

Marek Rewizorski

G-8 czy G-8,5? Uwagi na temat uczestnictwa Unii Europejskiej w grupie ośmiu

Rocznik Integracji Europejskiej nr 7, 75-96

2013

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

MAREK REWIZORSKI

Koszalin

G-8 czy G-8,5? Uwagi na temat uczestnictwa Unii Europejskiej w grupie ośmiu¹

Wprowadzenie

Proces, w wyniku którego powołano do życia grupę ośmiu (G-8), został zainicjowany w pierwszej połowie lat 70. ubiegłego wieku (Bayne, 2004, s. 4; Hajnal 2007, s. 3; Rewizorski, 2012, s. 226–227)². Historia uczestnictwa Unii Europejskiej w tym gronie sięga ponad 30. lat wstecz, do roku 1977, kiedy to na szczycie w Londynie ówczesna Europejska Wspólnota Gospodarcza³ została zaproszona do klubu najwyżej uprzemysłowionych państw świata. Od tego czasu zaangażowanie UE w prace grupy ulegało zmianom, w zależności od rozpatrywanej tematyki, ambicji gospodarza szczytu i jego politycznych preferencji, wreszcie relacji między politykami reprezentującymi państwa. Od szczytu z 1975 r. w Rambouillet, na którym zainicjowano dyskusję na temat kolektywnego (globalnego) zarządzania, ówczesna G-7 (nazwy G-8 zaczęto używać

¹ Niniejszy artykuł powstał w ramach projektu badawczego, pt. „G-20 i triada instytucjonalna w systemie global governance” finansowanego ze środków Narodowego Centrum Nauki, przyznanych na podstawie decyzji DEC-2011/01/D/HS5/02220.

² Początki G-8 związane są z dążeniem do regulacji polityki gospodarczej i fiskalnej przez ministrów finansów Francji, Niemiec, Stanów Zjednoczonych i Wielkiej Brytanii, którzy 25 marca 1973 r. zbrali się w bibliotece (ang. *library*) Białego Domu, formując tym samym tzw. *library group*. We wrześniu 1973 roku do „czwórki” przystąpiła Japonia. W 1974 roku francuski prezydent Valéry Giscard d’Estaing zaprosił przywódców USA, Wielkiej Brytanii, Niemiec, Japonii i Włoch na nieformalny szczyt do chateau de Rambouillet. Został on przeprowadzony w dniach 16–17 listopada 1975 roku. Do głównych celów tego spotkania należało: 1) konsultowanie nowych idei i rozwiązywanie sporów na możliwie najwyższym szczeblu politycznym; 2) podejmowanie skutecznych i dalekosiężnych decyzji pozwalających zmniejszyć zarówno wewnętrzne, jak i zewnętrzne ciśnienie na tworzenie i prowadzenie polityki; 2) wypracowanie systemu kolektywnego zarządzania, gdzie odpowiedzialność byłaby dzielona między Europę Zachodnią, USA i Japonię. Szczytowi z Rambouillet towarzyszyły kontrowersje związane z poszerzeniem formuły G-5 o Włochy i Kanadę. Cokolwiek niechętnie rozszerzenie jej o Włochy wynikało z objęcia w 1975 r. przez ten kraj przewodnictwa w ówczesnej Radzie Wspólnot Europejskich. Z przystąpieniem do grupy poczekać natomiast musiała Kanada ze względu na sprzeciw Francji. Do „szóstki” państwo to dołączyło w 1976 r. dzięki zaproszeniu, które prezydent USA – Gerald Ford, wystosował dla Kanady w 1976 r., przed rozpoczęciem drugiego szczytu G-7 odbywającego się w mieście San Juan (Portoryko). Od 1977 r. w spotkaniach grupy siedmiu regularnie zaczęły uczestniczyć Wspólnoty Europejskie, dzięki czemu szczyty stały się bardziej reprezentatywne. Por. Rewizorski (2012), s. 226–227.

³ W celu uproszczenia i ujednoczenia narracji w tekście zamiennie będą używane nazwy: Europejska Wspólnota Gospodarcza i Wspólnota Europejska (lata 1958–1992), a także Unia Europejska (od 1993).

po przyjęciu Rosji w 1998 r.)⁴ znacznie rozszerzyła zakres swojego działania. Aktywność tego gremium wpisana się w definicję globalnego zarządzania jako procesu kierowania wspólnymi sprawami w warunkach niewystępowania suwerennej władzy, wykraczającego poza granice państw (Rosenau, 1992, s. 7)⁵. G-8 stała się centralnym elementem *global governance*. John Kirton trafnie określił to forum mianem „globalnego ekwiwalentu koncertu europejskiego, który przyczynił się do utrzymania pokoju i prosperity między 1818 a 1914 rokiem” (Kirton 1995, s. 63–80). Siłą G-8 stało się umiejętne połączenie stabilizacji programowej charakteryzującej się wiązaniem wybranych zagadnień w większe całości z elastycznością pozwalającą na szybką modyfikację agendy. Początkowo obejmowała ona wyłącznie kwestie makroekonomiczne (polityka monetarna, stabilne stopy procentowe, wzrost gospodarczy i utrzymywanie niskiej inflacji), by z czasem objąć zagadnienia liberalizacji handlu międzynarodowego, użytkowania energii, pomocy rozwojowej dla państw rozwijających się, programów oddłużeniowych, walki z terroryzmem itd.

W latach 80. i 90. ubiegłego wieku G-8 pełniła rolę centrum koordynacji i zarządzania kryzysowego na najwyższym szczeblu. Jego działanie koncentrowało się na „podkreślaniu znaczenia danego zagadnienia, kolektywnym osiągnięciu porozumienia, a następnie kierowaniu go do właściwej organizacji międzynarodowej” (Thakur, 2004). Czyniła to z różnym skutkiem. Obok znaczących sukcesów, do których należy zaliczyć m.in. znaczny udział w demontażu bipolarnego ładu międzynarodowego i zakończeniu zimnej wojny, doprowadzenie do użycia siły w celu ochrony ludności cywilnej w Kosowie w 1999 r. i Libii w 2011 (rezolucje 1244 i 1973 Rady Bezpieczeństwa ONZ), a także zapobieganie konfliktom (Yamashita, 2012, s. 40; Kirton, Stefanova, 2004, s. 4–5; G-8, 1999; *Conclusions*, 1999)⁶, grupa ośmiu była często bezskuteczna. Wskazuje na to przykład przeciągających się negocjacji GATT prowadzonych w ramach Rundy Urugwajskiej (1986–1993) i brak konsensusu w wielu kwestiach handlowych między USA i UE.

Mimo, że Unia Europejska była od lat 70. ubiegłego wieku reprezentowana na szczytach G-8 i brała aktywny udział w toczonych tam dyskusjach, zaskakująco mało badań poświęconych jest roli, którą odgrywała ona w tych gremiach. Powodów tego można podać przynajmniej kilka.

Pierwszym i zasadniczym jest pojawienie się pod koniec lat 90. ubiegłego wieku G-20 jako centrum *global governance* i skoncentrowanie uwagi badaczy na tym forum. W wielu analizach G-20 ukazuje się jednocześnie jako rywala i następcę G-8, a nawet jako „komitet

⁴ W tekście artykułu nazwa „G-8” będzie obejmować klub państw spotykających się na szczeblu głów państw i szefów rządów. Jako G-7 będzie rozumiana G-8 obradująca z wyłączeniem Rosji na szczeblu ministrów finansów i prezesów banków centralnych.

⁵ J. Rosenau zdefiniował globalne zarządzanie jako pośrednią i raczej nieokreśloną formę rządzenia znajdującą się w zawieszeniu między rządem światowym a anarchią. Stwierdził, że jest to rodzaj „porządku, w którym brakuje scentralizowanej władzy mającej zdolność do narzucania decyzji na skalę globalną”. Por. Rosenau (1992), s. 7.

⁶ 8 czerwca 1999 r. na szczycie G-8 w Kolonii na nadzwyczajnym spotkaniu ministrów spraw zagranicznych przeprowadzono ostateczne rozmowy na temat przyjęcia rezolucji 1244 Rady Bezpieczeństwa ONZ, co nastąpiło ostatecznie 10 czerwca. Na szczycie liderzy G-8 podkreślili znaczenie efektywnego zapobiegania konfliktom, a także zadeklarowali poparcie dla idei wzmocnienia ONZ i organizacji regionalnych zajmujących się zarządzaniem konfliktami i ich rozwiązywaniem. Por. Yamashita (2012), s. 40.

sterujący” świata (Cooper, Thakur, 2013, s. 14). Podkreśla się, że wraz z włączeniem do grupy dwudziestu państw takich, jak: Chiny, Indie, Brazylia, Meksyk, Indonezja czy Turcja, ugrupowanie to stało się forum wysokiego szczebla w odróżnieniu od G-8, która „...jest anachroniczną pozostałością starego, zimnowojennego Zachodu [...] jeśli G-8 nie istniałaby obecnie, nikt nie śniłby o tym, aby ją stworzyć” (Garthon Ash, 2011).

Po drugie, wielu badaczy zwraca uwagę na kwestię uczestnictwa państw w G-8 jedynie w kontekście relatywnego spadku znaczenia krajów Zachodu w gospodarce światowej i transferu władzy w kierunku emancypujących się politycznie i gospodarczo państw wschodzących (*emerging markets*), wyłączonych z tego hermetycznego klubu bogatych (dotyczy to także Rosji, która w G-8 uczestniczy z wyłączeniem kwestii monetarnych i finansowych). Wskazuje się przy tym, że o ile w 2012 roku na państwa BRICS⁷ przypadało 42% światowej populacji, 18% światowej produkcji i 15% światowego handlu, a wkład w światowy wzrost gospodarczy przekroczył 50% (Cooper, Thakur, 2013, s. 11), o tyle w 2040 r. państwa BRICS dorównają pod względem produkcji bogatym krajom G-8 (bez Rosji), a do 2025 roku nastąpi zmiana w porządku największych gospodarek świata (*US National*, 2008, s. 7). Wśród ośmiu największych prawdopodobnie znajdzie się miejsce dla Chin (2 miejsce), Indii (3) i Rosji (8). Innymi słowy przewiduje się, że największe gospodarki wschodzące za 10–15 lat mogą wyprzeć z zajmowanych pozycji część krajów bogatych. Wiele wskazuje też na to, że najsilniejsze państwa wschodzące będą w stanie występować jako w miarę jednolity blok polityczny wymierzony w G-8⁸. Rosnące znaczenie państw wschodzących i ich partycypacja w G-20 skłania większość badaczy do zastanawiania się raczej nad przyczynami ich niedoreprezentacji w G-8, niż reprezentacji na tym forum Unii Europejskiej, uważanej obok USA za element zachodni, którego uczestnictwo jest dobrze zrekonstruowane.

Dotychczasowe pomijanie w większości analiz kwestii reprezentacji Unii Europejskiej w G-8 zastanawia tym bardziej, że refleksja nad tym, w rzeczywistości słabo poznanym zagadnieniem, prowadzi do większego zrozumienia relacji między nieformalnym ugrupowaniem państw, a UE, *de facto* ponadnarodową strukturą, w której zasadniczą rolę odgrywa Komisja (KE). Przypadek tej ostatniej instytucji jest szczególnie ciekawy. Należy zauważyć, że KE w G-8 początkowo działała w granicach delegacji przyznanej jej przez pryncypałów, tj. państwa członkowskie UE. Stopniowo jednak niezależnia się od ich woli, funkcjonując niemalże jako osobne państwo (Huigens, Niemann, 2009, s. 13). Na wzrost znaczenia KE na szczytach G-8 wpłynęły rozmaite czynniki. Zaliczamy do nich: elastyczność i nieformalność grupy ośmiu, postępowanie procesu integracji europejskiej, a także przedsiębiorczość Komisji, widoczną zwłaszcza w latach 80., kiedy przewodniczył jej Jacques Delors (Huigens, Niemann 2011, s. 428–429). Komisja stała się z czasem ważnym uczestnikiem, a nawet *quasi*-członkiem G-8, doskonale komponującym się przy tym z wymogami operowania w ramach zróżnicowanego środowiska, modyfikowanego nieustannie przez interesy narodowe czy kontekst międzynarodowy. Instytucja ta znakomicie potrafiła wykorzystać charakterystyczny dla forów międzynarodowych trend do zacierania się prawnych ograniczeń w czasie dyskusji i zastępowania ich granicami politycznymi, z natury bardziej płynny-

⁷ Brazylia, Rosja, Indie, Chiny, Afryka Południowa.

⁸ Więcej na temat roli państw rozwijających się w G-8, w: R. Matera (2009).

mi. Dzięki elastyczności i doświadczeniu Komisja stała się nie tylko spolegliwym agentem państw UE, wykonującym ślepo ich wolę w G-8, lecz przede wszystkim niezależnym graczem, w pełni świadomym swojej roli i możliwości.

Analiza ich i charakterystyka nie jest zabiegiem łatwym. Wpływa na to często kwestionowany przez poszczególne państwa status UE jako członka G-8. Stawiają one pytanie, czy Unia jest „prawdziwym członkiem” (*a real member*) forum, na którym zasiadają z zasady przedstawiciele państw. Judth Huigens i Arnie Niemann podają znamieny przykład rozbieżności na oficjalnych kanadyjskich i niemieckich stronach poświęconych G-8, z których jedynie źródła kanadyjskie *explicite* uznawały UE jako pełnoprawnego członka tego klubu. Kontrowersje wyraża wielu wysokich rangą urzędników, w tym były koordynator polityki G-8 wobec Komisji, Morgan McSwiney i były szef Komisji Europejskiej Stefano Sannino. W ich opinii Komisję można uznać za odrębnego, choć oficjalnie niewyartykułowanego, członka G-8 (Huigens, Niemann, *ibidem*). Wątpliwości odnośnie tego, czy Komisja jest odrębnym, od UE i siedmiu państw, uczestnikiem G-8 – są uzasadnione. Wskazuje na to choćby terminologia używana przez poszczególne państwa określające UE, a niekiedy też Komisję, mianem „uczestnika” lub „reprezentanta”, odnosząc członkostwo wyłącznie do państw.

Powyższa kwestia znajdzie rozwinięcie w niniejszym artykule. Zostaną w nim postawione dwie hipotezy. Pierwsza z nich stanowi, że zarówno UE, traktowana w G-8 jakby była państwem, jak również Komisja – wyemancypowany, ponadnarodowy agent państw członkowskich, to samodzielni i do pewnego stopnia równorzędni pod względem politycznym i prawnym uczestnicy grupy ośmiu. Zgodnie z drugą z hipotez – G-8, ze względu na samodzielną rolę pełnioną przez Komisję, *de facto* stanowi G-8,5, a opcjonalnie, w niedalekiej przyszłości, wraz z podziałem ról między Komisję a przewodniczącego Rady Europejskiej (RE) – może zostać uznana za G-9. Jednakże zwiększona penetracja G-8 przez Komisję i przewodniczącego RE w średniookresowej perspektywie może nie tylko doprowadzić do peryferyzacji państwa sprawującego prezydencję rotacyjną w Radzie, ale także niepotrzebnie wzmacniać i tak już silną europejską reprezentację w grupie ośmiu. W perspektywie kilku lat zbytnia „europeizacja” G-8 może przyczynić się do podważenia misji tego gremium, a w najlepszym wypadku, do sprowadzenia tego forum do roli „COREPER-u G-20”, swego rodzaju ciała pomocniczego, w którym rozpatruje się mało istotne kwestie, niebudzące sprzeciwu ze strony państw BRICS i pozostałych niezachodnich członków G-20.

Rozważania na temat reprezentacji UE w G-8 i wzrostu znaczenia Komisji zostaną przeprowadzone przy zastosowaniu teorii pryncypał-agent i teorii delegacji. Wskazany zostanie także postlizboński porządek reprezentacji, w którym Komisja, do niedawna niezagrożona w G-8 przez prezydencję, zyskuje nowego rywala w postaci przewodniczącego Rady Europejskiej.

UE i agenci jej państw członkowskich w świetle modelu pryncypał-agent

Reprezentacja Unii Europejskiej w G-8 jest z jednej strony nieodłącznie związana z uprawnieniami, jakie państwa członkowskie przyznały swoim agentom – Komisji Europejskiej i Radzie (na której czele stoi przedstawiciel państwa sprawującego prze-

wodnictwo), z drugiej zaś z pełnymi nieufności relacjami między europejską czwórką (E4 – Francja, Wielka Brytania, Niemcy, Włochy) a pozostałymi państwami UE, wyłączonymi z obrad grupy ośmiu.

Należy zauważyć, że reprezentacja państw członkowskich UE w G-8 została oparta na modelu pryncypał–agent i teorii delegacji. Wywodzą się one z teorii racjonalnego wyboru i są nastawione na ustalenie nie tylko przyczyn ustanowienia delegacji, ale także zrozumienie konsekwencji politycznych płynących z utrzymywania relacji między pryncypałem i agentem (Dür, Elsig 2011, s. 329). Model pryncypał–agent wywodzi się z nauk ekonomicznych jako konstrukt teoretyczny mający pierwotnie wyjaśniać relacje wewnątrz korporacyjne (Moe, 1984). Pryncypał zawiera umowę z kontrahentem zwanym agentem, na którego przenosi (deleguje) odpowiedzialność za wykonanie szeregu zadań w jego imieniu. W tradycyjnej interpretacji pryncypał jest udziałowcem firmy, który poprzez umowę przenosi na jej zarząd szereg zobowiązań związanych z prowadzeniem firmy. Pryncypałem może być zarówno jednostka, jak również organizacja, która deleguje odpowiedzialność na drugą stronę umowy. Na pytanie, jakie są motywacje pryncypałów przy delegowaniu funkcji i przenoszeniu pewnego zakresu władzy na agentów, wskazuje się wiele odpowiedzi. Zdaniem Marka A. Pollacka, delegacja jest kwestią pewnego planu czy też programu instytucjonalnego wpisującego się w funkcjonalistyczny nurt myślenia (Pollack, 1997, s. 102). Ich tworzenie czy wybór jest wynikiem dążenia do uzyskania zakładanego rezultatu przy jak najniższych kosztach transakcyjnych (Hall, Taylor, 1996, s. 945–6). Wśród innych propozycji wskazuje się m.in. na korzyści z delegacji, tj.:

- rozwiązanie problemu działań zbiorowych. Zaangażowani aktorzy starają się przewidywać korzyści płynące z długofalowej współpracy, a jednocześnie chcą się upewnić, że koszty transakcyjne związane z monitorowaniem zgodności nie przeważą korzyści wynikających z umowy oraz że zapewnione będzie przestrzeganie warunków zawartej umowy przez wszystkie strony (Weingast, Marshall, 1988);
- rozwiązanie problemu „niepełnego kontraktowania”. Powstaje on w sytuacjach, gdy oddziaływanie wynikające z umowy jest długoterminowe, ustalenia między stronami są złożone, proces negocjacyjny trudny a osiągnięcie wzajemnych korzyści uzależnione od trwałości umowy. W takich przypadkach strony najczęściej decydują się na odstąpienie od szczegółowej i dość sztywnej pod względem postanowień umowy. Zamiast tego jedynie ogólnie wskazują na cele oraz warunki podejmowania decyzji, także w sytuacjach nieprzewidzianych (Milgrom, Roberts 1992). Zawarcie takiej umowy prowadzi do powołania agenta, którego zadaniem będzie jej uszczegółowienie w miarę potrzeby (Pollack, 1997, s. 104);
- poprawienie jakości polityki prowadzonej w obszarach wymagających wyspecjalizowanej wiedzy posiadanej przez agenta (Egan, 1998);
- przeniesienie odpowiedzialności za niepopularne decyzje na zewnątrz (Epstein, O'Halloran, 1999);
- rozwiązanie problemu niestabilności przy podejmowaniu decyzji politycznych związanego z pozyskiwaniem większości (Pollack, 1997).

Model delegacyjny znalazł szerokie zastosowanie w naukach politycznych, stosunkach międzynarodowych, także w studiach poświęconych Unii Europejskiej. Tenże wzorzec konstruowania relacji między kontrahentami politycznymi został recypowany

ze Stanów Zjednoczonych. Początkowo stosowano go przy przedstawianiu relacji między Kongresem a agencjami zarządczymi i różnymi komitetami, którym powierzono określone zadania do realizacji. Z kolei w stosunkach międzynarodowych teoria delegacji znalazła szerokie zastosowanie w celu odpowiedzi na pytanie: dlaczego suwerenne państwa tworzą organizacje międzynarodowe (Hall, Taylor, 1996).

W ostatnich latach podejście pryncypał-agent coraz częściej stosowane jest w studiach nad funkcjonowaniem Unii Europejskiej. Pozwala ono skupić uwagę na złożonych relacjach międzyinstytucjonalnych bez konieczności stawiania w uprzywilejowanej pozycji określonej instytucji czy ich grupy. Często stosuje się je do analizy uprawnień ciał ponadnarodowych, takich jak Komisja Europejska czy Trybunał Sprawiedliwości. Według M. A. Pollacka efektywność i wiarygodność mechanizmów stosowanych w danym czasie przez pryncypałów wobec poszczególnych instytucji i wybranych dziedzin aktywności, warunkuje wzorce „ponadnarodowej autonomii” tych ostatnich (Pollack, 1997, s. 101). Co więcej model pryncypał-agent wydaje się dość pojemny, aby uchwycić instytucjonalną złożoność UE.

Wśród ujęć modelu pryncypał-agent, do których zaliczamy liberalne podejście międzyrządowe (liberalny intergovernmentalizm), instytucjonalne podejście międzyrządowe (instytucjonalny intergovernmentalizm), historyczny instytucjonalizm i podejście ponadnarodowe, oparte na teorii racjonalnego wyboru, szczególnie przydane w analizie roli, którą odgrywa Komisja w G-8, jest pierwsze z ujęć. Jego głównym reprezentantem jest Andrew Moravcsik. Wskazuje on na rolę „silnych instytucji ponadnarodowych” (Moravcsik, 1993, s. 507), mających w praktyce realizować interesy państw. Te ostatnie dostrzegają korzyści wynikające z długofalowej współpracy. Jednakże niekiedy nie potrafią ustalić między sobą działań koniecznych do osiągnięcia złożonych celów. Z tego też względu tworzą instytucje ponadnarodowe, które jak podkreśla Moravcsik, są „przemysłanymi instrumentami mającymi zwiększyć efektywność negocjacji między państwami” (Moravcsik, *ibidem*). Zauważa on, że poszczególne państwa, delegując uprawnienia na rzecz instytucji ponadnarodowych, czynią to w celu zmniejszenia ryzyka politycznego pojawiającego się w przypadku podejmowania decyzji poprzez głosowanie z zastosowaniem większości kwalifikowanej. Z tej przyczyny państwa ustalają programy, zasady ich wykonania, a także podejmują kwestie związane z reprezentacją ich interesów na zewnątrz. Zdaniem Moravcsika ustalenie programu (agendy) przez państwa członkowskie UE jest szczególnie widoczne w odniesieniu do Komisji, bowiem „zapewnia ona dostępność informacji technicznych koniecznych dla podjęcia decyzji” oraz występuje w roli „neutralnego arbitra, który zapewnia miarodajne środki pozwalające na ograniczenie liczby propozycji poddanych pod rozwagę” (Moravcsik, 1993, s. 511). To ujęcie nawiązuje do postrzegania Komisji przez pryzmat pełnionych przez nią funkcji, choć od lat 70. ubiegłego wieku coraz większe znaczenie przypisuje się politycznej roli, jaką odgrywa ta instytucja. W klasycznej pracy poświęconej Komisji z 1970 r. David Coombes portretuje ją jako „polityczną organizację z silnie zakorzenioną ideologią” (Coombes 1970, s. 89). Dochodzi on do wniosku, że instytucję tę można charakteryzować jako strukturę niezależną w działaniu i europejską w charakterze, przy czym nie udziela jednoznacznej odpowiedzi na pytanie, czy Komisja stanowi rodzaj władzy wykonawczej, politycznego przywództwa, europejskiej biurokracji lub zbiurokratyzowanej władzy na poziomie ponadpaństwo-

wym. D. Coombes wyraża swoje wątpliwości stwierdzeniem: „Komisja zasadniczo stoi w obliczu wyboru między działaniem jako niezależny sekretariat lub jako grupa zapalczywych Europejczyków”. Postrzega jej działanie zarówno jako osiąganie celów, jak również ich wytyczanie (ang. *goal-shaping*). W związku z tym, jak twierdzi, Komisja powinna działać równocześnie jako administrator i inicjator, pełniąc w szczególności funkcję bezstronnego arbitra między państwami członkowskimi, sprawującego polityczne przywództwo (Coombes, 1970, s. 234–237). Jednocześnie D. Coombes zwraca uwagę na sprzeczność między celami administracyjnymi, gdzie Komisja działa jako bezstronny arbiter, a celami normatywnymi, gdzie instytucja ta odgrywa rolę inicjatora legislacji unijnej (Rewizorski, Przybylska, 2012, s. 269). Pełnienie przez Komisję tych ról, w których jawi się ona na zewnątrz jako równoczesny mediator i inicjator, prowadzi do nieustannego napięcia w działaniu tej instytucji, która przede wszystkim dąży do zachowania wiarygodności i uzyskania legitymizacji dla swojego funkcjonowania. Podstawowa trudność dla Komisji wynika z faktu, że jako inicjator wykonuje ona zadania konstrukcyjne i polityczne, dostosowane do specyficznych interesów, podczas gdy jako administrator realizuje zadania implementacyjne i biurokratyczne. Dysponuje ona przy tym znacznymi zasobami wiedzy technicznej i prawnej, a także doświadczeniem organizacyjnym, co sprawia, że stanowi serce systemu decyzyjnego UE. Można ją uznać za menadżera odpowiedzialnego za kształt procesu decyzyjnego w UE (Eichener, 1993). Jako dobrze zorganizowana instytucja posiada dostęp do informacji trudnej do uzyskania nawet dla najsprawniej działających administracji narodowych (Kassim, 2000). Biorąc pod uwagę powyższe argumenty wydaje się, że trudno zgodzić się z A. Moravcsikiem i zakładać, iż Komisja jest tylko „wykonawcą” woli państw UE działającym na poziomie ponadnarodowym i zachowującym się neutralnie jako „uczciwy broker” (Coombes, 1970, s. 83). W praktyce Komisja działa bowiem niezależnie od państw członkowskich, prowadząc grę na poziomie europejskim (zwłaszcza w zakresie telekomunikacji czy transportu lotniczego) przeciwko niektórym lub nawet większości państw. Umiejętnie korzysta przy tym z uprawnień udzielonych jej przez państwa UE. Okresowo może też (zwłaszcza w zakresie polityki środowiskowej) wchodzić w okresowe koalicje z państwami prezentującymi podobne stanowisko. Działania tego typu trudno pogodzić z poglądem A. Moravcsika, że Komisja jest „neutralnym arbitrem” czy też ślepym wykonawcą programu wytyczonego przez państwa. Wykorzystując posiadane uprawnienia, wiedzę i doświadczenie, staje się równoważnym uczestnikiem gry politycznej. Wskazuje na to m.in. ewolucja jej znaczenia w G-8, gdzie, jak zostanie wykazane, Komisja początkowo rzeczywiście jawiła się jako „przemysłany instrument mający zwiększyć efektywność negocjacji między państwami”, by z upływem czasu stać się wyemancypowanym agentem państw członkowskich UE, charakteryzującym się niezależnością działania, a także dużą świadomością odnośnie do pełnionej roli.

Ewolucja i specyfika modelu reprezentacji UE w G-8

Jak już wskazano, reprezentacja Unii Europejskiej w G-8 jest z jednej strony związana z wykorzystaniem jej agentów – Komisji Europejskiej i Rady, a po traktacie

z Lizbony – Komisji i Rady Europejskiej, z drugiej zaś z opartymi na nieufności relacjami między europejską czwórką (E4) w G-8 (Francja, Wielka Brytania, Niemcy, Włochy), a pozostałymi państwami UE, wyłączonymi z obrad koncertu państw wysokoprzemysłowych. W tym kontekście należy osadzić początki zabiegów UE o zapewnienie sobie uczestnictwa w G-8. Już w latach 1975–1977 państwa EWG, wyłączone z obrad wspomnianego klubu, obawiając się podejmowania przez E4 decyzji sprzecznych z ich interesami, głośno domagały się dopuszczenia do niego Wspólnoty Europejskiej. Obawy te oparto na argumentcie, że nowe forum będzie rywalizować ze strukturami wspólnotowymi, w ramach których regulowano sprawy zachodnioeuropejskie, jak również prowadzono dialog transatlantycki (Hainsworth, 1990, s. 14). Wyraźnie artykułował je minister spraw zagranicznych Luksemburga, Gaston Thorn, który posługując się argumentem o „członkostwie drugiej kategorii”, przekonywał, że państwa nieuczestniczące w G-8 będą niepełnowartościowymi członkami wspólnot. Co więcej, utracą one głos, który został dopiero co wzmocniony i ugruntowany poprzez ich uczestnictwo w tych strukturach. Ponadto – zdaniem Thorna – potęgi europejskie reprezentowane na szczytach klubu państw uprzemysłowanych nie miały wystarczającej legitymacji do tego, by być ambasadorami Wspólnot Europejskich (Bonvicini, Wessels, 1984, s. 174). Stanowisko to spotkało się z krytyką płynącą z Francji, Niemiec i Wielkiej Brytanii. Do głównych przeciwników włączania Wspólnoty Europejskiej do G-8 należał prezydent Francji Valéry Giscard d'Estaing. Bronił on realistycznego, państwocentrycznego stanowiska, zgodnie z którym tylko państwa posiadają wystarczającą legitymację i władztwo uprawniające do uczestnictwa w szczytach za pośrednictwem swoich przedstawicieli.

Problem reprezentacji Wspólnoty Europejskiej w spotkaniach G-8 został rozwiązany w marcu 1977 roku dzięki mediacji Komisji i Parlamentu Europejskiego. Zgodnie z zaproponowanym rozwiązaniem Wspólnota miała być reprezentowana przez dwóch przedstawicieli, którzy dzielili między siebie zadania w zależności od przyznanych im kompetencji. Byli nimi przewodniczący Komisji i przewodniczący Rady (Hainsworth, 1990, s. 18). Jednocześnie ustalono, że każde z państw E4 zachowa swojego przedstawiciela. Tak więc w 1977 r. wytworzyła się w G-8 ciekawa sytuacja. Spośród ówczesnych siedmiu uczestników tego ugrupowania – sześciu stanowiły państwa EWG. W odniesieniu do nich używano wyrażenia „członkowie”. Wspólnota Europejska była z kolei nazywana „uczestnikiem”.

Biorąc pod uwagę liczbę „europejskich” przedstawicieli w G-8, w tym przedstawicieli Komisji i Rady, Europa Zachodnia pod koniec lat 70. dysponowała w grupie znakomitą większością (5/7 członków/uczestników, 6/8 przedstawicieli). Wspomniane rozwiązanie stało się źródłem głębokich podziałów między państwami Europy Zachodniej. Na czele koalicji wymierzonej w E4 stanęła Komisja, stając się tym samym naturalnym sprzymierzeńcem małych i średnich państw uczestniczących w WE. Podmioty te odbywały konsultacje, zwłaszcza bezpośrednio przed rozpoczęciem i po zakończeniu szczytów G-8. Wykorzystywano do tego Komitet Stałych Przedstawicieli w składzie ambasadorów (COREPER II). Do największych sprzymierzeńców Komisji należały Holandia i Belgia.

Sojusz, który zawiązał się między KE a małymi i średnimi państwami wspólnot, był energicznie zwalczany przez kraje E4. Dla przykładu od 1977 do 1982 roku szczyty

klubu ośmiu organizowano wyłącznie wtedy, kiedy przewodnictwo w Radzie sprawował jeden z europejskich członków G-8 (Hainsworth, 1990, s. 52). Niepełne uczestnictwo Rady w grupie ośmiu wykorzystała Komisja, która stopniowo rozszerzała zakres swojej kompetencji, skutecznie współpracując przy tym z małymi i średnimi państwami Wspólnoty. Pomimo początkowo trudnej sytuacji delegacji wspólnotowej KE, dzięki posiadaniu dużego zaplecza intelektualnego i znacznego doświadczenia dyplomatycznego, w krótkim czasie zdołała wzmocnić swoją pozycję w G-8 i wyjść poza pierwotne intencje pryncypałów. W 1978 roku została zaproszona na szczyt z kompetencjami obejmującymi wyłącznie kwestie gospodarcze. Trzy lata później, w 1981 r., na szczycie G-8 omawiano także kwestie polityczne, a Komisja brała udział we wszystkich spotkaniach bez ograniczeń wynikających ze sztywno przypisanych uprawnień (Huigens, Niemann, 2012, s. 110–111). Zwiększonemu zaangażowaniu Komisji w obrady na szczytach G-8 towarzyszyło postrzeganie jej przez państwa członkowskie grupy jako niemalże samodzielnego uczestnika tego klubu. Zdaniem Huigens i Niemann rosnące znaczenie Komisji w G-8 wynikało z nieformalnego charakteru grupy, postępowania procesów integracyjnych, a także coraz silniejszej pozycji i pomysłowości tej instytucji. Z biegiem czasu zyskiwała ona na znaczeniu, wnosząc do G-8 wyspecjalizowaną wiedzę i doświadczenie. Huigens i Niemann jako przykład uzasadniający tę hipotezę podają zaangażowanie Komisji na forum G-8 w kwestii milenijnych celów rozwoju (MCR) i zagranicznej pomocy rozwojowej (ZPR) (Huigens, Niemann, 2012, s. 114–115). W odniesieniu do tych kwestii pojawiały się różnice w zakresie preferencji politycznych wyrażanych przez pryncypałów, tj. państwa członkowskie i samą Unię Europejską, w której „pierwsze skrzypce” odgrywała Komisja. Ujawniły się one na szczycie G-8 w szkockim Gleneagles (2005). Komisja, wspólnie z Wielką Brytanią, państwami skandynawskimi, Holandią i Luksemburgiem preferowała tam ambitne, proaktywne podejście do celów rozwojowych. Przeciwnie stanowisko zajęli „nowi”, niedoświadczeni członkowie UE, którzy przystąpili do organizacji w 2004 r., a także Niemcy, Francja i kilka mniejszych państw. Na czele bloku popierającego ambitne podejście do realizacji milenijnych celów rozwoju stanęła Komisja, której przewodniczący – Jose Manuel Baroso – był jedynym liderem, który na oficjalnej konferencji prasowej podkreślił znaczenie MCR (G8, 2006, s. 28). W latach 2005–2007 Komisja w dalszym ciągu stała na czele państw popierających realizację milenijnych celów rozwoju. Przez ten czas instytucja ta prowadziła politykę „grillowania” Niemiec i Francji, niechętnych zwiększeniu zaangażowania UE w pomoc rozwojową. Zbudowanie kapitału politycznego przez Komisję pozwoliło Jose Manuelowi Barroso przed szczytem G-8, który odbył się w niemieckim Heiligendamm (2007), otwarcie skrytykować Niemcy i ich sojuszników za forsowanie pomysłu umorzenia części długu krajom biednym jako środka pozwalającego na osiągnięcie MCR (G-8, 2007, s. 132). Rok później na szczycie G-8, odbywającym się w Japonii, Komisji udało się przeciwną na swoją stronę nie tylko pozaeuropejskich członków grupy, ale także wcześniej niechętnie inicjatywie Niemcy, Francję i Włochy. Jak można sądzić, sukces Komisji, która w ciągu 3 lat była w stanie przekonać do swoich racji członków G-8, świadczy o dużej przedsiębiorczości tej instytucji, a nade wszystko znacznej jej niezależności. Komisja w pierwszej połowie poprzedniej dekady przestała przypominać „neutralnego arbitra” czy też „przemysłanego instrumentu mającego zwiększyć efektywność negocjacji między państwami”.

Stała się wyemancypowanym i autonomicznym podmiotem, agentem daleko wykraczającym poza preferencje i wizję państw członkowskich UE, prowadzącym swoją politykę, a na dodatek wikłającym członków G-8 w nieustanne negocjacje wymagające znacznej wiedzy i doświadczenia. Komisja okazała się przygotowana do faktycznego przewodzenia całej G-8, pomimo tradycyjnie konserwatywnego nastawienia do niej większości europejskich państw członkowskich tego gremium. Co więcej, KE stała się najwyraźniej słyszalnym „głosem UE” czy też jej „rzecznikiem prasowym,” zdolnym do ukazania agendy unijnej w szerokim kontekście. Dzięki energii i przedsiębiorczości tejże instytucji – UE zyskała status głównego darczyńcy w skali międzynarodowej. Wzmocniło to pozycję Unii w G-8, a także wśród państw rozwijających się, znajdujących się poza systemem Gx⁹.

W odróżnieniu od Komisji znacznie trudniej jest scharakteryzować ewolucję roli drugiego z agentów państw członkowskich w G-8 – Rady. Jak już wspomniano, w latach 1977–1981 uczestnictwo tej instytucji w G-8 (a zatem również pozostałych państw EWG) było iluzoryczne, bowiem każdorazowo szczyty tej grupy przypadły na okres sprawowania prezydencji przez jedno z państw E4 (Francja, Wielka Brytania, Niemcy, Francja). Sytuacja ta uległa zmianie w 1982 roku, bowiem rotacyjne przewodnictwo w Radzie sprawowały wówczas Belgia i Dania. Pierwszym przewodniczącym Rady spoza wąskiego grona E4 był Premier Belgii Wilfred Meretens. Zaproszono go na szczyt G-8 odbywający się w Wersalu. Praktyka posługiwania się przez europejską czwórkę stanowiskiem przewodniczącego stała się znacznie utrudniona w 1986 r., wraz z włączeniem do wspólnot Hiszpanii i Portugalii (Putnam, Bayne, 1987, s. 151–153). Pomimo tego państwa E4 i pozaeuropejscy członkowie G-8 starali się wszelkimi dostępnymi środkami utrzymać kompaktowy charakter grupy jako hermetycznego „*country clubu*”. Za główny sposób ich działania można uznać manipulację datami szczytów. Wystarczy wspomnieć, że na okres od 1977 r. do 2008 r. przypadły 23 lata, w których 6-miesięczne przewodnictwo w Radzie było „mieszane”, tj. sprawowało je w jednym roku państwo E4 i nienależący do G-8 kraj członkowski UE. W tym okresie spośród 23 szczytów grupy ośmiu aż 21 przypadło na czas sprawowania przewodnictwa w Radzie przez państwa „wielkiej czwórki”. Wyjątkiem były szczyty w Tokyo (1993) i Evian (2003). Powyższy przykład pokazuje, że od początku swojego istnienia G-8 stała się twierdzą silnie obsadzoną przez najpotężniejsze państwa europejskie kierujące się zasadą „swoj-obcy”. Zgodnie z nią starano się nie dopuścić nowych aktorów do uczestnictwa w grupie, a jeżeli nie dało się tego uniknąć, zdecydowano się na zezwolenie na czasowy akces do gremium państwa z tzw. europejskiego rdzenia, tj. Belgii lub Holandii. Europejscy, jak i pozaeuropejscy członkowie G-8 odmiennie traktowali pozostałe państwa europejskie. Kiedy jedno z nich sprawowało przewodnictwo w Radzie, rola tej instytucji była bardzo osłabiona, a samo państwo pełniło zadania ceremonialne. Nie było w zwyczaju zapraszać jego przedstawicieli na spotkania przygotowawcze poprzedzające szczyty grupy ośmiu, ani konsultować z tym państwem

⁹ Wyrażenie „System Gx” zostało po raz pierwszy użyte przez Fundację Stanleya w 2009 r. Jest to kategoria pojęciowa obejmująca G7/8/20, a zatem niesformalizowane kluby czy też koncerty państw uznawane za centra zarządzania globalnego (ang. *global governance*). Por. The Stanley Foundation (2009).

najważniejszych kwestii. W związku z powyższym europejskie państwa spoza G-8 w czasie sprawowania przewodnictwa w Radzie często łączyły siły z Komisją, wzmacniając ją i tym samym coraz bardziej osłabiając pozycję Rady.

Zarysowany wyżej problem podwójnej reprezentacji UE (Komisja i Rada) oraz zmieniającego się układu sił między europejskimi członkami G-8 i pozostałymi państwami UE, należy uzupełnić przez odwołanie się do postlizbońskiego stanu prawnego. W miejsce Rady ustalono w nim godnego dla Komisji rywala, którym jest Rada Europejska z jej przewodniczącym na czele.

Wejście w życie traktatu lizbońskiego, co nastąpiło 1 grudnia 2009 r., przekształciło dualną reprezentację UE w G-8. W grupie ośmiu, spotykającej się w składzie głów państw i szefów rządów, delegacja unijna została podzielona między Przewodniczącego Komisji Europejskiej (Jose Barroso) i Przewodniczącego Rady Europejskiej (Herman van Rompuy)¹⁰, wybieranego na 2,5 roku i potocznie nazywanego „prezydentem Unii Europejskiej”. Na mocy nieformalnego porozumienia, zawartego między przywódcami dualnej delegacji unijnej, przewodniczący Rady Europejskiej odpowiada za kwestie polityczne i bezpieczeństwa, podczas gdy szef KE koncentruje się na problematyce gospodarczej i finansowej, Stoi też na czele delegacji unijnej w G-20. Mimo tego podziału obowiązków, który, jak można sądzić, ma dość ogólny charakter, zasadnicze kwestie rozwiązywane są indywidualnie (Euobserver.com 2009).

Analizując zaangażowanie Komisji i Rady Europejskiej w G-8 od strony proceduralnej, należy zauważyć, że w rzeczywistości główną rolę przed szczytem grupy i w trakcie trwania obrad odgrywają nie tyle przywódcy, co ich przedstawiciele, zwani „szerpami”¹¹. Zazwyczaj mianuje się ich na okres dłuższy niż 12 miesięcy ze względu na znaczny zakres powierzonych im obowiązków. Do ich zadań należy konsultowanie się przed nadchodzącymi szczytami „negocjowanie punktów agendy, prezentacja stanowisk poszczególnych państw, osiąganie ustaleń w najważniejszych sprawach, udzielanie rady i pomocy gospodarzowi szczytu”¹². Przed wejściem w życie traktatu lizbońskiego przewodniczącemu Komisji każdorazowo towarzyszył jego szarpa. Również prezydencja mogła mianować na pewien czas przedstawiciela w G-8 (uczyniła to np. Belgia w 2001 r. i Szwecja w 2009). Po wejściu w życie traktatu z Lizbony ustanowiono jednego szerpę działającego w imieniu UE. Jego funkcje pełni szef gabinetu politycznego przewodniczącego Rady Europejskiej¹³. Jednakże ze względu na dysponowanie przez przewodniczącego RE małym sekretariatem, zmuszony jest on w dalszym ciągu do opierania się na specjalistach z Komisji, którzy posiadają wieloletnie doświadczenie w organizacji i przeprowadzaniu szczytów G-8. Są to tzw. sous-szerpowie odpowiadający za sprawy polityczne, finansowe i politykę zagraniczną. Takie rozwiązanie jest o tyle korzystne, że wymusza współpracę między Komisją a Radą

¹⁰ Więcej na temat przewodniczącego Rady Europejskiej w: B. Przybylska-Maszner (2012).

¹¹ Termin „szarpa” pochodzi z języka tybetańskiego i jest wynikiem nepalskiej wymowy złożenia wyrazów: *sher* – wschód i *wa* – lud. Nazwa ta pochodzi od nazwy plemienia Szerpów żyjącego w Nepalu, spośród którego rekrutowano pomocników przy wyprawach w Himalaje. Z czasem zaczęto określać tym mianem wszystkich pomocników.

¹² W stosunkach międzynarodowych określanie reprezentantów przywódców mianem „szerpów” towarzyszy nazywaniu spotkań na najwyższym szczeblu – „szczytami” (ang. *summits*).

¹³ W październiku 2013 r. funkcje te sprawował Didier Seeuws.

Europejską. Znajduje ponadto uzasadnienie z tego względu, iż delegacja Komisji w czasie trwania szczytów zachowuje wysoki stopień odrębności od delegacji państw grupy ośmiu, co ułatwia realizowanie agendy unijnej. Komisja posiada też własną administrację, zespoły eksperckie i służby informacyjne, które mogą być, w razie potrzeby, wykorzystane przez przewodniczącego Rady Europejskiej. W przypadku uczestniczenia UE w szczytach G-8, organizowanych na poziomie ministerialnym lub grup roboczych, Unię reprezentuje właściwy komisarz lub jego przedstawiciel (np. Catherine Ashton może być obecna na spotkaniach ministrów spraw zagranicznych G-8). W niektórych dziedzinach na spotkania na poziomie ministerialnym lub grup roboczych zapraszana jest także minister lub sekretarz stanu z kraju sprawującego przewodnictwo w Radzie. Nie jest to jednak regułą.

Warto też wspomnieć o szczególnym systemie reprezentacji UE, który obowiązuje na spotkaniach G-7 – tj. G-8 obradującej z wyłączeniem Rosji w składzie ministrów finansów i szefów banków centralnych, gdy omawiane są sprawy finansowe i monetarne. Spotkania te zazwyczaj poprzedzają szczyty liderów G-8. Duża część konsultacji prowadzona jest drogą telefoniczną. W odróżnieniu od modelu reprezentacji na szczytach liderów grupy ośmiu, a także ministrów i grup roboczych, w przypadku G-7 rola Komisji jest niewielka. Tylko w wyjątkowych przypadkach jej przedstawiciele uczestniczą w spotkaniach. Powodem tego stanu rzeczy było zawetowanie przez USA uczestnictwa KE w G-7, co nastąpiło w 1986 roku. Stany Zjednoczone uzasadniały to posunięcie nieposiadaniem przez Komisję legitymacji i uprawnień właściwych państwu w sprawach finansowych. W istocie Komisji nie nadano kompetencji do ustalania wysokości stóp procentowych. Co więcej, w latach 80. na obszarze Wspólnoty nie obowiązywała wspólna waluta (Hainsworth, 1990). Wraz z wprowadzeniem euro Unia Europejska w G-7 zaczęła być reprezentowana przez prezesa Europejskiego Banku Centralnego oraz prezesa Eurogrupy¹⁴. Warto też wspomnieć, że w przypadku pojawienia się w programie obrad kwestii walutowych, w tym problematyki kursu walutowego, wypowiada się jedynie prezes Europejskiego Banku Centralnego. Reprezentuje on strefę euro (Smaghi, 2006, s. 264), w tym trzy europejskie państwa G-8 (z wyłączeniem Wielkiej Brytanii). Tym samym w odróżnieniu od pełnej reprezentacji Unii Europejskiej w grupie ośmiu, w G-7 reprezentowana jest jedynie strefa euro. Innymi słowy państwa UE, które nie należą do eurozony, takie jak Polska, Czechy czy Litwa, w grupie siedmiu są pozbawione reprezentacji.

Pomimo wielu obaw i niejasności dotyczących jakości współpracy między członkami delegacji unijnej w G-8, można zaryzykować stwierdzenie, że Komisja i Rada Europejska wypracowały płaszczyznę współpracy. Wspomniany wcześniej, prowizoryczny podział obowiązków między obu przewodniczących przetrwał próbę czasu. Wiele wskazuje jednak na to, że podział ten jest nietrwały a Rada Europejska, zyskująca na sile po wejściu w życie traktatu z Lizbony i sprawnie kierowana przez Hermana van Rompuy'a, może „wypychać” Komisję z dotychczas zajmowanych przez nią pozycji¹⁵.

¹⁴ Rozwiązanie to zostało przyjęte na spotkaniu Rady Europejskiej, które odbyło się w Wiedniu w 1998 roku.

¹⁵ Beata Przybylska-Maszner, starając się zanalizować sposób kierowania RE przez Hermana van Rompuy'a wskazała, że z pewnością lawiruje on między rolą urzędnika europejskiego, realizatora woli

Wskazują na to efekty szczytu w Lough Erne (17–18 czerwca 2013 r.), którego gospodarzem była Wielka Brytania. Podjęto na nim istotne decyzje w zakresie polityki makroekonomicznej, budowy wzrostu gospodarczego i tworzenia nowych miejsc pracy. Nade wszystko skupiono się na „przywróceniu równowagi fiskalnej w średniookresowej perspektywie” (Kirton, Guebert, Kulik, 2013). Na szczycie w Lough Erne delegacja unijna skupiła się na zagadnieniach handlowych i podatkowych, choć nie tylko. Za kwestie polityczne i bezpieczeństwa odpowiadała Rada Europejska, która zwróciła uwagę na niestabilną sytuację w Syrii, Mali, Iranie i na Półwyspie Koreańskim. RE aktywnie dążyła do przyspieszenia prac w ramach tzw. E3+3 w przedmiocie znalezienia dyplomatycznego rozwiązania dla problemu rozwijania przez Iran programu atomowego. Co więcej, dzięki wysiłkom RE zadeklarowano ze strony UE dodatkowe 400 mln euro na pomoc humanitarną dla Syrii (dotychczas UE wydała na ten cel ok. 1 mld euro). Tym samym Rada Europejska „wkroczyła” na teren dotychczas zagospodarowany przez Komisję, dla której kwestie pomocy rozwojowej w latach 2005–2007 stanowiły priorytet w G-8. Nade wszystko jednak 17 czerwca 2013 przewodniczący Rady Europejskiej wygłosił przemówienie, w którym skupił uwagę na problemie bezrobocia wśród młodych ludzi. Odniósł się w nim także do zagadnienia stabilizacji gospodarki europejskiej i światowej, zwłaszcza w kontekście kryzysu w strefie euro. I w tym przypadku przewodniczący RE zdecydował się zająć stanowisko w obszarach dotychczas zarezerwowanych dla Komisji. Ta ostatnia z kolei na wspomnianym szczycie G-8 skupiła się na tematyce handlowej, zwłaszcza na rozpoczęciu negocjacji między UE a USA w sprawie Transatlantyckiego Programu Handlowo-Inwestycyjnego, mającego na celu zwiększenie wzajemnej wymiany handlowej, aktywności inwestycyjnej i puli dostępnych miejsc pracy. Według przedstawicieli Komisji umowa ta może być zawarta najwcześniej w 2015 roku. Dotrzymanie tego terminu jest wątpliwe, zważywszy na zgłoszone przez Francję już na wczesnym etapie negocjacji obiekcje odnośnie włączenia zagadnienia dóbr audiowizualnych do projektowanej umowy (G8, 2013). Komisja zajęła się także innymi zagadnieniami z zakresu handlu. 17 czerwca Jose Barroso spotkał się z premierem Japonii Shinzo Abe w sprawie negocjacji dotyczących zawarcia między UE a Japonią umowy o partnerstwie strategicznym.

Jak można sądzić, delegacja UE na szczycie G-8 w Lough Erne poradziła sobie zaskakująco dobrze, pomimo niekoniecznie zgodnych z jej stanowiskiem zapatrywań państw E4. Gros dyskusji poświęcono zagadnieniu stworzenia podstaw partnerstwa handlowego między UE a USA oraz zapewnienia większej przejrzystości ustawodawstw. Jako cel postawiono wymuszenie na zarejestrowanych w UE przedsiębiorstwach eksploatujących kopaliny, by sporządzały okresowe raporty w celu notyfikowania dokonywanych płatności rządów państw członkowskich Unii. Niejako w cieniu tych kwestii omawiano zagadnienie pomocy humanitarnej dla Syrii oraz problemów gospodarczych krajów strefy euro. Warto jednak zauważyć, że kwestie te kilka lat temu „załatwiała” Komisja Europejska. Ostatnie szczyty G-8 przyniosły zmiany

państw członkowskich, a rolę stratega pretendującego do roli przywódcy europejskiego. Pomaga w tym z pewnością euroentuzjazm wyrażający się nieustannym dążeniem do promowania idei europejskiej, w tym tworzenia obrazu Unii jako wspólnoty politycznej i obszaru stabilności gospodarczej. Por. B. Przybylska-Maszner (2012), s. 141.

tego stanu rzeczy. Ekspansywna Rada Europejska, na czele ze swoim przewodniczącym, nie tylko zdołała całkowicie speryferyzować Radę, ale też rzuciła wyzwanie Komisji. Ta ostatnia zachowała swoje szerokie uprawnienia w G-20, natomiast w G-8 przechodzi do defensywy, angażując się w realizowanie agendy obejmującej zagadnienia gospodarcze i handlowe. Należy jednak zauważyć, że większość z nich jest zresztą na bardzo wczesnym etapie realizacyjnym. W tym kontekście można przypuszczać, że ewentualne niepowodzenie Transatlantyckiego Programu Handlowo-Inwestycyjnego wpłynie na wzmocnienie RE w G-8. Dużo przy tym będzie zależeć od przedsiębiorczości przewodniczącego Rady Europejskiej, do którego przyłgnęło określenie „mistrz kompromisu” (Przybylska-Maszner, 2012, s. 140).

Warto zwrócić uwagę, że bardzo silna obecność Europy w G-8 znajduje się w koincydencji ze zmniejszającym się znaczeniem tego forum jako drugiego, obok G-20, centrum *global governance*. Tendencję tę można było zaobserwować zwłaszcza w kontekście ostatniego szczytu G-20, który odbył się w dn. 5–6 września 2013 roku w Sankt Petersburgu. Obrady liderów państw grupy dwudziestu zostały tam zdominowane nie tyle przez kwestie gospodarcze i handlowe, szeroko dyskutowane na szczycie G-8 w Lough Erne, co przez zagadnienia polityczne związane z odmiennymi stanowiskami Rosji i USA w sprawie rozwiązania problemu syryjskiego arsenału broni chemicznej. Na osłabienie G-8 wpływają też różnice zdań między europejskimi i pozaeuropejskimi członkami tej grupy. Klub ten trudno w dalszym ciągu uznawać za kompaktowy zespół bogatych krajów mówiących tym samym głosem. Wskazuje na to przykład braku porozumienia w zakresie opodatkowania banków między Francją i Niemcami, nawołującymi do przyjęcia tego rozwiązania, a Kanadą i Japonią, które zdecydowanie sprzeciwiają się wprowadzeniu „*banking tax*” (Chan, 2010). Innym przykładem narastających podziałów między członkami G-8 jest kwestia kontroli nad finansami publicznymi i zakresem stosowania pakietów stymulujących gospodarki narodowe. Wiele wskazuje na to, że sami członkowie grupy wyrażają wątpliwości co do szans przetrwania tego forum, co przekłada się niewątpliwie na jakość sprawowania w nim przewodnictwa. Jako przykład można przywołać krytykę Włoch, sprawujących przewodnictwo w G-8 w 2009 r., kierowanych wówczas przez rząd premiera Berlusconi. Znany dziennikarz polityczny, Gideon Rachmann, zapytując na rok przed objęciem przewodnictwa przez Włochy, „czy Berlusconi wykończy G-8” (Rachmann, 2008), stwierdził: „Dowodziłbym, że G-8 jest wystarczająco dobrze umiejscowiona, by obserwować początki G-20 – gdyby nie jedna rzecz. W następnym roku [2009 – M.R.] będzie jej przewodniczyć jednoosobowa ekipa wyburzeniowa – Silvio Berlusconi, premier Włoch [...] Po upływie roku z Berlusconim na czele mogą z dużym prawdopodobieństwem powieść, że z G-8 pozostaną zgliszcza” (Rachmann, 2008).

Choć G-8 przetrwała nieudane przewodnictwo Włoch, w następnych latach podziały między członkami tego gremium znacząco się nasiliły. Zasadniczym problemem stał się brak legitymacji tego forum. Krytyce poddana została przede wszystkim nadreprezentacja Europy w grupie. Znakomicie oddały to słowa byłego dyrektora generalnego WTO i byłego komisarza UE Pascala Lamy’ego, który zauważył: „nikt nie słucha Unii Europejskiej, ponieważ albo wciąż mówi to samo i jest to nużące, albo nie mówi tego samego, lecz nie wpływa to na wynik dyskusji” (Lamy, 2010). Co więcej sama UE, reprezentowana na szczytach przez przewodniczących Komisji i Rady Europej-

skiej, nie jest często w stanie uzgodnić stanowisk z państwami E4. Podsycia to obawy małych i średnich państw członkowskich UE. O tym, że są to obawy uzasadnione świadczy wzmocnienie pozycji państw E4 wobec pozostałych członków UE w odniesieniu do kwestii polityki energetycznej, możliwe dzięki poparciu, które europejska czwórka otrzymuje w tym zakresie od pozaeuropejskich członków G-8 (Bonvicini, Wessels, 1984, s. 180). Ponadto G-8 zarzuca się, że wraz z jej „europeizacją” zamieniła się w forum mało przydatne, specyficzne miejsce, gdzie prowadzi się jałowe dyskusje (ang. *talking shop*), nieprowadzące do niczego, co wykracza poza europejski konsensus. Biorąc pod uwagę niejasny podział zadań w G-8 między Komisję i Radę Europejską, a także ambicje poszczególnych państw europejskich, można odnieść wrażenie, że G-8 to raczej nieudana forma ustanowienia ciała pozbawionego ram prawnych i mechanizmów odpowiedzialności, w którą zaopatrzona została G-20. Hermetyczna i mało elastyczna formuła G-8 kłóci się z jej niesformalizowaną strukturą, która zapewne została zaprojektowana po to, by zastąpić tradycyjne i w znacznym stopniu nieskuteczne multilateralne organizacje pokroju MFW czy WTO. Można mieć jednak wątpliwości, czy G-8 jako „instytucja nowej generacji” spełniła pokładane w niej nadzieje, zwłaszcza że stanowiące jej trzon kraje europejskie, dramatycznie szukające sposobu na podtrzymanie swojego mitu mocarstwowości, nie są skłonne przekazać swoich głosów na rzecz Unii Europejskiej. Takie rozwiązanie mogłoby wzmocnić głos płynący z Europy, a być może także wzmocnić G-8. Trudno jednak spodziewać się przyjęcia niniejszego *résolution*. Konsolidacja reprezentacji unijnej jest bowiem uzależniona od wewnątrzunijnej koordynacji politycznej, która obecnie jest raczej mitem niż realną możliwością. Z drugiej strony sytuacja, w której europejscy członkowie G-8 i sama UE mówią różnym głosem, znajduje też uzasadnienie. Większość członków G-8 zgadza się z tym, że zbyt wyraźna jedność poglądów europejskich uczestników grupy mogłaby doprowadzić do polaryzacji wewnątrz grupy ośmiu (Europa vs reszta), co mogłoby być w sumie kontraproduktywne. Poza tym w przypadku mówienia przez państwa europejskie jednym głosem, kraje E4 mogłyby doświadczyć sytuacji, w której USA Japonia lub Kanada zyskałyby dodatkową zachętę do tego, by porozumiewać się z Komisją za ich plecami. Z pewnością jest to argument dla państw E4 przeciwko scedowaniu swoich głosów na UE.

Unia Europejska i jej państwa członkowskie uczestniczące w G-8 stają zatem przed dylematem, który przypomina błędne koło. W przypadku zachowania dotychczasowego „stanu posiadania” przez Europę – G-8 w dalszym ciągu będzie postrzegana przez kraje pozaeuropejskie jako pozbawiony legitymacji „*talking shop*”, niepotrzebny nikomu relikwini minionej epoki. Natomiast w przypadku stworzenia jednolitej reprezentacji unijnej na czele z Komisją i być może Radą Europejską zachodzi ryzyko odstawienia państw europejskich na boczny tor. W takim przypadku prawdopodobne jest wysforowanie się Komisji jako superuczestnika G-8, zdolnego na równych zasadach konferować z USA, Japonią czy Kanadą, bez oglądania się na europejskich członków grupy. Pewnego rodzaju mechanizmem zabezpieczającym w takim wypadku byłoby zwiększenie zaangażowania w delegację unijną przewodniczącego Rady Europejskiej. Wydaje się to jednak problematyczne. Zaistnienie takiego stanu rzeczy będzie prowadzić do ciągłych konfliktów na linii Komisja-Rada Europejska, bezwzględnie wykorzystywanych przez pozaeuropejskich członków G-8 i gotowych wesprzeć KE. Jak można

sądzić ziszczenie się tego scenariusza równałby się całkowitemu paraliżowi G-8 i mogłoby doprowadzić do końca istnienia tego forum. Co jednak w przypadku, gdy obecna struktura uczestnictwa po stronie Europy nie ulegnie zmianie? Czy G-8 będzie mogła istnieć w takiej formie, z jaką mamy do czynienia do tej pory? Czy Europa, biorąc pod uwagę liczbę jej reprezentantów, ma decydujący wpływ na istnienie lub nieistnienie G-8? Wydaje się, że odpowiedź na te pytania leży w dużej mierze już poza UE, pomimo znaczenia, jakie odgrywa ona w systemie zarządzania globalnego. Trzeba bowiem zauważyć, że Unia jest bardziej niż kiedykolwiek uwikłana w politykę na poziomie globalnym, w szereg zależności między centrami *global governance*, które są zbyt złożone, by państwo lub nawet grupa państw, mogła owe zależności kształtować wedle swojej woli. Należy zatem przenieść rozważania dotyczące reprezentacji Unii Europejskiej w G-8 na poziom systemowy i przynajmniej w zarysie ukazać możliwe scenariusze relacji między G-8 i G-20. UE, jej państwa członkowskie a także Komisja, jako aktor wyemancypowany, są ich nie tyle moderatorem, co raczej uczestnikiem.

W pierwszym scenariuszu ciągła rywalizacja między G-8 i G-20 będzie prowadzić do utraty znaczenia politycznego grupy ośmiu. Gremium to będzie formalnie zbierać się w dalszym ciągu, ale stanie się jedynie tłem dla G-20, które rozszerzając swoją agendę poza sprawy ekonomiczne i finansowe, stanie się „szczytem wszystkich szczytów” (Cooper 2009, s. 9). Możliwa jest też alternatywna wizja relacji między obu grupami, w której z czasem każda wypracuje własny program i specyfikę szczytów, a oddzielne przewodnictwo zapewni współpracę przynajmniej w perspektywie średnioterminowej. Jako przykład takiej współpracy można zaproponować, by ministrowie finansów subgrupy G-8 (bez Rosji) byli permanentnie zastępowani przez ich odpowiedników z państw G-20 jako globalne forum polityki ekonomicznej, podczas gdy G-8 przejęłaby rolę regulatora kwestii niezwiązanych z gospodarką czy finansami. Trzecią opcją jest ścisła kooperacja między G-8 i G-20, gdzie obie grupy byłyby względem siebie komplementarne, a wszystkie poruszane kwestie, zarówno te merytoryczne jak i organizacyjne, podlegałyby dokładnemu uzgadnianiu. W odróżnieniu od drugiego scenariusza, G-8 nie byłaby tu ciałem decyzyjnym, rywalizującym z G-20, ale stanowiłaby „klub śniadaniowy” czy „*talking shop*”, gdzie praca byłaby skierowana na przygotowanie szerszej agendy grupy dwudziestu.

Wstępna analiza przebiegu szczytów G-20 w 2009 i 2010 roku wskazuje, że prawdopodobne jest zrealizowanie scenariusza drugiego lub trzeciego. Za scenariuszem nr 2 przemawia wyraźny podział tematyki obrad – widoczny już od spotkania G-8 w L’Aquila i G-20 w Pittsburgu. Od 2009 r. G-8 skupiła się na tematyce związanej z kwestiami rozwojowymi, dostępu do wody i energii, podczas gdy spotkania G-20 zogniskowano wokół zagadnień stabilności i regulacji rynku finansowego, przeciwdziałania nierównowagom makroekonomicznym oraz nadzorowi finansowemu i najważniejszym sprawom politycznym (Schmucker, Gnath, 2010, s. 13). Oddzielne agendy obu grup utrzymano w 2010 r. na spotkaniach w Huntsville (G-8) i Seulu (G-20). W tym kontekście znamienne były słowa premiera Kanady Stephena Harpera, który wyraźnie stwierdził, że G-20 „nie zamierza zastąpić G-8” (CBC, 2012).

Za scenariuszem nr 3, który jest najbardziej prawdopodobny, przemawia poparcie udzielone mu przez Baracka Obamę oraz Angelę Merkel. Jej zdaniem G-8 nie jest już wystarczająco reprezentatywna i efektywna do podejmowania samodzielnych decyzji,

lecz wystarczająco sprawna, by działać jako ciało przygotowujące obrady G-20. Jak można sądzić, ta propozycja pod względem instytucjonalnym bardzo przypomina rozwiązania stosowane w systemie instytucjonalnym Unii Europejskiej, gdzie Komitet Stałych Przedstawicieli Państw Członkowskich – COREPER, działa jako organ odpowiedzialny za przygotowywanie projektów decyzji Rady Unii Europejskiej¹⁶. Na duże prawdopodobieństwo ziszczenia się tego scenariusza wskazuje dotychczasowy przebieg spotkań G-8 i G-20 i „zazębianie się” ich agend. Można przypuszczać, że w razie jego realizacji doszłoby do kompromisu, który uratowałby G-8 przed likwidacją. Państwa europejskie zachowałyby swoją silną pozycję w grupie ośmiu, przygotowując podstawy spotkań G-20 (w której też uczestniczą). W G-20 natomiast ich pozycja uległaby osłabieniu na rzecz państw niezachodnich oraz USA i Japonii dążących do zachowania swojego „stanu posiadania”. Taka sytuacja stanowiłaby szansę dla Komisji, tradycyjnie dobrze przygotowanej na szczytach G-20. Wzrost znaczenia tej instytucji i faktyczna monopolizacja przez nią reprezentacji UE w grupie dwudziestu mogłaby być też korzystna z innego względu. Pozwoliłby na uniknięcie konfliktu z Radą Europejską, której znaczenie w G-8 mogłoby wzrosnąć. Mielibyśmy zatem do czynienia z sytuacją, gdzie G-8 (czy raczej G-8,5) uległaby przeobrażeniu w G-9, a G-20 w G-21 (G-20+Komisja).

Wnioski

W połowie lat 70. ubiegłego wieku ówczesny prezydent Francji, Valéry Giscard d'Estaing, zalecał zamknięcie drzwi przed Wspólnotą jako podmiotem nieuprawnionym do tego, by uczestniczyć w G-8. W jego „konfederacyjnym” rozumieniu tego, co wspólnotowe, nie było miejsca dla delegacji reprezentującej to, co wykracza poza wąsko rozumiany interes narodowy. Dla d'Estainga uczestnictwo Wspólnoty w G-8 było równoważne z zaburzeniem pewnego porządku, z niestabilnością, której nikt w kryzysowych latach 70. nie potrzebował. Historia dowiodła, że francuski przywódca się mylił. Po kilku latach, które upłynęły od włączenia Wspólnoty w ramy grupy ośmiu pozostali członkowie grupy musieli fakt ten zaakceptować. Dużą w tym zasługą Komisji Europejskiej, która stopniowo emancypując się spod kuratel swoich pryncypałów, zaczęła odgrywać rolę właściwą pełnoprawnym członkom wspomnianego forum. Pomogła jej w tym nie tylko umiejętnie prowadzona dyplomacja, ale też słabość nienależących do E4 państw przewodniczących Radzie. Komisja, korzystając z nieformalnego charakteru grupy i paliwa w postaci obaw żywionych przez małe i średnie państwa UE, w relatywnie krótkim czasie stała się *quasi*-członkiem grupy ośmiu. Ta ostatnia przeobraziła się w latach 90. w G-8,5, gdzie ukrytym uczestnikiem stała się Komisja, funkcjonująca obok Rady jako człon dualnej reprezentacji unijnej. Apogeum jej potęgi

¹⁶ Skrót wywodzi się z nazwy Komitetu w języku francuskim: „*Comité des Représentatives Permanentes*”. COREPER jest organem pomocniczym działającym na podstawie art. 16 ust. 8 TUE i 240 TFUE. Jego zadaniem jest przygotowywanie prac Rady i realizacja zadań powierzonych mu przez Radę. Organ ten jest uprawniony do przyjmowania decyzji proceduralnych przewidzianych w regulaminie wewnętrznym Rady.

w G-8 przypadło na drugą połowę ubiegłej dekady. Jednakże niespodziewane i krytyczne wydarzenia, takie jak wybuch kryzysu finansowego, załamanie strefy euro, ekspansja państw BRICS i wreszcie narodziny G-20 postawiły Komisję i całą Unię Europejską przed szeregiem trudnych dylematów.

Wejście w życie traktatu lizbońskiego dodatkowo wywołało pytania o charakter, sens, jakość i perspektywy uczestnictwa UE i jej państw członkowskich w G-8. Pojawiły się pytania związane z tym, czy brak jednolitej reprezentacji UE w G-8, różnice między delegacją unijną a państwami G-8, konieczność wchodzenia w krótkotrwałe sojusze między Komisją a państwowymi członkami grupy, a także niejasny podział ról między przewodniczącą Komisji i Radą Europejskiej nie podważa „realności” uczestnictwa Unii w grupie ośmiu, tym bardziej że nie może ona, tak jak państwa, być gospodarzem szczytów grupy (Ullrich & Donnelly 1998, s. 11)¹⁷. Pytania te wywołały uzasadnione wątpliwości odnośnie tego czy i na ile UE jest rzeczywistym członkiem G-8, oraz czy Komisja i Rada (a od 1 grudnia 2009 r. – przewodniczący Rady Europejskiej) mogą być uznawane za pełnoprawnych uczestników grupy ośmiu. Odnosząc się do tychże wątpliwości warto nadmienić, że Unia Europejska oficjalnie uczestniczy we wszystkich czynnościach związanych z procedowaniem na szczytach G-8, włączając w to spotkania przygotowawcze i dyskusje o charakterze nieformalnym. Stopień zaangażowania delegacji unijnej jest różny w zależności od tematyki. Wydaje się, że nie do końca określony charakter uczestnictwa UE w grupie ośmiu pomaga jej maksymalizować korzyści w dziedzinach dla niej istotnych, przy poświęcaniu kwestii mało ważnych. W tym sensie G-8 dla UE stanowi doskonałe „laboratorium” uczestnictwa w stosunkach międzynarodowych, zwłaszcza jeśli dodać, że Unia stosunkowo niedawno, bo w 2009 roku, stała się organizacją międzynarodową. Z drugiej strony również G-8 znacząco korzysta z obecności UE. Ta ostatnia, działając głównie poprzez Komisję, dostarcza do G-8 wiedzę techniczną oraz środki finansowe. Komisja z kolei działa jako rodzaj konstytuandy reprezentującej kraje europejskie znajdujące się poza grupą. To ważne bowiem utrzymują one często bliskie relacje z wieloma krajami Afryki, Karaibów i Pacyfiku (AKP). Jak słusznie zauważa John Kirton kontakty te, odpowiednio spożytkowane, mogą być bardzo przydatne w realizowaniu agendy G-8, nakierowanej w dużej mierze na ograniczanie wybuchu konfliktów (Kirton, 2004, s. 462). Idąc tym tropem, relacje między UE a G-8 można opisać jako komplementarne, a nawet do pewnego stopnia konieczne. Unia w tym tandemie odpowiada bowiem za wzmocnienie G-8, natomiast grupa ośmiu w znacznej mierze zapewnia międzynarodową legitymację działań podejmowanych przez Unię (Larionova, Rakhmangulov, 2009; Gstöhl, 2008; Debare, Orbie, 2012). Taki układ jest obopólnie korzystny, ale przecież nie może trwać w nieskończoność. Cóż bowiem Unii po legitymacji zapewnianej przez forum, które jej samo nie posiada.

¹⁷ Wyjątkiem od zasady, że Unia Europejska nie może sprawować przewodnictwa w G-8 ani być gospodarzem szczytów, było spotkanie grupy na temat globalnego społeczeństwa informacyjnego, które miało miejsce w 1995 roku. Organizowała je Komisja, zastępując USA. Szczyt został przeprowadzony w siedzibie Parlamentu Europejskiego. Co istotne, uczestniczyli w nim przedstawiciele państw, niebędących członkami G-8 (Ullrich & Donnelly 1998).

Bibliografia

- Bayne N. (2005), *Staying together: The G8 Summit Confronts the 21st Century*, Ashgate, Aldershot.
- Bonvicini G., Wessels W. (1984), *The European Community and the seven*, w: *Economic Summits and Western Decision-Making*, (red.) C. Merlini, Croom Helm, London.
- CBC News, *Broad Consensus as G20 supplants G8*, <http://www.cbc.ca/world/story/2009/09/25/g20-pittsburgh-economy314.html>, 24.09.2013.
- Chan S. (2010), *G-20 Split on the Need for a Global Tax on Banks*, „The New York Times”, 23.04.2010.
- Coombes D. (1970), *Politics and Bureaucracy in the European Community. A Portrait of the Commission of the E.E.C.*, George Allen and Unwin, London.
- Conclusions of the Meeting of the G8 Foreign Ministers* (1999), Meeting in Berlin, December 16 and 17, 1999.
- Cooper A. F. (2009), *Competing Gs?: G20, G8 and Crisis Management*, Paper Prepared for the 2009 Pre-G8 Summit Conference on „Global Financial Crises: national Economic Solutions, Geopolitical Impacts, Rome, 30/6/2009, <http://www.g8.utoronto.ca/conferences/2009/unicredit-cooper.pdf>, 10.09.2013.
- Cooper A. F., Thakur R. (2013), *The Group of Twenty (G20)*, Routledge, New York.
- Debare P., Orbie J. (2012), *The European Union the Gx system*, w: *Routledge handbook on the European Union and international institutions: performance, policy, power*, (red.) K. E. Jørgensen, K. V. Laatikainen, Routledge, London.
- Dür A., Elsig M. (2011), *Principals, Agents, and European Union's Foreign Economic Policies*, „Journal of European Public Policy”, vol. 18, nr 3.
- Egan M. (1998), *Regulatory strategies, delegation and European market integration*, „Journal of European Public Policy”, vol. 5, nr 3.
- Eichener, V. (1993), *Social dumping or innovative regulation?*, EUI Working Paper No. 92/28, European University Institute, Florence.
- Epstein D., O'Halloran S. (1999), *Delegating Powers*, Cambridge University Press, Cambridge.
- G8 Communiqué Cologne* (1999), June 20, 1999, par. 39–40.
- G8 Research Group (2006), *Issue Assessment Report: 2006 St. Petersburg Summit*, Toronto, www.g8.utoronto.ca/evaluations/2006stpetersburg/2006-issue-assessment.pdf, 8.10.2013.
- G8 Research Group (2007), *G8 Country Analysis part II: Assessment Reports*, Toronto, www.g8.utoronto.ca/evaluations/2007theiligendamm/2007/countries-perf.pdf, 8.10.2013.
- G8 Research Group (2013), *More Like G8 Plus One: The European Union at Lough Erne*, <http://www.g7.utoronto.ca/evaluations/2013lougherne/kishibe.html>, 8.10.2013.
- Garthon Ash T., *If Obama Really Wants to Lead Us to a Free World, He Should Abolish the G8*, „The Guardian”, 26.05.2011.
- Gstöhl S. (2008), *'Patchwork Europe'? The EU's Representation in International Institutions*, BRIGG Working Paper nr 2.
- Hainsworth S. (1990), *Coming of Age: The European Community and Economic Summit*, Country Study No. 7, G7 Research Group, www.g8.toronto.ca/scholar/hainworth/index.html, 2.09.2013.
- Hajnal P. I. (2007), *Summitry from G5 to L20: A Review of Reform Initiatives*, CIGI Working Paper nr 20.
- Hall P. A., Taylor R. C. R. (1996), *Political science and the three new institutionalisms*, „Political Studies”, vol. 44, nr 5.

- Huigens J., Niemann A. (2009), *The EU within the G8: A Case of Ambiguous and Contested Actor-ness*, EU Diplomacy Papers, nr 5, College of Europe, Brugge.
- Huigens J., Niemann A. (2011), *The G8 1/2: The EU's Contested and Ambiguous Actorness in G8*, „Cambridge Review of International Affairs”, vol. 24, nr 3.
- Huigens J., Niemann A. (2012), *The Representation of the European Union in the G8*, w: *The European Union in the G8. Promoting Consensus and Concerted Actions for Global Public Goods*, (red.) M. Larionova, Ashgate, Farnham–Burlington.
- Kassim H. (2000), *Conclusion*, w: *The National Co-ordination of EU Policy: The Domestic Level*, (red.) H. Kassim, B. G. Peters, V. Wright, Oxford University Press, Oxford.
- Kirton J., Guebert J., Kulik J. (2013), *G8 Performance at the 2013 Lough Erne Summit: Economy*, G8 Research Group, <http://www.g7.utoronto.ca/evaluations/2013lougherne/kirtonperformance-2013economy.html>.
- Kirton J. (2004), *Cooperation between the EU and the G8 in conflict prevention*, w: V. Kronenberger, J. Wouters, *The European Union and Conflict Prevention. Policy and Legal Aspects*, Asser Press, Hague.
- Kirton J. (1995), *The Diplomacy of Concert: Canada, the G-7 and the Halifax Summit*, „Canadian Foreign Policy Journal”, vol. 3, nr 1.
- Kirton J., Stefanova R. N. (2004), *Introduction: the G8's Role in Global Conflict Prevention*, w: *The G8, the United Nations, and Conflict Prevention*, (red.) J. Kirton, R. Stefanova, Ashgate, Farnham.
- Lamy P. (2010), *The Committee to Save the World? The G20 and the Future of Global Economic Governance*, <http://www.gmfus.org/brusselsforum/2010/docs/transcript-G20.doc>, 21.09.2013.
- Larionova M., Rakhmangulov M. (2009), *The EU as a Global Actor. Priorities, Functions, Values*, Moscow State University WP/EUinG8.
- Matera R. (2009), *Problemy krajów rozwijających się na szczytach G7/8*, „Przegląd Zachodni”, nr 1.
- Milgrom P., Roberts J. (1992), *Economics, Organization and Management*, Prentice Hall, New York.
- Moe T. M. (1984), *The new economics of organization*, „American Journal of Political Science”, vol. 28, nr 4.
- Moravcsik A. (1993), *Preferences and power in the European Community: a liberal intergovernmentalist approach*, „Journal of Common Market Studies”, vol. 31, nr 4.
- Pollack M. A. (1997), *Delegation, agency and agenda setting in the European Community*, „International Organization”, vol. 51, nr 1.
- Przybylska-Maszner B. (2012), *Przewodniczący Rady Europejskiej – między strategią polityczną a rutyną pracy urzędnika*, „Rocznik Integracji Europejskiej”, nr 6.
- Putnam R., Bayne N. (1987), *Hanging Together: The Seven-Power Summits*, Sage Publications, London.
- Rewizorski M., Przybylska-Maszner B. (2012), *System instytucjonalny Unii Europejskiej po traktacie z Lizbony. Aspekty polityczne i prawne*, Difin, Warszawa.
- Rewizorski M. (2012), *Od G8 do L20. Ewolucja systemu global governance*, „Przegląd Zachodni”, nr 4.
- Rosenau J. (1992), *Governance, Order and Change in World Politics*, w: *Governance without Government: Order and Change in World Politics*, (red.) J. Rosenau, E. O. Czempiel, Cambridge.
- Schmucker C., Gnath K. (2010), *From the G8 to the G20: reforming the global economic governance system*, GARNET Working Paper No 73/09, Brussels.
- Smaghi B. L. (2006), *Powerless Europe: Why is the Euro Area Still a Political Dwarf?*, „International Finance”, vol. 9, nr 2.

- Thakur R. (2004), *How to Build a Better Brains Trust*, „Globe and Mail” (Toronto), 3.06.2004.
- The Stanley Foundation (2009), *Courier. Waiting to Join the Club*, No. 63, Summer 2009.
- Ullrich H. K., Donnelly A. (1998), *The Group of Eight and the European Union: The Evolving Partnership*, No. 5, November, www.g8.utoronto.co/governance/gov5, 12.10.2013.
- US National Intelligence Council (2008), *Global Trends 2025: A Transformed World*, US Government Printing Office, Washington DC.
- Weingast B. R., Marshall W. J. (1988), *The Industrial Organization of Congress; or, Why Legislatures, Like Firms, are Not Organized as Markets*, „The Journal of Political Economy”, vol. 96, nr 1.
- Van Rompuy and Barroso to both represent EU at G20*, EUobserver.com, March 19, 2009.
- Yamashita H. (2012), *Peacekeeping Capacity-building Assistance: The Role of the Group of Eight (G8)*, Boei Kenkyusyo Kiyo (NIDS Journal of Defense and Security).

Streszczenie

W niniejszym artykule zanalizowano zagadnienie reprezentacji UE w G-8 i rolę jaką odgrywa w tym kontekście Komisja Europejska. Zostały w nim postawione dwie hipotezy. Pierwsza z nich stanowi, że zarówno UE, formalnie traktowana w G-8 jak państwo, jak również Komisja – wyemancypowany, ponadnarodowy agent państw członkowskich, to samodzielni i do pewnego stopnia równorzędni pod względem politycznym i prawnym uczestnicy G-8. Zgodnie z drugą z hipotez G-8, ze względu na samodzielną rolę pełnioną przez Komisję, *de facto* stanowi G-8,5, a opcjonalnie, w niedalekiej przyszłości, wraz z podziałem ról między Komisję a przewodniczącego Rady Europejskiej – może zostać uznana za G-9. Zwiększona penetracja G-8 przez Komisję i Radę Europejską w dalszej perspektywie może nie tylko peryferyzować państwo sprawujące prezydencję rotacyjną w Radzie, ale także niepotrzebnie wzmacniać i tak już silną europejską reprezentację w grupie ośmiu. W perspektywie kilku lat proces ten może doprowadzić do podważenia misji G-8 lub, w najlepszym wypadku, do sprowadzenia tego forum do roli „COREPER-u G-20”, swego rodzaju ciała pomocniczego, w którym rozpatruje się mało istotne kwestie, nie budzące sprzeciwu ze strony państw BRICS i pozostałych nie-zachodnich członków G-20. Rozważania na temat reprezentacji UE w G-8 i wzrostu znaczenia Komisji zostaną przeprowadzone przy zastosowaniu teorii pryncypał-agent i teorii delegacji. Wskazany zostanie także post-lizboński porządek reprezentacji, w którym Komisja dotychczas nie zagrożona w G-8 przez prezydencję, zyskuje nowego rywala w postaci Rady Europejskiej.

Summary

G-8 or G-8.5? Comments on the European Union's participation in the G-8

This paper examines the issue of the EU's representation in the G-8 and the role the European Commission plays in this context. It makes two hypotheses: one is that both the EU, which is formally treated as a state in the G-8, and the Commission, which is a separate, supranational agent of member states, are independent and to a certain extent also politically and legally equal G-8 members. The other one assumes that, owing to the Commission's independent role, the G-8 is actually a G-8.5 and in the near future it may be considered to be a G-9, as the roles of the Commission and the President of the European Council are separated. Increased participation of the Commission and the European Council in the G-8 in the future may marginalize the state holding the rotational presidency of the Council and needlessly reinforce the already strong EU represen-

tation in the G-8. Over several years this may result in undermining the mission of the G-8, or to reducing its role to that of „COREPER G20,” which is an auxiliary body debating over the issues of little significance and controversy for the BRIC countries and other non-Western members of the G-20. The considerations on the EU’s representation in the G-8 and increased importance of the Commission are conducted on the basis of the principal-agent theory and delegation theory. Reference is also made to the post-Lisbon representation model, where the Commission – formerly not challenged in the G-8 by the presidency – finds a new competitor, i.e. the European Council.