowy baterii i akumulatorów rozpoczęła się w grudniu 2019 r. i potrwa do 2031 r. W ramach inicjatywy, siedem krajów zdecydowało się łącznie przeznaczyć 3,2 mld euro na projekty związane

[7] Joint statement of the Ministers for European Affairs of the Weimar Triangle (France, Germany and Poland) – Amélie de Montchalin, Michael Roth and Konrad Szymański. 21.01.2020, dostęp: https://www.diplomatie.gouv.fr/en/country-files/germany/the-weimar-triangle/article/joint-statement-of-the-ministers-for-european-affairs-of-the-weimar-triangle

[8] Modernising EU Competition Policy, 7.07.2019, dostęp: https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Downloads/M-O/modernising-eu-competition-policy.pdf?__blob=publicationFile&v=4

[9] Wspólny list ministrów z Polski, Niemiec, Francji i Włoch do europejskiej komisarz ds. Konkurencji, 6.02.2020, dostęp: https://www.gov.pl/web/rozwoj/wspolny-list-ministrow-z-polski-niemiec-francji-i-wloch-do-europejskiej-komisarz-ds-konkurencji

z inwestycjami i badaniami dotyczącymi magazynowania energii. Jednocześnie oczekuje się, że finansowanie publiczne odblokuje dodatkowych 5 mld euro pochodzących z inwestycji prywatnych[10]. Polska wystąpiła o zgodę na udzielenie dotacji z pieniędzy publicznych do wysokości około 240 mln euro (dla porównania: zaangażowanie partnerów weimarskich jest znacznie większe: Francja uzyskała zgodę na udzielanie dotacji w wysokości do około 960 mln euro, zaś Niemcy do około 1,25 mld euro). Przedsiębiorstwami, które będą beneficjentami projektu ze strony polskiej, są m.in. Grupa Eneris oraz Elemental Holding. Jednym z priorytetowych projektów w ramach wspomnianej inicjatywy ma być uruchomienie produkcji baterii do samochodów elektrycznych. Pracuje nad tym wspólnie konsorcjum niemiecko-francuskie, a podmiotem koordynującym jest niemiecka spółka Accumotive.

Ponadto, w związku z ostatnią wizytą prezydenta Francji w Polsce, odbyło się Polsko-Francuskie Forum Przemysłu Przyszłości, zorganizowane przez Ministerstwo Rozwoju, Ministerstwo Klimatu we współpracy z Francusko-Polską Izbą Gospodarczą oraz Konfederacją Lewiatan. W ramach forum spotkali się polscy i francuscy przedsiębiorcy, w szczególności działający w branży przemysłowej, energetycznej oraz w obszarze zielonej gospodarki. Było to pierwsze tego typu spotkanie i zapowiedziano kontynuowanie takiej wymiany bilateralnej, mając na celu zacieśnianie współpracy polsko-francuskiej.

Inicjatywa bilateralnego Forum Przemysłu Przyszłości wskazuje na drugi obszar, na którym państwa Trójkąta wydają się być zainteresowane współpracą i który jest blisko powiązany z polityką przemysłową i innowacyjnością. Jest nim polityka energetyczna i działania na rzecz walki ze zmianami klimatu. Jednym z potencjalnych obszarów współpracy jest sektor energii pochodzącej ze źródeł odnawialnych (OZE). Polska mogłaby czerpać z doświadczeń francuskich (zwłaszcza w zakresie energetyki wodnej) i niemieckich (zwłaszcza w zakresie energetyki wiatrowej) partnerów w zakresie rozwoju tego sektora energetycznego. Jednym z konkretnych planów polskiego rządu jest wspieranie właśnie rozwoju morskiej energetyki wiatrowej tzw. offshore[11]. Pierwsze polskie morskie farmy wiatrowe zaczną produkować energię około 2025 r. i przy ich budowie można by czerpać z doświadczeń Niemiec, które posiadają obecnie 25 podłączonych farm wiatrowych (najwięcej ze wszystkich krajów unijnych nie licząc Wielkiej Brytanii). Obecnie planowanych jest łącznie 12 farm i udziałem w ich budowie zainteresowany jest m.in. niemiecki koncern RWE Renewables, który kupił już udziały w czterech projektach.

Innym możliwym obszarem współpracy w ramach Trójkąta może być graniczny podatek węglowy, czyli regulacje dotyczące cen uprawnień do emisji dwutlenku węgla przy przywozie niektórych towarów spoza UE, które są obecnie konsultowane przez Komisję Europejską. Wspólne stanowisko Niemiec, Polski i Francji

[10] Komisja Europejska, Komunikat Prasowy: Pomoc państwa: Komisja zatwierdziła wsparcie publiczne w wysokości 3,2 mld euro udzielone przez siedem państw członkowskich europejskiemu projektowi w zakresie badań naukowych i innowacji dotyczącemu łańcucha wartości baterii, 9.12.2019, dostęp: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/pl/ip_20_760

[11] Polskie Stowarzyszenie Energetyki Wiatrowej, Przyszłość Morskiej Energetyki Wiatrowej w Polsce. Raport, Maj 2019, dostęp: http://psew.pl/wp-content/uploads/2019/06/Przyszłość-morskiej-energetyki-wiatrowej-w-Polsce-raport.pdf

na tym obszarze wydaje się być osiągalne, o ile te trzy kraje uzgodniłyby wspólne priorytety dotyczące gałęzi przemysłu, które miałyby podlegać szczególnej ochronie.

Jednocześnie, skuteczna może się okazać współpraca w ramach Trójkąta na poziomie samorządów. Mogłaby obejmować takie kwestie jak inwestycje w efektywność energetyczną w budynkach publicznych, rozwijanie systemów ciepłownictwa czy reformę systemów transportowych w kierunku bardziej energooszczędnych i niskoemisyjnych. Przykładem takiej współpracy jest tzw. Regionalny Trójkąt Weimarski, działający między województwem Śląskim, landem Nadrenią Północną-Westfalią oraz regionem Hauts-de-France. W ramach współpracy trójstronnej odbywa się m.in. wymiana doświadczeń ekspertów w zakresie transportu lokalnego[12].

Trzecim obszarem, w którym Trójkąt Weimarski mógłby zacieśnić współpracę jest polityka bezpieczeństwa i obrony. Jest to obszar, w którym integracja europejska od 2016 r. (decyzja Wielkiej Brytanii o opuszczeniu UE) dokonała bezprecedensowego postępu i wdrożyła w życie kilka istotnych nowych projektów. Jednym z nich jest PESCO, umożliwiające grupom krajów realizację projektów ukierunkowanych na pogłębienie współpracy w zakresie bezpieczeństwa i obrony. Wśród 47 obecnie zgłoszonych projektów są trzy – Europejska Bezpieczna Radiostacja definiowana Programowo (ESSOR, European Secure Software defined Radio)[13], Mobilność Wojskowa (Military Mobility)[14] oraz Zintegrowany Bezobsługowy System Naziemny (Integrated Unmanned Ground System)[15], w które zaangażowane są wspólnie trzy kraje Trójkąta Weimarskiego.

Wspomniany projekt ESSOR uzyskuje również wsparcie w ramach Europejskiego Funduszu Obronnego (European Defence Fund, EDF), utworzonego przez Komisję Europejską. EDF ma wspierać innowacyjne projekty technologiczne prowadzone przez firmy zbrojeniowe z krajów członkowskich. Wydaje się, że mógłby również być pomocnym instrumentem dla kooperacji w ramach Trójkąta. Tym bardziej, że w ramach programów pilotażowych EDF, finansowane miały być właśnie konsorcja składające się z trzech podmiotów z trzech różnych państw członkowskich. Poza ESSOR, w jeszcze jeden z realizowanych w ramach programów pilotażowych projekt – Ocean2020 (Open Cooperation for European mAritime awareNess)[16] zaangażowane są jednocześnie polskie, niemieckie i francuskie firmy. Zarówno PESCO jak i EDF funkcjonują zbyt krótko aby można było ocenić ich wartość dodaną dla Unii i dla zaangażowanych w nie krajów. Obie inicjatywy borykają się równocześnie z wyzwaniami takimi jak brak regulacji dotyczących włączenia państw trzecich do projektów (zdania państw członkowskich są na ten temat podzielone), czy niepewność odnośnie części budżetu, jakie Unia przeznaczy na działania w zakresie bezpieczeństwa i obronności. Ostatni aspekt nabrał szczególnego znaczenia w kontekście

[12] Samorząd Województwa Śląskiego, Współpraca Międzynarodowa, dostęp: https://www.slaskie.pl/content/wspolpraca-miedzynarodowa_nrw2019

[13] Projekt ten został pierwotnie zainicjowany 2009 r. w ramach Organizacji ds. Współpracy w Zakresie Uzbrojenia. Więcej zob. https://pesco.europa.eu/project/european-secure-software-defined-radio/

[14] Więcej zob. https://pesco.europa.eu/project/military-mobility/

[15] Wiecej zob. https://pesco.europa.eu/project/integrated-unmanned-ground-system-ugs/

[16] Więcej zob. https://www.eda.europa.eu/docs/default-source/projects/padr-ocean2020-projectweb_2018-05.pdf

przewidywanego kryzysu ekonomicznego spowodowanego pandemią SARS-COVID-19.

Powyższe inicjatywy pokazują potencjał dla dalszej współpracy państw Trójkąta przy pomocy nowo utworzonych instrumentów.

Innym nieustającym wyzwaniem w zakresie polityki bezpieczeństwa pozostaje unijna polityka wobec Rosji. Zarówno Niemcy jak i Francja poparły sankcje nałożone na Rosję w związku z aneksją Krymu oraz agresją na wschodnią Ukrainę oraz są zwolennikami porozumień zawartych w Mińsku. Jednocześnie, zarówno prezydent Macron jak i kanclerz Merkel nawołują do dialogu z Rosją i wskazują, że w długofalowym interesie całej Unii Europejskiej są dobre relacje z Rosją. Mimo szeregu różnic między perspektywą Polski a zachodnioeuropejskich partnerów, dobre relacje ze wschodnim sąsiadem są także bez wątpienia w interesie Warszawy. Z tego względu, Trójkąt Weimarski mógłby stać się przydatnym formatem do wypracowywania kompromisu między różnymi punktami widzenia i zaproponowania formy dialogu z Moskwą, która uwzględniałaby te różne interesy.

Reality check czyli realne szanse na współpracę

Mimo wskazanych powyżej możliwych pól współpracy między Polską, Niemcami a Francją, istnieje szereg czynników przez które realne szanse na taką współpracę wydają się być ograniczone.

Jednym z najważniejszych czynników, który kładzie się cieniem na współpracy zarówno z Paryżem, jak i Berlinem, jest kwestia praworządności w Polsce. Zmiany, jakie w zakresie sądownictwa po 2015 r. zaczęły wprowadzać rządy Prawa i Sprawiedliwości oraz koalicjantów, doprowadziły do sporu między rządem a Komisją Europejską. Francja i Niemcy jasno opowiadają się po stronie Komisji i wskazują na rosnące problemy z funkcjonowaniem polskiej demokracji. Przyczynia się to do wzrostu nieufności między stronami, i tym samym ogranicza wolę współpracy z Polską.

Kolejnym powodem, dla których Trójkąt Weimarski ma niewielkie szanse na wzmocnienie współpracy jest fakt pozostawania przez Polskę poza strefą euro. Szczególnie po Brexicie znaczenie strefy euro zmaleje, a państwa nienależące do niej znajdą się poza rdzeniem integracji, bez braku udziału w procesie podejmowania decyzji w kluczowych kwestiach dotyczących integracji europejskiej jak kształtu unii bankowej i fiskalnej czy wspólnego budżetu unii walutowej. Co więcej, brak planów polskiego rządu związanych z przystąpieniem do strefy euro, dobitnie wskazuje na różnice wizji integracji europejskiej i przyszłości tego projektu między krajami Trójkąta.

Istnieją także przeszkody wynikające z różnic interesów politycznych między Polską a Francją i Niemcami. Dla przykładu: aspektem, który ogranicza bliską współpracę w zakresie polityki energetycznej i klimatu, są znaczne różnice między trzema krajami w podejściu do transformacji energetycznej. Polska blokowała dążenia m.in. Francji zmierzające do przyjęcia przez Unię Europejską zobowiązania się do osiągnięcia neutralności klimatycznej do 2050 r. Wprawdzie taki cel został przyjęty przez Radę Europejską na szczycie w grudniu 2019 r., ale w konkluzjach zastrzeżono, że jedno państwo członkowskie (Polska) nie może zobowiązać się do realizacji tego celu. Rada

Europejska zapowiedziała powrót do tej kwestii w czerwcu 2020 r.[17]. Ponadto, Polska jest zainteresowana pozostawieniem sobie prawa do decyzji odnośnie tzw. miksu energetycznego, z uwagi na duży udział węgla w produkcji energii elektrycznej. Udział ten, zgodnie z danymi Forum Energii, w 2018 r. wynosił 78,1 %, zaś w 2019 r. 73,6%[18]. Mimo spadku udziału paliw kopalnych, znaczenie węgla jest dla Polski nieporównywalnie większe niż dla Niemiec, gdzie udział procentowy tego surowca w produkcji energii elektrycznej spadł powyżej 30%. Udział węgla we Francji jest znikomy, jako że prawie 75% produkowanej energii elektrycznej pochodzi z atomu. Jednocześnie, mimo wspomnianego powyżej potencjału dla współpracy w ramach OZE, udział tego źródła energii w polskim miksie energetycznym jest nadal niski. W 2019 r. osiągnął najwyższy w historii poziom 15,4% ale jest to wynikiem głównie inwestycji indywidualnych konsumentów niż polityki państwa[19].

Z kolei, współpraca w zakresie polityki bezpieczeństwa i obrony jest utrudniona poprzez odmienną orientację strategiczną każdego z trzech krajów. Dla Polski priorytetem pozostają relacje bilateralne ze Stanami Zjednoczonymi oraz NATO, a wszelkie działania związane z polityką bezpieczeństwa i obrony na arenie unijnej stanowią dla Polski jedynie uzupełnienie. Takie stanowisko jasno przedstawił premier Morawiecki na lutowym szczycie Grupy Przyjaciół Spójności proponując cięcia w unijnych wydatkach na obronność, jeśli miałoby zabraknąć środków na politykę spójności[20]. Francja z kolei promuje ideę autonomii strategicznej i stopniowego uniezależniania się krajów europejskich od Stanów Zjednoczonych w zakresie polityki bezpieczeństwa i obrony i jest zwolennikiem zwiększania budżetu unijnego na obronność. Niemcy, ze względów historycznych, mocno przywiązane do idei multilateralizmu, opowiadają się za bliską współpracą zarówno w ramach NATO jak i UE. Od Polski różni ich jednakże stosunek do USA, szczególnie od czasów rozpoczęcia prezydentury Donalda Trumpa, a także stosunek do Rosji. Dobrze obrazują to badania opinii publicznej zgodnie z którymi w 2017 r. 71% respondentów wyraziło przekonanie, że USA nie są partnerem godnym zaufania, podczas gdy 67% wyraziło podobną opinię wobec Rosji[21].

Co więcej, po 2016 r. współpraca Niemiec i Francji w zakresie polityki bezpieczeństwa i obrony uległa dalszemu zacieśnieniu. Te dwa kraje, mimo dzielących ich różnic odnośnie sposobów na dalszy rozwój Unii na tym obszarze, nie tylko uzgodniły wspólne stanowisko ale i stały się siłą napędową wspomnianych powyżej, a przede wszystkim PESCO. Obydwa kraje kontynuują bliską współpracę bilateralną i jednym z jej przejawów, jest projekt czołgu nowej generacji, który ma zastąpić obecne czołgi Leopard2 i Leclerc. Pomimo starań polskiej strony, aby planowany projekt był realizowany

[17] Posiedzenie Rady Europejskiej (12 grudnia 2019 r.) – Konkluzje, 12.12.2019, dostęp: https://www.consilium.europa.eu/media/41787/12-euco-final-conclusions-pl.pdf

[18] Forum Energii, Transformacja Energetyczna w Polsce. Edycja 2020, dostęp: https://forum-energii.eu/pl/analizy/transformacja-2020

[19] Ibid.

[20] Michał Strzałkowski, Euractiv, Przyjaciele Spójności zablokują budżet na obronność?, 2.06.2020, dostęp: https://www.euractiv.pl/section/polityka-wewnetrzna-ue/news/przyjaciele-spojnosci-zablokuja-budzet-na-obronnosc/

[21] ARD-DeutschlandTREND Dezember 2017, dostęp: https://www.tagesschau.de/inland/deutschlandtrend-1053.pdf

w ramach PESCO, tak żeby Polska mogła się w niego włączyć[22], Paryż i Berlin kontynuują współpracę dwustronną.

Wnioski

Trójkąt Weimarski stanowiący cenną płaszczyznę do współpracy w latach 90-tych i na początku XXI w. potrzebuje nowego otwarcia i nowej formuły współpracy, która uwzględniałaby współczesne realia i wyzwania stojące przed Unią Europejską. Jak słusznie zauważyła francuska minister ds. zagranicznych, Amélie de Montchalin, Polska, Niemcy i Francja będą po Brexicie reprezentować prawie połowę ludności całej Unii Europejskiej. Nie ulega zatem wątpliwości, że Trójkąt mógłby nadal stanowić pomocne narzędzie do koordynacji stanowisk i promocji wspólnych interesów między trzema krajami. Aby tak się stało potrzebna jest wola polityczna pozwalająca na wypracowanie misji tego formatu i długofalowej strategii współpracy pomimo różnic dzielących Polskę, Niemcy i Francję.

Jednakże, jak pokazuje powyższa analiza, wspomniana wola polityczna wydaje się być ograniczona ze względu na szereg uwarunkowań, zmniejszających szansę na wypracowanie przez Trójkąt wspólnych priorytetów. O ile współpraca niemiecko-francuska ze względu na jej głębokie zakorzenienie w tradycji politycznej obu krajów oraz dużą odporność na kryzysy wewnętrzne i zewnętrzne będzie nadal bliska, to relacje Polski z Niemcami i Francją będą w krótkim i średnim okresie nadal trudne. Wynika to przede wszystkim z postrzegania przez wspólnotę międzynarodową, wspomnianych już powyżej, zmian wprowadzanych przez rządy po 2015 r. jako niezgodnych z zasadami praworządności i prawem unijnym. Ostatnie wydarzenia takie jak przyjęcie tzw. ustawy kagańcowej ograniczającej niezawisłość sędziów i trwające, mimo protestów opozycji, społeczeństwa, a nawet Kościoła Katolickiego, przygotowania do korespondencyjnych wyborów prezydenckich, zostały określone przez czołowy niemiecki dziennik mianem „najgłębszego kryzysu politycznego od 1989 roku[23].

W takim klimacie politycznym trudno wyobrazić sobie, żeby współpraca w ramach Trójkąta Weimarskiego została w krótkim i średnim okresie pogłębiona. Prawdopodobnym wydaje się być zatem scenariusz zakładający współpracę w obszarach tzw. low politics czyli na poziomie operacyjnym i technicznym, mniej podatnym na wpływ różnic światopoglądowych. Przedstawione powyżej przykłady wspólnych działań państw Trójkąta w dziedzinie innowacyjności, czy w kwestiach technicznych związanych z polityką energetyczną czy bezpieczeństwa, obrazują model współpracy między Polską, Niemcami i Francją w najbliższych latach.

[22] Defence24, Niemcy i Francja dzielą się czołgiem przyszłości, 28.04.2020, dostęp: https://www.defence24.pl/niemcy-i-francja-dziela-sie-czolgiem-przyszlosci-komentarz

[23] Reinhard Vesser, Polen in der Corona-Krise: Die ganze Macht, auf Dauer, Franfurter Allgemeine Zeitung, 29.04.2020, dostęp: https://www.faz.net/einspruch/kaczynski-missbraucht-corona-zur-sicherung-seiner-macht-16747791.html

SCHUMAN

KONRAD ADENAUER STIFTUNG

POLITYKA INSIGHT Research

Co-funded by the
Europe for Citizens Programme
of the European Union