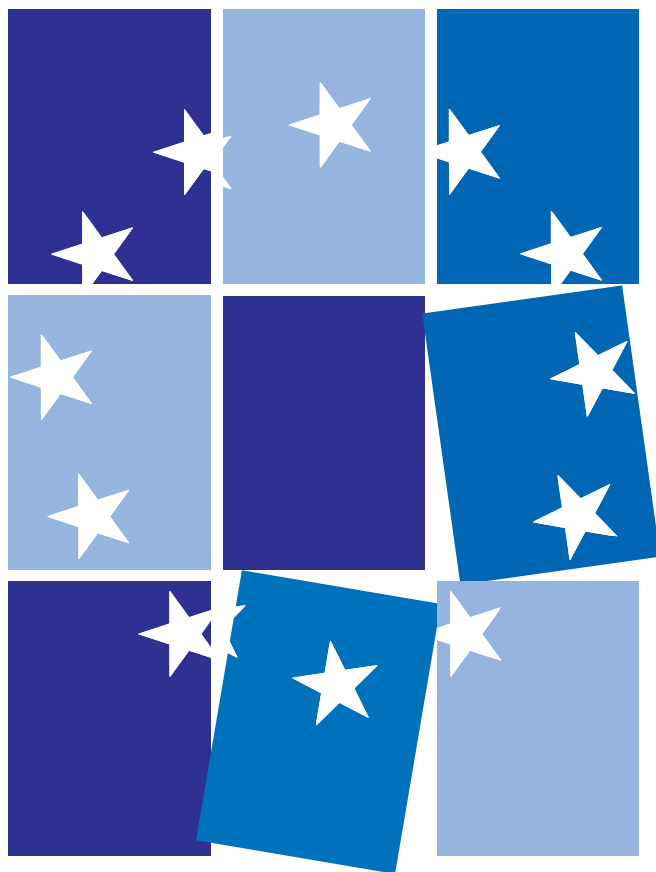


Krīzes kā Eiropas Savienības liktenis



Zinātniskie redaktori:
Kārlis Bukovskis un Andris Sprūds

Krīzes kā Eiropas Savienības liktenis

Krīzes kā Eiropas Savienības liktenis

Zinātniskie redaktori:

Dr. Kārlis Bukovskis un Dr. Andris Sprūds

Rīga, 2021

Grāmatā “Krīzes kā Eiropas Savienības liktenis” tiek analizēta Eiropas Savienības attīstība un Latvijas–ES attiecības krīžu kontekstā. Eiropas Savienības veidošanos visā tās eksistences laikā ir ietekmējušas krīzes. Grāmatas uzdevums, aplūkojot ES nozīmīgākās un skaļākās krīzes kopš Latvijas pievienošanās Eiropas Savienībai un salīdzinot to izvēlētos politiskos risinājumus, ir izvērtēt, kurp vedušas šīs krīzes un Latvijas vietu tajās. Iepriekšējā krīžu pieredze liek domāt, ka Eiropas Savienība ikreiz vēl vairāk satuvinās un integrējas. Vai šī pieeja turpinās arī Breksita un Covid-19 krīžu kontekstā, vai arī gluži pretēji – valstu robežas un valstu lomas atjaunināšanās dēļ tā kļūs dezintegrētāka, ir jautājums, kas tiek risināts šīs grāmatas ietvaros.

Autori: Aldis Austers, Mārtiņš Āboliņš, Dr. Kārlis Bukovskis, Lolita Čigāne, Alise Krapāne, Agnese Lāce, Aleksandra Palkova, Dr. Ilze Rūse, Dr. Andris Sprūds, Mārtiņš Vargulis

Zinātniskie redaktori: Dr. Kārlis Bukovskis, Dr. Andris Sprūds

Zinātniskie recenzenti: Dr. Daina Bleiere (Latvijas Universitātes Latvijas Vēstures institūts), Dr. Māris Andžāns (Rīgas Stradiņa Universitātes Eiropas Studiju fakultāte)

Projekta koordinators: Aleksandra Palkova

Latviešu valodas korektore: Līga Elizabete Balode

Angļu valodas tulkojums: Tālis Saule Arčdīkons

Vāka dizains: Zigmunds Lapsa

Makets: Oskars Stalidzāns

Projektu atbalsta Eiropas Komisijas pārstāvniecība Latvijā.

Par rakstu saturu atbild to autori. Autoru viedoklis nav uzskatāms par valsts institūciju viedokli.

ISBN 978-9934-567-63-6

UDK: 327(4)

Kr690

© Rakstu autori, 2021

© Makets: Oskars Stalidzāns, 2021

© Vāka dizains: Zigmunds Lapsa, 2021

© Latvijas Ārpolitikas institūts, 2021

Saturs

Ievadam par Eiropas Savienības krīžu nozīmi	7
Dr. KĀRLIS BUKOVSKIS un Dr. ANDRIS SPRŪDS	

Risinot izaicinājumus ES pilsoņu labklājībai

Pandēmija kā veselības sektora un ekonomiskā krīze: lielākā krīze Eiropas Savienības vēsturē?	14
MĀRTIŅŠ ĀBOLIŅŠ	

Parādu un ekonomiskās krīzes: jo dziļāk meža, jo vairāk malkas	33
ALDIS AUSTERS	

Risinot izaicinājumus ES pilsoņu solidaritātei

Eiropas Savienības migrācijas un patvēruma politika: migrācijas vai solidaritātes krīze?	58
AGNESE LĀCE	

Breksita krīze: iestāšanās un izstāšanās dilemma	79
Dr. ILZE RŪSE	

Risinot izaicinājumus ES pilsoņu dzīvesveidam

Likuma varas krīze Eiropas Savienībā:
ignorēt nedrīkst sodīt. Kur likt komatu? 100
LOLITA ČIGĀNE

Produktu kvalitātes un to atšķirību
izaicinājumi Eiropas Savienībā 119
ALEKSANDRA PALKOVA

Risinot izaicinājumus ES pilsoņu drošībai

Drošības krīzes Eiropas stratēģiskās
autonomijas attīstības kontekstā 146
MĀRTIŅŠ VARGULIS

ASV–ES partnerības krīžu politiskais cikliskums 162
ALISE KRAPĀNE

Turpinājums noslēguma vietā 181
Dr. KĀRLIS BUKOVSKIS

A Continuation Instead of an Endpoint 192
Dr. KĀRLIS BUKOVSKIS

Autoru biogrāfijas 204

Ievadam par Eiropas Savienības krīžu nozīmi

Dr. KĀRLIS BUKOVSKIS un Dr. ANDRIS SPRŪDS

Eiropas Savienība ir unikāla organizācija mūsdienu pasaulē. Valstu vadītāji gadu gaitā ir pieņēmuši lēmumus atteikties no savām nacionālajām tiesībām lemt kopēju interešu un labuma vārdā. Ļaut partneriem citās valstīs lemt par jautājumiem, kas ietekmē pašmāju iedzīvotājus, nekad nav bijusi viegla izvēle. Tā būtībā ir politiskās varas pamata kolektivizēšana. Katrs jautājums, kas ir nodots lemšanai kopīgiem spēkiem ar Eiropas Savienības institūciju palīdzību, ir rūpīgi izsvērts katrā no ES dalībvalstīm. Gatavība atdot savu autonomiju prasa uzticēšanos saviem partneriem. Uzticēšanos, ka tie pieņems lēmumus visu interesēs, nevis savtīgos nolūkos. Piedalīšanās lēmumu pieņemšanā prasa aizdomāties par kolektīvo labumu, nevis tikai nacionālajām interesēm. Šeit neveidojas pretruna – individuālās jeb nacionālās intereses un kolektīvās jeb Eiropas Savienības līmeņa intereses ir savstarpēji papildinošas, ja tās rezultātā uzlabo iespējami daudzu ES iedzīvotāju dzīvi un labklājību. Pats ES integrācijas process, kā liecina vēsture, vienmēr ir bijis sarežģītu politisko aprēķinu, sarunu un diplomātiskās veiklības rezultāts.

Vienlaikus ir arī skaidrs, ka politiskie, ekonomiskie, sociālie, vides, finansiālie, militārās drošības, civilās drošības un citi izaicinājumi vienmēr ir bijuši būtisks ES integrācijas ietekmējošais faktors. Eiropas Savienības veidošanos visā tās eksistences laikā ir ietekmējušas krīzes. Katra krīze, kurā Eiropas Savienība un tās dalībvalstis ir nonākušas, ir raisījusi pārdomas par Eiropas Savienības nākotnes izredzēm, par organizācijas nepilnībām. Visbiežāk atbilde ir bijusi tieši

tāda – nepieciešamas papildu tiesības un iespējas pārnacionāli risināt kopīgos jautājumus. Induktīvi ir pamats uzskatīt, ka krīžu ietvaros dalībvalstu lēmumi tradicionāli ir bijuši deleģēt ES institūcijām vairāk tiesību un ietekmes. Šī pieeja neizbrīna divu iemeslu dēļ – pirmkārt, pat Eiropas Savienības pirmsākumi ir meklējami vienā no lielākajām krīzēm, kādas piedzīvojusi cilvēce – Otrajā pasaules karā. Otrkārt, krīzes ir brīži, kuros gan indivīdi, gan sabiedrība, gan valstis, gan to apvienības mobilizējas un meklē risinājumus, lai atgrieztos pie normalitātes. ES ir augstākais politiskais līmenis, kurā šo risināt.

Tādēļ arī šīs grāmatas, kam dots nosaukums “Krīzes kā Eiropas Savienības liktenis”, centrālais jautājums ir – vai krīzes tiešām ir Eiropas integrācijas neizbēgama sastāvdaļa? Tikai kopš 2020. gada sākuma vien Eiropas Savienība jau ir piedzīvojusi vienas dalībvalsts aiziešanu no organizācijas un smagas ekonomiskās sekas izraisījuša globāla elpceļu vīrusa pandēmiju. Šīs divas krīzes liek aizdomāties, vai šī tik bieži novērotā dziļākas integrācijas pieeja tiešām turpināsies. Šīs grāmatas uzdevums ir, aplūkojot ES nozīmīgākās un skaļākās krīzes kopš Latvijas pievienošanās Eiropas Savienībai un salīdzinot to izvēlētos politiskos risinājumus, izvērtēt, vai iepriekšējā krīžu pieredze arī šoreiz liks šā brīža ES valstīm vairāk satuvināties un integrēties? Vai arī gluži pretēji – valstu robežas un valstu lomas atjaunināšanās dēļ ES kļūs dezintegrētāka? Vai spēcīgās valstu reakcijas var novest pie ticības ES nepieciešamībai mazināšanās? Kā krīzes ir veidojušas ES un kā ES dalībvalstis un Latvija uz to reaģējuši? Vai katra krīze vienmēr vedīs pie jaunām tiesībām Eiropas Komisijai vai arī esošo tiesību repatriācijas?

Grāmatas mērķis ir saprotamā un populārzinātniskā veidā analizēt Eiropas Savienības attīstību un Latvijas–ES attiecības krīžu kontekstā. Tās autori, izmantojot vienu centrālo uzstādījumu, kopēju rakstu struktūru un metodoloģiju, aplūko četru izaicinājumu kopumu, ar ko ES pilsoņi ir saskārušies Eiropas Savienības krīzēs, kopš Latvija pievienojās organizācijai 2004. gada 1. maijā – izaicinājumus ES pilsoņu labklājībai, ES pilsoņu solidaritātei, ES pilsoņu dzīvesveidam un ES pilsoņu drošībai. Autori aplūko konkrēto krīžu vēsturisko nozīmīgumu un būtību, Eiropas Savienības un tās dalībvalstu atbildi šīm krīzēm

un to, kā konkrētā krīze ietekmējusi Latviju un tās iedzīvotājus. Šīs grāmatas ietvaros “krīzes” ir sociālekonomiska un politiska rakstura notikumi, kas ir atstājuši paliekošu ietekmi uz visu Eiropas Savienību. No šī izriet arī katrai nodaļai izvēlētais jautājums un tā problemātika.

Pirmajā grāmatas daļā tiek skatīts, kā tikuši risināti izaicinājumi ES pilsoņu labklājībai. Abi raksti ir veltīti ES nesenāko ekonomisko problēmu aplūkošanai. Mārtiņš Āboliņš sāk grāmatu ar šā brīža aktualitāti un cenšas skaidrot Covid-19 pandēmijas izraisīto iespaidu uz Eiropas Savienības un tās dalībvalstu ekonomikām. Tīkmēr otrajā nodaļā Aldis Austers analizē 2007. gadā aizsākušās globālās banku problēmas un suverēno parādu krīzi Eiropas Savienībā.

Grāmatas otrajā daļā, kas veltīta izaicinājumiem ES pilsoņu solidaritātei, Agnese Lāce atskatās uz migrācijas krīzi un tās saasinājumu uzreiz pēc Latvijas pirmās prezidentūras Eiropas Savienības Padomē. Tā bija krīze, kam bija un turpina būt skaudras politiskas sekas gan dalībvalstīs, gan arī ES darbībā kopumā. Ilgstoša krīze ar ilgstošām sekām ir arī Apvienotās Karalistes izstāšanās no Eiropas Savienības procesa noslēgšanās 2020. gada sākumā. To no valstu iestāšanās ES un izstāšanās dinamikas viedokļa savā nodaļā analizē Ilze Rūse. Pirmais gadījums, kad ES dalībvalsts pamet Eiropas integrācijas projektu, ir būtisks mirklis, lai atskatītos uz to, kādu iespaidu šī krīze atstās uz ES tālāko likteni.

Grāmatas trešā daļa ir veltīta izaicinājumiem ES pilsoņu dzīvesveidam. Tas ir komplekss jautājums, kas ietver ikdienas, tūlītēju problēmu risināšanu gan vērtību, gan sadzīviskā līmenī. Lolita Čigāne pievēršas likuma varas jautājumam un sevišķi jau Polijas un Ungārijas konservatīvo valdību centieniem mainīt valstu demokrātiskās darbības pamatprincipus, uz ko asi reaģējusi arī Eiropas Komisija. Savukārt Aleksandra Palkova savā rakstā pievēršas vienam no Latvijas un arī citu Austrumeiropas valstu sabiedrību visvairāk satraucošajiem jautājumiem – produktu kvalitātes atšķirībām no Rietumvalstīs tirgotajiem produktiem. Autore aplūko šīs krīzes sociālos un politiskos aspektus Eiropas Savienības integrācijas kontekstā.

Grāmatas noslēdzošā daļa ir veltīta ES pilsoņu drošības izaicinājumu jautājumam. Tajā vispirms Mārtiņš Vargulis savā rakstā aplūko Eiropas Stratēģiskās autonomijas principa veidošanos kā atbildi uz ārējiem draudiem, ar kuriem ES saskārusies aizgājušās desmitgades laikā. Alise Krapāne savukārt aplūko ES attiecības ar tās nozīmīgāko partneri – Amerikas Savienotajām Valstīm.

Doma radīt grāmatu “Krīzes kā Eiropas Savienības liktenis”, kurā vienkāršā veidā tiku skaidrotas krīzes, kuras ir piedzīvojuši Eiropas Savienība, kopš Latvija kļuva par tās dalībvalsti, neradās nejauši. Krīzes jau ir kļuvušas par vienu no piesauktākajiem terminiem publiskajā telpā, sevišķi, kad runa ir par Eiropas Savienību. Eiropas Savienības sasniegumi Latvijas publiskajā telpā tiek apspriesti mazāk par izaicinājumiem, domstarpībām un nesaskaņām, kas saistītas ar organizācijas darbību. Krīzes, ko ir piedzīvojuši ES šajos septiņpadsmit gados, kopš Latvija ir tās dalībvalsts, ir bijušas sarežģītas un daudzšķautņainas. Tādēļ vienkopus aplūkot šīs krīzes un to nozīmi Latvijai ir bijis īpaši svarīgi no Latvijas ES diskusiju viedokļa.

Eiropas un pasaules akadēmiskajā literatūrā darbi par krīzēm, tostarp Eiropas Savienībā, ir sastopami ļoti daudz. Ņemot vērā krīžu biežumu Eiropas Savienībā, tas nepārsteidz. Šeit nav runa tikai par Eiropas Savienības spēju būt par ārējo krīžu menedžeri (Olsson, 2009; Boin, Ekengren, Rhinard, 2013). Šeit pamatā ir runa par ES spēju vadīt pašai savas iekšējās krīzes. Arī šobrīd centieni saprast un skaidrot (Matthijs, 2020), šķiet, nerimstošās krīzes Eiropā ir ieguvuši īpašu vietu. Tieši šobrīd ir iznākušas vairākas nozīmīgas grāmatas, kas spēcina akadēmisko interesi par krīžu konceptualizāciju. Starp tām noteikti ir jāmin “Teoretizējot Eiropas Savienības krīzes” (Brack & Gürkan, 2021), kas veltīta ES krīžu aplūkošanai no dažādu Eiropas integrācijas teoriju skatupunkta. Tāpat būtisks veikums ir “*Palgrave* ES krīžu rokasgrāmata” (Ridder-vold, Trondal, Newsome, 2021), kurā aptverti gan teorētiskie skatījumi uz ES krīzēm, gan institucionālās, gan politiku izmaiņas.

Starp citiem vērtīgiem izdevumiem, kas nesenajos gados ir veltīti ES krīžu tematikai ir jāmin arī “Eiropiešu savienība krīzē. Pārbaudīta un

apšaubīta” (Laffan, 2019), kurā aplūkotas dažādu institucionālo aktoru lomas un reakcijas uz krīzēm. Visbeidzot jāņem vērā arī vēl viena nesen izdota grāmata, kas lūkojas uz ES izaicinājumiem kā Eiropas integrācijas katalizatoru – “Eiropas Savienības krīzes: izaicinājumi, analīzes, risinājumi” (Grimmel, 2019). Vērojams, kā ir iezīmējusies tendence, atšķirībā no agrākajiem gadiem, šobrīd jau analizēt ES nevis kā reģionālo un globālo krīžu risinātāju, bet kā aktoru, kas pats pārdzīvo krīzes. Šī acīmredzamā krīžu “popularitāte” akadēmiskajā literatūrā ir loģisks rezultāts daudzskaitlīgajām krīzēm, kas ir mulsinājuši ne tikai pētniekus, bet arī ES iedzīvotājus. Daudzas no šīm krīzēm ir ietekmējušas ES integrāciju gan negatīvi, gan pozitīvi. ES krīzes nav vienkāršs fenomēns, bet tieši tādēļ tas ir tik intriģējošs, sevišķi Latvijas kontekstā.

Visbeidzot, mēs vēlētos izteikt patiesu paldies Eiropas Komisijas pārstāvniecībai Latvijā par atbalstu šīs grāmatas tapšanā. Eiropas Komisijas pārstāvniecības Latvijā vadība tradicionāli ir veicinājusi un atbalstījusi centienus godīgi un taisnīgi diskutēt par mūs visus skarošajiem Eiropas Savienības politiskajiem un ekonomiskajiem jautājumiem. Tādējādi mēs ceram, ka šī grāmata būs ne tikai pamats diskusiju turpināšanai Latvijā par Eiropas Savienības sarežģīto likteni un nākotnes veidošanu, bet arī būs izziņas materiāls ikvienam interesentam, un tas sasniegs plašu lasītāju auditoriju, kas izies ārpus tradicionālās ekspertu, žurnālistu un lēmumu pieņēmēju kopienas.

BIBLIOGRĀFIJA

Boin, A., Ekengren, M., Rhinard, M. (eds.). (2013). *The European Union as Crisis Manager: Patterns and Prospects*. Cambridge University Press.

Brack, N., Gürkan, S. (eds.). (2021). *Theorising the Crises of the European Union*, Routledge.

Grimmel, A. (ed.). (2019). *The Crisis of the European Union: Challenges, Analyses, Solutions*. Routledge.

Laffan, B. (ed.). (2019). *Europe's Union in Crisis. Tested and Contested*. Routledge.

Matthijs, M. (2020). Lessons and Learnings from a Decade of EU Crises, *Journal Of European Public Policy*. 27(8). 1127–1136. <https://doi.org/10.1080/13501763.2020.1787489>

Olsson, S. (ed.). (2009). *Crisis Management in the European Union: Cooperation in the Face of Emergencies*. Springer.

Riddervold, M., Trondal, J., Newsome A. (2021). *The Palgrave Handbook of EU Crises*. Palgrave Macmillan.

Risinot
izaicinājumus
ES pilsoņu
labklājībai

Pandēmija kā veselības sektora un ekonomiskā krīze: lielākā krīze Eiropas Savienības vēsturē?

MĀRTIŅŠ ĀBOLIŅŠ

Covid-19 vīrusa parādīšanās, straujā izplatīšanās un valstu īstenojotie pasākumi tā izplatības ierobežošanai 2020. gada pavasarī izraisīja visstraujāko pasaules ekonomikas lejupslīdi kopš Lielās depresijas, pārspējot pat globālo finanšu krīzi (Gopinath, 2020). No pandēmijas sākuma Ķīnā 2019. gada nogalē Covid-19 vīruss 2020. gada pirmajos mēnešos izplatījās gandrīz visur pasaulē, tajā skaitā arī Eiropas Savienībā. Veselības jomā Eiropas Savienība ar līdzvērtīgu izaicinājumu savā pastāvēšanas vēsturē nebija saskārusies, savukārt ekonomikā IKP kritums apmērs pārsniedza 2008.–2009. gada finanšu krīzi.

Lai arī Covid-19 pandēmija sākās Ķīnā 2019. gada nogalē, taču jau 2020. gada janvārī pirmie saslimušie tika fiksēti arī Eiropā un citur pasaulē, savukārt martā Eiropas Savienība strauji kļuva par pandēmijas epicentru. Reģistrētā saslimstība Eiropas Savienībā pieauga no mazāk nekā 10 cilvēkiem dienā februāra vidū līdz vairāk nekā 10 tūkstošiem marta vidū. Tam strauji sekoja liels hospitalizāciju un mirušo skaita pieaugums. Pirmajās nedēļās par jauno koronavīrusu bija ļoti daudz nezināmā, veselības aprūpes sistēmām trūka personīgo aizsardzības līdzekļu un daudzviet veselības aprūpes sistēmas dažu nedēļu laikā nokļuva uz sabrukuma robežas. Lai to nepieļautu, valstis viena pēc otras ieviesa dažādus fiziskās distancēšanās pasākumus, būtiski ierobežoja cilvēku pārvietošanos un apturēja daudzu kritiski mazāk

nozīmīgo nozaru darbību. Ierobežošanas pasākumi, kas tika noteikti, lai ierobežotu vīrusa izplatību, izraisīja dramatiskas ekonomiskās aktivitātes samazināšanos. Pandēmijas krīze no veselības apdraudējuma kļuva par ekonomikas krīzi.

Arī pandēmijas ekonomiskā ietekme bija strauja un spēcīga. Vadošie uzņēmēju noskaņojuma rādītāji Eiropā, ASV un citur pasaulē martā, kā arī aprīlī nokrita ātrāk un zemāk nekā 2008.–2009. gada krīzes laikā. ASV bezdarba līmenis pieauga no 3,5 % februārī līdz 14,7 % aprīlī, ievērojami pārsniedzot iepriekšējās krīzes augstāko punktu. Tikmēr globālie aviācijas pārvadājumi saruka par vairāk nekā 70 %, auto tirdzniecība kritās uz pusi un energoresursu tirgos aprīlī uz īsu brīdi tika piedzīvotas pat negatīvas naftas cenas. Aprīlī Starptautiskais Valūtas fonds samazināja savu globālās ekonomikas izaugsmes prognozi 2020. gadam no +3,3 % uz -3 %, prognozējot straujāko pasaules ekonomikas kritumu pēdējos 100 gados (SVF, 2020). Vienlaikus lieli satricinājumi skāra arī finanšu tirgus. Akciju tirgos tika piedzīvots vēsturiski straujākais vērtības kritums, savukārt procentu likmju kāpums valstu un uzņēmumu parādzīmēm radīja nopietnus finanšu krīzes draudus, kurus izdevās novērst tikai ar izlēmīgu un apjomīgu centrālo banku intervenci.

Eiropas Savienība 2020. gada martā strauji kļuva par Covid-19 pandēmijas epicentru. Krīzes sākuma posmā iniciatīvu uzņēmās Eiropas Savienības dalībvalstis, un faktiski katra valsts rīkojās pati par sevi. Marta sākumā Francija, Vācija un citas valstis noteica ierobežojumus medicīnas un personīgo aizsardzības līdzekļu eksportam, kas bija ļoti nepieciešami cīņā ar vīrusu, taču kuru pieejamība bija ļoti ierobežota. Tikmēr Polija un virkne citu valstu slēdza savas robežas, apturot gan preču, gan cilvēku kustību Eiropā. Šāda nekoordinēta valstu nacionālo interešu izvirzīšana pār Eiropas Savienības kopējām interesēm un atteikšanās sniegt palīdzību Covid-19 smagi skartajām valstīm, piemēram, Itālijai un Spānijai, radīja būtiskus draudus Eiropas Savienības vienotībai. Reaģējot uz šo situāciju, Eiropas Komisija 2020. gada 2. martā izveidoja koronavīrusa reaģēšanas grupu, lai koordinētu Eiropas Savienības rīcību visos darbības virzienos – veselībā, ekonomikā, transportā, kā arī mobilitātē.

Taču Eiropas Savienības kompetences šajos jautājumos ievērojami atšķiras (Eiropas Padome, 2020). Konkurences noteikumi un monetārā politika valstīm, kuras lieto eiro, ir Eiropas Savienības ekskluzīvās kompetences. Savukārt transporta, iedzīvotāju veselības un ekonomikas politikas ir kopīgās vai arī koordinējošās kompetences, tādēļ Eiropas Savienības politikas izvēles Covid-19 krīzē bija ierobežotas un pamatā vērstas uz dalībvalstu iniciatīvu atbalstu. Pirmie Eiropas Savienības soļi Covid-19 pandēmijas pārvarēšanā bija solidaritātes nodrošināšana vienotajā tirgū, ES budžeta un Eiropas investīciju fonda līdzekļu novirzīšana Eiropas ekonomikas atbalstam, valsts atbalsta nosacījumu atvieglošana, kā arī elastības piemērošana Eiropas Savienības fiskālajam ietvaram.

Veselības jomā Eiropas Savienībai ir atbalstoša kompetence, tādēļ galvenie darbības virzieni bija vērsti uz dalībvalstu rīcības koordinēšanu. Eiropas Slimību profilakses un kontroles centra (ECDC) vadībā 19. martā tika pieņemti ieteikumi par sabiedrībā īstenojamiem pasākumiem, tādiem kā fiziska distancēšanās. Papildus Eiropas Komisija, reaģējot uz medicīniskā aprīkojuma deficītu, izveidoja kopēju stratēģisko neatliekamā medicīniskā aprīkojuma rezervi rescEU, kas pilnībā finansēta no Eiropas Komisijas budžeta. Tāpat tika izstrādāti ieteikumi mobilo kontaktu izsekošanas lietotnēm, kas pilnībā ievēro ES datu aizsardzības noteikumus.

Nozīmīgākā Eiropas Savienības iniciatīva veselības jomā bija 2020. gada 17. jūnijā pieņemtā ES vienotā stratēģija “Covid-19 vakcīnas” (Eiropas Komisija, 2020c). Tās mērķis ir paātrināt Covid-19 vakcīnu izstrādi, ražošanu un izplatīšanu, un tam tika novirzīti 2,7 miljardi eiro no Ārkārtas atbalsta instrumenta. Apmaiņā pret tiesībām noteiktā laikposmā iegādāties noteiktu skaitu vakcīnu devu Eiropas Komisija finansē daļu no sākotnējām izmaksām, kas rodas vakcīnu ražotājiem. Kopumā līdz 2020. gada decembrim Eiropas Komisija bija noslēgusi līgumus ar sešiem vakcīnu ražotājiem, kas ļaus iegādāties vairāk nekā 1 miljardu vakcīnu devu, tiklīdz tās būs izrādījušās drošas un efektīvas.

Atšķirībā no veselības politikas, ekonomikas politikas jomā Eiropas Savienībai ir daudz lielāka kompetence, un eirozonā monetārā politika ir Eiropas Centrālās bankas (ECB) ekskluzīvā kompetence. ECB neatkarība arī ļauj tai reaģēt uz ekonomikas šokiem operatīvāk, nekā to spēj citas Eiropas Savienības institūcijas, un iepriekšējās krīzes ir parādījušas, cik būtiska krīzes situācijās ir ātra rīcība. Tādēļ 2020. gada 12. martā ECB paziņoja par papildu vērtspapīru iegādi 120 miljardu eiro apjomā līdz 2020. gada beigām, kā arī ECB tieši uzraudzītajām bankām tika dota iespēja izmantot kapitāla un likviditātes buferus (Latvijas Banka, 2020). Savukārt 18. martā ECB paziņoja par pandēmijas ārkārtas aktīvu iegādes programmas uzsākšanu (PEPP). PEPP sākotnējais apjoms bija 750 miljardi eiro, kas 4. jūnijā tika palielināts par 600 miljardiem eiro līdz kopējam apjomam 1350 miljardiem eiro. Būtiska izmaiņa salīdzinājumā ar iepriekšējām aktīvu iegādēm ir lielāka elastība attiecībā pret valstu kapitāla atslēgām ECB. Visbeidzot, ilgāka termiņa refinansēšanas mērķoperāciju (TLTRO III) ietvaros kredītiestādēm, kuras saglabās kredītiestāžu uzņēmumiem un mājāsaimniecībām iepriekšēja līmeni, tika piedāvāts finansējums par negatīvu likmi līdz pat -1 %.

Fiskālās politikas jomā Eiropas Savienībai ir ievērojami mazāk instrumentu nekā monetārajā politikā. Eiropas Savienības budžets veido tikai nedaudz vairāk nekā 1 % no IKP, un fiskālais atbalsts Eiropas Savienības ekonomikai pamatā tika sniegts no dalībvalstu budžetiem. Taču, lai dalībvalstis varētu sniegt efektīvu atbalstu ekonomikai, Eiropas Komisija 19. martā pieņēma pagaidu regulējumu (Eiropas Komisija, 2020d), kas ļauj maksimāli izmantot valsts atbalsta noteikumos paredzēto elastību, kā arī 20. martā ierosināja iedarbināt Stabilitātes un izaugsmes pakta (SIP) vispārējo izņēmuma klauzulu. Šie lēmumi ļāva dalībvalstīm atkāpties no budžeta prasībām un sniegt atbalstu visu veidu uzņēmumiem, piemēram, tiešu dotāciju, valsts galvotu aizdevumu, subsidētu aizdevumu, eksporta kredītu apdrošināšanas un citos veidos.

Covid-19 krīzes sākumā ātri kļuva skaidrs, ka esošo Eiropas Savienības līmeņa politikas instrumentu iespējas atbalstīt ES ekonomiku ir ļoti ierobežotas. Savukārt augstie parādu līmeņi Itālijā, Spānijā

un citās Dienvideiropas valstīs, kuras pirmās skāra Covid-19 uzliesmojums, būtiski ierobežoja šo valstu fiskālās iespējas atbalstīt savas ekonomikas. Vienlaikus Covid-19 izraisītās krīzes ātrums un dziļums 2020. gada martā satricināja arī pasaules finanšu tirgus. Dienvideiropas aizņemšanās procentu likmes strauji auga un radīja bažas par šo valstu piekļuvi finanšu tirgiem, kā arī maksātspēju. Krīzes neviendabīgā ietekme uz ES valstīm, kā arī atšķirīgās fiskālās iespējas radīja nepieciešamību un spēcīgu politisko pieprasījumu, it īpaši no Dienvideiropas valstīm, pēc jauniem ES līmeņa politikas instrumentiem.

Priekšlikumi par vienotu eirozonas fiskālo kapacitāti ir diskutēti arī pirms Covid-19 pandēmijas. Tomēr bažas par atsevišķu valstu nepietiekamo fiskālo disciplīnu un politiskā pretestība Ziemeļeiropas valstīs pret fiskālajiem transfertiem starp dalībvalstīm bloķēja šo ideju tālāku virzību. Taču Covid-19 krīzes nevienmērīgā ietekme uz dalībvalstīm 2020. gada martā un aprīlī draudēja kļūt par eksistenciālu draudu eirozonas, kā arī Eiropas Savienības pastāvēšanai. Reaģējot uz šo Covid-19 krīzi un politiskās situācijas izmaiņām, Eiropas Komisija 2020. gada aprīlī un maijā piedāvāja divus jaunus Eiropas Savienības līmeņa politikas instrumentus – Eiropas pagaidu atbalsta instruments bezdarba risku mazināšanai ārkārtas situācijā (SURE) un Eiropas Savienības ekonomikas atveseļošanas fonds “Next Generation EU”.

No SURE ES dalībvalstīm tika piedāvāti aizdevumi līdz pat 100 miljardu eiro apmērā, lai finansētu pēkšņu publisko izdevumu palielinājumu, kas radies, mēģinot saglabāt darba vietas. Tomēr politiski un ekonomiski daudz nozīmīgāks ir vienreizējais ekonomikas atveseļošanas instruments “Next Generation EU”, kur kopējais finansējums ir 750 miljardi eiro, no kā 390 miljardi eiro ir paredzēti grantu veidā. Lai finansētu šo instrumentu, līdzekļus Eiropas Savienība aizņemsies finanšu tirgos ar izdevīgākiem noteikumiem nekā daudzas dalībvalstis, un summas sadalīs starp valstīm.

Papildus iniciatīvām veselības un ekonomikas jomā Eiropas Savienība koordinēja arī dalībvalstu rīcību transporta kustībā pēc to vienpusējiem soļiem, slēdzot savas robežas, kas negatīvi ietekmēja gan

pārrobežu tirdzniecību, ražošanu un piegāžu ķēžu funkcionēšanu, gan ierobežoja brīvu iedzīvotāju kustību. Transporta jomā tika iedibinātas zaļās joslas, kur robežšķērsošanas vietas ir pieejamas visiem kravas transportlīdzekļiem, kuri pārvadā preces, un kurās pārbaudes vai veselības skrīnings nedrīkst aizņemt vairāk par 15 minūtēm. Papildus tam ceļošanas atvieglošanai tika izveidota tiešsaistes platforma “Re-open EU”, kas sniedz informāciju par robežām, ceļošanas ierobežojumiem, sabiedrības veselību un drošības pasākumiem, kā arī rekomendācijas koordinētai pieejai brīvas pārvietošanās ierobežošanai.

Nav šaubu, ka Eiropas Savienības pastāvēšanas vēsturē Covid-19 pandēmija ir lielākā krīze, ar ko tai ir nācies sastapties. Krīzes pārvarēšanai Eiropas Savienība pārsvarā ir izmantojusi jau esošos instrumentus, un Eiropas Savienības loma krīzes pārvarēšanā joprojām ir vairāk koordinējoša. Tomēr ir ņemtas vērā mācības no iepriekšējām krīzēm.

Positīvi ir tas, ka Eiropas institūciju rīcība Covid-19 pandēmijas sākumā bija ātrāka, plašāka un koordinētāka starp institūcijām un dalībvalstīm, nekā tas noticis iepriekšējo krīžu laikā. ECB naudas iepildināšana ekonomikā nodrošināja pieeju tirgum visām eirozonas dalībvalstīm, un tas notika vienlaikus ar Eiropas Komisijas fiskālo, kā arī valsts atbalsta nosacījumu mīkstināšanu. Tas ir pretstatā pārmērīga deficīta procedūras piemērošanai iepriekšējās krīzes laikā. Vismaz krīzes pirmajos mēnešos fiskālā politika darbojās vienlaikus ar monetāro politiku visas Eiropas Savienības līmenī.

Krīzes rezultātā Eiropas Savienībā ir tapis vēsturisks instruments – Eiropas Savienības ekonomikas atveseļošanas fonds “Next Generation EU”, un šķiet ticami, ka arī šoreiz krīze būs veicinājusi ES tālāku integrāciju. Lai arī fonds ir vienreizējs, tas ir radījis precedentu un tiek finansēts ar kopīgu aizņemšanos. Bez solidaritātes pret vairāk cietušajām valstīm, kā arī koordinētas fiskālās un monetārās politikas intervences, Covid-19 pandēmija varēja radīt eksistenciālus draudus Eiropas Savienības pastāvēšanai. Šo risku ir izdevies novērst.

Tomēr Covid-19 pandēmijas rezultātā ekonomikas kritums Eiropas Savienībā ir lielāks nekā citos pasaules reģionos, un tas liek domāt, ka Eiropas Savienības atbilde uz Covid-19 krīzi ir bijusi tikai daļēji veiksmīga.

Solis Eiropas integrācijas virzienā

Covid-19 krīze ir pārbaudījusi dalībvalstu un Eiropas Savienības spējas tikt galā ar lieliem un negaidītiem satricinājumiem. Tāpat Covid-19 pandēmija parāda, ka Eiropa turpina attīstīties cauri krīzēm. Eiropas Savienības ekonomikas atveseļošanas fonds ir vēsturisks solis Eiropas integrācijas virzienā, kas tiek finansēts ar kopīgu aizņemšanos, un tā veiksmē vai neveiksme, visticamāk, būs nozīmīgs faktors tālākos integrācijas procesos. Vienlaikus Covid-19 pandēmija ir atkal parādījusi monetārās savienības nepilnības un arī to, ka krīžu pārvarēšana joprojām pārsvarā ir dalībvalstu rokās. Eiropas Savienības ekonomikas atveseļošanas fonda grantu daļa veido mazāk nekā 3 % no Eiropas Savienības IKP, ko paredzēts investēt Eiropas Savienības ekonomikā vairāku gadu periodā, sākot no 2021. gada. Tikmēr dalībvalstu fiskālie deficīti tikai 2020. gadā vien pārsniegs 8 % no IKP (Eiropas Komisija, 2020a).

Vienlaikus pandēmija ir bijis nopietns izaicinājums Eiropas Savienības vienotībai. Krīze 2020. gada pavasarī vissmagāk skāra Itāliju, Spāniju un citas Dienvideiropas valstis, kuru vēsturiski augstie parādu līmeņi būtiski ierobežoja to iespējas atbalstīt savas ekonomikas. Krīzes smagums un ātrums radīja nepārprotamu nepieciešamību pēc vienošanas Eiropas Savienības rīcības ekonomikas atbalstam. Tomēr Ziemeļeiropas valstis turpināja iebilst pret tiešas palīdzības sniegšanu grantu veidā, norādot uz Dienvideiropas valstu nespēju sakārtot savas publiskās finanses labajos laikos. Uz to Portugāles premjerministrs Antonio Kosta paziņoja, ka mēģinājumi bloķēt ekonomisko atbalstu Covid-19 krīzes pārvarēšanai rada jautājumus par Eiropas Savienības nākotni (Reuters, 2020).

Monetārā politika joprojām ir viens no svarīgākajiem instrumentiem cīņai ar krīzēm eirozonā, taču tās spēja nodrošināt ekonomikas stabilizēšanu un ekonomikas šoku mazināšanu kļūst arvien ierobežotāka. ECB prezidenta Mario Dragi solījums darīt visu iespējamo eiro glābšanai un tam sekojošā OMT programma ļāva pārvarēt eirozonas parādu krīzi 2012. gadā. Politiskā līmenī šie ECB soļi tika akceptēti, ieskaitot Vāciju, tomēr institucionālās reformas eirozonas ievainojamības mazināšanai, piemēram, Eiropas banku savienības un kapitāla savienības izveide joprojām nav pabeigta.

Līgums par Eiropas Savienības funkcionēšanu nepieļauj valstu izdevumu finansēšanu ar monetāriem instrumentiem, un atsevišķu Eiropas valstu augstie parāda līmeņi apdraud to maksātspēju un finanšu stabilitāti. ECB prezidentes Kristīnes Lagardas izteikumi par to, ka ECB uzdevums nav mazināt kredītlīkmi atšķirības starp eirozonas dalībvalstīm, 2020. gada 12 martā izraisīja straujāko vienas dienas kāpumu Itālijas aizņemšanās izmaksās kopš 2011. gada. Negatīvas procentu likmes un netradicionālie monetārās politikas instrumenti nodrošina visu eirozonas dalībvalstu piekļuvi finanšu tirgiem, taču šādi tehnokrātiski eirozonas integrācijas risinājumi nav ilgtspējīgi, un dalībvalstu augsto parādu ilgtermiņa risinājumam jābūt politiskam.

Covid-19 pandēmija ir veicinājusi Eiropas Savienības integrācijas procesus, bet politiskās pretrunas nav pārvarētas. Eiropas Savienības ekonomikas atjaunošanas fonds ir visapjomīgākais stimulu kopums, kāds jebkad finansēts no Eiropas Savienības budžeta, kura mērķis ir stiprināt fiskālās politikas iespējas mazināt lielus ārējos satricinājumus un uzturēt izaugsmi veicinošus valdības izdevumus. Un pirmo reizi Eiropas Savienības politika tiek īstenota ar kopīgu aizņemšanos. Taču, pat neskatoties uz Covid-19 krīzes smagumu un nepieciešamību palīdzēt cietušajām Dienvideiropas valstīm, fiskāli konservatīvās valstis – Nīderlande, Zviedrija, Dānija un Austrija – iebilda pret beznosacījumu finansiālu atbalstu. Tā rezultātā grantu daļa tika ierobežota, un lielāks atbalsta apmērs tiek piešķirts aizdevumu formā. Politiskie apsvērumi noteica arī to, ka fonds ir vienreizējs. Taču, vai

tas novedīs pie tālākas integrācijas vai lielākas fiskālās kapacitātes Eiropas Savienības vai eirozonas līmenī, visticamāk, būs atkarīgs no fonda darbības rezultātiem un atbalsta saņēmēju veikto investīciju efektivitātes.

Kapacitātes atšķirības starp dalībvalstīm ir ne tikai veselības nozarē, bet arī daudzās citās jomās un it īpaši fiskālajās iespējās. Eiropas Savienības dalībvalstu atbalsts uzņēmumiem un ekonomikai Covid-19 krīzē ir bijis ļoti atšķirīgs, un arī tas draud radīt jaunas plaisas starp dalībvalstīm. Valsts atbalsta nosacījumu mīkstināšana ir ļāvusi Ziemeļeiropas valstīm daudz vairāk atbalstīt savus uzņēmumus un ekonomikas nekā Dienvideiropas valstīm. Tikmēr saskaņā ar Eiropas Komisijas 2020. gada rudens prognozēm Itālijas un Grieķijas parāds pēc Covid-19 krīzes sasnies attiecīgi 159,5 % un 200,7 % no IKP. Eiropas Savienības ekonomikas atjaunošanas fonds ir būtisks investīciju avots potenciālās izaugsmes saglabāšanai, taču atsevišķu valstu augstos parāda līmeņus tas nerisina. Arī ECB iespējas nodrošināt zemas procentu likmes un pieeju finanšu tirgiem ilgtermiņā var izrādīties ierobežotas. Tādēļ pēc Covid-19 pandēmijas parādu jautājums būs ļoti aktuāls, un tas var radīt jaunas nestabilitātes finanšu tirgos.

Strauji pieaugošie valstu parāda līmeņi ir ļoti aktuāls jautājums arī Eiropas Savienības fiskālo nosacījumu kontekstā. Eiropas Komisija 2020. gada februārī uzsāka kārtējo ES ekonomikas pārvaldības sistēmas pārskatīšanu, taču, sākoties Covid-19 krīzei, šis pārskats tika apturēts. Pēc Covid-19 krīzes daudzu ES valstu fiskālā situācija būs ievērojama sliktāka nekā pirms krīzes, un Eiropas Savienības kopējais valstu parāds būs pieaudzis no 85,4 % līdz 113,7 % no IKP (Eiropas Komisija, 2020a). Tas nozīmē, ka pēc pandēmijas beigām esošie fiskālie noteikumi liks strauji atgriezties pie konsolidācijas, un ir risks atkārtot iepriekšējās krīzes kļūdas ar pārlieku strauju valsts izdevumu samazinājumu. Politiskās diskusijas par iespējamajām izmaiņām fiskālajos nosacījumos kopā ar Eiropas Savienības ekonomikas atjaunošanas fonda darbības efektivitāti lielā mērā varētu noteikt Eiropas Savienības tālāko virzību, kā arī izvēli starp ciešāku integrāciju vai tālāku fragmentāciju.

Esošais institucionālais ietvars un dalītā kompetence arī Covid-19 pandēmijā ierobežoja Eiropas Savienības spēju reaģēt ātri. ECB ekskluzīvā kompetence monetārās politikas jomā ļauj rīkoties ātri un izlēmīgi. Taču fiskālās politikas un veselības jomās iniciatīva bija dalībvalstu rokās, kuras rīkojās vispirms katra pēc saviem ieskatiem. Eiropas Savienības institūcijas drīzāk reaģēja uz dalībvalstu pieņemtajiem lēmumiem, mēģinot tos koordinēt, jo jaunu rīku izveide prasa ievērojamu laiku. Piemēram, Eiropas Savienības ekonomikas atjaunošanas fonds vēl nebija apstiprināts, kad Eiropu jau bija skāris Covid-19 vilnis. Izvēle šo instrumentu saistīt ar daudzgadu budžeta ietvaru, nevis veidot kā ārpusbudžeta politiku, pamatojoties uz dalībvalstu brīvprātīgām garantijām vai izmantojot ciešāku sadarbību, ir procedūra, kā arī tā sasaiste ar likuma varas ievērošanu raisīja būtiskus iebildumus no Ungārijas, kā arī Polijas. Šīs kavēšanās rezultātā Eiropas Savienības ekonomikas atjaunošanas fonds no krīzes instrumenta ir kļuvis par investīciju instrumentu Eiropas ekonomikas atveseļošanai, kam ir jāvirza un jāveido ilgtspējīgāka, noturīgāka un taisnīgāka Eiropa nākamajai paaudzei atbilstoši Apvienoto Nāciju Organizācijas ilgtspējīgas attīstības mērķiem (Eiropas Komisija, 2020b).

Ja ekonomikas jomā par ES panākumiem Covid-19 krīzes pārvarēšanā varēs spriest tikai ilgākā termiņā, tad veselības jomā un it īpaši vienotas vakcīnas stratēģija ir bijusi salīdzinoši veiksmīga. Globālā līmenī tā kopā ar citu valstu centieniem rekordīsā laikā ir palīdzējusi izstrādāt vakcīnu pret jaunu slimību un vienlaikus kompensējusi atšķirīgās dalībvalstu spējas izstrādāt, kā arī iegādāties vakcīnu pastāvīgi. Vienlaikus, neskatoties uz to, ka “Pfizer-BioNTech” Covid-19 vakcīna tika izstrādāta Eiropas Savienībā, tās apstiprināšana un vakcinācijas uzsākšana atpalika gan no ASV, gan Lielbritānijas. Tomēr līdzvērtīga un vienlaicīga vakcīnu pieejamība visā Eiropas Savienībā mazinās nevienlīdzības sajūtu, kad krīzes sākumā valstis nesniedza atbalstu viena otrai, kā arī varētu veicināt Eiropas Savienības vienotību. Šie panākumi ir pie jaunas iniciatīvas – Eiropas veselības savienības izveides, kas stiprinās Eiropas Savienības institūciju pilnvaras un kapacitāti, lai uzlabotu Eiropas Savienības reaģēšanas spēju ārkārtas situācijās veselības jomā.

Fiziskās distancēšanās ierobežojumi, robežu slēgšana un ekonomiskās aktivitātes apturēšana daudzās nozarēs ļāva Eiropas Savienībai strauji ierobežot vīrusa izplatību 2020. gada pavasarī. Ar Covid-19 reģistrēto saslimšanas gadījumu skaits Eiropas Savienībā samazinājās no vairāk nekā 30 tūkstošiem saslimušo dienā aprīļa sākumā līdz 5 tūkstošiem jūnijā. Saslimstības rādītāju mazināšanās gan radīja diskusijas par to, vai vasarā no jauna atvērt kontinentu tūrismam. Ja prioritāte būtu bijusi vīrusa likvidēšana, atbilde būtu noliedzīga, bet virsroku guva ekonomiskie argumenti. Rezultātā rudens atnāca ar otru Covid-19 saslimšanas vilni, kas pēc reģistrēto saslimšanas gadījumu skaita bija būtiski lielāks un prasīja atkal jaunus ierobežojumus. Arī šoreiz dalībvalstis reaģēja katra atbilstoši savai situācijai, un ierobežojumi tika ieviesti lokalizēti. Tomēr, atšķirībā no pirmā viļņa, netika veidoti jauni Eiropas Savienības līmeņa instrumenti. Tā vietā tika turpinātas diskusijas un mēģināts panākt vienošanos par pirmajā vilnī izveidotajiem instrumentiem.

Kopumā Covid-19 pandēmija, šķiet, kārtējo reizi apstiprina vienu no Eiropas Savienības dibinātājiem Žana Monē atziņu, ka “Eiropa tiks veidota krīzēs, un tā būs šajās krīzēs pieņemto lēmumu summa”. Arī Covid-19 krīzē Eiropas Savienība ir reaģējusi spēcīgi, bet krīzes apstākļos notikumi rit ātrāk nekā spēja reformēt institūcijas, un šāda stratēģija ir riskanta. Domstarpības Eiropas Savienības dalībvalstu vidū Covid-19 pandēmijas sākumposmā par atbalstu smagāk cietušajām valstīm bija nopietns drauds Eiropas Savienības eksistencei. Tā rezultātā ir sperts mazs, bet nozīmīgs solis Eiropas tālākas integrācijas virzienā. Taču nav garantijas, ka šīs krīzes instrumenti kļūs pastāvīgi, un šis, visticamāk, nav Eiropas “Hamiltona” brīdis, kas līdzinātos ASV Valsts kases sekretāra Aleksandra Hamiltona 1790. gadā panāktajai politiskajai vienošanās par kopīgu aizņemšanos, kas bijušajām kolonijām ļāva pārveidoties par ciešāk saistītu federālo savienību.

Šobrīd ir panākta laba koordinācija starp Eiropas Komisiju un ECB, starp pandēmijas ārkārtas aktīvu iegādes programmu un Eiropas Savienības ekonomikas atjaunošanas fondu. Tā ir jauna situācija, kas nebija nedz 2008., nedz 2012. gada krīzēs. Šie politiskie risinājumi

darbojas labi un īstermiņā ir stabilizējuši situāciju. Bet ilgtermiņa problēmas nav risinātas. Monetārās savienības pilnvērtīgai funkcionēšanai joprojām trūkst patiesas un pastāvīgas centrālās fiskālās kapacitātes, reformēta Stabilitātes un izaugsmes pakta, kā arī aizsardzības mehānisma izaugsmi veicinošām valsts investīcijām (Eiropas Fiskālā padome, 2020). Tāpat ir nepieciešams turpināt pilnveidot banku un kapitālu tirgus savienību, taču kā vienmēr ir risks, ka krīzē uzsāktās reformas vēlāk netiek turpinātas.

Eiropas Savienībai joprojām ir liels izaicinājums Covid-19 pandēmijas rezultātā neradīt jaunas plaisas starp dalībvalstīm. Eiropas Savienības līmeņa instrumentu kapacitāte ir maza, un Covid-19 otrā viļņa laikā papildu soļi nav sperti, piemēram, atšķirībā no ASV. Optimistiski skatoties, Eiropas Savienības ekonomikas atjaunošanas fonds var tikt ieguldīts nākotnes tehnoloģijās – digitalizācijā, mākslīgajā intelektā un klimata pārmaiņu mazināšanā. Veiksmīgi investējot, tas veicinātu Eiropas Savienības ilgtermiņa izaugsmi. Taču, ja investīciju kvalitāte būs zema vai šie līdzekļi tiks vienkārši iztērēti, tad tā būs liela problēma Eiropas Savienībai un tās integrācijas centieniem. Tāpat, kad ekonomiskā situācija normalizēsies, Eiropai būs jārisina iepriekšējo parādu jautājumi. Pēc Covid šoka politiskā situācija Eiropā var būt ļoti sarežģīta.

Latvija starp Eiropas labākajiem

Tāpat kā Eiropas Savienībā kopumā, arī Latvijā Covid-19 pandēmija bija spēcīgs un negaidīts šoks. Lai arī ar Covid-19 reģistrēto saslimušo skaits pirmajā vilnī bija neliels, tomēr ietekme uz ekonomiku bija būtiska. Sākotnēji lielā nenoteiktība lika strauji mazināt ekonomikas izaugsmes prognozes, un pie nelabvēlīgākiem ekonomikas attīstības scenārijiem tika lēsts, ka Latvijas ekonomikas kritums 2020. gadā varētu pārsniegt 13 % (Latvijas Banka, 2020). Šie sliktākie scenāriji gan nepiepildījās, taču 2020. gada 2. ceturksnī Latvijas IKP samazinājās

par 8,9 % salīdzinājumā ar iepriekšējo gadu. Tas ir lielākais ekonomikas kritums kopš 2009. gada, taču situācija Latvijā bija ievērojami labāka nekā eirozonā kopumā, kur IKP samazinājās par 15 %. Vienlaikus ekonomiskās krīzes zemākais punkts tika sasniegts aprīļa vidū, kam sekoja negaidīti strauja ekonomikas atveseļošanās.

Ar Covid-19 saslimušo skaitam strauji augot, virknē Eiropas valstu un veselības aprūpes sistēmu nespējot tikt galā ar lielo pacientu skaita pieplūdumu, kā arī pēc pirmajiem saslimšanas gadījumiem Latvijā, Latvijas valdība 2020. gada 12. martā izsludināja ārkārtējo situāciju un ieviesa dažādus fiziskās distancēšanās ierobežojumus. Ierobežojumi Latvijā tika noteikti vienlaicīgi ar daudzām citām valstīm, lai arī ierobežojumus Latvija tāpat kā citas valstis noteica patstāvīgi, nekoordinējot savu rīcību ar citām valstīm. Galvenais to mērķis tāpat kā citur bija nepieļaut vīrusa nekontrolētu izplatību un veselības aprūpes sistēmas pārslodzi. Šīs bažas Latvijā pastiprināja arī tas, ka veselības sistēmas kapacitāte, kā arī publiskais finansējums veselības aprūpē ir viens no zemākajiem, savukārt nozarē strādājošo vidējais vecums – viens no augstākajiem Eiropas Savienībā.

Covid-19 vīrusa parādīšanās un ārkārtējās situācijas ieviesto ierobežojumu rezultātā marta vidū sākās straujš ekonomiskās aktivitātes kritums, tādēļ Latvijā, līdzīgi kā Eiropas Savienībā kopumā, strauji bija jāievieš arī ekonomikas atbalsta instrumenti. Ekonomikas atbalsta instrumentu izvēle bija katras dalībvalsts rokās, ņemot vērā tās fiskālās iespējas un situāciju, taču rīcības virzieni bija līdzīgi kā citās Eiropas Savienības valstīs. Galvenie atbalsta pasākumi bija dīkstāves pabalsti, par piemēru ņemot Vācijas daļējas nodarbinātības programmu iepriekšējā krīzē, ALTUM aizdevumi un kredītu garantijas uzņēmējiem, kā arī specifiski atbalsta pasākumi aviācijai, dzelzceļam un citām nozarēm. Ekonomikas atbalsta pasākumi Latvijā veidoja 9,8 % no IKP (Fiskālās disciplīnas padome, 2020).

Latvijas situācija Covid-19 pandēmijas krīzē būtiski atšķīrās no 2008. gada finanšu krīzes. Sabalansēta ekonomikas attīstība pirms krīzes, zems budžeta deficīts un valsts parāda limenis, kā arī dalība

eirozonā nodrošināja Latvijai pieeju finanšu tirgiem ar izdevīgiem finanšu nosacījumiem. Šo labvēlīgo situāciju Latvijai palīdzēja nodrošināt arī ECB īstenotie stimula pasākumi. Tā ir liela atšķirība no 2009. gada, kad ekonomikas lejupslīdes laikā Latvija zaudēja pieeju finanšu tirgiem, bija spiesta vērsties pie SVF pēc palīdzības un mazināt valsts izdevumus. Tikmēr SVF Covid-19 pandēmijas laikā saņēma rekordlielu skaitu palīdzības lūgumu no vairāk nekā 100 valstīm.

Covid-19 krīzē konsolidācijas vietā valstij bija iespēja palielināt izdevumus un atbalstīt Latvijas ekonomiku. Tomēr Latvijas valsts atbalsts ekonomikai ir bijis viens no zemākajiem Eiropas Savienībā (Eiropas Savienības Neatkarīgo fiskālo institūciju tīkls, 2020), it īpaši nodarbinātības, ienākumu atbalsta un kredītu garantiju instrumentos. Tāpat, neskatoties uz vienu no zemākajiem veselības aprūpes finansējumiem Eiropas Savienībā, pandēmijas rezultātā veselības aprūpei tika piešķirts papildu finansējums tikai 0,5 % apmērā no IKP.

Diskusijas un lēmumi par fiskālajiem ekonomikas atbalsta instrumentiem, līdzīgi kā par fiziskās distancēšanās ierobežojumiem, Latvijā notika iekšēji bez koordinācijas ar citām valstīm, atbalsta instrumentus saskaņojot tikai ar Eiropas Komisiju valsts atbalsta jautājumos. Tas vēlreiz parāda relatīvi sadrumstaloto ekonomikas politikas veidošanu Eiropas Savienībā. Lielākā starptautiskā sadarbība Latvijai Covid-19 krīzes sākuma posmā bija ar pārējām Baltijas valstīm, koordinējot ceļošanas ierobežojumu atcelšanu, veidojot tā saukto Baltijas burbuli, kas jau 2020. gada maijā ļāva Baltijas valstu iedzīvotājiem atkal brīvi pārvietoties Baltijas valstu robežās. Tas kopā ar zemajiem Covid-19 saslimstības rādītājiem izpelnījās arī starptautiskās preses uzmanību.

Vienlaikus Latvijas pozīcija un reakcija uz Eiropas iniciatīvām Covid-19 krīzē būtiski neatšķiras no citām reizēm. Publiskās diskusijas un informācija pārsvarā fokusējās uz to, cik lielu finansējumu Latvija no šiem instrumentiem varētu saņemt. Tomēr iekšpolitiski un sabiedrībā pietrūka diskusijas par Latvijas pozīciju šo instrumentu plašākajos jautājumos, piemēram, cik lielam ir jābūt grantu īpatsvaram, kā tos

finansēt un vai tam ir jābūt vienreizēja rakstura pasākumam, lai arī šie jautājumi kopumā varētu noteikt Eiropas Savienības nākotnes tālāko virzību.

Vispārējās izņēmuma klauzulas aktivizēšana Eiropas Savienībā Latvijai nozīmēja to, ka uz 2021. gada budžetu netiek attiecināti fiskālie noteikumi. Gan Eiropas Padomes valstu specifiskajās rekomendācijas, gan fiskālās disciplīnas padome savos atzinumos rekomendēja turpināt atbalsta pasākumus, kas samērīgi ar Covid-19 radīto zaudējumu apjomu, vienlaikus nodrošinot valsts finanšu ilgtspēju. Tādējādi 2021. gada budžets tika veidots ar pieņēmumu, ka pēc 2021. gada jāatgriežas pie fiskālajiem noteikumiem, lai gan Jaunā konservatīvā partija un Nacionālā apvienība parakstīja memorandu ar aicinājumu valdībai pārskatīt pieeju fiskālās disciplīnas jautājumiem un izmantot iespējas, ko nodrošina dalība eirozonā. Covid-19 pandēmija būtiski ietekmēja arī 2021. gada valsts budžeta prioritātes, bija nepieciešamība risināt krīzes laikā aktualizētās problēmas – zemais veselības nozares finansējums un zemais sociālā nodrošinājuma līmenis atsevišķās nodarbinātības formās strādājošajiem.

Vienošanās Eiropas Padomē par Eiropas Savienības ekonomikas atjaunošanas fondu lielā mērā noslāpēja nacionālās diskusijas par fiskālajiem mērķiem. Uzmanība vairāk tika vērsta uz Latvijai atvēlēto 2 miljardu eiro izlietojuma plānošanu, kā rezultātā nozaru ministrijas pieteica dažādus projektus par vairāk nekā 7 miljardiem eiro. Tikmēr pretrunā ar rekomendācijām veicināt investīcijas valsts budžeta sociālo prioritāšu un nodokļu reformas rezultātā investīciju izdevumi valsts budžetā samazinājās. To plānots kompensēt ar projektiem no Eiropas Savienības ekonomikas atjaunošanas fonda, taču šis ir kārtējais signāls, ka ar Eiropas Savienības līdzekļiem tiek aizstātas, nevis papildinātas nacionālās investīcijas.

Pēc Covid-19 pirmā viļņa situācija ekonomikā uzlabojās ātrāk, nekā tika gaidīts. Smagi skartās pakalpojumu nozares atkopās, tiklīdz to ļāva epidemioloģiskā situācija, un trešajā ceturksnī Latvijas IKP samazinājās par 2,6 % salīdzinājumā ar iepriekšējo gadu. Tas bija

būtisks uzlabojums pret otro ceturksni un deva cerības, ka ekonomikas zaudējumi nebūs ilgtermiņa. Tomēr rudenī Eiropā un Latvijā strauji izplatījās Covid-19 otrais vilnis, un tas radīja jaunus izaicinājumus gan veselības nozarē, gan ekonomikā kopumā. Latvijā Covid-19 uzliesmojums sākās vēlāk nekā Čehijā, Slovēnijā, Francijā un citās Eiropas valstīs, taču, pat neskatoties uz citu valstu pieredzi, šādi situācijai Latvija atkal nebija gatava, un katra valsts rīkojās pēc saviem ieskatiem.

Kopš pavasara Covid-19 otrais vilnis ir bijis lielākais risks ekonomikai, un 2021. gada budžetā tika iekļauts makroekonomiskās attīstības scenārijs otrā Covid-19 viļņa gadījumā. Tāpat maijā Latvijā tika izstrādāta stratēģija Covid-19 krīzes radīto seku mazināšanai. Tomēr Covid-19 saslimušo skaitam palielinoties, no valsts puses atkal bija haotiska rīcība, meklējot balansu starp ekonomiku un epidemioloģisko situāciju, regulāri mainot fiziskās distancēšanās ierobežojumus. Oktobra beigās tika sagatavoti četri rīcības scenāriji sabiedrības veselības pasargāšanai atkarībā no vīrusa izplatības radītā riska, taču īsā laikā Latvija sasniedza plānā paredzēto augstāko riska pakāpi, un slimnīcās strauji turpināja augt pacientu skaits. Tādēļ bija jādomā par jauniem pasākumiem, un 6. novembrī valdība otro reizi izsludināja ārkārtējo situāciju. Taču, neskatoties uz citu valstu pieredzi un dažādu plānu esamību cīņai ar Covid-19, ekonomikas atbalsta pasākumi tika apstiprināti un koriģēti tikai pēc vairākām nedēļām. Saslimstībai augot, valdības rīcību raksturoja sasteigti, pēdējā brīži lēmumi, piemēram, apturot, pēc tam atjaunojot un atkal apturot skaistumkopšanas nozares darbu, kā arī liedzot tirdzniecību vispirms brīvdienās un pēc tam pilnībā. Tāpat arī ekonomikas atbalsta pasākumu, neskatoties uz vairākkārtējām korekcijām, nespēja pilnībā kompensēt zaudējumus ekonomikā. Savukārt kļūdas vakcīnu izvēlē nozīmēja to, ka 2021. gada sākumā Latvija Covid-19 vakcinācijā ievērojami atpalika no Lietuvas un Igaunijas, kā arī citām Eiropas Savienības valstīm, savukārt Covid-19 saslimstība Latvijā jau bija starp augstākajām Eiropas Savienības valstīs.

Secinājumi

Efektīva Covid-19 vīrusa izplatības ierobežošana pirmajā vilnī, sabalansēta ekonomikas attīstība pirms krīzes un pietiekami efektīvi ekonomikas atbalsta pasākumi ir palīdzējuši mazināt Covid-19 pandēmijas šoka negatīvo ietekmi. Gan pirmajā, gan otrajā vilnī Latvijai ir klājies labāk nekā lielai daļai citu Eiropas Savienības valstu. Saslimušo skaits un ekonomikas kritums ir bijis mazāks nekā gaidīts. Salīdzinājumā ar 2008. gada krīzi Latvija šoreiz ir starp Eiropas labākajiem, un Covid-19 pandēmijā ir pilnībā citas iespējas reaģēt, kā arī atbalstīt savu ekonomiku, tādēļ netika atkārtotas iepriekšējās krīzes kļūdas. Vienlaikus Covid-19 pandēmija jau atkal ir aktualizējusi daudzas sociālās problēmas, piemēram, nepietiekamo veselības nozares finansējumu un zemo sociālā nodrošinājuma līmeni daudziem strādājošajiem, ko risina krīzes brīžos.

Eiropas Savienības kopējās politikas Latvijā joprojām tiek uztvertas merkantili, un galvenais uzmanības fokuss ir uz to, cik daudz naudas Latvija varētu saņemt. Eiropas Savienības ekonomikas atjaunošanas fonda līdzekļu izlietojumā nav izdevies vienoties par skaidru vīziju, ko grib sasniegt ar šīm investīcijām, un Eiropas Savienības finansējumu vairāk izmanto, lai lāpītu caurumus pamatbudžetā, nevis kā papildu investīcijas ilgtermiņa mērķu sasniegšanai.

Tāpat Covid-19 pandēmija nav ieviesusi būtiskas izmaiņas iekšējos politikas veidošanas procesos. Stratēģiskajiem plāniem rīcība bieži neseko, un tā noticis arī ar Covid-19 otro vilni, kam Latvija nebija gatava, neskatoties uz dažādajiem plāniem. Vienlaikus savu rīcību Latviju lielā mērā pakārto Eiropas Savienības iniciatīvām, un būtiskas iekšējās diskusijas par fiskālās politikas mērķiem un fiskālās disciplīnas principiem arī Covid-19 krīzē nav notikušas. Visbeidzot, vēsturiskā Eiropas Savienības ekonomikas atjaunošanas fonda pieņemšana ir liela iespēja Latvijai un Eiropai, taču arī tas nav veicinājis diskusiju par Latvijas nostāju pret Eiropas Savienības integrācijas procesiem un to, kādu Eiropu Latvija vēlas redzēt.

Ekonomiski ar katru krīzi Eiropa arvien vairāk atpaliek no ASV un citām rūpnieciski attīstītām valstīm, un Covid-19 krīze varētu nebūt izņēmums. Tas parāda Eiropas ierobežoto spēju reaģēt uz krīzēm. Eiropas Savienības ekonomikas atveseļošanas fonds ir politisks pānākums, taču ekonomiski maza, sarežģīta, starpvaldību investīciju programma nespēj kompensēt privāto investīciju kritumu, un finanšu plūsmas izmaksas sāksies tikai 2021. gada vidū. Eiropa vēsturiski ir attīstījusies cauri krīzēm, taču Covid-19 krīze atkal parāda, ka tas nav stabils risinājums tālākai integrācijai. Eiropas Savienības institūcijas ir jāveido un jāstiprina ikdienā, jo strukturāli risinājumi krīzes apstākļos ir pārāk lēni.

BIBLIOGRĀFIJA

Eiropas Fiskālā padome. (2020, septembris 28). 2020. gada ikgadējais ziņojums. https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/efb_annual_report_2020_en_0.pdf

Eiropas Komisija. (2020a, novembris 5). 2020. gada rudens ekonomikas prognozes. https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-performance-and-forecasts/economic-forecasts/autumn-2020-economic-forecast_en

Eiropas Komisija. (2020b, septembris19). 2021. gada ilgtspējīgas izaugsmes stratēģija. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?qid=1600708827568&uri=CELEX:52020DC0575>

Eiropas Komisija. (2020c, jūnijs 17). ES stratēģija “Covid-19 vakcīnas”. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/LV/TXT/HTML/?uri=CELEX:52020DC0245&from=EN>

Eiropas Komisija. (2020d, marts 19). Pagaidu ietvars valsts atbalsta pasākumiem ekonomikas atbalstam pašreizējam Covid-19 uzliesmojumam. https://ec.europa.eu/competition/state_aid/what_is_new/sa_covid19_temporary-framework.pdf

Eiropas Padome. (2020). Līguma par Eiropas Savienības darbību konsolidētā versija. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:12016E/TXT>

Eiropas Savienības Neatkarīgo fiskālo institūciju tīkls. (2020, septembris 3). 2020. gada septembra Eiropas fiskālais monitorings. <https://www.euifis.eu/eng/fiscal/290/european-fiscal-monitor-september-2020>

Fiskālās disciplīnas padome. (2020, novembris 3). Monitoringa ziņojums nr. 9. https://fdp.gov.lv/files/uploaded/MZ9_WEB.pdf

Gopinath, G. (2020, April 14). The Great Lockdown: Worst Economic Downturn Since the Great Depression. SVF. <https://blogs.imf.org/2020/04/14/the-great-lockdown-worst-economic-downturn-since-the-great-depression/>

Krongorns, E. (2020, aprīlis 15). Eiropas Centrālās bankas atbalsts Covid-19 raisītās krīzes pārvarēšanai. Latvijas Banka. <https://www.makroekonomika.lv/eiropas-centralas-bankas-atbalsts-covid-19-raisitas-krizes-parvaresanai>

Latvijas Banka. (2020). Latvijas iekšzemes kopprodukta un inflācijas prognozes. <https://www.bank.lv/par-mums/jaunumi/479-preses-paziojumi/12174-par-latvijas-bankas-makroekonomiskajam-prognozēm-junijs-2020>

Reuters. (2020, April 10). Portugal's Costa criticises Netherlands over commitment to EU. <https://www.reuters.com/article/us-health-coronavirus-portugal-europe-idUSKCN21S21A>

Starptautiskais Valūtas fonds. (2020, aprīlis 3). World Economic Outlook. <https://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2020/04/14/weo-april-2020>

Parādu un ekonomiskās krīzes: jo dziļāk mežā, jo vairāk malkas

ALDIS AUSTERS

Ekonomiskās krīzes, atšķirībā no politiskajām, raksturo uzticības sabrukums ekonomiskajām institūcijām – uzņēmumiem, patērētājiem, tirgiem, valdību ekonomiskajam kursam. Tās parasti izpaužas cenu un algu straujā samazinājumā, patēriņa un investīciju kritumā, bezdarba un parādsaistību pieaugumā, nereti arī nacionālās valūtas vērtības kritumā. Īpaši smagas ir finanšu krīzes: uzticēšanās sabrukums finanšu starpniekiem un bankām paralizē vienlaicīgi visas nozares, un atgūšanās no šādām krīzēm ir ilgstošāka.

Akadēmiskajā literatūrā izdala divu veidu ekonomiskās krīzes: sistēmiskās krīzes, kas vienlaicīgi skar daudzas valstis, un individuālās krīzes, kas skar tikai vienu vai dažas valstis. Piemēram, laikā starp 1960. un 2020. gadu Eirozonas valstis ir piedzīvojušas četras sistēmiskās krīzes: naftas cenu krīze (1974–1975), deviņdesmito gadu krīze (1992–1993), globālā finanšu krīze (2008–2009) un suverēnā parādu krīze (2011–2013). 2020. gadā – saistībā ar Covid19 pandēmiju – sākās piektā sistēmiskā krīze. Individuālo krīžu šajā laikā gan ir bijis daudz vairāk – kopumā 87. Zīmīgi, ka krīžu biežuma ziņā Grieķijai (12 krīzes) un Itālijai (11 krīzes) seko Vācija (9 krīzes), savukārt krīžu dziļuma ziņā līderes ir Grieķija (summāri ir zaudējusi krīzēs 136 % no IKP), Īrija (83 %) un Somija (52 %) (De Groot, 2020).

Pēdējie divpadsmit gadi (2008–2021) ES ir bijuši īpaši “bagāti” ar krīzēm: trīs sistēmiskas ekonomiskās krīzes un trīs politiska rakstura krīzes (karš Ukrainā, sākot ar 2014. gadu, bēgļu krīze 2015. un 2016. gadā un Breksits starp 2016. un 2021. gadu). Viena aiz otras sekojošās krīzes ir atstājušas dziļas rētas gan ES ekonomikā, gan dalībvalstu politiskajā sadarbībā. Diemžēl kopš 1980. gadiem ES attīstība caurmērā ir bijusi lēnāka nekā ASV, turklāt eirozonā šis attīstības temps ir bijis vēl lēnāks. Ekonomiskās krīzes uz ES ekonomiku ir atstājušas daudz smagākas sekas nekā ASV, arī atgūšanās no šīm krīzēm ES ir noritējusi daudz gausāk. Šķiet, ka Covid-19 pandēmija nebūs izņēmums.

Ekonomiskajām krīzēm, vai, precīzāk, šo krīžu pārvarēšanas risinājumiem, viennozīmīgi ir bijusi liela ietekme uz ES attīstību – līdzās tādām integrācijas dzinūļiem kā, piemēram, tiekšanās uz ekonomiskās darbības efektivitāti, kas būtu samērojama ar ASV, un vēlmi nodrošināt godīgu konkurenci un vienlīdzīgas iespējas vienotajā ekonomiskajā telpā. Krīzes Eiropas integrācijas kontekstā ir kā “atvērtu scenāriju situācijas”, jo – no vienas puses – tās rada acimredzamus draudus savienības pastāvēšanai, no otras puses – tās vienlaicīgi var arī gūt izpausmi reformās un integrācijas paplašināšanā (Schimmelfennig, 2018, 969).

Arī no teorētiskā viedokļa krīzes ir neatņemama integrācijas procesa sastāvdaļa. Piemēram, neofunkcionālisms paredz, ka integrācija vienā jomā nenovēršami izraisīs krīzi kādā citā, saistītā jomā, kura šī funkcionālā spiediena iespaidā un, apzinoties zaudējumus, ko radītu atteikšanās no tālākas integrācijas, arī tiks pakļauta integrācijai. Cita integrācijas teorija – liberālā starpvaldības teorija – savukārt akcentē, ka lēmumus par integrācijas padziļināšanu ekskluzīvi pieņem dalībvalstis, vadoties no savām ekonomiskajām interesēm. Tā kā intereses atšķiras un valdības nav ieinteresētas atteikties no varas, sasniegtais integrācijas apjoms tiek aprobežots ar minimāli iespējamo, lai atrisinātu pastāvošo krīzi, bet vienlaikus iespējami lielākā mērā saglabātu varu nacionālajā līmenī. Postfunkcionālisms – trešā teorija, kas ir nozīmīga integrācijas krīžu kontekstā, – tajā pašā laikā akcentē pastāvošās

pretrunas starp funkcionālo spiedienu un nacionālās identitātes ekskluzivitāti un argumentē, ka dažkārt funkcionāli racionāli lēmumi var nebūt politiski iespējami (Hooghe & Marks, 2019, 1113).

Eiropas valstu pieredze rāda, ka, līdzīgi kā ekonomiskā integrācija, arī krīzes “ceļo” un mēdz pārsvieties no vienas jomas uz citu. Tas, vai uz ES var tikt attiecināts Ničes aforisms “viss, kas mani nenogalina, padara mani stiprāku”, joprojām ir atklāts jautājums. Covid-19 pandēmija, kas turpina izvērsties šī raksta tapšanas brīdī un par kuras sekām vēl ir grūti spriest, sola pamatīgu pārbaudījumu Eiropas Savienības vienotībai un kopīgajām institūcijām.¹

Šī raksta mērķis ir atskatīties uz integrācijas norisi kontekstā ar ekonomiskajām krīzēm. Pirmajā nodaļā tiks atspoguļota Eiropas ekonomiskās integrācijas mijiedarbība ar valdošajiem politiekonomiskās domas strāvojumiem pēc Otrā pasaules kara un šo strāvojumu izraisītajām krīzēm. Otrā nodaļā savukārt pievērsīsies ES integrācijas procesa saiknei ar krīzēm – tam, kā šī procesa nepilnības ir pastiprinājušas krīžu izpausmes vai izraisījušas jaunas krīzes. Ja pirmajā nodaļā krīzes tiks uzlūkotas kā eksogēns integrācijas faktors, tad otrajā – jau kā endogēns faktors. Trešajā nodaļā tiek apskatīti iespējamie risinājumi situācijas stabilizācijai ES un izvērtēta Latvijas pozīcija šajā kontekstā. Rakstu noslēdz dažas rīcībpolitikas rekomendācijas.

Integrācija kā politiekonomiskās domas krīžu produkts

Priekštati par to, kāda loma valstu ekonomiskajā attīstības organizācijā jāatvēr valstij, starptautiskajai sadarbībai un tirgus institūcijām, lielā mērā ir arī ietekmējuši līdzšinējo Eiropas ekonomiskās integrācijas gaitu: mainoties šiem priekšstatiem, ir mainījusies arī integrācijas dinamika un saturs. Piemēram, vienotais tirgus, kas šodien aptver 31 valsti, 450 miljonus patērētāju un 23 % pasaules ekonomikas, un

vienotā valūta, kuru lieto vai ar kuru cieši ir saistītas 79 valstis un 515 miljoni cilvēku, nenoliedzami ir lielākie līdzšinējie Eiropas valstu ekonomiskās un politiskās sadarbības sasniegumi. Taču ceļš nedz uz vienoto tirgu, nedz vienoto valūtu nebija vienkāršs. Lai arī abi bija iecerēti jau krietni agri, to realizācija kļuva iespējama tikai noteiktos vēsturiskos apstākļos. Šodien, līdzīgi kā 20. gadsimta 60. un 70. gados, vienotā tirgus un arī vienotās valūtas radīšana nebūtu iespējama.

Eiropas integrācija tika uzsākta laikā, kad Rietumeiropā dominēja mērena atvērtība starpvalstu ekonomiskajai sadarbībai (ierobežotais liberālisms) un keinsianisms – politekonomiskas domas virziens, kas uzsver valstu lomu ekonomiskās attīstības virzīšanā. Visaptveroša regulācija, valsts īstenota attīstības plānošana un investīcijas, kā arī plašs sociālās drošības pakalpojumu klāsts bija raksturīgas tā laikmeta iezīmes. Šajā kontekstā ļoti liela nozīme bija Lielās depresijas un Otrā pasaules kara pieredzei – tam, ka nāciju valstis kā sabiedrības organizācijas pamatforma nebija spējušas aizsargāt nedz sevi, nedz savus pilsoņus.

Pēc kara, lai atjaunotu uzticēšanos nāciju valsts principam, Rietumeiropas valstis uzņēmās rūpes pār virkni iepriekš politiski marginalizētām sabiedrības grupām – strādniekiem, lauksaimniekiem un trūcīgajiem iedzīvotājiem. Vienlaikus šajā procesā valstis paplašināja ietekmi uz pilsoņiem līdz tādai pakāpei, kāda agrāk nebija pieredzēta. Kā norāda britu vēsturnieks Alans Milvords, nojēga par to, ka iedzīvotāju labklājības un drošības nodrošināšana nesekmēsies bez labklājības, ārējās tirdzniecības un lauksaimniecības sfēru eiropeizācijas (atvēršana integrācijai), padarīja integrāciju par svarīgu instrumentu pēckara Eiropas nāciju valstu leģitimitātes uzturēšanā (Milward, 2000, xi).

Taču, lai arī pēckara politekonomiskā doma radīja labvēlīgu kontekstu integrācijas uzsākšanai, tā nespēja šai integrācijai piešķirt nedz jaudu, nedz virzību: protekcionisms un dalībvalstu atšķirīgie skatījumi par integrācijas prioritātēm kavēja kopējo politiku attīstību un oriģinālajos līgumos noteikto mērķu laicīgu sasniegšanu. Toreiz pastāvošajā

ideoloģiskajā ietvarā bija iespējams iedibināt intervencionisku kopējo lauksaimniecības politiku, savukārt funkcionējoša muitas savienība un vienots iekšējais tirgus palika iluzori mērķi. Arī mēģinājumi iedibināt Eiropas valūtas sistēmu pēc Bretonvudas valūtas sistēmas sabrukuma 1973. gadā izrādījās neilgtspējīgi apstākļos, kad tika izcelta valdību vadošā loma ekonomiku pārvadīšanā. Sekoja krīze un aptuveni desmit gadus ilgs ekonomiskās stagnācijas un politiskās nestabilitātes periods 1970. gados, ko Rietumeiropā atceras kā “eirosklerozes”² periodu.

Situācija mainījās 1980. gados. Ievērojami lēnākie izaugsmes tempi salīdzinājumā ar ASV un Japānu kombinācijā ar neoliberālās domas uzplaukumu, kas sludināja atteikšanos no valsts paternālisma un vienlaikus uzstāja uz iekšzemes tirgu liberalizāciju un atvērtību starptautiskajai kapitāla kustībai, deva nepieciešamo impulsu Eiropas vienotā tirgus pabeigšanai – projektam, kas, no vienas puses, atjaunotu veselīgu konkurenci karteļu pārņemtajās dalībvalstu tautsaimniecībās un, no otras puses, uzņēmējiem piedāvātu līdz tam nepieredzēti plašas un inovatīvas biznesa iespējas (Giannone, 2014, 101). Ļoti nozīmīga šajā laikā bija arī atteikšanās no vispārējas noteikumu harmonizācijas, kas dalībvalstu atšķirīgo tradīciju dēļ, pastāvot lēmumu pieņemšanas vienbalsībai ES, nereti paralizēja lēmumu pieņemšanu, strīdīgākās jomās turpmāk plašāk izmantojot savstarpējās atzišanas principu, proti, ka produkts vai pakalpojums, kas atzīts par drošu vienā dalībvalstī, ir automātiski atzīstams par drošu arī pārējās dalībvalstīs.

Lai iedzīvīnātu šādu savstarpējās atzišanas principu, svarīga bija dalībvalstu uzticēšanās citu dalībvalstu institūcijām, un toreiz politiskā vēlme pārvarēt ieilgušo eirosklerozi bija pārāka par savstarpējo aizdomīgumu. 1990. gados arī šķita loģiski, ka vienotā tirgus sekmīga funkcionēšana nav iedomājama bez vienotas valūtas, proti, ka brīvas preču un kapitāla kustības apstākļos pastāv funkcionāla – tāpat zemākas darījumu izmaksas un vienlīdzīgi spēles noteikumi visiem – un arī politiska – kopīgi veidota monetārā politika – nepieciešamība izveidot monetāro savienību. Kā ir teicis pieredzējušais Eiropas politiķis Etjēns Davinjons, “vienotā valūta ir vienīgais, kas var pilnībā atraisīt vienotā

tirgus potenciālu” (The Economist, 2017). Vienotā tirgus izveidošana tika pabeigta 1993. gadā, savukārt vienotās valūtas – 1999. gadā. Vienotā tirgus izveidei sekoja arī vērienīgākā Eiropas integrācijas ģeogrāfiskā paplašināšanās – trīspadsmit gadu laikā, starp 1995. un 2007. gadu, dalībvalstu skaits pieauga no 12 līdz 27.

2007.–2009. gada Lielā recesija un tai sekojošā Eiropas valstu parādu krīze 2011.–2013. gadā iezīmēja jaunu pagrieziena punktu Eiropas ekonomiskajā integrācijā. Lai arī Lielās recesijas cēloņi bija meklējami ASV, Eiropas valstis tā skāra īpaši smagi: līdz pamatiem satricināja ES banku sistēmu un iedzina maksātnespējas grūtībās virkni dalībvalstu, kuras bija spiestas pārņemt savu brūkošo banku saistības. Globālā mērogā šī krīze atsedza pastāvošās pretrunas starp ekonomisko globalizāciju un nacionālajām demokrātijām: valstu valdības atgādās, ka ekonomiskā liberalizācija ir padarījusi tās bezspēcīgas tirgus konjunktūru svārstību priekšā. Neoliberālisms, lielākas efektivitātes vārdā sludinot tirgus mehānismu pārākumu, bija sevi izsmēlis: par pasaules attīstības galveno problēmu bija kļuvusi tirdzniecības nelīdzsvarotība un nevienlīdzība, nevis tirdzniecības barjeras.

Līdzīgi kā 1980. gados – atgūšanās no Lielās recesijas Eiropā noritēja daudz lēnāk nekā ASV. ES makroekonomiskās pārvaldības īpatnības (centralizēta monetārā politika decentralizētas un konservatīvas fiskālās sistēmas ietvaros) un ekonomiskās politikas kļūdas 2012. gadā Eiropas tautsaimniecību iedzina atkārtotā recesijā, izraisot plašus uzņēmumu bankrotus un bezdarba pieaugumu, kas savukārt izpaudās jaunā dalībvalstu maksātnespēju vilnī – īpaši ES dienvidu daļā. Vienotais tirgus un vienotā valūta bija veicinājuši finanšu un rūpniecības sektoru integrāciju, kamēr uzraudzība un regulācija bija atstāta nacionālajā kompetencē (Gros, 2017). Rezultātā nacionālās valdības bija atbildīgas par finanšu stabilitāti un sociālajām garantijām apstākļos, kad pārraugāmie objekti – galvenokārt bankas – bija kļuvuši par globāliem spēlētājiem. Mazākās un ekonomiski vājākās dalībvalstis objektīvi nebija spējīgas tikt galā ar lielo kompāniju sabrukuma sekām.

Šādos apstākļos automātiskie fiskālie stabilizatori – sociālās aizsardzības mehānismi, kas recesijas apstākļos automātiski stabilizē pieprasījumu valstu tautsaimniecībās un uz ko bija liktas visas cerības, nodibinot ekonomisko un monetāro savienību, – vairs nebija glābiņš. Problēmas pastiprināja arī ražošanas klasterizācija specifiskos ģeogrāfiskos areālos, valstu savstarpējā nodokļu konkurence, kā iespaidā samazinājās nodokļu kā tautsaimniecību regulējoša instrumenta loma, un pretestība jauno ekonomikas sektoru – pakalpojumu un informāciju tehnoloģiju – eiropeizācijai, kas savukārt palēnināja attīstības konvergenci iekšēji – starp ES kodolu un perifēriju – un ārēji – starp ES un ASV.

Savstarpējās atzīšanas princips, kas ļauj sasniegt rezultātu, pastāvot nacionālajai institucionālajai dažādībai, un kas tik labi bija nostrādājis vienotā tirgus izveidošanā, izrādījās lamatas. Atklājās arī, ka eirozonas valstu parādu vērtspapīri var būt spekulatīvu uzbrukumu mērķis un ka ir iespējama gan efektīva, gan efektīga kapitāla “bēgšana” no krīzes skartajām eirozonas valstīm. Lai novērstu eirozonas krahu un iegrožotu krīzes izplatību, dalībvalstis bija spiestas radīt virkni *ad hoc* stabilizācijas risinājumu. Izveidotās glābšanas paketes Grieķijas, Īrijas un Portugāles valdībām bija tiešām pārsteidzošs sasniegums un atspoguļoja “bezprecedenta starpvaldību sadarbības līmeni”, taču problēma, kā atzīst Pīters Hals, bija tā, ka “mokošais process”, kura ietvaros šīs glābšanas paketes tika radītas, radīja tādu spriedzi Eiropas pārvaldības sistēmā, kas joprojām turpina apdraudēt turpmāko Eiropas integrāciju (Hall, 2016, 47).

Covid-19 pandēmija, kas Eiropā sāka izplatīties 2020. gada agrā pavasarī, radīja jauna veida izaicinājumus Eiropas integrācijai. Ja Lielā recesija radīja šaubas par ekonomiskās globalizācijas un līdz ar to arī liberālās pasaules kārtības un ES kā šīs kārtības instances jēgu, tad pandēmija, pirmkārt, iezīmēja to, kā varētu izskatīties reāla ES sadalīšanās, proti, kā sabrūk dalībvalstu savstarpējā uzticēšanās panikas izraisīta haosa apstākļos, un, otrkārt, ka notiek akcentu pārbīde no tirgus uz valsti, respektīvi, ka ekonomiskā doma atgriežas pēckara situācijā, akcentējot ierobežotu starptautisku sadarbību un lielāku

valsts lomu ekonomikā. Šajā jaunajā politekonomiskajā kontekstā kļūst problemātiskas 1980. gados liberālajā pasaules skatījumā iedibinātās ES “negatīvās” integrācijas shēmas.³

Teorētiski ES varētu uzņemties šo “papildu” valsts lomu un arī būt efektīvāka pārmaiņu organizēšanā visas ES mērogā tādās jomās kā fiskālā politika, darba tirgus organizācija, rūpniecības politika, pētniecība un inovācijas, taču, kā to parādīja 1970. gadi, pastāv augsts risks, ka dalībvalstu domstarpības un arī nevēlēšanās dalīties ar varu ar ES institūcijām paralizēs šo procesu (Bergsen et al., 2020).

Ekonomiskās krīzes kā ekonomiskās integrācijas produkts

Ja līdz tūkstošgades mijai Eiropas sistēmiskās krīzes bija saistītas ar Eiropas valstu iekšzemes ekonomisko institūciju nepilnībām, un uz pārnacionālajām institūcijām centrētā ekonomiskā integrācija tika uztverta kā instruments pastāvošo problēmu pārvarēšanā, tad vēlāk, sākot ar Lielo recesiju, krīžu centrā nonāca Eiropas pārvaldības modeļa nepilnības: pārāk lēnā vienotā tirgus pilnveidošana, attiecinot tā principus arī uz jaunajām ekonomikām nozarēm, un vienkārša modeļa – bez solidaritātes instrumentiem – monetārās savienības izveidošana starp valstīm ar atšķirīgiem makroekonomiskajiem modeļiem – eirozonā ir valstis, kuru izaugsmes centrā ir taupība un eksports, un ir valstis, kuru izaugsme ir balstīta uz aizņēmšanos un iekšējā pieprasījuma stimulāciju.

Integrācijas institucionālo nepilnību blakusefekts ir ekonomisko krīžu pastiprināšanās, kas savukārt liek integrēties jomās, kuras iepriekš nepārprotami bija izslēgtas no integrācijas tvēruma. Taču pieaugošais funkcionālais spiediens rīkoties ES līmenī dalībvalstīs sastopas ar ievērojamu politisko pretestību pārnacionāliem risinājumiem, ko veicina identitātes politikas uzplaukums un dziļākas integrācijas jautājumu politizēšana kodola dalībvalstīs, pretstatot integrāciju valstu neatkarībai. Rezultāts ir

krīžu spirālveida izvēšanās, tām pārsviežoties no vienas jomas uz otru, un ne līdz galam adekvāti risinājumi šo krīžu pārvarēšanai.

Valstu ekonomiskās institūcijas ir dažādu ilgstošu sociālo un politisko procesu rezultāts. Vācijas korporatīvisma kultūra, kas nodrošina sociālo partneru ciešu iesaisti ekonomisko jautājumu izlemšanā (principā strādniecības piejaucēšana) un ļauj prioritizēt produktivitātes aspektus pār taisnīgas atlīdzības aspektiem, nav iespējama nedz Spānijā, nedz Itālijā, nedz Grieķijā, kas ir cietušas no dziļiem pilsoņu konfliktiem un tāpēc ir jūtīgākas pret nevienlīdzības izpausmēm. Gan vienas, gan otras savas ekonomiskās izaugsmes veidošanā izmanto tām pieejamos instrumentus – vienas uzkrāšanu un eksportu, otras – patēriņu un importu (Hall, 2016, 49). Ar strukturāliem līdzekļiem dienvidu valstu institūciju efektivitāti zināmā mērā var uzlabot, bet šīs institūcijas nav iespējams kardināli pārbūvēt, jo tas būtībā nozīmētu neiespējamo – šo valstu iznīcināšanu. Attiecīgi – eirozonas galvenā problēma ir nevis asimetriski šoki, bet gan institucionālā asimetrija starp tās dalībvalstīm (Hall, 2016, 48).

Cits aspekts – Lielā recesija un tai sekojošās krīzes krasi iezīmēja konfliktu starp ES solidaritātes un risku taisnīgas pārdales principiem no vienas puses, un morālā kaitējuma problēmu no otras puses. Nenoliedzami, krīzē nonākušās dalībvalstis, it īpaši Grieķija, eiro piesegā īstenojot bezatbildīgu makroekonomisko politiku un kavējoties ar reformām, bija vainīgas pie toreiz izveidojušās bēdīgās situācijas. No otras puses, arī kodola valstis, piemēram, Francija un Vācija, bija pārkāpušas kopējos fiskālos noteikumus, kad tas tām šķita izdevīgi. Turklāt, kā apliecina Žans Klods Junkers, bijušais Luksemburgas premjerministrs, pirms Lielās recesijas ES dalībvalstis tā vietā, lai izveidotu stingrākus kopējus valstu finanšu monitoringa noteikumus, izvēlējās pievērt acis atkārtotai valsts parāda statistikas viltošanai Grieķijā, jo tām šķita, ka “nacionālā suverenitāte ir nozīmīgāka par ticamiem un salīdzināmiem datiem” (Juncker, 2019). Arī Eiropas Komisijas un SVF atkārtoti aizrādījumi ES kodola valstīm Vācijai un Nīderlandei, ka tās īsteno merkantilu ekonomisko politiku, veicinot nelīdzsvarotību eirozonā, palika nesadzirdēti (piemēram IMF, 2019, ix).

Šodien, pateicoties ekonomisko un citu krīžu dekādei, varam baudīt lielāku finansiālo drošību, ko sniedz Eiropas Stabilitātes mehānisms (ESM – aizdevumu programma dalībvalstīm finanšu grūtībās), Eiropas Banku savienība (virkne mehānismu sistēmiski nozīmīgu banku uzraudzībai un stabilizācijai finanšu grūtībās) un ECB ārkārtas monetārās stimulācijas un valdību vērtspapīru uzpirkšanas programmas (nodrošina rekordzemas banku aizdevumu procentu likmes un valdību parāda tirgu stabilizāciju). Šie soļi nenoliedzami nostiprina kopīgo Eiropas institūciju lomu un pilnvaras ekonomiskajā pārvaldībā, taču par šo drošību Eiropas pilsoņiem ir nācies samaksāt samērā augstu cenu.

Pirmkārt, lai iegrožotu finanšu problēmu pārsviešanos no perifērijas uz kodolu, krīzes laikā izveidoto *ad hoc* mehānismu ietvaros dziļās problēmās nokļuvušo perifērijas dalībvalstu (respektīvi – šo valstu nodokļu maksātājiem) pret savu gribu nācās pārņemt bankrotējušo komercbanku parādsaistības, tajā skaitā no šo banku kreditoriem arī kodola valstīs (Hall, 2016, 4667). Turklāt lēmumu pieņemšanas veids gan “krīzes režīmā” – pēdējā brīdī, slepeni, rēķinoties tikai ar tirgus institūcijām un nereti nepilnīgi, gan vēlāk “stabilizācijas režīmā” pēc krīzes akūtās fāzes pārvarēšanas – vilcinoties, meklējot vainīgos, uzdodot vēlamo par reālo – izpaudās nevajadzīgā tirgu un sabiedrības tracināšanā, kas nevarēja uzticēšanos ES institūcijām un padziļināja krīzes smagi skarto dalībvalstu zaudējumus un iedzīvotāju ciešanas.⁴

Otrkārt, izveidotie risinājumi pilnībā neatrisināja pastāvošās problēmas, īpaši attiecībā uz kapitāla plūsmu nepatstāvību un “bēgšanas” risku. Daži piemēri:

- ESM var palīdzēt vidēja izmēra dalībvalstīm, taču gadījumā, ja maksātnespējas situācijā nonāktu tāda valsts kā Itālija, kuras parāda kopapjoms ir sasniedzis 2,6 triljonus eiro, ar ESM 500 miljardiem nepietiks. Tādā situācijā vienīgā iestāde, kas spēs novērst spekulatīvo uzbrukumu Itālijas valdības obligācijām, joprojām būs ECB, taču šāda glābšana būs pretrunā ar ECB cenu stabilitātes mandātu un monetārās finansēšanas aizlieguma principu;

- 2020. gada decembra lēmums izmantot ESM kā atbalsta mehānismu Vienotajam banku pārstrukturizācijas fondam ir būtisks solis banku sektora risku samazināšanas virzienā (Mascher et al., 2020), taču problēma joprojām ir tā, ka ESM līdzekļi ir ierobežoti, turklāt papildu resursu piešķirumi ir atkarīgi no dalībvalstu kontribūcijām, tātad atkarīgi no politiskiem lēmumiem, tāpēc pilnībā visi riski nav novērsti;
- Paplašinātie fiskālās koordinācijas un uzraudzības pasākumi Eiropas Semestra ietvarā uzlabo dalībvalstu nacionālo budžetu plānošanas sasaisti ar kopīgajiem savienības izaicinājumiem un nacionālo budžetu plānošanas caurskatāmību, taču tie neatrisina nedz hronisko investīciju trūkuma problēmu ES, nedz pieaugošās ekonomiskās attīstības atšķirības starp savienības ziemeļiem un dienvidiem. Covid-19 pandēmijas kontekstā radītā un no ES budžeta līdzekļiem līdzfinansētā bezdarba pārappdrošināšanas shēma (*Support to mitigate Unemployment Risks in an Emergency* – SURE) īstermiņā atvieglos spiedienu uz dalībvalsts budžetiem masīva bezdarba un iekšzemes pieprasījuma sarukuma gadījumā, taču šī shēma nepalīdz risināt deflācijas un ievērojamās bezdarba problēmas ES dienvidu valstīs;
- Atšķirībā no 2011.–2013. gada parādu krīzes, pandēmijas recesijas laikā dalībvalstis ir spējušas sinhroni sniegt fiskālo atbalstu savām tautsaimniecībām, tādējādi atvieglot ECB uzdevumu nodrošināt finanšu stabilitāti un monetāro stimulāciju, un ir vienojušās par ES Atjaunošanas fondu 750 miljardu eiro apmērā, no kura trīs gadu periodā (2021–2024) – gan dotāciju, gan aizdevumu formā – tiks finansēti tautsaimniecību atjaunošanas projekti visās dalībvalstīs. Nozīmīgu makroekonomisko efektu gan šis fonds, visticamāk, nesniegs, jo tā līdzekļi veido vien 4,1 % no ES kopējā IKP un sadalījumā pa trīs gadiem veidos vēl mazāku pienesumu, līdz ar to nespēs segt pandēmijas izraisīto masīvo investīciju iztrūkumu, kas, ļoti ticams, sašņiegs vienu triljonu eiro;
- Arī sajūsma par to, ka šī Atjaunošanas fonda finansēšanas shēma, ņemot vērā, ka tā ir nepilnīga, bet gan finanšu tirgiem kopīgu

aizņēmumu formā, varētu būt līdzvērtīga Aleksandra Hamiltona reformām ASV 1790. gadā, kad ASV federālā valdība garantēja izšķērdīgo dienvidu štatu parādus, ir nevietā. Atjaunošanas fonda vajadzībām aizņemtus līdzekļus ir plānots atmaksāt no dalībvalstu nākotnes iemaksām ES budžetā, un tas savukārt radīs zināmu risku aizņemšanās turpināšanai. ES joprojām nav piešķirta tāda fiskālā kompetence, kas tai ļautu gan iekasēt nodokļus tieši, gan autonomi izlemt, kā šos resursus tērēt, piemēram, apliekot ar lielākiem nodokļiem turīgākos ziemeļniekus un atgriežot šo naudu ekonomikā patēriņa un investīciju atbalstam visā savienībā, tā mazinot bezdarbu dienvidos un izlīdzinot attīstības plaisu;⁵

- ES aizņēmumu vērtspapīri joprojām nav līdzvērtīgi Vācijas obligācijām nedz drošības, nedz pieejamības ziņā, līdz ar to nav atrisināta arī kapitāla bēgšanas problēma, kas notiek, stresa brīdī investoriem atbrīvojoties no problemātisko dalībvalstu obligācijām un uzpērkot daudz drošākās Vācijas valsts aizņēmuma obligācijas. Kamēr nebūs Eiropas alternatīvas Vācijas obligācijām vai netīks ieviesta fiskālā solidaritāte, nebūs mehānisma, kā bēgošo kapitālu ātri atgriezt problēmas piedzīvojušajās valstīs;
- Visbeidzot, runājot par vienoto tirgu, Urzulas von der Leienas vadītā Eiropas Komisija ir apņēmusies pārstrādāt ES konkurences noteikumu sistēmu, lai radītu labvēlīgākus apstākļus globāla mēroga un klimatam draudzīgu Eiropas uzņēmumu izaugsmei, taču, kā atzīst "The Economist", ES ir apliecinājusi savu spēju regulēt biznesus, taču tā ir nespējīga palīdzēt tiem attīstīties (The Economist, 2021). Atsevišķas ES valstis var lepoties ar izciliem autobūves un ķīmiskās rūpniecības uzņēmumiem, taču pakalpojumu un jauno tehnoloģiju jomās ES uzņēmumi būtiski atpaliek gan no ASV, gan Ķīnas. Paradoksāli, taču pārdošanas un investīciju dati liecina, ka Eiropas uzņēmumi lielākas attīstības iespējas saskata nevis Vienotajā tirgū, bet gan ārpus tā. Piemēram, pirms Lielās recesijas Eiropas bankas ļoti daudz ieguldīja ASV aktīvos, savukārt šobrīd, salīdzinot ar 1997. gadu, citu ES dalībvalstu nozīme Eiropas kompāniju realizācijā ir nevis pieaugusi, bet gan samazinājusies, turklāt būtiski – par

30 %. Jo lielāka kompānija, jo lielāka nozīme tās biznesā ir tirdzniecībai ārpus vienotā tirgus (The Economist, 2019).

Ja nekas nemainīsies, saskaņā ar pastāvošo – uz fiskālo disciplīnu orientēto – institucionālo ietvaru, pašreizējo ekonomiku atbalstošo fiskālo nostāju ātri nomainīs drastiska taupības politika. Pastāv arī risks, ka ieviestie strādājošo pārvietošanās ierobežojumi pēc pandēmijas netiks pilnībā atcelti, apdraudot brīvas pārvietošanās principu. Turklāt dalībvalstīm būs grūti atteikties no pandēmijas laikā ieviestajiem ārkārtas valsts atbalsta pasākumiem nacionālajiem uzņēmumiem, kas principā ir pretrunā ar pastāvošajiem ES valsts atbalsta noteikumiem (Eurointelligence, 2020c). Tas nozīmē arī to, ka turpinās plesties ziemeļu-dienvidu ekonomiskā plaisa. Šajā kontekstā ir jāatceras, ka dienvidu valstis smagi cieta ne tikai globālajā finanšu un vēlāk suverēno parādu krīzē, bet arī bēgļu krīzē, un tagad arī Covid-19 pandēmijas laikā. Kopš eiro ieviešanas 1999. gadā Itālijas ekonomiskā atpalicība no Vācijas ir nevis samazinājusies, kā bija sākotnēji cerēts, bet gan pieaugusi no 20 līdz 40 %, turklāt Itālijas reālais IKP šobrīd ir mazāks nekā 1999. gadā.

Ārpus politikas un ideoloģiskajiem strāvojumiem stāvošu ekonomistu verdikts par eirozonas nākotni ir gana skaidrs – lai eirozona ilgtermiņā spētu izdzīvot, tai ir nepieciešams jauns institucionālais ietvars (Eurointelligence, 2020b). Taču Eiropas politiķi ir sarežģītas dilemmas priekšā. Kā jau tika atzīmēts, nedarot neko, ekonomiskās attīstības atšķirības turpinās pieaugt, kas savukārt var novest pie eirozonas politiskās krīzes, jo šādos apstākļos neapmierinātība ar dalību eirozonā pieaugs abos flangos – gan ziemeļos, gan dienvidos – un abās pusēs var noformēties viedoklis, ka atrašanās ārpus eirozonas dod labākas attīstības perspektīvas. Piemēram, ja tiešām Lielbritānijas attīstība pēc izstāšanās izrādīsies veiksmīga,⁶ tas nešaubīgi tiks izmantots politiskajā cīņā pret ES un eiro. Piemēram, Vācijas Brīvo demokrātu partija (FDP), kura savienībā saskata nevajadzīgu birokrātisku slogu vācu ekonomiskajām interesēm un tāpēc iestājas pret padziļinātu integrāciju, nekautrēsies izmantot Lielbritānijas piemēru, lai saistītu Vācijas dalību eirozonā ar kavēkļiem straujākai tehnoloģiskajai un ekonomiskajai attīstībai.

Taču, lai izvairītos no atkārtotas dziļas un sociāli sāpīgas krīzes, ar esošās sistēmas ielāpiem nepietiks – integrācijas padziļināšanas iespējas, turpinot radoši interpretēt esošos ES pamatlīgumus, ir izsmeltas, par ko 2020. gada maijā atkārtoti atgādināja Vācijas Konstitucionālā tiesa.⁷ Pamatā jautājums ir par to, vai zem vienas valūtas ir iespējams apvienot gan tādas valstis, kuru izaugsmes modelis ir balstīts pastāvīgā tirdzniecības un budžeta deficītā, gan tādu, kuru – tirdzniecības un budžeta pārpalikumā. Citiem vārdiem runājot, kā nodrošināt to, lai Vācijas un Nīderlandes investori būtu ieinteresēti ieguldīt uzkrātos resursus eirozonas deficīta valstīs, neskatoties uz ekonomisko konjunktūru?

Vienotais tirgus, lai cik dziļš tas būtu, šādas garantijas nekad nespēs sniegt, tāpēc pastāvošo eirozonas institucionālās asimetrijas problēmu nevarēs atrisināt citādi, kā vien atvēlot eirozonai zināmu fiskālo autonomiju, proti, nodokļu un budžeta pilnvaras, kas savukārt nebūs iespējams bez politiskās savienības starp eirozonas dalībvalstīm. Ir jāpiekrīt viedoklim, ka eirozonai ir jākļūst par vienotu ekonomiku, lai turpmāk diverģence veidotos nevis valstu, bet gan reģionu, uzņēmumu un iedzīvotāju līmenī (Eurointelligence, 2020b). Tik ambiciozu programmu gan nebūs iespējams īstenot bez kopīgām politiskajām institūcijām pilsoņu atšķirīgo interešu līdzsvarošanai – federalizācija ir kļuvusi par eirozonas izdzīvošanas imperatīvu.

ES līderiem tuvākā nākotnē gribot negribot būs jāatgriežas pie pamatlīgumu reformām, tomēr panākt vienošanos par eirozonas reformām nebūs vienkārši. Pirmkārt jau tāpēc, ka eirozonas integrācijas padziļināšanās nenovēršami padziļinās plaisu starp eirozonu un tām ES dalībvalstīm, kuras nav eirozonā. Pēdējām būs jāizvēlas, vai nu iet kopsolī ar eirozonu un piedalīties padziļinātās integrācijas shēmās, kas praktiski nozīmēs nacionālās ekonomiskās suverenitātes klasiskā izpratnē (!) neatgriezenisku zaudēšanu, vai arī distancēties, taču tādējādi pakļaujot sevi nenovēršamai diskriminācijai nākotnē, kad ES darba kārtībā arvien vairāk dominēs eirozonas attīstības jautājumi. Lielbritānijas valdība labi izprata šo dilemmu, taču tās risinājums – izstāšanās no ES – bija radikāls solis (Rogers, 2017).

Otrkārt, pieaugošā nevienlīdzība eirozonas kodola valstu iekšienē veicina viedokļu radikalizāciju attiecībā uz solidaritātes virzienā vērstu eirozonas integrācijas padziļināšanu. Piemēram, saskaņā ar “Credit Suisse” (2019) analīzi Vācijā 2019. gadā to pieaugušo iedzīvotāju īpatsvars, kuru īpašumā esošo aktīvu vērtība bija zem 10 tūkstošiem, bija 40,6 % – daudzkārt vairāk nekā, piemēram, Francijā (14 %) un Itālijā (5,8 %). Nīderlandē situācija bija vēl sliktāka nekā Vācijā – šeit mantiski nabadzīgo iedzīvotāju īpatsvars sasniedza pat 45 %, kas ir ārkārtīgi augsts rādītājs un ierindo Nīderlandi starp tādām valstīm kā Jordāna, Latvija un Libāna. Šādos apstākļos kļūst saprotama pieaugošā populārā pretestība integrācijas padziļināšanai šajās eirozonas kodola dalībvalstīs – iztrūkstot iekšzemes solidaritātei, kāpēc gan lai sabiedrības atbalstītu lielāku starpvalstu ekonomisko solidaritāti?

Visbeidzot, neviens nešaubās, ka Vācijai būs izšķiroša loma turpmākajās eirozonas reformās, taču tas, kādu taktiku Vācijas valdošie politiķi izvēlas un kā Vācijas iekšzemes diskursā tiek reflektēti Eiropas integrācijas jautājumi, rada pamatu bažām. Lai arī Vācijā valdošais politiskais diskurss vienmēr ir bijis proeiropeisks, kā norāda Vācijas iekšpolitikas eksperti (Eurointelligence, 2020c), šis proeiropeiskums nebūt nav vērsts uz integrācijas padziļināšanu, un tas drīzāk kalpo kā piesargs virknei merkantilu politiku. Atšķirībā no Francijas prezidenta Emanuēla Makrona, kurš iestājas par integrācijas padziļināšanu un spēcīgākām pārnacionālajām institūcijām, Angela Merkele atbalsta starpvaldību risinājumus, saglabājot vadības grožus dalībvalstu valdību rokās, tādā veidā dalībvalstu savstarpējo saskaņu vērtējot augstāk par integrācijas interesēm. Vienlaikus Vācijas iekšzemes ekonomiskajiem procesiem ir milzīga ietekme uz visu pārējo Eiropu. Vācija *de facto* ir Eiropas hegmons, taču tās sabiedrība nevēlas sevi atzīt par tādu, jo tas nozīmētu atbildības uzņemšanos par visas Eiropas ekonomiku, līdzīgi kā ASV – pār pasaules ekonomiku.⁸ Pirms pandēmijas Vācijas piekoptā taupība veicināja tās rūpniecības eksportu un mazināja importu, kas savukārt kavēja atgūšanos ES parādu krīzē nomocītās perifērijas valstīs. Savukārt pandēmijas laikā Vācija saviem uzņēmumiem sniedza ļoti plašu atbalstu – tās

apjoms veidoja pusi no ES kopējiem atbalsta 2 triljoniem eiro, lai gan Vācijas ekonomika veido vien ceturto daļu no ES ekonomikas, tādējādi radot saviem uzņēmumiem ievērojamas konkurences priekšrocības (The Economist, 2020).

Iespējamie risinājumi eirozonas stabilizācijai Latvijas kontekstā

ES īpatnība ir arī tā, ka tās politiskais kodols tikai daļēji sakrīt ar ekonomisko kodolu. Politisko kodolu veido eirozonas dalībvalstis, savukārt ekonomisko – dalībvalstis, kas grupējas ap Vāciju, veidojot ES eksportējošo valstu bloku – Nīderlande, Beļģija, Luksemburga, Austrija, Dānija un Zviedrija. Latvija kopā ar pārējām Baltijas valstīm ir daļa no politiskā kodola, taču ekonomiski tās ir daļa no ES perifērijas, tāpēc, lai arī būdamas kulturāli atšķirīgas no eirozonas dienvidvalstīm, arī Baltijas valstis ir pakļautas tiem pašiem makroekonomiskajiem riskiem kā dienvidu dalībvalstis. No šī skatu punkta Latvijas interesēs ir kompleksa – fiskālajā solidaritātē balstīta – monetārā savienība.

Dažas idejas nepieciešamo reformu virzieniem, izejot no premisas, ka eirozonas makroekonomiskās pārvaldības ietvars, kas bija piemērots inflācijas iegrožošanai, nav piemērots deflācijas apstākļiem, kad valstu aizņemšanās un investīcijas ir kritiski svarīgas ekonomiskās lejupslīdes novēršanai. Proti:

- ECB ir nepieciešams jauns mandāts, lai tā spētu turpināt absorbēt daļu no eirozonas dalībvalstu pieaugošajiem parādiem, it īpaši ņemot vērā Vācijas Konstitucionālās tiesas 2020. gada 5. maija spriedumu;
- Vienotajai monetārajai politikai ir nepieciešama vienota fiskālā politika (proti – savienība). Deflācijas laikmetā ir svarīga cieša un regulāra mijiedarbība starp monetārajiem un fiskālajiem stimulācijas

instrumentiem. ASV, Japāna un Lielbritānija to spēj, tāpēc ekonomiskā atgūšanās pēc pandēmijas tur notiks straujāk. Lai kļūtu makroekonomiski nozīmīgs, eirozonas ikgadējam budžetam būtu jābūt vismaz 5 % apmērā no IKP, turklāt ES būtu jāatvēl lielāka fiskālā autonomija resursu ieguvē un tēriņu izvērē;

- Produktivitātes izaugsme nebūs iespējama bez strukturālām reformām ES līmenī. Ir jānotiek vienotā tirgus izveidei arī konvencionālo un digitālo pakalpojumu jomās. Būtiski ir eiropeizēt arī darba tirgu un sociālās aizsardzības jomas. Tam gan nav jānotiek harmonizācijas ceļā – plaši var tikt izmantots arī savstarpējās atzišanas princips;
- Stratēģiskākas ekonomiskās politikas veidošana, kas nozīmētu gan elastīgākas un globālajām tehnoloģiskajām norisēm piemērotākas konkurences politikas izveidošanu, gan eiro atzišanu par ģeopolitiskās ietekmes instrumentu (respektīvi, līdzīgi kā Federālo rezervju gadījumā, arī ECB būtu jāklūst jūtīgākai pret to trešo valstu problēmām, kuras lieto eiro).

2018. gadā Latvija un pārējās Baltijas valstis pēc liberāļu vadītās Nīderlandes iniciatīvas kopā ar Zviedriju, Dāniju, Somiju un Īriju publiskoja paziņojumu, kurā izklāstīja savu skatījumu par vēlamajām eirozonas reformām. Šis paziņojums, reformu centrā izvirzot nacionālā līmeņa strukturālās pārmaiņas, savukārt eirozonas līmeni – disciplīnas un monitoringa pasākumus, atspoguļoja fiskāli konservatīvu pieeju eirozonas pārvaldībai. Pēcāk šī dalībvalstu grupa ir nākusi klajā ar citiem kopīgiem paziņojumiem, tāpēc ir ieguvusi neformālu Jaunās Hanzas savienības nosaukumu (JHS).

Lai arī cik Latvijai pagodinoši nebūtu no politiskā viedokļa atrasties vienā grupā ar turīgākajām ES ziemeļvalstīm, no ekonomiskā viedokļa šī Latvijas pozicionēšanās ir divaina, atceroties pašas rūgto pieredzi 2008. gadā, kad tā bija spiesta lūgt starptautisko palīdzību pēc "Parex" bankas kraha. Latvija šo palīdzību saņēma, galvenokārt pateicoties tam, ka tā bija ES dalībvalsts, taču apmaiņā pret skarbām reformām un taupības politiku. Pirms krīzes Latvijas makroekonomiskā uzvedība bija tāda, it kā jau toreiz tā būtu eirozonas dalībniece, taču realitātē

tāda tā nebija un krīzes brīdī nevarēja saņemt eirozonas banku glābšanai paredzēto palīdzību, kas, ja būtu bijusi pieejama, iespējams, būtu novērsusi Latvijas finanšu sistēmas krahu. Tādējādi Latvija jau toreiz izbaudīja uz savas ādas, ko nozīmē nepilnīga integrācija (Ozoliņa & Šteinbuka, 2019, 106).

Turklāt, pēc principa “ja esi pateicis A, tad pasaki arī B”, būtu jāapzinās, ko šāda fiskāli konservatīva pieeja nozīmē ES vienotā tirgus nepilnību un tagad arī Covid-19 plaši un nevienlīdzīgi īstenoto valsts atbalsta pasākumu kontekstā. Protams, jautājums par to, kas ir labāk – biežas seklas krīzes vai retas dziļas krīzes – joprojām ir aktuāls. JHS libertārā pieeja – jo lielāki ir valdības (lasi – kopīgie ES) centieni novērst krīzes, jo nenovēršamākas būs sistēmiskās krīzes – nav nepareiza. Taču, lai šāda libertāra pieeja būtu taisnīga un ilgtspējīga pie ierobežotās pārdales ES budžeta ietvarā, šai JHS būtu jābūt arī skaidram skatījumam uz, piemēram, ES pakalpojumu sektora pilnīgu liberalizāciju, sadarbību tehnoloģiju attīstības jautājumos, kapitāla tirgu integrāciju un digitalizāciju. Kamēr šāda vienota skatījuma nav, Latvijas – kā perifērijas – interesēs ir solidaritātē balstīta fiskālā savienība.

Zīmīgi, ka arī pašā Nīderlandē JHZ pieeja ir izpelnījusies pamatotu kritiku par to, ka tā vietā, lai būvētu saprašanos ar ES dienviņu valstīm, tā veicina plaisas padziļināšanos (Korteweg, 2018). Patiesi, ir muļķīgi uzskatīt, ka eirozonas dienviņu valstis spēs pielāgoties ziemeļvalstu uz eksportu vērstajam politekonomiskajam modelim. Jau pieminētais britu vēsturnieks Alans Milvords atgādina, ka ES leģitimitātes pamatā ir labklājība, ko tā spēj sniegt savu dalībvalstu pilsoņiem (Milward, 2000, 2). Šādā kontekstā cieša un dziļa integrācija, kas sniedz šo labklājību, neiemieso antitēzi nāciju valsts principam. Tieši otrādi – kopīgās ES institūcijas nostiprina dalībvalstu suverenitāti, taču citādā – vairāku līmeņu formā, kurā Eiropas līmenis papildina nacionālo, vai precīzāk, aizpilda šī nacionālā līmeņa trūkumus. Komunikācijai ar sabiedrību par ES un eirozonas nākotnes reformām būtu jānotiek šādā ietvarā.

Savukārt Baltijas valstis, ciešāk integrējoties savā starpā, varētu rādīt piemēru pārējām ES dalībvalstīm. Patiesi, kopīgas padomju pagātnes,

līdzvērtīga ekonomiskās attīstības līmeņa un līdzīgas ārpolitikas un ekonomiskās politikas dēļ tām ir daudz lielākas iespējas kļūt par Eiropas integrēta reģionu. Pieaugošā ģeopolitiskā spriedze un tehnoloģiskā sāncensība liecina, ka ekonomiskās globalizācijas laikmets varētu būt jau aiz muguras. Tas paver iespējas Baltijas reģionam piesaistīt daļu Eiropas investīciju, kas citādi būtu nonākušas Ķīnā.

Tomēr, rīkojoties vienatnē, panākumu nebūs, jo iespēju mērogam tomēr ir nozīme arī reģionālā līmenī. Piemēram, ideālā gadījumā nevajadzētu būt atšķirībai starp trim Baltijas valstu tirgiem atkarībā no darbaspēka un uzņēmumu lokācijas – reģistrācijai vienā valstī vajadzētu būt pietiekamai leģitīmai darbībai visos trīs tirgos, tostarp piekļuvei bankas pakalpojumiem. Tāpat arī tirgus dalībnieku uzraudzība šīm valstīm nākotnē būtu jāveic kopīgi, nevis atsevišķi. Šāds integrētais Baltijas tirgus tad kļūs arī par nozīmīgu atspēriena punktu vietējiem uzņēmumiem ar globālām ambīcijām.

Secinājumi

Tā kā Latvijas dalība ES ir saistīta ne tik daudz ar ekonomiskajām, cik stratēģiskajām interesēm, Latvijas interesēs ir nodrošināt, lai ES būtu sekmīgāka dalībvalstu labklājības veicināšanā, jo no tā ir atkarīga plaša ES leģitimitāte nākotnē. Tas savukārt nozīmē, ka: 1) Latvijas interesēs ir tādi eirozonas reformu risinājumi, kas padarītu tās makroekonomisko pārvaldi tikpat elastīgu kā, piemēram, ASV. Ekonomiskā atjaunotne pēc pandēmijas būs atkarīga no aktīva fiskālo un monetāro instrumentu pielietojuma; 2) Latvijas skatījumam uz ES makroekonomiskās pārvaldības problemātiku vajadzētu būt plašākam un iekļaujošākam – ir nepieciešams dialogs ne tikai ar ziemeļu, bet arī dienvidu reģiona dalībvalstīm; 3) komunikācijā ar sabiedrību svarīgi izvairīties no nacionālās suverenitātes pretstatīšanas padziļinātai integrācijai. Suverenitāte var tikt uzlūkota arī kā daudzslāņains fenomens, kurā ES varas struktūras papildina nacionālā līmeņa struktūras.

Ja Latvija tomēr izvēlas turpināt atbalstīt fiskāli konservatīvu pieeju eirozonas reformām, tad būtu svarīgi ar līdzīgi domājošām dalībvalstīm virzīt detalizētāku plānu ES vienotā tirgus un konkurences noteikumu reformām, lai izskaustu pastāvošo nacionālo protekcionismu pakalpojumu sfērā, regulētajās profesijās un arī negodīgu nodokļu praksi, kādu īsteno atsevišķas dalībvalstis, piemēram, Īrija un Nīderlande. Kapitāla, enerģētikas un digitālās savienības imperatīvam tagad ir pievienojusies arī zāļu un medicīnas aprīkojuma savienība. Lai izlīdzinātu ES attīstības tempu ar ASV, strukturālās reformas ir jāīsteno gan dalībvalstīm dienvidos un ziemeļos, gan arī ES līmenī.

Globālās norises veicinās ekonomiskās darbības reģionalizāciju, un tas paver iespēju ES austrumu dalībvalstīm piesaistīt daļu no rietumvalstu investīcijām. Taču, lai Latvija šo investīciju piesaistē varētu sacensties ar Poliju, ir svarīga cieša sadarbība ar kaimiņvalstīm Lietuvu un Igauniju, veidojot Baltijas padziļināto vienoto tirgu, lai uzņēmēji un strādājošie varētu brīvi izvēlēties reģistrācijas valsti un, neskatoties uz izvēlēto reģistrācijas vietu, varētu īstenot darbību visā Baltijas reģionā.

BIBLIOGRĀFIJA

Bergsen, P., Billon-Galland, A., Kundnani, H., Ntousas, V., Raines, T. (2020, June 9). Europe After Coronavirus. Royal Institute of International Affairs.

Credit Suisse Research Institute. (2019, October). Global wealth databook 2019.

Cué, Carlos E., Bernardo De Miguel. (2020, April 20). "Spain proposes a €1.5 trillion coronavirus recovery fund financed through perpetual EU debt." El Pais. <https://english.elpais.com/politics/2020-04-20/spain-proposes-a-15-trillion-coronavirus-recovery-fund-financed-through-perpetual-eu-debt.html>

De Groot, E. (2020, January 9). Eurozone recessions: A historical perspective. Rabobank. <https://economics.rabobank.com/publications/2020/january/eurozone-recessions-a-historical-perspective/#f3f36256-ec26-4eef-a453-083ba07d3701>

Deutsch, J., & Wheaton, S. (2021, January 27). How Europe fell behind on vaccines. Politico. <https://www.politico.eu/article/europe-coronavirus-vaccine-struggle-pfizer-biontech-astrazeneca/>

Eurointelligence. (2020a, April 23). What to focus on this evening? Professional Daily Morning Newsbriefing.

Eurointelligence. (2020b, July 31). Why we have been so pessimistic, and what will need to happen to change that? Professional Daily Morning Newsbriefing.

Eurointelligence. (2020c, December 23). What to watch out for in 2021? Professional Daily Morning Newsbriefing.

Giannone, D. (2014). Suspending Democracy? The Governance of the EU's Political and Economic Crisis as a Process of Neoliberal Restructuring. *The European Union in Crisis*, 101–119. https://doi.org/10.1007/978-3-319-08774-0_6

Gros, D. (2017, February). One Market, One Money - A Mistaken Argument (post factum)? CEPS Policy Insight 2017/05. <https://www.ceps.eu/ceps-publications/one-market-one-money-mistaken-argument-post-factum/>

Hall P.A. (2016). The Euro Crisis and the Future of European Integration. In: *The Search for Europe: Contrasting Approaches*. Madrid: BBVA. 46–67.

Hooghe, L., & Marks, G. (2019). Grand theories of European integration in the twenty-first century. *Journal of European Public Policy*, 26(8), 1113–1133. <https://doi.org/10.1080/13501763.2019.1569711>

International Monetary Fund. (2019, July). External Sector Report.

Juncker, J. C. (2019, June 19). European Commission Press Corner. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/speech_19_3320

Korteweg, R. (2018, July 9). Why a new Hanseatic League will not be enough. *Clingendael Spectator*. <https://spectator.clingendael.org/en/publication/why-new-hanseatic-league-will-not-be-enough>

Mascher, N. (2020, December 3). A backstop to the Single Resolution Fund now! European Stability Mechanism. <https://www.esm.europa.eu/blog/backstop-single-resolution-fund-now>

Milward, A. (2000). *The European Rescue of the Nation State* (2nd ed., Vol. xi). Routledge.

Ozoliņa, Ž., Šteinbuka, I. (2019). Latvijas Eiropas ceļš. LU Akadēmiskais apgāds. 106–110, https://www.apgads.lu.lv/fileadmin/user_upload/lu_portal/apgads/PDF/Monografijas/LV-EU-cels-15-30-100_Steinbuka.pdf

Rogers, I. (2017, November 24). Ivan Rogers on Cameron's Brexit referendum. Politico. <https://www.politico.eu/article/ivan-rogers-david-cameron-speech-transcript-brexit-referendum/>

Rosalsky, G. (2020, April 21). Why is the Fed Sending Billions Of Dollars All Over The World? NPR Newsletter. <https://www.npr.org/sections/money/2020/04/21/839374663/why-is-the-fed-sending-billions-of-dollars-all-over-the-world?t=1612474809298>

Schimmelfennig, F. (2018). European integration (theory) in times of crisis. A comparison of the euro and Schengen crises. *Journal of European Public Policy*, 25(7), 969–989. <https://doi.org/10.1080/13501763.2017.1421252>

The Economist. (2017, May 31). EMU's paradoxes: The single currency is coming, but its economics is not all it is cracked up to be. <https://www.economist.com/special-report/1997/05/29/emus-paradoxes>

The Economist. (2019, September 12). The economic policy at the heart of Europe is creaking. <https://www.economist.com/briefing/2019/09/12/the-economic-policy-at-the-heart-of-europe-is-creaking>

The Economist. (2020, May 15). The European Union is having a bad crisis. <https://www.economist.com/leaders/2020/05/14/the-european-union-is-having-a-bad-crisis>

The Economist. (2021, January 21). The botched launch of "Cyberpunk 2077". <https://www.economist.com/europe/2021/01/16/the-botched-launch-of-cyberpunk-2077>

PIEZĪMES

- ¹ Detalizētu atskatu uz Eiropas mērogā organizētās vakcinācijas izaicinājumiem vairāk var lasīt "Politico" rakstā (Deutsch & Wheaton, 2020).
- ² Eirosklerozes jēdzienu radīja vācu ekonomists Herberts Giršs (*Herbert Giersch*). Viņaprāt 1970. gados Eiropu bija pārņēmis "sindikālisms un ģilžu sociālisms", kas kavēja ekonomiskās reformas un tehnoloģiskās inovācijas. Vairāk par to šeit <https://www.investopedia.com/terms/e/euroclerosis.asp>.
- ³ Negatīvā integrācija iemieso barjeru nojaukšanu pārrobežu ekonomiskajai sadarbībai, piemēram, kvotu, tarifu un normatīvo aizliegumu atcelšanu.

Pozitīvā integrācija savukārt attiecas uz kopīgu politiku un institūciju veidošanu – ES konkurences noteikumi, Kopīgā lauksaimniecības politika un EMS ir pozitīvās integrācijas piemēri.

- ⁴ Parādu krīzes laikā Īrijas valsts parāds palielinājās par no 24 līdz 120 %, Grieķijas – no 103 līdz 178 %, Spānijas - no 36 līdz 96 % un Portugāles – no 73 līdz 132 % pret IKP.
- ⁵ Kā atzīmē politiskie komentētāji, 2020. gada 23. aprīļa ES līderu samītā, kad tika panākta vienošanās par ES Atjaunošanas fondu, ES dalībvalstis bija ļoti tuvu tam, lai vienotos par kopīgu aizņemšanos, kā atmaksa notiktu no ES pašas resursiem. Šādu priekšlikumu bija iesniegusi Spānija un, ja to būtu atbalstījušas arī Itālija un Francija, skeptiskās Vācija un Nīderlande būtu bijušas spiestas piekāpties. Tā vietā priekšroka tika dota Vācijas risinājumam, kā pamatā ir Līguma par ES darbību 122 (2). pants un paredz vienreizēju fiskālu palīdzību krīžu smagi skartām dalībvalstīm (Cué and De Miguel, 2020 April un Eurointelligence, 2020a, April 23).
- ⁶ Jau šobrīd ir iezīmējušās dažas Breksit priekšrocības – lētāki un nereti kvalitatīvāki pārtikas produkti no trešajām valstīm, iespēja īstenot zaļāku lauksaimniecības un zivsaimniecības politiku, kā arī brīvība no ES fiskālajiem un konkurences noteikumu valgiem.
- ⁷ Vācijas Konstitucionālās tiesas 2020. gada 5. maija lēmums par ECB Valsts sektora vērtspapīru iepirkumu programmas neatbilstību ES pamatligumiem.
- ⁸ Piemēram, Covid-19 pandēmijas laikā ASV Centrālā banka piedāvāja citu valstu centrālajām bankām valūtas mijmaiņas darījumus, lai nodrošinātu tās ar dolāru likviditāti – lēmums, kas ASV ekonomiskajās interesēs bija tikai pastarpināti (Rosalsky, 2020).

Risinot
izaicinājumus
ES pilsoņu
solidaritātei

Eiropas Savienības migrācijas un patvēruma politika: migrācijas vai solidaritātes krīze?

AGNESE LĀCE

Migrācijas politika Eiropas Savienībā (ES) šodien tikai retajam neasociējas ar 2015. gadā pieredzēto ievērojamo patvēruma meklētāju skaita pieaugumu – 2015. gadā ES dalībvalstīs tika saņemti 1,3 miljoni patvēruma pieprasījumu. ES valstis laika gaitā ir uzņēmušas patvēruma meklētājus no tuvākiem un tālākiem reģioniem, ieviesušas viesstrādnieku programmas un mudinājušas attīstīt studiju mobilitātes programmas, tomēr pēdējie pieci gadi ir nesuši nozīmīgas pārmaiņas tajā, kā ES kā organizācija kopumā un katra dalībvalsts atsevišķi runā par migrāciju vai veido migrācijas un patvēruma politikas, kas atbalsojas arī citās politikas jomās un politiskajā un publiskajā diskursā. Šajā nodaļā tiks aplūkots tā sauktās “migrācijas krīzes” raksturs, attēlojot, ka šīs krīzes dzinējspēks nav vis migrācijas dinamika, bet drīzāk ES kopējās migrācijas un patvēruma politikas trūkumi, kas meklējami ES daudzlīmeņu kompetenču struktūrā un dažādajā izpratnē par valstu atbildību un solidaritāti.

Lai gan situācija patvēruma jomā 2015. gadā bija satraucoša, tā nebija neparedzama vai iepriekš nepiedzīvota. Neparedzama tā nebija tādēļ, ka jau 2011. gadā sākās iedzīvotāju bēgšana no Sīrijas uz tuvējām kaimiņvalstīm, un šo valstu uzņemšanas kapacitāte saruka ik gadu. Tas nebija arī kas iepriekš nepiedzīvots, jo 1992. gadā pēc Dienvidslāvijas

sabrukuma ES saņēma 675 000 patvēruma pieprasījumus (Eurostat, 2006), kas tolaik 12 dalībvalstu sastāvā esošajai ES bija nozīmīgs apjoms. Turklāt lielāko daļu šo patvēruma meklētāju – 438 000 – uzņēma Vācija. Jau tolaik ziņu virsrakstos parādījās aplēses, ka Dienvidslāvijas “bēgļu krīze” esot nopietnākā Eiropā kopš Otrā Pasaules kara (New York Times, 1992). Tad kāpēc 2015. gadā patvēruma meklētāju skaita pieaugums pārsteidza Eiropu nesagatavotu, radīja politiskos strupceļus un ir padarījis migrācijas politiku par “karstu kartupeli”? Šī nodaļa ir mēģinājums rast atbildi uz šo jautājumu ES un Latvijas līmenī. Tālāk atspoguļoti ES Kopējās migrācijas un patvēruma politikas attīstība, ieviestās darbības situācijas risināšanai pēc 2015. gada, kā arī Latvijas pozīcijas apskats un analīze. Diemžēl nodaļas nobeigums nav pilnīgs – situācija vēl ne tuvu nav atrisināta, tomēr tiks piedāvāti iespējamie scenāriji tālākai attīstībai.

Vispirms ir svarīgi nodalīt dažādos migrācijas veidus – likumīgā imigrācija, patvēruma un neatbilstīgā jeb nelikumīgā imigrācija – un izprast to apjomu ES. Likumīgās imigrācijas ceļi ir dažādi – nodarbinātības, studiju, ģimenes apvienošanas nolūkos ES ik gadu ierodas vairāki miljoni cilvēku. 2018. gadā ES imigrēja 2,2 miljonus trešo valstu pilsoņu, savukārt 0,9 miljoni no ES izbrauca. Trešo valstu pilsoņi sastāda 4,7 % no ES iedzīvotāju skaita, un kopumā 7,7 % visu ES iedzīvotāju ir dzimuši ārpus ES. Iekšējā mobilitāte ES tiek uzskaitīta atsevišķi. No teju 21 miljona ārvalstu pilsoņu, kuri likumīgi uzturas ES, tikai 9 % ir starptautiskās aizsardzības saņēmēji. 2019. gadā patvērumu kādā ES dalībvalstī pieprasīja apmēram 700 tūkstoši cilvēku, tomēr mazāk par 40 % šo pieteikumu tiek apstiprināti. Bēgļi sastāda 0,6 % ES iedzīvotāju skaita, un ES dzīvo apmēram 10 % visu pasaules bēgļu. Neatbilstīgā jeb nelikumīgā robežšķērsošana pēdējos gados sarūk, 2019. gadā konstatēti apmēram 140 tūkstoši nelikumīgas šķērsošanas gadījumu (European Commission, 2020b; International Organization for Migration, 2019). Redzams, ka šis skaits ir ievērojami mazāks nekā likumīgā imigrācija un patvēruma pieprasījumi. Tomēr, neskatoties uz salīdzinoši mazāko patvēruma meklētāju un neatbilstīgo migrantu skaitu, tieši šīs divas migrantu grupas ir bijušas centrālās ES un arī Latvijas migrācijas politikas diskusijās.

Tieši diskusijas par patvēruma politiku un Eiropas nosargāšanu pret neatbilstīgiem migrantiem caurvij valstu pozīcijas sarunās par jauno ES Migrācijas un patvēruma deklarāciju, kas tika prezentēta 2020. gada 30. septembrī. Tāpat šie jautājumi caurvij sarunas par ES pamatvērtībām un savienības turpmāko funkcionēšanu. Migrācijas jautājumi viennozīmīgi ir devuši savu artavu galēji labējo un populistu partijām un kustībām, un to loma referendumā par Breksitu ir acīmredzama. Šis vēsturiski vienmēr klātesošais process ir radījis jautājumus par to, kas ir ES identitāte un nākotne.

Eiropas Savienības Kopējā migrācijas un patvēruma politika: attīstība un šodiena

Migrācijas dinamika Eiropas Savienībā

Eiropa līdz pat Otrajam Pasaules karam drīzāk bija raksturojama kā izcelsmes reģions, no kura cilvēki biežāk devās prom, lai apmestos citviet gan kolonizācijas, gan iekarojumu rezultātā. Taču dekolonizācijas un pēckara ekonomiskās izaugsmes rezultātā Eiropa kļuva par vienu no nozīmīgākajiem migrācijas mērķa reģioniem, un tāds tas ir arī šobrīd. Pēc Otrā Pasaules kara beigām līdz pat 1970. gadiem ES ekonomiskā izaugsme lielā mērā balstījās uz migrantu darbaspēku, kuru Rietumeiropas valstis piesaistīja ar īpašu rekrutēšanas programmu palīdzību. Šis programmas tika balstītas uz izpratni, ka šai imigrācijai būs pagaidu raksturs, ka imigrantiem būs ievērojami mazāk tiesību nekā vietējiem un ka tie ieradīsies vieni paši ar ierobežotām ģimenes apvienošanas iespējām. Taču, lai gan šāds scenārijs bija iespējams īstermiņā, arvien biežāk valstis sāka redzēt kopienu nostiprināšanos, ilgstošāku uzturēšanos un ģimeņu apvienošanos (de Haas et al, 2020, 125). Jāsaka, ka sākotnējā paļaušanās uz īstermiņa uzturēšanās iespējamību ir radījusi izaicinājumus veiksmīgas integrācijas

politikas ieviešanai dažās no Rietumeiropas valstīm, jo integrācijas atbalsts netika uzsākts pat pārdesmit gadus pēc imigrācijas programmu uzsākšanas (Lāce, 2018). Pēc 1973. gada naftas krīzes Rietumeiropas valstu tirgus piedzīvoja stagnāciju, un imigrāciju šajā laikā raksturoja ģimeņu apvienošanās un viesstrādnieku programmu apstāšanās, kas veicināja imigrantu kopienu nostiprināšanos, jo cirkulāras migrācijas iespējas kļuva ierobežotas. Turklāt ekonomikas transformācijas rezultātā imigranti arvien biežāk tika nodarbināti nestabilos, nedrošos amatos (de Haas et al, 2020, 230).

Aukstā kara beigas nesa līdzīgu pieaugošu patvēruma meklētāju kustību, PSRS sabrukums – papildu izcelsmes valstis darbaspēka kustībai, savukārt Eiropas Savienības institucionalizēšanās paver ceļu starpvaldību risinājumiem migrācijas un cilvēku kustības kontrolei. Māstrihtas līgums liek pamatus ciešākai sadarbībai tieslietu un iekšpolitikas jautājumos. 1995. gadā spēkā stājies Šengenas līgums ir uzskatāms par katalizatoru brīvai cilvēku kustībai ES iekšienē, tomēr ES iekšējā migrācija līdz šim brīdim nav spējusi aizstāt trešo valstu darbaspēku. Savukārt 1999. gadā Amsterdamas līgumā pirmo reizi noteikta ES kompetence migrācijas jomā, un pēc Tamperes konferences uzsākts darbs pie ES Kopējās patvēruma politikas izveides (European Parliament, 1999).

Taču 1990. gadus raksturo arī pieaugoša migrācijas politizācija, kad imigranti arvien biežāk attēloti kā labklājības sistēmu slogs un kad imigrācijas un patvēruma politikas kļuva arvien striktākas, vienlaikus valstīm turpinot cīņu par globālajiem talantiem un attīstot likumīgās migrācijas ceļus kvalificētiem speciālistiem un zinātnieku mobilitātei (de Haas et al, 2020, 435). Iespējami neplānots rezultāts arvien striktākiem imigrācijas rezultātiem ir tā sauktais imigrācijas politikas paradokss, proti, jo grūtāk ir šķērsot robežu, jo retāk imigranti izvēlas īslaicīgas uzturēšanās un nodarbinātības iespējas, drīzāk nolemjot par labu pastāvīgai dzīvei jaunajā mītnes valstī (Massey, 2007, 309). Tieši šajā laikā arī politiskajā un sabiedriskajā diskursā biežāk parādās vārdu salikums “migrācijas krīze”.

Pēdējos piecpadsmit gadus ES kā uzņemoša reģiona loma nostiprinās, un starptautiskās migrācijas loma ES darba tirgus un zinātnes attīstībā ir nenoliedzama. Lai gan pēc 2008./2009. gada finanšu krīzes ārvalstu darbaspēks piedzīvoja vēl lielāku nodarbinātības kritumu nekā pamatiedzīvotāji, īpaši Dienvideiropas valstīs, savukārt Centrālās un Austrumeiropas valstīs piedzīvoja apjomīgu emigrāciju (de Haas et al, 2020, 440), 2020. gada Covid-19 pandēmija atklāja, cik lielā mērā ikdienai būtisku pakalpojumu nodrošināšana ir atkarīga no migrantu darbaspēka. Šajā laika posmā ir izstrādāti un papildināti vairāki migrācijas un patvēruma politikas ietvardokumenti, piemēram, Globālā pieeja migrācijai un mobilitātei (pirmā versija 2005. gadā, papildināta 2011. gadā), Patvēruma politikas plāns (2008. gadā), Eiropas migrācijas dienaskārtība (2015. gadā) un jaunā Migrācijas un patvēruma deklarācija (2020. gadā). Tomēr krīzes diskurss rada politisko saspīlējumu, kas guvis izpausmi maigos politiskos mēģinājumos atrast vienotu ES pieeju migrācijas un patvēruma politikai no Eiropas Komisijas puses un diezgan labi finansētos centienos spēcināt ES robežapsardzību.

Eiropas Savienības patvēruma politika: no Dublinas līdz Tamperei, no Tamperes līdz Dublinai, no Dublinas līdz ...?

Ja par likumīgās migrācijas regulējumu dalībvalstīm izdevies vienoties samērā vienkārši, un atsevišķas programmas, kā ES Zilā kartē kvalificētiem imigrantiem, ir tikušas pārņemtas nacionālajos tiesību aktos, lai paaugstinātu valstu konkurētspēju cīņā par globālajiem talantiem, tad patvēruma jautājumi un to koordinācija ir bijuši mazāk iepriecinoši dienaskārtības punkti. Protams, ES valstīs ir vienojušās par cilvēktiesību principiem, uz kuriem patvēruma politika ir balstīta – tā ir 1951. gada Ženēvas konvencija par bēgļa statusu un *non-refoulement* jeb neizraidīšanas princips. Uz šo principu pamata laikā no 1999. līdz 2005. gadam tika noteikti *minimālie* standarti patvēruma procedūrai un starptautiskās aizsardzības personu uzņemšanai:

Eurodac regula, Pagaidu aizsardzības direktīva, Patvēruma meklētāju uzņemšanas direktīva, Dublinas regula, kas aizstāj 1990. gada Dublinas konvenciju, Kvalifikācijas direktīva un Patvēruma procedūru direktīva.

1990. gada Dublinas konvencija jau noteica, kura ES dalībvalsts ir atbildīga par patvēruma pieteikuma izskatīšanu, un iedibināja principu, ka atbildība ir vai nu tās valsts kompetence, kura patvēruma meklētājam ir izsniegusi vīzu vai uzturēšanās atļauju, vai tā, pār kuras robežu persona ierodas ES, ja cita pamata uzturēties ES personai nav un robeža tikusi šķērsota nelikumīgi (European Union, 1990). 1999. gada Tamperes programmā tieši atbildību sadale joprojām tika identificēta kā viens no nozīmīgiem izaicinājumiem, un 2003. gadā Dublinas konvenciju aizstāja Dublinas regula (European Council, 2003), kas vēl precīzāk noteica kritēriju hierarhiju, kā noteikt, kurai dalībvalstij piekrit patvēruma pieteikuma izskatīšana. Taču jāuzsver, ka jebkura dalībvalsts, kura saņem patvēruma pieprasījumu, ir atbildīga par šo apstākļu izvērtēšanu jebkurā gadījumā.

Šī sistēma jau izgaismo divus ES patvēruma politikas problemātiskos elementus. Pirmkārt, un tas ir aktuāli arī šobrīd, 2021. gadā, patvēruma meklētājam ir jānokļūst ES teritorijā, lai vispār varētu pieteikties patvērumam. Tikai retā ES dalībvalsts (Zviedrija, Vācija, iepriekš arī Lielbritānija) ir ieviesusi pārmitināšanas (*resettlement*) programmas, kad pieteikumi ar starptautisko organizāciju palīdzību tiek izskatīti izcelsmes vai tranzītvalstī. Salīdzinājumam, Kanādā un ilgstoši arī ASV tieši pārmitināšanas programmas ir bijis centrālais patvēruma organizētājspēks. Tas nozīmē, ka liela daļa patvēruma meklētāju ES robežu šķērso nelikumīgi, un līdz ar to viegli iekļaujas diskursā par nepieciešamību stiprināt robežas. Taču tikai stiprinot robežas un neizstrādājot papildu likumīgus veidus, kā pieprasīt patvērumu šeit, vienlaikus tiek mudināta alternatīvu, nelikumīgu cilvēku pārvietošanas ceļu attīstība. Turklāt, ja tomēr ES nonāk personas, kurām patvēruma nepienākas, pieteikumu salīdzinoši ilgā izskatīšana vēlāk sarežģī viņu atpakaļsūtīšanu, un šīs personas nereti nonāk neformālajā ekonomikā.

Otrkārt, tās dalībvalstis, kuras atrodas uz ES ārējās robežas, viennozīmīgi būs pakļautas lielākam spiedienam pieaugošas patvēruma meklētāju kustības gadījumā. Tas tika atzīts jau 2013. gada Dublinas regulas labojumā (European Union, 2013). Šajā dokumentā akcentēta nepieciešamība izstrādāt agras apziņošanas un valstu gatavības uzraudzības sistēmu, kurā atslēgas loma būtu Eiropas Patvēruma atbalsta birojam (EASO), kā arī nepieciešamība stiprināt sadarbību, savstarpējo uzticēšanos un *solidaritāti* starp dalībvalstīm, lai vienas dalībvalsts patvēruma sistēmas kapacitātes samazināšanās vai sabrukums neapdraudētu ES Kopējo patvēruma sistēmu. Šie labojumi izstrādāti laikā, kad Sīrijā jau notiek bruņots konflikts un kad Turcijā jau ieradies vismaz miljons patvēruma meklētāju no Sīrijas un citām reģiona valstīm. Varētu domāt, ka sistēma bija sakārtota, bet kādēļ radās 2015. gada “migrācija krīze”?

Dublinas regulas izgāšanos var skaidrot ar vairākiem patvēruma sistēmas un patvēruma politikas elementiem (Schweitzer et al, 2018; Wagner et al, 2018; Fine, 2019; Beirens, 2018; Hatton, 2020). Viens no tiem ir valstu dažādā sagatavotība – administratīvā, finansiālā, materiālā – patvēruma meklētāju uzņemšanā, viņu pieteikumu izskatīšanā un vēlāk arī integrācijā un atbalsta nodrošināšanā. Tā vietā, lai ņemtu vērā valstu patvēruma sistēmu veiktspēju, makroekonomisko un darba tirgus situāciju, esošās migrantu kopienas vai pašu patvēruma meklētāju preferences, tieši ģeogrāfiskais novietojums netīši kļūst par vienīgo un svarīgāko kritēriju. Jau 2011. gadā tika apturēta patvēruma meklētāju nosūtīšana uz Grieķiju, jo tur bija konstatētas sistēmiskas nepilnības patvēruma procedūrā, savukārt 2015. gadā Grieķijas kapacitāte bija tik vāja, ka ilgstoši pat nebija oficiālu datu par patieso ieradušos patvēruma meklētāju skaitu (Collett & Le Coz, 2018). Tomēr nedz tika stiprinātas nacionālās patvēruma sistēmas, nedz veidots jauns risinājums ES līmenī. Tādēļ vēl arvien ir pārpildītas bēgļu nometnes Grieķijas salās un patvēruma pieteikumu izskatīšana notiek dažādos tempos, dažbrīd sasniedzot pat divus gadus. Šāda patvēruma procesa norise rada šaubas sabiedrībā ne tikai par sistēmas efektivitāti, bet arī par tās taisnīgumu.

Otrs ir neesošā solidaritāte un vainas un nastas novelšana gan uz citām dalībvalstīm, gan ES kaimiņvalstīm. Sadarbība ar kaimiņvalstīm migrācijas kontrolēšanai uzsākta 21. gadsimta pirmās desmitgades vidū, un tās tiešais mērķis ir novērst migrantu nokļūšanu ES teritorijā, taču nereti šo valstu, piemēram, Lībijas un Turcijas, uzticamība kā partneriem ir nestabila un neuzticama. Turklāt migrantu situācija šajās valstīs ir šķietami mazsvarīgs faktors. Citu dalībvalstu vainošana gan par to administratīvo lēnumu vai mazspēju Grieķijas un Itālijas gadījumā, gan pārlikto atvērtību Vācijas gadījumā, ļauj pārējām valstīm iesaistīties situācijas risināšanā minimāli vai, tieši otrādi, pastiprināt šā jautājuma politizāciju un polarizāciju.

Tātad, trešā neveiksmju sastāvdaļa ir polarizējošais politiskais un mediju diskurss un negatīvi noskaņotas sabiedrības daļas pieaugums. Tas skar jau iepriekš apspriesto visu migrantu kategoriju salikšanu vienā, nenodalot tos migrācijas veidus, kuri ir problemātiski – neatbilstīgie migranti ir ievērojami mazākā visu migrantu daļa – apmēram 6 %, kuri ierodas ES. Tāpat daudzi ES dalībvalstu iedzīvotāji pārvērtē to, cik patiesībā starptautisko migrantu atrodas viņu valstī. Šo sabiedrības attieksmi cita starpā veido arī mediju, kā arī pašas ES diskurss. Kartēs, kurās attēlota migrantu kustība, un attēlos no Vidusjūras tiek radīts iespaids, ka Eiropas virzienā dodas neizmērojami bari (Vermeulen et al, 2020). Eiropas Komisija izdod informatīvu materiālu ar virsrakstu “ES un migrācijas krīze” (European Commission, 2017). Tiek izmantoti nepareizi termini, piemēram, ekonomiskie bēgļi. Visbeidzot, dažu politiķu veidotais diskurss, ņemot vērā sabiedrībā pastāvošo noskaņojumu un apdraudējuma sajūtu, akcentē nevis migrācijas pārvaldīšanu, sadarbību un humanitāru situācijas atrisināšanu, bet vēl vairāk uzsver šo procesu drošības pastiprināšanu un aicina uz drastiskiem situācijas risinājumiem un robežu nocietināšanu. Šādā atmosfērā ieviest Dublīnas regulā paredzēto solidaritātes un savstarpējā atbalsta mehānismu ir īpaši sarežģīti, un tieši tas tika spilgti izgaismots 2015. gadā un joprojām iekrāso ES centienus rast vienotu pieeju kopējai migrācijas un patvēruma politikai.

Iespējamie risinājumi turpmāku “migrācijas krīžu” novēršanai

Pēc 2015. gada situācijas patvēruma jomā ES ieviesa trīs būtiskus rīkus ar mērķi mazināt spiedienu uz ES robežām un atvieglot Grieķijā un Itālijā radušos sastrēgumu: 1) ES pārceļošanas shēmu, kas paredzēja 160 tūkstošu patvēruma meklētāju pārceļošanu uz citām ES dalībvalstīm, taču divu gadu programmas darbošanās laikā notika tikai piektā daļa plānoto pārceļošanu; 2) ES pārmitināšanas shēmu, kas paredzēja 20 tūkstošu patvēruma meklētāju pārmitināšanu no Ziemeļāfrikas un Tuvo Austrumu valstīm, ar kura izpildi veicās krietni labāk – divos gados tika pārmitināti 80 % no cerētā apjoma; 3) ES–Turcijas vienošanās, kas paredzēja sadarbību migrantu atpakaļnosūtīšanai, finansiālu atbalstu Turcijā esošajiem starptautiskās aizsardzības saņēmējiem un ES un Turcijas sarunu revitalizāciju vīzu liberalizācijas, muitas savienības un pat iestāšanās jautājumos. Tomēr Turciju nebūt nevar uzskatīt par stabilu un uzticamu partneri, ko varēja novērot, kad 2020. gada februārī tā burtiski atvēra vārtus migrantu kustībai pāri Turcijas un Grieķijas sauszemes robežai (*AP News*, 2020). Tāpat neskaitāmas cilvēktiesību organizācijas ziņoja par nopietniem pārkāpumiem pret starptautiskās aizsardzības saņēmējiem vai aizturētajiem migrantiem Turcijā. Taču, pat nevērtējot veiksmes vai neveiksmes, visi šie bija *ad hoc* risinājumi, kuru formulējums un faktiskā ieviešana notika ar daudzu valstu nepatiku.

Ja ES vēlas saglabāt savu kā tiesiskuma un cilvēktiesību čempiones tēlu, būs jāatrod ilgtspējīgi un sistēmiski risinājumi, kuriem šobrīd vērojamas tikai miglainas aprises. 2018. gada decembrī 152 valstis parakstīja ANO Globālo deklarāciju par drošu, sakārtotu un likumīgu migrāciju, kurā definēti 23 principi likumīgu migrācijas ceļu pilnveidei un attīstībai, balstoties uz valstu suverenitāti, atbildības dalīšanu un pretdiskriminācijas un cilvēktiesību principiem. Lai gan ES piedalījās šīs deklarācijas izstrādē, deviņas dalībvalstis atturējās tai pievienoties vai balsoja pret deklarācijas pieņemšanu, tajā skaitā Latvija, Igaunija, Višegradas valstis un Austrija. Līdz ar to var paredzēt, ka deklarācijā

iekļautie risinājumi sastapsies ar nozīmīgu pretestību, un šāds starptautisks un rekomendējoša rakstura dokuments pašreizējā politiskajā situācijā nekalpos par pamatu sistēmiskam risinājumam ES līmenī.

Atsevišķas dalībvalstis – kopā četrpadsmit – ir piekritušas solidaritātes mehānisma īstenošanai migrantu pārceļšanai ES ietvaros pēc Francijas un Vācijas ierosinājuma (Fine, 2019). No vienas puses šāda “labvēlīgo valstu koalīcijas” iniciatīva noteikti palīdzētu mazināt slogu robežvalstīs, taču no otras – tas rada turpmāku noslāņošanos un bloku veidošanu ES, kas apdraud savienības vienotību un vērtību telpu ilgtermiņā. Šāds risinājums, lai gan apsveicams, nevar tikt skatīts kā ilgtspējīgs un sistēmisks risinājums ES līmenī; tieši otrādi – tas var pastiprināt vainas un nastas novelšanas tendences, kas tika pieredzētas jau 2015. un 2016. gadā.

Ir tikuši piedāvāti vairāki varianti, kā uzlabot Dublinas regulu. Viens no tiem paredzēja paturēt pirmās ierašanās valsts principu, bet to papildināt ar katrai valstij noteiktu maksimālo kapacitāti jeb *taisnīgu* patvēruma pieprasījumu skaitu, kuru sasniedzot, tiktu iedarbināts pārmitināšanas mehānisms. Cits variants paredzēja atteikties no ģeogrāfiskajā novietojumā balstītā principa, tā vietā izstrādājot automatisku, obligātu sadales sistēmu. Abos šajos scenārijos būtu nepieciešama visu dalībvalstu piekrišana pārceļšanas vai sadales principiem, vienota izpratne par atbildības dališanu un solidaritāti, taču īpaši patvēruma jomā solidaritāte tiek instrumentalizēta, proti, tā ir kas tāds, ko piesauc pēc vajadzības “migrācijas krīzes” situācijās, nevis plānojot stratēģiski ilgtermiņā (Wagner et al, 2018). Dalībvalstis nav spējušas vienoties par visām pieņemamu Dublinas regulas atjauninājumu redakciju.

Jaunā ES Migrācijas un patvēruma deklarācija, lai gan akcentē papildu likumīgas migrācijas ceļu attīstību, lielu vērību pievērš tieši solidaritātes izpratnei un iespējamām izpausmēm. Efektīva solidaritāte ir šīs jaunās deklarācijas mērķis, kas paredz, ka katra valsts iesaistās taisnīgā apmērā atbilstoši IKP un iedzīvotāju skaitam, izvēloties, vai uzņemt patvēruma meklētājus, vai palīdzēt ar neatbilstīgo migrantu atgriešanu tranzīta vai izcelsmes valstī, vai arī citādi, piemēram, ar

finanšu, administratīviem vai cilvēkresursiem dodoties palīgā tai dalībvalstij, kura piedzīvo nesamērīgi lielu imigrācijas apjomu. Solidaritātes mehānisms ir reizē obligāts un elastīgs (European Commission, 2020). Tomēr arī jaunā ES Migrācijas un patvēruma deklarācija ir tikusi kritizēta par ilgtermiņa stratēģijas trūkumu un joprojām neskaidro solidaritātes mehānisma pielietojumu. Turklāt šī deklarācija nav tikusi adresēta ES Padomei. Tā vietā ir izstrādāta likumprojektu pakotne, kas būtu jāapstiprina 2021. gada laikā (De Bruyker, 2020). Ņemot vērā dalībvalstu atšķirīgo nostāju solidaritātes jautājumos, šī šķiet tikai kā politiskās krīzes atkārtota atlikšana, jo, no vienas puses, paredzētās sistēmas elastība ļautu ikvienam valstu blokam atrast sev tīkamāko pieeju, bet no otras – tā vispār neveicina vienotu izpratni par ilgtermiņa ES kopējās migrācijas un patvēruma politikas mērķiem. Noraidošākām valstīm, kā Višegradas bloks un Latvija, būtu iespēja patverties solidaritātes aizsegā, kamēr finansējums gan robežsardzei, gan EASO, gan valstu nacionālajām patvēruma sistēmām no Patvēruma un migrācijas fonda ir neskaidrs, un ES uzņemšanas kapacitāte netiek stiprināta.

Tomēr visbūtiskākais jaunās deklarācijas trūkums varētu tikt aprakstīts kā ielāpu likšana jauna ietērpā iegādes vietā, proti, mēģinājumi atrast jaunu solidaritātes interpretāciju tā vietā, lai attīstītu likumīgās migrācijas ceļus un tā novērstu situācijas, kad vienai vai dažām dalībvalstīm ar ES ārējo robežu būtu jābažijas par sastrēgumiem, kuru risināšanai neizbēgami būs nepieciešams citu dalībvalstu atbalsts. ES ir valstu apvienība, kuras vērtību telpu raksturo cilvēktiesību aizsardzība, taču bez pārmitināšanas programmu attīstīšanas tiek saglabāta situācija, kurā patvēruma meklētājiem jāmeklē ne vienmēr likumīgi veidi nokļūšanai ES teritorijā. Jāatgādina, ka lielākā daļa – 80 % patvēruma meklētāju pasaulē – atrodas izcelsmes reģionos, visbiežāk kaimiņvalstīs, un ES sasniedz mazākā daļa. Arī Baltkrievijas pilsoņiem, kuri bēg no represijām savā valstī, robežu var nākties šķērsot nelikumīgā ceļā. Var iebilst, ka jaunajā deklarācijā ir norāde uz jaunu likumīgās migrācijas ceļu un ES līmeņa pārmitināšanas programmatiskā ietvara attīstību, taču tam ir ieteikuma raksturs – valstis varēs pārmitināšanas programmās piedalīties brīvprātīgi. Tas daudz neatšķiras

no Francijas un Vācijas piedāvājuma un, visdrīzāk, turpinās sadalīt ES reģionos un blokos, mazinot vienotu izpratni par patvēruma politikas mērķiem un attālinot savstarpējo vienošanos par pamatvērtībām un Eiropas dzīvesveidu.

Starptautiskās organizācijas un migrācijas politikas pētnieki turpina norādīt uz pārmitināšanas sistēmas nepieciešamību ES līmenī. ANO Bēgļu aģentūrai un Starptautiskajai migrācijas organizācijai ir ilgstoša pieredze, palīdzot organizēt pārmitināšanas programmas Kanādai, ASV, Austrālijai un citām valstīm. Migrācijas politikas institūts izstrādājis konkrētus, praktiskus ieteikumus visaptverošas sistēmas izveidei (Fratzke & Kainz, 2020, 1). Jāatzīmē, ka pārmitināšanas programmas ir pietiekami elastīgas. Ierasti valstis nosaka prioritāros reģionus, no kuriem vēlas uzņemt patvēruma meklētājus ar pārmitināšanas programmas palīdzību, kā arī vienmēr ir iespējas šādas programmas uz laiku apstādināt, ja tomēr spontāno robežšķērsotāju skaits pieaug un valsts kapacitāti nepieciešams novirzīt šo personu pieteikumu izskatīšanai. Tomēr bez šādu programmu ieviešanas jebkāda veida paredzamību patvēruma sistēmā ieviest ir faktiski neiespējami, kas ietekmē tostarp finansējuma un agrīno integrācijas aktivitāšu plānošanu un arī kvalitāti.

ES migrācijas un patvēruma politika: ietekme uz Latviju

Latvijas Patvēruma likums tika pieņemts 1998. gadā, turklāt tas bija viens no priekšnoteikumiem, lai pievienotos kārotajām starptautiskajām organizācijām, tajā skaitā Eiropas Savienībai. Ar laiku likums ir atjaunināts atbilstoši ES noteiktajiem minimālajiem uzņemšanas standartiem. Taču gan Latvijas imigrācijas, gan patvēruma politika lielāko daļu laika pēc neatkarības atgūšanas bija otrajā plānā, reti nonākot publiskā dienaskārtībā. Tas lielākoties skaidrojams ar to, ka Latvija joprojām ir migrantu izcelsmes valsts un emigrācija joprojām

pārsniedz imigrācijas apjomu. Varbūt pēc 2009. gada krīzes ieviestā investoru vīzu programma piesaistīja sabiedrības uzmanību, un tās rezultātā arī pieauga izsniegto termiņuzturēšanās atļauju skaits, tomēr imigrācija vai bēgļi nebija to problēmu klāstā, kuras Latvijas iedzīvotāji saskatīja kā būtiskas līdz pat 2015. gada situācijai patvēruma jomā. Arī patvēruma pieteikumu skaits un izsniegto starptautiskās aizsardzības statusu skaits līdz tam bija niecīgs – vidēji gadā starptautisko aizsardzību Latvijā saņēma 20 cilvēku (Pilsonības un migrācijas lietu pārvalde, 2020). Turpretī šobrīd imigrācija Latvijas iedzīvotāju izpratnē ir nozīmīgākais izaicinājums, ar ko saskaras ES (European Commission, 2019).

Vienlaikus jāatzīmē, ka starptautiskos novērtējumos par imigrācijas un migrantu integrācijas politiku Latvija ilgstoši atradusies topa lejasdaļā, un pieeja tikusi raksturota kā noslēgta un nelabvēlīga (piemēram var skatīt www.mipex.eu). Imigrācijas politikas koncepcija, lai gan tikusi pieņemta, joprojām nav pilnībā iestrādāta Imigrācijas likumā – tā jaunā versija saskaņošanā pavadījusi faktiski visu 2020. gadu. Ir tikuši ieviesti atsevišķi atvieglojumi augsti kvalificētu imigrantu piesaistei, kā arī īpaša jaunuzņēmumu vīza, taču šie rīki nav izpelnījušies gaidīto popularitāti. Esošais regulējums joprojām neapmierina darba devējus un ārvalstu investorus, kuri saskaras ar darbaspēka trūkumu. Latvija noteikti iegūtu no visaptverošākas pieejas likumīgai imigrācijai, ko piedāvā jaunā ES Migrācijas un patvēruma deklarācija, tomēr šis migrācijas veids nav bijis tik populārs dienaskārtības jautājums kā patvērumš.

Neskatoties uz niecīgo pieredzi patvēruma meklētāju uzņemšanā, uzsākoties sarunām par ES kopīgo rīcību 2015. gadā, gan politisko vidi, gan sabiedrību pāršalca nozīmīgs pretestības vilnis. Latvija izlēma pievienoties ES pārceļšanas programmai tikai pēc saspringtām politiskajām diskusijām (Austers, 2017, 112), un lielākā daļa sabiedrības joprojām ir negatīvi noskaņota pret bēgļu uzņemšanu. Latvija piekrita uzņemt 531 patvēruma meklētāju, un, kolīdz solījums bija izpildīts 80 % apmērā, pārceļšanas process tika pārtraukts, un līdz ar to arī centieni īstenot lielu daļu uzsākto aktivitāšu starptautiskās

aizsardzības personu sociālekonomiskās iekļaušanās veicināšanai. Piešķirto starptautiskās aizsardzības statusu skaits ievērojami saruka (Pilsonības un migrācijas lietu pārvalde, 2020).

Iekšlietu ministrijas izstrādātās pozīcijas sarunām ES, kā arī Ārpolitikas ziņojumi turpina uzsvērt drošības apsvērumus, robežapsardzības stiprināšanas nozīmi un elastīgu solidaritātes izpratni. Ikgadējā Ārpolitikas ziņojumā pēc jau uzsāktajām diskusijām par jauno ES Migrācijas un patvēruma deklarāciju norādīts: “Latvija turpina atbalstīt visaptverošu pieeju migrācijai ar uzsvaru uz Eiropas Savienības ārējo robežu efektīvu pārvaldi, cīņu pret cilvēku kontrabandistiem un pastiprinātu sadarbību ar trešajām valstīm. Latvija ir pierādījusi, ka tā var sniegt atbalstu un iesaistīties solidaritātes pasākumos, vienlaikus skaidri uzsverot, ka patvēruma meklētāju pārdalei jābalstās uz brīvprātības principu” (Ārlietu ministrija, 2020). Lai gan 57 % Latvijas iedzīvotāju atbalsta kopējas migrācijas politikas izstrādi ES līmenī (European Commission, 2020c), nav iztirzāts, kāds ir tās vēlamais veidols iedzīvotāju acīs, taču sabiedrības noskaņojums par patvēruma meklētāju uzņemšanu nav radījis lielu vilņošanos par Latvijas izvēlēto virzienu.

Latvija ir iesaistījusies solidaritātes pasākumos, nosūtot darbiniekus misijās vai sniedzot atbalstu ar materiāliem resursiem, taču vienlaikus izmantotā retorika un publiskā rīcība drīzāk ir nostiprinājusi Latviju kā Austrumeiropas bloka valsti un ielikusi vienā kategorijā ar Višegradas četrinieku. Par to liecina ne tikai brīvprātības principa uzsvēršana patvēruma meklētāju pārdalē, kas lielākoties ir nozīmējusi neuzņemt nevienu šādu shēmu ietvaros, bet arī ANO Globālās deklarācijas par drošu, sakārtotu un likumīgu migrāciju neatbalstīšana un izvēlēšanās nepievienoties Francijas un Vācijas iniciatīvai par pārmitināšanas sistēmas izveidi (Lietuva, piemēram, ir izteikusi gatavību pievienoties, ja būs tāda nepieciešamība). Tāpat arī liels otrreizējās pārvietošanās apmērs, kad starptautiskās aizsardzības personas pamet Latviju pēc statusa saņemšanas nepietiekamā atbalsta dēļ, norāda uz vājo patvēruma sistēmu, kā pilnveidošana ir palikusi pusceļā pēc ES pārcelšanas programmas noslēgšanās. Šāda

kategorizācija ietekmē Latvijas starptautisko tēlu un var sekmēt ne tikai to, lai patvēruma meklētāji nenoteiktu Latviju par savu mērķa valsti, bet arī lai kvalificēti speciālisti un investori to neizvēlētos. Šobrīd to jau iespējams novērtēt Baltkrievijas uzņēmēju gadījumā.

Latvijai pietiktu kapacitātes uzņemt patvēruma meklētājus, jo pēdējo gadu laikā ir uzlabota uzņemšanas un izmitināšanas infrastruktūra, kā arī uzkrāta zināma pieredze integrācijas atbalstam, turklāt tas viss paveikts ar ES fondu palīdzību. Taču ir veikta politiska izvēle pieslēties to valstu blokam, kuri ikvienu centienu institucionalizēt ES kopējo patvēruma politiku saskata kā iejaukšanos valstu suverenitātē, nevis kā ES aizstāvēto cilvēktiesību principu iemiestošanu un savas privilīģētās pozīcijas izmantošanu, ieviešot humanitāra atbalsta programmas. Cīņa par stingrākām robežām un pret cilvēku kontrabandu neizslēdz arī atbalstu tiem, kuri dažādu iemeslu dēļ tiek vajāti savās izcelsmes valstīs. Ir neskaidrs, kuras ES vērtības un eiropēiskās identitātes daļas ir svarīgas Latvijas sabiedrībā un kā tās tiek iemiestotas noteiktu politiku formulējumā. Pašreizējais regulējums saka, ka tie ir *minimālie standarti*.

Secinājumi

2015. gads Eiropas Savienībai atnesa nozīmīgus pārbaudījumus nevis tās tehniskajai kapacitātei, bet gan vērtību sistēmai un spējai sadarboties. Lai gan nav iespējams paredzēt apmērus, ir prognozējams, ka cilvēki turpinās bēgt no vajāšanas un meklēs patvērumu, ka no vāji pārvalditām valstīm klimata mudināta migrācija kļūs par arvien biežāku parādību un ka cilvēki joprojām vēlēšies uzlabot savu ekonomisko situāciju, meklējot nodarbinātību citviet. Patvēruma meklētāji ir tie, kuri piedzīvo krīzes, pārraujot savas dzīves un ilgstoši uzturoties nometnēs, un kuru sadzīvi raksturo antisanitāri apstākļi, kas vēl jo vairāk saasinājušies Covid-19 pandēmijas laikā. Taču ES šobrīd joprojām nav gatava nedz institucionāli, nedz politiski, nedz vērtību ziņā

mainīt šo cilvēku situāciju, tā vietā veltot laiku diskusijām par solidaritātes termina tvērumu vai stiprinot *Frontex*, kas nu pakļauts izvērtējumam par tā rīcības ētiskumu (EU Observer, 2021).

Kāda procesa vai situācijas saukšana par krīzi palīdz to ielikt vēlamās rīcībpolitikas rāmjos un uzrunāt vēlamos risinājumus kā nepieciešamus. 2015. gada migrācijas situācijas Eiropā nodēvēšana par krīzi ļāva skatīt dažādus notikumus un pagrieziena punktus ES Kopējās migrācijas un patvēruma politikas pieredzē kā krīzes epizodes un leģitimizēja pat gana radikālus risinājumus situācijas risināšanai, īpaši robežapsardzības stiprināšanu vai ES–Turcijas līgumu par cilvēku atpakaļsūtīšanu, kā migrācijas pārvaldības rīkus (Cantat, 2020). Krīzes diskurss pašas ES vārdiem gan politiskajā, gan politiskajā komunikācijā jeb krīzes marķēšana nav jauna parādība ES migrācijas politikā. Taču pēdējos divdesmit gados vienmēr ir bijusi skaidra tendence dalībvalstīm atteikties nodot vairāk kompetences ES līmenim tieši migrācijas un patvēruma jomā, un krīzes diskurss un steidzamības sajūta diemžēl ir veicinājusi vēl lielāku sadrumstalotību ES dalībvalstu starpā par vēlamajiem risinājumiem (Carrera et al, 2019). Šķiet, ka šis diskurss ir piemērots steidzamu, *ad hoc*, īstermiņa risinājumu ieviešanai, bet pat kavē ilgtermiņa, sistēmiskas pieejas izstrādi. Arī jaunajā ES Migrācijas un patvēruma deklarācijā lielāko detalizācijas, bet arī elastības pakāpi izpelnās tieši tie jautājumi, kuros nepieciešama tūlītēja rīcība, piemēram, solidaritātes interpretācija kā atbalsts atpakaļsūtīšanas procesam patvēruma meklētāju uzņemšanas vietā.

Taču dimensijas, kas prasītu vienotu izpratni ilgtermiņā darbospējīgai migrācijas un patvēruma sistēmai, atstātas kā rekomendējamas un pat neskaidras. Īpaši problemātiski tas ir, ja runā par papildu likumīgas migrācijas ceļu attīstību tieši patvēruma jomā – proti, pārmitināšanas programmas attīstību ES līmenī. Kā Eiropas Komisija to saredz? Vai tā būs centrāla patvēruma pieprasījumu izskatīšanas aģentūra vai sadarbība ar starptautiskām organizācijām, kurām līdz šim uzticējušās lielākās pārmitināšanas programmu īstenotājvalstis? Vai tā būs humanitāro vīzu sistēmas pilnveide vai pagaidu aizsardzības aktīvāka ieviešana? Vai personām pēc nonākšanas ES būs iespēja

pieteikties citam imigrācijas statusam, ja to ļaus viņu kvalifikācija un prasmes? Tikai izplānojot šos elementus, valstis var labāk plānot nepieciešamo integrācijas atbalstu, lai radītu atbilstošus priekšnoteikumus sekmīgam integrācijas procesam un piekļuvei izglītībai, nodarbinātībai un līdzdalībai. Turklāt pārmitināšanas programmas mazina izaicinājumus, kas saistīti ar noraidīto patvēruma meklētāju atpakaļsūtīšanu un ar drošības apsvērumiem, jo personu situācija tiek vērtēta pirms ierašanās ES, līdz ar to arī mazinot uzņemošo sabiedrību bažas. Tas ir pierādīts praksē valstīs, kurās pārmitināšana, turklāt ar vietējās sabiedrības iesaisti, notiek jau gadu desmitiem.

Solidaritāte ir svarīga, bet vēl svarīgāka ir patvēruma politikas balstīšana ES pamatvērtībās. Likumīgas migrācijas ceļu attīstība, tostarp ieviešot pārmitināšanas programmas, ir jāizvirza kā nozīmīgākais risinājums “migrācijas krīzei”, tostarp uzsverot, ka šo krīzi piedzīvo nevis ES dalībvalstis, bet patvēruma meklētāji, kuri iesprostoti dalībvalstu radītajos politiskā diskursa tīklos.

Noteiktu migrācijas procesu kā krīzes rāmējums ir ļāvis pieņemt steidzamus lēmumus, kā arī pamatot to leģitimitāti. Taču šāda krīžu vadīta lēmumu pieņemšana nestiprina ES. Tieši otrādi – tā atspoguļo savienības vājos punktus, kas migrācijas un patvēruma politikas jomā ir atbildības un solidaritātes izpratne. Ja dažkārt domāts par krīzēm kā ES integrācijas dzinējspēku, proti, ka dažādi satricinājumi liek atrast tādu risinājumu, kas ilgtermiņā palīdz ES darboties vienoti un visaptveroši, tad “migrācijas krīze” parādīja šādu saspilējumu sašķeļošo ietekmi. Tā satricina ES vienotību, izpratni par cilvēktiesībām un vērtībām kopumā, kā arī stiprina eiroskeptisko, populistisko spēku lomu. Šī ir politikas joma, kur krīzes apzīmējuma piešķiršana ir radījusi pretēju efektu vēlamajam, un būs nepieciešams ilgs laiks, lai vienotos par kopējās migrācijas un patvēruma politikas pamatprincipiem un mērķiem.

BIBLIOGRĀFIJA

AP News. (2020). Turkey opens gates into Europe as migrants gather on border. <https://apnews.com/article/42a117912dd5a6a7ba407298a89563f3>

Austers, A. (2017). Imigrācija un bēgļi Eiropas Savienībā un Latvijā. Latvijas ārējā un drošības politika. Gadagrāmata 2017. Sprūds, A., Bruģe, I., Bukovskis, K. (red.). Rīga: Latvijas Ārpolitikas institūts. 112–126.

Ārlietu ministrija (2020, decembris 30) Ārlietu ministra ikgadējais ziņojums par paveikto un iecerēto darbību valsts ārpolitikā un Eiropas Savienības jautājumos 2020. gadā. https://www.mfa.gov.lv/images/ministrija/Arpolitikas_zinojums_2020.pdf

Beirens, H. (2018, March 3) Cracked Foundation, Uncertain Future. Structural Weaknesses in the Common European Asylum System. Migration Policy Institute Europe. <https://www.migrationpolicy.org/research/structural-weaknesses-common-european-asylum-system>

Cantat, C. (2020). Migration as Crisis. Framework Paper. MAGYC Project. <https://www.magyc.uliege.be/about/wp3/>

Carrera, S., Juan, V., T. (2019). The external dimensions of EU migration and asylum policies in times of crisis. Constitutionalising the External Dimensions of EU Migration Policies in Times of Crisis. Legality, Rule of Law and Fundamental Rights Reconsidered. Carrera, S., Santos Vara, J., Strik, T. (eds.) UK: Edward Elgar Publishing.

Collett, E., Coz L. C. (2018). After the Storm: Learning from the EU Response to the Migration Crisis. Migration Policy Institute Europe.

De Bruyker, P. (2020). The New Pact on Migration and Asylum: What it is not and what it could have been. EU Immigration and Asylum Law and Policy. <https://eumigrationlawblog.eu/the-new-pact-on-migration-and-asylum-what-it-is-not-and-what-it-could-have-been/>

De Haas, H., Castles S., Miller M. J. (2020, January 16). The Age of Migration. International Population Movements in the Modern World. 6th Edition. UK: Red Globe Press, 125–440.

EU Observer. (2021, January 21). EU Parliament pressing for inquiry into Frontex. <https://euobserver.com/migration/150657>

European Commission. (2017, October 10). The EU and the migration crisis. Publications Office of the EU. <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/e9465e4f-b2e4-11e7-837e-01aa75ed71a1>

European Commission. (2019, November 29). Standard Eurobarometer No. 92. <https://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinionmobile/index.cfm/Survey/getSurveyDetail/surveyKy/2255>

European Commission. (2020a). Effective Solidarity. New Pact on Migration and Asylum. https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/promoting-our-european-way-life/new-pact-migration-and-asylum/effective-solidarity_en

European Commission. (2020b, January 1). Snapshot of immigrants in European society. https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/promoting-our-european-way-life/statistics-migration-europe_en

European Commission. (2020c). Standard Eurobarometer No.93. Latvia Factsheet.

European Council. (2003, February 25). Council Regulation No 343/2003 of 18 February 2003 establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an asylum application lodged in one of the Member States by a third-country national. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=CELEX%3A32003R0343>

European Parliament. (1999, October 15). Tampere European Council 15 and 16 October 1999. Presidency Conclusions. https://www.europarl.europa.eu/summits/tam_en.htm

European Union. (1990, August 19). Convention Determining the State Responsible for Examining Applications for Asylum lodged in one of the Member States of the European Communities (“Dublin Convention”). <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX%3A41997A0819%2801%29>

European Union. (2013, June 26). Regulation (EU) No 604/2013 of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an application for international protection lodged in one of the Member States by a third-country national or a stateless person. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=CELEX%3A32013R0604>

Eurostat. (2006). Population Statistics, 2006 Edition. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities. <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/3217494/5685052/KS-EH-06-001-EN.PDF/1e141477-9235-44bb-a24b-a55454c2bc42?version=1.0>

Fine, S. (2019, October 14). All at Sea: Europe's Crisis of Solidarity on Migration. European Council on Foreign Relations. https://ecfr.eu/publication/all_at_sea_europes_crisis_of_solidarity_on_migration/

Fratzke, S., Kainz, L. (2020, November 12). The Next Generation of Refugee Resettlement in Europe: Ambitions for the future and how to realise them. Migration Policy Institute Europe. https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/mpie-eu-frank-resettlement-final-report_final.pdf

Hatton, T. (2020). European asylum policy before and after the migration crisis. IZA World of Labor. <https://wol.iza.org/articles/european-asylum-policy-before-and-after-the-migration-crisis/long>

International Organization for Migration. (2019). World Migration Report 2020. https://publications.iom.int/system/files/pdf/wmr_2020.pdf

Lāce, A. (2018). Migration Trends and Latvia's Foreign Policy: Can We and Do We Want to Learn from the Experience of Other Countries? The Centenary of Latvia's Foreign Affairs: Scenarios for the Future. Bukovskis, K., Sprūds, A., Ščerbinskis, V. (eds). Riga: Latvian Institute of International Affairs.

Massey, D. (2007). Understanding America's Immigration 'Crisis.' Proceedings of the American Philosophical Society Vol.151, No.3, 309–327.

New York Times. (1992, July 24). Yugoslav Refugee Crisis Europe's Worst since 40's. <https://www.nytimes.com/1992/07/24/world/yugoslav-refugee-crisis-europe-s-worst-since-40-s.html>

Pilsonības un migrācijas lietu pārvalde. (2020, marts 3). Patvēruma meklētāji: statistika. <https://www.pmlp.gov.lv/lv/patveruma-mekletaji>

Schweitzer, R., Consterdine, E. and Collyer, M. (2018). A review and analysis of the recent literature on the Common European Asylum System. CEASEVAL research on the Common European Asylum System (03). <http://ceaseval.eu/publications>

Vermeulen, M., de Korte, L., van Houtum, H. (2020, September 2). How maps in the media make us more negative about migrants. The Correspondent. <https://thecorrespondent.com/664/how-maps-in-the-media-make-us-more-negative-about-migrants/87812829368-c203ad78>

Wagner, M., Kraler, A., Baumgartner, P. (2018). Solidarity – an integral and basic concept of the Common European Asylum System. CEASEVAL research on the Common European Asylum System (05). <http://ceaseval.eu/publications>

Breksita krīze: iestāšanās un izstāšanās dilemma

DR. ILZE RŪSE

Reti kurš lasītājs, kas tieši nestrādā ar Eiropas Savienības jautājumiem, ir informēts par Lisabonas līguma pantiem. Tomēr 50. pants varētu būt izņēmums. Tas ir pants par dalībvalstu izstāšanos no ES un noteic, ka “jebkura dalībvalsts var nolemt izstāties no Savienības saskaņā ar savām konstitucionālajām prasībām” (Eiropas Padome, 2007). Šī panta iekļaušana Lisabonas līgumā pirmo reizi pieļāva kādas dalībvalsts izstāšanās iespēju, ko neparedzēja iepriekšējie līgumi. Savā ziņā to var uzskatīt par atbildi plašajām diskusijām par valstu suverenitāti un Eiropas projekta virzīšanos ciešākas politiskas integrācijas un federālisma virzienā, kas izvērās starpvalstu konferencē par Līgumu par Konstitūciju Eiropai. Šo līgumu dalībvalstis parakstīja 2004. gada 29. oktobrī Romā, taču ratifikācijas procesā Francija un Nīderlande to noraidīja, izraisot daudz jautājumu par Eiropas Savienības dziļākas integrācijas un institucionālās pārvaldības jautājumiem. Izstāšanās panta iekļaušana sekojošajā Lisabonas līgumā sniedza skaidru vēstījumu, ka ES nav federācija, vienlaikus līguma autori nevarēja iedomāties, ka kāda dalībvalsts šo juridisko iespēju tiešām izmantos. Lielbritānija no ES oficiāli izstājās 2020. gada 31. janvārī.

Šis nodaļas mērķis ir aplūkot ES dalībvalstu iestāšanās un izstāšanās dilemmu, konkrētāk izsekojot Breksita izraisošajiem iemesliem, kas atkarīgi arī no procesiem pašā ES. Autore uzskata, ka Breksita būtiskākie cēloņi meklējami Apvienotās Karalistes (AK, Lielbritānija)

iekšpolitikā, taču šis raksts izgaismos līdz šim mazāk pētītus aspektus, kas saistīti ar AK reakciju iepretim ES integrācijai un aizvien pieaugošās pārnacionālās (*supranational*) ES lēmumu pieņemšanas tendencēm. ES nav pielīdzināma starptautiskajām organizācijām vai arī Eiropas reģionālajām organizācijām. Tā tika izveidota kā pārnacionāla organizācija pēc principa, ka institūcijas pieņem lēmumus, kas uzliek tiešu pienākumu dalībvalstu valdībām un iedzīvotājiem. G. Šermers (Brizgo, 2002, 10) pauž viedokli, ka “neviens līdzīga pārnacionāla organizācija pašreiz nepastāv un pat tādas organizācijas ar pārnacionālām pazīmēm [...] ir atkarīgas no zināma apjoma starpvaldību sadarbības”.

Šīs grāmatas virstēmas kontekstā Breksitu var konceptualizēt kā vienu no ievērojamām krīzēm, kas pēdējos gados skārusi ES. Ne tikai tādēļ, ka 50. pantā izklāstītie izstāšanās procedurālie soļi izrādījušies ļoti sarežģīti, iesaistīto pušu sarunām regulāri nonākot strupceļā, bet arī Eiropas projekta nākotnes virzības kontekstā. Ne velti nepilnu gadu pēc britu referendumā par izstāšanos Eiropas Komisija nāca klajā ar t. s. “balto grāmatu” (*White book*) par Eiropas nākotni, piedāvājot 5 scenārijus tālākam integrācijas virzienam. EK dokuments iezīmē izmaiņas pašā ES attīstībā un uzdod jautājumu – ko tālāk? “Tikai pēdējo 25 gadu laikā vien Māstrihtas, Amsterdamas un Nicas līgumi ir dziļi reformējuši un pārveidojuši Savienību, kas kļuvusi vairāk nekā divas reizes lielāka,” teikts EK baltajā grāmatā (2017).

Šajā grāmatas nodaļā tiks analizētas politiskās integrācijas pieaugošās tendences ES, izmaiņas ES pārvaldībā (*EU governance*) un demokrātiskās leģitimitātes izaicinājumi, kas paralēli iekšpolitiskajiem iemesliem pašā Lielbritānijā noveduši pie AK izstāšanās. Skaidrojot AK attiecību sarežģīto vēsturi ar Eiropas Ekonomisko Kopieni (EEK), raksts ieskicēs dalībvalsts iestāšanās dilemmu – ne vien iepretim līguma pantiem, bet arī dalībvalsts motivācijai un cerētajiem ieguvumiem. Savukārt izstāšanās dilemma tiks skatīta iepretim trīs apsvērumiem – ES integrācijas dziļums, ES pārvaldības tendences, kas līgumu gaitā koncentrējušas varu ES institūciju rokās, kā arī šo procesu ietekme uz sabiedrisko domu par ES. Breksita ietekme

uz ES tiks izvērtēta atkarībā no ES–AK tālāko attiecību attīstības, kā arī attiecībā uz pašas ES tālākas integrācijas (vai dezintegrācijas) sekām. Šie jautājumi tiks aplūkoti no Latvijas interešu skatu punkta.

Iestāšanās un izstāšanās 3 dilemmas

Eiropas Savienības paplašināšanās mērķis ir Eiropas miera, drošības un stabilitātes garantēšana. Tas tiek īstenots divējādi. Pievienojoties ES, valstis iekļaujas kopējā politiskā un ekonomiskā sadarbības projektā, kas balstīts uz ES līgumiem. Savukārt vienota un konsolidēta Eiropas Savienība var kļūt par vērā ņemamu globālo spēlētāju. Tādēļ ES paplašināšanās politika ir viena no centrālajām ES ārējo attiecību politikām, ko Eiropas Komisija raksturo kā “ģeopolitisku investīciju”. Šajā kontekstā valstu iestāšanās ir skatāma ne tikai kā Eiropas Kopienas iekšējā tirgus paplašināšana, bet arī kā ieguldījums Eiropas globālajā rīcībspējā un drošībā. Paplašināšanās ieguvumi ir politiski un ekonomiski.

Valstu iestāšanos ES noteic LES 49. pants “Katra Eiropas valsts, kas ievēro 6.1. pantā nostiprinātos principus, var lūgt, lai to uzņem par Savienības locekli.” Attiecīgi pirms sarunām par iestāšanās kritērijiem un procedūrām katra valsts noformulē savus apsvērumus un politiskos mērķus dalībai ES. Jo spēcīgāka politiskā griba un motivācija pievienoties, jo lielāka ticamība, ka tā aktīvi un padziļināti integrēsies ES sistēmā.

ES paplašināšanās vēsturiski ir izgājusi 6 raundus, no kuriem pirmajā paplašināšanās vilnī 1973. gadā Eiropas Kopienai pievienojās Apvienotā Karaliste, Īrija un Dānija. Būtiski norādīt, ka AK nepiedalījās Eiropas Ogļu un tērauda kopienas (ECSC) izveidošanā kopā ar Franciju, Vāciju, Beļģiju, Nīderlandi, Luksemburgu un Itāliju, bet izvēlējās palikt ārpusē. Lielbritānija (jau toreiz) uzskatīja sevi par pasaules lielvaru, un Eiropas dimensija bija tikai viena no tās ietekmes virzieniem

(Bulmer & Quaglia, 2018, 1088). Premjera Makmilana rosinājums mainīt politikas kursu attiecībā ar tobrīd plaukstošo Eiropas Ekonomisko kopienu (EEK, Kopiena) neizdevās AK pašmāju domstarpību dēļ. Savukārt, kad 1961. gadā beidzot tika sasniegta iekšēja vienprātība par pievienošanos EEK, britu pieteikums tika noraidīts pēc Francijas prezidenta Šarla de Golla veto.

AK attiecību ar Kopieni pirmsākumus caurstrāvo entuziasma trūkums (Cini & Perez-Solorzano Borrigan, 2019), piesardzība un eiro-skepticisms. 1973. gada ES paplašināšanās raunds tika raksturots kā “asimetrisku attiecību veidošana” ar pārējām Kopienas dibinātājvalstīm (Juncos & Perez-Solorzano Borrigan, 2019). Šīs asimetrijas pamatā bija dažāda izpratne par Kopienas pārnacionālo iepretim starpvalstu (*intergovernmental*) *modus operandi*. ECSC dibinātājvalstis ar Romas līguma pieņemšanu jau bija izveidojušas pārnacionālu EK pārvaldības sistēmu un īstenoja Kopienas pakāpenisku dziļākas integrācijas kursu, sekojot Romas līguma klauzulai par “arvien ciešāku savienību” (*ever closer union*), un paredzot aizvien dziļāku politisko integrāciju.

AK–ES attiecību ceļš ir paradokšāls – kā pirmā paplašināšanās raunda dalībvalsts tā pirmā iedarbina izstāšanās no ES procedūru. Pats par sevi Breksits nebūtu jādefinē kā krīze, jo pēc leģitīma un demokrātiska lēmuma referendumā viena no dalībvalstīm ir izmantojusi līgumos paredzētās tiesības izstāties no ES. Breksits parāda, kas “iestāšanās-izstāšanās” ir divi pretēji virzieni jeb dalība ir atsaucama (*reversible*) (De Angelis, 2017, 297). Iestāšanās nosacījumi definēti LES 49. pantā un izstāšanās nosacījumi – 50. pantā. Lielbritānija pirmo reizi izmantojusi 50. panta iespēju. Ir vērts pieminēt, ka 1985. gadā no EEK izstājās Grenlande (Brizgo, 2002). Šeit gan uzreiz jānorāda, ka abi izstāšanās gadījumi nav salīdzināmi, jo Grenlande kā Dānijas sastāvdaļa nonāca kopienā 1972. gada paplašināšanās kārtā, un EEK līgums tobrīd neparedzēja *dalībvalstu* izstāšanos. Grenlandes sarunas ar Eiropas Komisiju ilga 3 gadus, nonākot pie partnerattiecību izveidošanas, turpinot palikt Dānijas sastāvā.

Breksitu par krīzi ir padarījušas ieilgušās izstāšanās/jauno attiecību sarunas starp AK un ES, kas bieži nonākušas strupceļā, un neziņa

par tā nākotnes iespaidu uz ES. Vai Breksita krīze saliedēs un stiprinās ES-27, vai eksponēs ES integrācijas izaicinājumus (dziļākas integrācijas vai dezintegrācijas virzienā)? Vai Breksits “iekustinās” pārējo eiroseptisko valstu izstāšanās vilni? Analizējot Breksita iemeslus, daži autori norāda, ka virkne faktoru, kas noveduši pie problēmām līdzšinējās Lielbritānijas–ES attiecībās ir nākuši tieši no ES (Bulmer & Quaglie, 2018, Eisl & Faby, 2020). Lai tos sīkāk analizētu, autore piedāvā grupēt argumentus trīs daļās, iezīmējot 3 dilemmas – ES pārvaldības dilemma, ES politiskās integrācijas dilemma un ES demokrātiskās leģitimitātes dilemma.

ES pārvaldības dilemma

Viena no aizraujošākajām debatēm akadēmiskajā literatūrā saistīta ar ES konstitucionālo un institucionālo dabu. ES nav ne supervalsts, ne federācija, ne konfederācija, ne starptautiska organizācija. Par spīti tam, ka ES likumdošanā var identificēt divas palātas (Eiropas Parlaments un ES Padome) un Eiropas Parlamentā var saziņēt dažādu politisko partiju sistēmu (kas paver iespēju ES pārvaldību pētīt ar valstu salīdzinošās politikas metodi (Hix, 2005)), autori nonāk pie secinājuma, ka ES ir *suis generis* (sev vien līdzīga) politiskā sistēma. Šī ir ļoti nozīmīga atziņa, kas jāņem vērā arī Breksita kontekstā un, diskutējot par ES nākotni.

Neatkarīgi no tā, vai analizējam dalībvalstu attiecību kontekstu ar Eiropas Kopienu Lielbritānijas pievienošanās brīdī, vai ar Eiropas Savienību (kas dibināta ar Māstrihtas līgumu), Eiropas projekts nozīmē daļēju valstu “suverenitātes deleģēšanu” (*pooling sovereignty*) un ES likumu pieņemšanu ar kopienas metodi, kā ietvaros Eiropas Komisijai kā pārnacionālai institūcijai ir vadošā loma ierosināt ES likumdošanu un ES Padomei kopā ar Eiropas Parlamentu to pieņemt. Lai gan pēc Konstitucionālā līguma noraidīšanas tajā vairs neparādījās nekādas atsauces uz konstitucionāliem simboliem, ES institūciju struktūra un darbības princips lielā mērā saglabāja konstitūcijas “loģiku” (Fabbrini, 2013, 1009). Attiecinot koplēmuma procedūru uz jomām, kur tā līdz

šim netika lietota (piemēram, iekšlietu un tieslietu sadarbība), un nodēvējot to par “parasto” lēmuma procedūru (*ordinary legislative procedure*), Eiropas projekts aizvien vairāk sāka demonstrēt savu pārnacionālo dabu. Pēc iepriekš minētā principa saskaņā ar Lisabonas līgumā iestrādāto parasto lēmuma procedūru šobrīd tiek pieņemts ap 90 % ES tiesību aktu (Best, 2019). ES tiesai ir ES likumdošanu pārraugoša funkcija.

Tā kā aizvien vairāk politikas jomu nonāca ES pārziņā, 1992. gadā Māstrihtas līgums t. s. “pīlāru veidā” formalizēja divas pieejas ES lēmumu pieņemšanā – pārvalstu pieeja un starpvalstu pieeju. Iekšējā tirgus jautājumos (EK) dalībvalstīm ir jāreķinās ar “kopienas metodi” un spēcīgu ES institūciju (Komisija, Eiropas Parlaments, ES tiesa) klātbūtni koplēmuma procedūru likumdošanā un ES Padomes balsošanu ar kvalificēto balsu vairākumu. Savukārt politiku jomās, kur rūpēs par suverenitāti un kontroles saglabāšanu dalībvalstis nepiekrita līgumos iestrādāt pārnacionālo pārvaldības pieeju, saglabājās spēcīga ES Padomes loma (dalībvalstu nacionālās intereses), vienbalsības princips balsošanā, kā arī ierobežotas pilnvaras ES tiesai.

Lai līdzsvarotu aizvien pieaugošās pārvalstu pārvaldības tendences jomās, kas skar valstu suverenitāti, dalībvalstis centušās stiprināt starpvalstu komponenti. Spilgta izpausme ir Eiropadomes institucionālās lomas palielināšanās kopš Lisabonas līguma pieņemšanas. Var tikai piekrist autoriem, kuri novērojuši, ka pēdējās desmitgades krīžu rezultātā Eiropadomes rokās koncentrēts daudz vairāk ietekmes nekā iepriekš (Matthijs, 2020), dažkārt pat uzņemoties atbildību par krīžu risināšanu Eiropas Komisijas vietā.¹ Eiropadomes īstenotā starpvalstu pieeja ir pa prātam ES dalībvalstīm, kuras iebilda pret aizvien pieaugošu ietekmes koncentrēšanos ES pārvalstu institūcijās (Lielbritānija, Nīderlande, Dānija, Zviedrija). Tomēr dilemma ietverta faktā, ka šajā grāmatā ieskicēto krīžu pārvarēšanai ar starpvalstu metodi vien ir par maz. Piemēram, eirozonas krīzes risināšanā starpvalstu pieeja, ieskaitot *ad hoc* tipa starpvaldību līgumus ārpus ES līgumiem, nav bijusi pietiekama (Fabbrini, 2013, 1014), atstājot būtiskus uzdevumus Eiropas Komisijai un ES tiesai. Akadēmiskā pētījumā par starpvalstu metodes

risinājumiem finanšu krīzes laikā Fabrini ieskicē šādas pieejas nepilnības un norāda: “ES nākotne ir atkarīga no spējas samērot līdzsvaru starp pārvalstu un starpvalstu institūcijām ES nozīmīgu lēmumu pieņemšanā.” (Fabbrini, 2013, 1017).

Politiskās integrācijas dilemma

Jau Romas līgums 1957. gadā iezīmēja dziļākas integrācijas virzienu, paredzot virzību uz politisku integrāciju, kas tika īstenota ar aizvien jaunu politiku jomu iekļaušanu ES līgumos. Māstrihtas līgums līdzšinējām ES līgumos integrētajām politiku jomām pievienoja ES pilsonību, kopējo ārlietu un drošības politiku (KĀDP), tieslietu un iekšlietu jautājumus, ekonomisko un monetāro politiku. 2000. gadā Starpvaldību konferencē, diskutējot par Konstitūciju Eiropas Savienībai, un tam sekojošajā Lisabonas līgumā politiskās integrācijas idejas attīstījās vēl tālāk. Jomas, kas iepriekš uzskatītas par sensitīvām nacionālo interešu kontekstā, tika paceltas ES limenī caur pārvaldības vai lēmuma pieņemšanas izmaiņām, atstājot dalībvalstīm aizvien mazāk ietekmes uz lēmuma iznākumu. 500 miljonu iedzīvotāju ikdienā ES pieaugošā ietekme izpaudās caur līgumos iestrādātajiem nosacījumiem. Tas saistīts ne tikai ar kompetenču dalījumu starp ES un dalībvalstīm (Lisabonas līguma 2.–6. pants), bet arī ar vienbalsības pakāpenisku aizvietošanu ar kvalificētā vairākuma balsošanu ES Padomē, ar Eiropas Komisijas prezidenta nominēšanas procedūru, kā ietvaros jārēķinās ar Eiropas Parlamenta pēdējās vēlēšanās uzvarējušās politiskās grupas piedāvāto kandidātu (t. s. *Spitzenkandidat*).² Attiecīgi dilemma veidojas tajā, ka pēdējās desmitgades krīžu pārvarēšanai ES dziļāka integrācija bija nepieciešama, tomēr dalībvalstis, it īpaši Lielbritānija, nebija gatava to akceptēt. “Politiskā integrācija ir sēklis, uz kura vētras laikā ir uzsēdies Eiropas kuģis.” (De Angelis, 2017, 293).

Leģitimitātes dilemma

2018. gadā “Financial Times” tika publicēts raksts ar nosaukumu “Kā Tečeres Briges runa ievirzīja Lielbritāniju uz Breksita ceļa” (“*How Thatcher’s Bruges speech put Britain on the road of Brexit*”). Britu premjere 1988. gadā, uzstājoties Briges augstskolā, teica: “Ne jau tādēļ mēs piekāpāmies noārdīt valstu robežas, lai redzētu valsts simbolus manifestējoties Eiropas “supervalstī”, kas īsteno jaunu dominanci no Briseles.” (Thatcher, 1988). Šī runa ieskicē nozīmīgu dilemmu, kas veidojas, aizvien vairāk politiku jomām nonākot ES pārziņā, vienlaikus nespējot izskaidrot iedzīvotājiem ieguvumus no ES. Valstīm lemjot par pievienošanos ES, tās racionālā veidā izvērtē ieguvumus, ko dalība ES piedāvā, un izsver tos iepretim ieguldījumiem, izaicinājumiem un zaudējumiem. Tā kā ES līgumi un tajos iestrādātās institūciju pārvaldības un tiesību normas dalībvalstīm ir saistošas, valstu iestāšanās-izstāšanās apsvērumi ir atkarīgi no tā, kā pašmāju iekšpolitiskajā diskursā un vēlēšanu sabiedriskajā viedoklī tiek projicēti ES dalības “izaicinājumi” un “ieguvumi”. Tā kā dalībvalstu valdības ievēlē vēlētaji katrā no dalībvalstīm, elektorāts sagaida, ka ievēlētie nacionālie parlamenti un valdības ES lēmumu pieņemšanā nodrošinās savām valstīm izdevīgus sarunu iznākumus. Kā norāda De Angelis (2017), nacionālo valstu valdības nonāk dilemmas priekšā – no vienas puses pieņemt lēmumus, kas atbilst pārnacionālām interesēm, t. sk. jautājumos, kas nav atrisināmi vienas valsts spēkiem (migrācija, klimats, kopēja ārpolitika u. c), no otras puses “atvest no Briseles saviem vēlētajiem tikamus lēmumus”. Valdības nereti izvēlas krīzēs un likstās vainot Briseli, kas neveicina pozitīvu noskaņojumu par ES.

ES lēmumu demokrātiskā leģitimitāte integrācijas procesa laikā ir atpalikusi no dziļākas integrācijas tempa, radot t. s. “demokrātisko deficītu”. Pirmkārt, tas izpaužas līgumu ratifikācijas grūtībās, atsevišķām dalībvalstīm nobalsojot “pret” dziļāku ES integrāciju. Otrkārt, sabiedriskā doma nosliecas eirosepticisma virzienā. Treškārt, vērojamas nacionālo parlamentu pieaugošas pārraudzības un kontroles tendences (*parliamentary scrutiny*). Netiekot galā ar leģitimitātes

dilemmu, vairākās dalībvalstīs uzplaukst populisms un pret-ES noskaņojums. Šī tendence it īpaši izpaudusies migrācijas krīzes kontekstā, kas saskaņēja ar Breksita referenduma laiku. Nīderlandē un Grieķijā tika runāts par “Neksitu” un “Greksitu”.

Iestāšanās un izstāšanās dilemmas – ko briti sagaidīja no dalības ES?

Kopš AK iestāšanās britu aizrautība ar Eiropas projektu bijusi ierobežota. Par šaubām iepretim Eiropas projekta atbilstībai britu nacionālajām interesēm jau pašos AK-EEK attiecību pirmsākumos liecina 1975. gada referendums, kas tika sasaukts tikai 18 mēnešus pēc iestāšanās Kopienā. Uz jautājumu “Vai jūs domājat, ka AK būtu jāpaliek EEK (Iekšējā tirgū)?” – toreiz 67,2 % respondenti atbildēja “jā” (dalības aktivitāte referendumā bija 64 %). Pirms 40 gadiem notikušā referenduma pozitīvā iznākuma viens no skaidrojumiem ir saistīts ar tābrīža AK premjeres M. Tečeres pamudinājumu izmantot AK dalības Kopienā priekšrocības, tas ir, iekļaujoties iekšējā tirgū un piedaloties tā veidošanā (The Guardian, 1975). Saglabājot noraidošu attieksmi pret Eiropas integrāciju kā politisku projektu, briti vienmēr bijuši aktīvi neo-liberālo vērtību un iekšējā tirgus padziļināšanās aizstāvji. Īpaši nozīmīga loma ES ekonomiskās integrācijas un iekšējā tirgus normatīvo aktu harmonizācijā bija jau pieminētajai 1980. gadu Tečeres valdībai. Britu premjere pat rosināja plašāk piemērot kvalificētā vairākuma balsošanu, lai varētu “atbloķēt” atsevišķu valdību veto iekšējā tirgus normatīvo aktu harmonizācijas un tirgus liberalizācijas vārdā (Bulmer & Quaglie 2018, 1089). Taču britu attiecībās ar Eiropas Kopieni iedegās “sarkanā lampiņa” iepretim idejām par aizvien dziļāku ES integrāciju. Iebildums pret Eiropas pārvalstisko institūciju nostatīšanu virs nacionālajām institūcijām jau bija izskanējis Tečeres Briges runā: “Eiropu nav radījis Romas Līgums. Tā arī nav kādas grupas vai institūcijas ideja vai īpašums.” (Thatcher, 1988). Jau 1980. gadu beigās

bija skaidrs, ka sociālās politikas integrēšana ES projektā bija pret-runā ar AK valdības preferencēm, paužot bažas, ka “pārvalstu pieeja Eiropā novedis pie sociālas “valsts”” (Financial Times, 2018). “Financial Times” raksta autors Deivids Vilets (David Willets) apgalvo, ka tieši šis bija pagrieziena punkts, kas “nolika Lielbritāniju uz Breksita takas” (Financial Times, 2018). Politiskās integrācijas dilemmas priekšā britiem nekas cits neatlika, kā novilkt rokas bremzi un ES līgumos pieprasīt izņēmumus (*opt-outs*), lai saņemtu juridisku attaisnojumu atturēties no dziļākas integrācijas četru politiku jomās – attiecībā uz ekonomisko un monetāro savienību, ES Cilvēktiesību hartu, Šengenas līgumu un sadarbības aspektiem tieslietās un iekšlietās.

ES pārvaldības dilemmas kontekstā dažus gadus pēc Lisabonas līguma pieņemšanas AK valdība 2012. gadā ierosināja apjomīgu ES līgumos iestrādāto kompetenču sadales izvērtējumu (*Review of the balance of competences*) ar mērķi analizēt, vai ES līmenī nonākusi lēmumu pieņemšana ir apdraudējums nacionālajai suverenitātei un politikas efektīvai ieviešanai AK iedzīvotāju interesēs. Pēc būtības šo apjomīgo kompetenču pārskatu varēja uzskatīt par britu valdības instrumentu pašmāju diskusijām par attiecībām ar ES. Jānorāda gan, ka ietekmes izvērtējuma secinājumi par kompetenču pāriešanas ES līmenī samērojamību iepretim britu nacionālajām interesēm bija apmierinoši un neaicināja uz izmaiņu rosināšanu Lisabonas līgumā.

“Attiecības ar Eiropu” bieži no valstu valdību puses tikušas izspēlētas dažādos iekšpolitiskos kontekstos kā instruments elektorāta atbalsta iegūšanai. Tas vislielākā mērā attiecināms uz procesiem, kas ievadījuši Breksitu. 2013. gadā D. Kameronš vērsās pie ES ar “nosacījumu maiņu Lielbritānijas dalībai ES” – pirms AK pilsoņi tiktu aicināti referendumā balsot par palikšanu ES sastāvā. “Bloomberg” runā (2013) D. Kameronš publiski ieskicēja AK redzējumu iepretim dalībai ES, kas vēlāk kļuva par politiskas vienošanās tekstu 2016. gada februārī Eiropadomē. AK valdības prasības bija 1) atteikties no Lisabonas līgumā iekļautā “vienmēr ciešāka savienība” principa; 2) nodrošināt, lai valstis ārpus eirozonas neatrastos neizdevīgākā konkurences situācijā; 3) nepieļaut dziļāku integrāciju ar kompetenču pāriešanu ES

rokās; 4) stiprināt nacionālo parlamentu balsi ES; 5) ierobežot ES iekšējo migrāciju (mobilitāti). Pirmās četras prasības saskan ar raksta argumentācijā izklāstītajām bažām par dziļāku integrāciju un vēršanos pret kompetenču un pārvaldības koncentrēšanos ES pārvalstu institūciju rokās.

2016. gada 20. februārī Eiropadomē tika izskatītas britu prasības (*British claims*) un pieņemts politisks lēmums. Sanāksmes beigās D. Kameronš varēja apliecināt, ka viņa “balss ir saklausīta” un ka izpratnei par pārāk straujo integrāciju ir pievienojušās vēl dažas dalībvalstis (*The Guardian*, 2012). Neraugoties uz ES valstu vadītāju gatavību uzklaut britu bažas, 2016. gada jūnijā notika referendums par AK dalību Eiropas Savienībā. Tā iemesli bija iekšpolitiski. Ar 72 % vēlētāju aktivitāti britu vēlētāji nobalsoja par AK izstāšanos no ES (51,9 % “par” un 48,1 % “pret”). No līguma 50. panta iedarbināšanas līdz formālam AK izstāšanās datumam 2020. gada 31. janvārī pagāja 3 gadi, kam sekoja pārejas posms līdz tā paša gada 31. decembrim. Nepakavējoties pie komplikētās izstāšanās sarunu gaitas un Covid-19 krīzes rezultātā vēl vairāk neskaidrību piesātinātajām pārejas perioda sarunām, tālāk rakstā tiks ieskicēti secinājumi, kas izriet no šī raksta argumentiem un daži nākotnes aspekti – ko Eiropas Savienībai un Latvijai nozīmēs Breksits?

Breksita krīze un Latvija

Apvienotā Karaliste Latvijai ir ļoti nozīmīgs partneris, jo tajā dzīvo ievērojams skaits Latvijas valstspiederīgo, un Latvijai ir svarīgi uzturēt ciešas attiecības ar AK politiskā dialoga, tirdzniecības un drošības jomās. AK izstāšanās sarunu laikā Latvija, līdzīgi kā citas ES dalībvalstis, par Breksita jautājumiem formulēja pozīcijas ES Padomes un Eiropadomes ietvarā, it īpaši vēršot uzmanību uz AK mītošo Latvijas valstspiederīgo situāciju, uzņēmēju iespējām preču eksportam, kā arī sadarbību ar AK drošības jomā. Sarunas starp AK un ES vadīja Eiropas

Komisija. Būtiski atzīmēt, ka 3 gadu sarunu procesā ES dalībvalstīm izdevās uzturēt vienotību par spīti interesējošo jautājumu asimetrijai. Krīze sarunās lielā mērā izpaudās tieši vispārējās neziņas dēļ – vai AK izstāsies no ES “ar vienošanos”, vai noslēgsies ar t. s. “cieto Breksitu” (*hard Brexit*).

AK formālā izstāšanās notika 2020. gada 31. janvārī, īstenojot Lisabonas līguma 50. panta procedūru un vienojoties par izstāšanās līguma saturu. Tomēr, lai izvairītos no “cietā Breksita”, sakārtotam izstāšanās procesam (ES, tās dalībvalstu un AK interesēs) līgumā tika iestrādāts pārejas periods līdz 2020. gada 31. decembrim. Tas deva iespēju vest sarunas par nākotnes attiecībām. Lieki piebilst, ka šīs sarunas bija tikpat sarežģītas kā sarunas par izstāšanās līgumu. Tikai dienu pirms pārejas perioda beigām, tas ir, 30. decembrī, AK un ES parakstīja nākotnes attiecību vienošanos, kas ietver trīs nākotnes attiecību regulējošus līgumus.³ Risinājums tika uzņemts ar lielu atvieglojumu. Latvijai kā ES dalībvalstij vienošanās par AK nākotnes attiecībām, tas ir, partnerības līgumu ir ļoti nozīmīga, jo ieskicē juridisku paredzamību tirdzniecības attiecību, investīciju, intelektuālā īpašuma, transporta, enerģētikas, sociālās drošības jomās, iekšlietu un tieslietu, dalības ES programmās jomās. Līgums neietver sadarbību drošības jomā (Eiropas Komisija, 2021). Jauno attiecību ietvaram sekos Partnerības Padome (*Partnership Council*), kā arī ir izveidots strīdu izšķiršanas un līguma prasību piemērošanas mehānisms. Būtiski atzīmēt, ka AK–ES attiecības pilnībā stāsies spēkā tikai pēc līguma un to pavadošo protokolu ieviešanas un administratīvo procedūru “ieeļļošanas”.

Ārlietu ministrijas nostāja formulēta 2021. gada ārpolitikas debatēs Saeimā: “ES–AK vienošanās par tirdzniecības attiecībām un sociālās drošības koordināciju ļauj veidot ciešas un visaptverošas attiecības arī nākotnē. [...] īpaši jāuzsver, ka AK ir un paliek Latvijai uzticams partneris un sabiedrotais.” (Ārlietu ministrija, 2021). Latvijas uzņēmējiem labā ziņa ir beztarifu tirdzniecības režīms, taču Breksita rezultātā būs jārēķinās ar administratīvām procedūrām eksportam un importam. Latvijas iedzīvotājiem nāksies sadzīvot ar jauniem nosacījumiem ceļojot, dodoties studēt vai strādāt, lietojot mobilo telefonu. Attiecībā

uz AK mītošo Latvijas valstspiederīgo interesēm svarīgi atzīmēt, ka 2020. gada sākumā pieņemtais izstāšanās līgums, kurā šie jautājumi pamatā tika akcentēti, paliek spēkā.

Kā Breksits ietekmēs ES un Latviju tās sastāvā? Rakstot par krīzēm ES, N. Nagents un V. E. Patersons (Nugent & Paterson, 2017) aicina katras krīzes iemeslus un ietekmi izvērtēt vairākos līmeņos, tas ir, multidimensionāli. Tā kā Breksitam ir multidimensionāli iemesli, tam ir arī multidimensionālas sekas. Pirmā un pati nozīmīgākā dimensija – turpmāko attiecību veidošanās starp ES un AK. AK–ES partnerības līgums nodrošina turpmāk ciešas nākotnes attiecības, taču tā ieviešana vēl jāīsteno praksē. Tas ir visieklājušākais no brīvās tirdzniecības līgumiem, ko ES jebkad noslēgusi ar kādu trešo valsti, jo AK ES dalības rezultātā izriet no līdzībām, ne atšķirībām (Eiropas Komisija, 2021). Latvijas interesēs ir turpmāka cieša sadarbība ar AK gan līgumā iekļautajās jomās, gan drošības un transatlantisko attiecību jomā.

AK izstāšanās ES būs liels zaudējums iekšējās drošības, tiesiskās un policijas sadarbības jomās. Tas attiecas uz informācijas apmaiņu, līdzšinējo ciešo sadarbību Eiropola ietvaros, kurā dalībvalstis bieži paļāvušas uz britu ekspertīzi. Īpaši jāuzsver AK līdzšinējais ieguldījums ES sankciju politikas veidošanā – gan ņemot vērā britu ekspertīzi un kapacitāti pierādījumu nodrošināšanā, gan arī politiskās gribas kontekstā. AK turpmāk nevarēs izmantot ES institūcijas, kam ir nozīmīga loma sankciju ieviešanā. Turpretim ES pusē zaudējums būs ne mazāk jūtams, jo ES zaudēs lideri sankciju jomā. AK vienpusējās sankcijas būs grūti samērojamas ar ES sankcijām. Latvijas interešu kontekstā jāatzīmē, ka AK līdz šim bijusi visvairāk līdzīgi domājošā valsts un tās izstāšanās atstāj neaizpildītu nišu. Tādēļ Latvijas interesēs jauno attiecību ar AK kontekstā ir pievērst uzmanību AK–ES turpmākas sadarbības risinājumiem šajā jomā.

Jo īpaši svarīgi turpināt sadarboties ar AK starptautiskajās organizācijās. AK ir ANO Drošības Padomes pastāvīgā dalībvalsts. AK izstājoties, ES īpatsvars ANO DP mazināsies. AK vienmēr ir bijusi jūtama balss ES koordinācijas ietvarā starptautiskajās organizācijās. Bez tam

AK ir vairāku ietekmīgu pasaules formātu sastāvā – G7, G20 – kas līdz šim kalpojis kā papildu kanāls ES balss pārstāvēšanai. Kortevegs (Korteweg, 2020, 124) norāda, ka pirms Breksita AK ir kalpojusi par tiltu starp ES un ASV lielā mērā savu racionālo apsvērumu dēļ. Turpmāko attiecību ar ASV veidošana ir nozīmīga gan ES, gan AK, izvēloties katrai savu attiecību veidošanas ceļu. Tāpat AK ir bijusi konstruktīvs ES paplašināšanās atbalstītājs. Tai izstājoties, jāraugās, lai paplašināšanās oponenti negūtu virsroku.

Otra Breksita ietekmes dimensija ir saistīta ar to, kā pēc AK izstāšanās izmainīsies pati ES. Šajā rakstā izmantotā argumenta kontekstā ir vērts iztīrīt, kā Breksits ietekmēs turpmāko ES integrāciju, pārvaldību un lēmumu leģitimitāti ar skatu uz pēc-Breksita nāktoni 27 valstu sastāvā. Vai Breksits novedīs pie uzticības mazināšanās ES projektam, vai tieši otrādi – to stiprinās?

Viens no iespējamajiem scenārijiem, ka Breksita rezultātā ES integrācija būs piesardzīgāka vai pat virzīsies dezintegrācijas virzienā. Franks Šimelfenigs (*Frank Schimmelfennig*) pieļauj iespēju, ka Breksits iekustinās “diferencētas dezintegrācijas” tendences (Bulmer & Quaglia, 2018, 1092). ES nākotnes diskusiju sakarā Breksitu var uzskatīt par aisberga virsotni dalībvalstu debatēs par ES tālāko ceļu pārvalstu vai starpvalstu dinamikas virzienā. Taču pats būtiskākais secinājums, ka Breksits nav veicinājis citu ES dalībvalstu vēlmi izstāties no ES. Ne vien izstāšanās sarunu grūtību un neparedzamības dēļ, bet arī tādēļ, ka eiroskeptiskās partijas šajās valstīs Breksita ietekmē ciešāk ieskatās ieguvumos no ES dalības. Nīderlandes laikraksts “NRC” pēc Breksita rakstīja: “ES ir kā Briseles kāposti, tev tie var negaršot, bet tu zini, ka tie tev nāk par labu.” (BBC, 2016).

Ļoti ticams scenārijs, ka Breksita rezultātā iespējama tālāka diferencēta integrācija, kā ietvaros aktīvākās ES valstis veidos kodolu, atstājot iespēju skeptiskākajām valstīm noteikt savu ambīciju līmeni un palikt ārpus konkrētām iniciatīvām. Kā ilustratīvu piemēru pēdējos gados var minēt ES prokurora biroja izveidošanu 20 valstu sastāvā un pastāvīgo strukturēto sadarbību aizsardzības jomā (PESCO), kurā piedalās

25 valstis. Proti, Lisabonas līgums (bez 50. panta) piedāvā dažādus diferencētas pieejas instrumentus, piemēram ciešāku sadarbību (*enhanced cooperation*) vai konstruktīvo atturēšanos KĀDP jomā (*constructive abstention*). Diferencēta pieeja saskan ar vienu no ES baltās grāmatas scenārijiem, kurā, nemainot ES integrācijas pašreizējo gaitu, “tie, kuri vēlas, dara vairāk” (Eiropas Komisija, 2017).

Kā vēl viens pēc-Breksita scenārijs tiek minēts Francijas–Vācijas ietekmes pieaugums ES nākotnes ideju formulēšanā (Bulmer & Quaglia, 2018, 1096), kam varētu piekrist. Eiropas Komisija vienmēr ir ieklausījies lielo valstu viedokļos. AK izstājoties, atrbrīvojas dalībvalsts niša, ar kuras ekspertīzi un viedokli rēķinājās gan ES institūcijas, gan dalībvalstis. Bažās par Francijas-Vācijas valstu dominanci Nīderlande 2017. gadā rosināja izveidot neformālu valstu formātu, t. s. “jauno Hanzas līgu”, kas ietver jau šobrīd ciešo Baltijas–Ziemeļvalstu sadarbību, kā arī Īriju un Nīderlandi (Huhe et al., 2017). Lai gan šo valstu koalīcija balsu ietekmes ziņā balsošanā ar kvalificētu balsu vairākumu ES Padomē nevarētu nobloķēt lēmumu, tās virzītāju ideja bija izveidot vērā ņemamu valstu grupu, kas līdzīgu pozīciju gadījumā varētu aizpildīt atstāto AK nišu. Latvijas interesēs ir turpināt ciešo reģionālo sadarbību Baltijas–Ziemeļvalstu formātā. Der atsaukt atmiņā, ka D. Kamerona valdības laikā 2012. gadā tika izveidots Baltijas-Ziemeļvalstu-Lielbritānijas sadarbības formāts ar skanīgu nosaukumu “Ziemeļu Nākotnes forums” (*Northern Future Forum*). Deviņas valstis pirmo reizi tikās Stokholmā, bet gadu vēlāk, 2013. gadā, sanāksme notika Rīgā. Spriežot pēc Latvijas ārlietu ministra 2021. gada uzrunas ārpolitikas debatēs, “mūsu uzdevums ir padziļināt sadarbību ar Apvienoto Karalisti Baltijas un Ziemeļvalstu reģionā, transatlantiskajā kopienā un globāli” (Ārlietu ministrija, 2021).

Breksits ietekmēs Latviju arī kā ES dalībvalsti, jo Breksits ietekmēs ES kopumā. No iepriekš minētajiem scenārijiem secināms, ka ES dezintegrācija, visticamāk, nav iespējama. Tas arī neatbilstu līdzšinējai vēsturiskajai pieredzei, jo katra krīze ES ir stiprinājusi. Latvijas interesēs ir saglabāt spēcīgu ES. Vai tas nozīmē dziļāku integrāciju pēc tam, kad

ES skeptiskais partneris ir izstājies? Diez vai. Varētu piekrist tiem autoriem, kuri paredz ES dalībvalstu ambīciju diferenciaciju, kas daļēji atbilstu “divu ātrumu Eiropas” modelim. Valstis, kuras vēlas ietekmēt Eiropas procesus, izvirzās ES kodolā. Latvija ir definējusi vēlmi darboties ES kodolā, izmantojot aktīvu dalību ES sastāvā mūsu valsts drošības, ekonomiskās izaugsmes un iedzīvotāju labklājības īstenošanai.

Secinājumi

Šajā rakstā izvirzīts arguments, ka daži no Breksita iemesliem meklējami pārāk straujā ES integrācijas tempā un leģitimitātes dilemmā, sakarā ar kuru ES dalības ieguvumus grūti izskaidrot dalībvalstu elektorātiem. Piedāvātā AK–ES attiecību analīze apstiprina tēzi, ka Breksitu izraisošo faktoru starpā ir bažas par aizvien pieaugošajām pārnacionālās ES pārvaldības tendencēm un ES politiskās integrācijas kursu. AK ir izvēlējusies izstāties no ES, un šis process ir noslēdzies ar “trešās valsts” statusa iegūšanu un jaunu partnerības attiecību veidošanu ar ES no 2021. gada 1. janvāra.

Viens no būtiskiem šīs nodaļas secinājumiem ir, ka Breksita krīze rosina aizdomāties par valstu iestāšanās-izstāšanās “vienādojumu”. Jo spēcīgāka valstu iekšpolitiskā griba un racionālā motivācija iekļauties ES politiskajā sistēmā, jo lielāka ticamība, ka valsts aktīvi un padziļināti integrēsies ES sistēmā. Valstu pievienošanās un dalību ES nosaka racionālas izvēles. Valstu nacionālo interešu pamatā ir drošības (ārējās un iekšējās), ekonomiskās izaugsmes un labklājības nodrošināšana. Jautājums ir – vai valstis šo mērķu sasniegšanu īsteno ārpus ES vai sadarbojoties savā starpā ES līgumu ietvarā, kas paredz daļēju suverenitātes nodošanu pārvalstu institūciju rīcībā kopējas ES rīcības stiprināšanai dažādu politiku jomās. Šajā kontekstā mazām un lielām valstīm loģika var atšķirties. AK premjera B. Džonsona teiciens “atgūt kontroli” (*taking back control*) apliecina, ka “vienādojums” sliecas izstāšanās virzienā, kas vismaz daļai britu iedzīvotāju (kuri balsojuši par izstāšanos

referendumā), pamatojams ar valsts sasniedzamo mērķu īstenošanu ārpus ES. Vai Breksits vājinās palikušo ES-27 valstu savienību?

Gluži otrādi. Breksita krīze ir saliedējusi un stiprinājusi ES, liekot eiroskeptisko dalībvalstu elektorātiem atklātāk un godīgāk uzdot jautājumus par ES dalības ieguvumiem. Taču kā katrai krīzei, arī Breksitam ir sava mācība: tas ir raisījis nepieciešamo diskusiju par ES nākotni un integrācijas ātrumu un dziļumu. Uzdotie jautājumi un dažādās atbildes, pie kādām dalībvalstis nonākušas, ir eksponējušas būtiskus un eksistenciālus jautājumus, kas saistīti ar ES projekta pamatā esošo racionālo kodolu un vērtībām.

Breksita sarunas ir apliecinājušas, ka ES vienotību izdevies saglabāt, lielā mērā pateicoties veiksmīgi izvēlētai sarunu stratēģijai ar spēcīgu valdību mandātu Eiropas Komisijas vadītajām sarunām, kā arī ar sarunu procesa caurspīdīgumu. Viens no lielākajiem riskiem ES nākotnei ir vienotības trūkums, ja dalībvalstis sāktu uztvert šķelšanos par normālu ES *modus operandi*.

Noslēdzošais secinājums, ka Breksita krīze kopumā ir stiprinājusi ticību Eiropas projekta idejai, kārtējo reizi pārliecinoties, ka ES sistēma ar tās līgumos gadu desmitu gaitā iebūvētajām ES pārvaldības un institūciju atbildības klauzulām ir noderīga gan ikdienas iedzīvotāju ekonomiskās izaugsmes un labklājības īstenošanai, gan krīžu pārvarēšanā, ar kurām katra no valstīm individuāli netiek galā.

BIBLIOGRĀFIJA

Ārlietu ministrija. (2021, janvāris 28) Ārpolitikas debates - <https://lvportals.lv/dienaskartiba/324318-latvijas-republikas-arlietu-ministra-edgara-rinkevica-uzruna-saeimas-arpolitikas-debates-2021-gada-28-janvari-2021>

BBC. (2016, July 6). Will Dutch follow Brexit with Nexit or stick to the EU. <https://www.bbc.com/news/world-europe-36722915>

Best, E. (2019). Policy-Making in the European Union, in Cini, M. (eds) European Union Politics, Oxford University Press, 6th Edition.

Bloomberg speech. (2013, January 23). Prime Minister David Cameron discussed the future of the European Union at Bloomberg. <https://www.gov.uk/government/speeches/eu-speech-at-bloomberg>

Bodson, B. (2020). Judicial Partners forever? Two challenges preventing a fast and effective future judicial cooperation, in *The Impact of Brexit on the EU-UK Relationship*, European Policy Center.

Brizgo, M. (2002). Izstāšanās no Eiropas Savienības: kā fakts un kā problēma. *Latvijas Vēstnesis*, Nr. 128.

Bulmer, S., & Quaglie, L. (2018). The Politics and Economics of Brexit, *Journal of European Policy*, 25 (8), pp. 1088–1098.

De Angelis, G. (2017). Political legitimacy and the European crisis: Analysis of a flatering Project, *European Politics*, 18 (3) p. 291–300.

Dinan, D., Nugent, N., Paterson, W. (2017). *The European Union in Crisis*, London, Palgrave.

Eiropas Komisija. (2017). Baltā grāmata par Eiropas nākotni. Pārdomas un scenāriji attiecībā uz ES-27 līdz 2025. gadam. https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/balta_gramata_par_eiropas_nakotni_lv.pdf

Eiropas Komisija. (2021) “The EU-UK Trade Agreement Explained”, DG Trade https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2021/january/tradoc_159266.pdf

Eiropas Padome. (2007). Līgums par Eiropas Savienību. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/LV/TXT/?uri=CELEX%3A12016ME%2FTXT>

Eisl, A. Fabry, E. (2020). Is Brexit a game changer for EU external differentiated integration? *The Impact of Brexit on the European Union*, European Policy Centre.

European Court of Justice, CASE T-193/16 <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=celex:62016TO0193>

Fabbrini, S. (2013), *Intergovernmentalism and Its Limits: Assessing the EU's Answers to the Euro Crisis*, *Comparative Political Studies*, 46(9), 1003–1029

Hix, S. (2005). *The Political System of the European Union*. Palgrave.

Huhe, N., Nauin, D., Thomson, R. (2017) With or without you? Policy impact and networks in the Council of the EU after Brexit, European Policy Analysis, Nr.8. Swedish Institute for European Policy Studies.

Juncos, A.; Perez-Solorzano Borragan, N. (2019) Enlargement, in Cini, M. (eds) European Union Politics, Oxford University Press. 6th Edition.

Korteweg, R. (2020) Towards an ambitious, broad, deep and flexible EU–UK partnership?. European Policy Centre, 124. https://www.clingendael.org/sites/default/files/2020-06/Towards_an_ambitious__broad__deep_and_flexible_EU-UK_partnership_WEB.pdf

LETA. (2013, augusts 14). Kameronā cīņa par Eiropas piejaucēšanu. <http://www.leta.lv/es/item/1332BF91-768D-B88E-743D-7839F3807BA8/jaunumi:feature/>

Matthijs, M. (2020), Lessons and learnings from a decade of EU crisis, Journal of European Public Policy, 27 (8), 1127–1136.

Review of the balance of competences (2012, July 12). <https://www.gov.uk/government/publications/review-of-the-balance-of-competences>

PIEZĪMES

¹ Piemēram, 2016. gadā Eiropadome vienojās ar Turciju migrācijas jomā, kas institucionālo aspektu dēļ nonāca ES tiesā, CASE T-193/16.

² AK vērsās pret šādu Lisabonas līguma interpretāciju, t. sk. saistībā ar EK prezidenta J. K. Junkera izvirzīšanu kā EPP grupas kandidātu 2014. gadā. AK uzskatīja, ka šāda līguma panta interpretācija ierobežo Eiropadomi neatkarīgi pieņemt lēmumus pēc starpvalstu kritērijiem un stratēģiskiem apsvērumiem. Šis precedents tika mainīts 2019. gada EK prezidenta nominēšanas laikā.

³ 1) ES–AK Tirdzniecības un sadarbības līgums; 2) ES–AK līgums par drošības procedūrām klasificētas informācijas apmaiņai un aizsardzībai; 3) AK valdības un EURATOM līgums par sadarbību kodolenerģijas drošā izmantošanā mierīgiem mērķiem.

Risinot
izaicinājumus
ES pilsoņu
dzīvesveidam

Likuma varas krīze Eiropas Savienībā: ignorēt nedrīkst sodīt. Kur likt komatu?

LOLITA ČIGĀNE

Eiropas Savienība kā unikāls, komplekss fenomens, kas apvieno 27 no 44 Eiropas kontinenta valstīm, dzīvo pastāvīgās krīzēs. Šīs krīzes ir valstu iekšējās dinamikas un globālo izaicinājumu izraisītas. Atbilde uz tām parasti ir vēl kādas politikas jomas tālāka integrācija, kas savukārt raisa nepieciešamību integrēt citas ar to saistītās politikas, kas bijušas dalībvalstu ziņā. Šāds nemitīgs spiediens uz suverenitātes tālāku deleģēšanu ES veido dalībvalstu pretestību, raisot vai radot iedīgļus tālākām krīzēm. Piemēram, ES monetārās savienības izveidošana pieprasīja arī zināmu fiskālās politikas koordināciju, iekšējās personu brīvās pārvietošanās zonas izveide (Šengenas zona) migrācijas spiediena rezultātā pieprasīja noteiktu kolektīvu ES spēju apsargāt ārējo robežu.

Likuma varas krīze Eiropas Savienībā paver plašu analīzes lauku, vai tēze, ka 2004. gada paplašināšanās, ES pievienojoties 8 bijušā sociālisma un padomju bloka valstīm (Baltijas valstis, Polija, Čehija, Ungārija, Slovākija, Slovēnija), nodrošinās šo valstu demokrātisku konsolidāciju un autoritārisma atgriešanās neiespējamību, tādējādi nodrošinot mieru un vienotību Eiropā, ir sevi attaisnojusi. Tā arī dod pietiekamu vielu pārdomām par to, cik patiešām ES ir gatava aizstāvēt savas pamatvērtības un kas būtu nepieciešams šīs spējas stiprināšanai. Šajā rakstā apskatīts tiesiskuma krīzes divās Eiropas Savienības

dalībvalstīs – Polijā un Ungārijā – mestais izaicinājums Eiropas Savienības gatavībai aizstāvēt šo ES līgumā noteikto pamatvērtību, analizētas šīs gatavības juridiskās un arī politiski-kulturālās dimensijas, kā arī aplūkota Latvijas pozīcija šajos procesos.

Ungārijas un Polijas izaicinājums likuma varai

Desmit gadus pēc tam, kad no Eiropas Savienības dalībvalsts Ungārijas sāka pienākt pirmie signāli par mērķtiecīgu vēršanos pret pilsonisko sabiedrību un demokrātisko institūciju savstarpējā līdzsvara graušanu, Eiropas Komisija sagatavojusi pirmo ES tiesiskuma ziņojumu, kurā ietverts vērtējums par Eiropas Savienības dalībvalstu kopējo tiesiskuma situāciju, kā arī katras atsevišķās dalībvalsts situācijas analīze (European Commission, 2020). Šāds “monitoringa ziņojums” turpmāk tiks sagatavots ik gadu. Lai gan šis jaunais likuma varas uzraudzības mehānisms tiek kritizēts par dažādām nepilnībām, piemēram, atteikšanos redzēt, ka atsevišķās ES dalībvalstīs ir nevis likuma varas vājināšanās, bet gan autoritāra režīma konsolidācija (Kochenov, 2019, 423), tomēr šis pārskats ir pirmā sistemātiskā analīze par tiesiskuma jomā notiekošo. Šāds saskaņā ar iepriekš apstiprinātu metodoloģiju sagatavots novērtējums par katru Eiropas Savienības dalībvalsti ir svarīgs tāpēc, ka nākamā 2021.–2027. daudzgadu budžeta kohēzijas politikas investīcijas jāsaista ar to, kā ES dalībvalstis ievēro likuma varas principus.

Eiropas Komisijas ieskatā likuma vara vai tiesiskums nozīmē likumos balstītu, caurskatāmu, likuma priekšā atbildīgu valsts pārvaldi, visas iesaistītās puses iekļaujošu likumdošanas procesu, paredzamību un tiesisko paļāvību, skaidri nosakot izpildvaras rīcības robežas un vispārējo varu dalījumu. Būtisks tiesiskuma elements ir neatkarīga tiesu vara, brīvi un daudzveidīgi mediji un aktīva pilsoniskā sabiedrība (European Commission, 2020).

Tiesiskuma vājināšanās Ungārijā bija vairāku faktoru rezultāts, bet tajā visnozīmīgākā loma, protams, bija premjera Viktora Orbāna varas konsolidācijai viņa otrajā periodā premjera amatā (pirmais – 1998.–2002., otrais 2010.–pašlaik). Varas konsolidāciju Ungārijā veicināja arī kāda mazāk zināma Ungārijas konstitūcijas īpatnība – saskaņā ar 1989. gadā laboto konstitūciju, kur pamatā tika izsvītrotas atsauces uz sociālismu, “būtiskos” likumus valsti varēja mainīt tikai ar vismaz 2/3 deputātu balsīm. Tādējādi daudzas nepieciešamas reformas, t. sk. tiesiskuma jomā cieta neveiksmi, jo šāds atbalsts parlamentā nebija nodrošināms, un politiskajā spektrā radās spēcīgs pieprasījums pēc varas koncentrācijas.

Šāda pieprasījuma veidošanās sakrita ar otrās lielākās partijas – sociāldemokrātu vājumu. Pēc pārliecinošas uzvaras 2010. gada vēlēšanās Viktora Orbāna partija “Fidesz” jau 2011. gadā pieņēma jaunu konstitūciju, kas ievērojami mazināja varas atzaru līdzsvaru un valsts pārvaldes neatkarību un deva iespēju konsolidēt valdošās partijas dominanci. Ap 2014. gadu sākās Ungārijas valdības uzbrukumi Norvēģijas EEZ finanšu instrumenta NVO fondam, kura mērķis bija daudzveidīgas pilsoniskās sabiedrības stiprināšana un kura administrēšana bija nodota nevalstiskās organizācijas “Okotars” rokās (Reuters, 2014). 2017. gadā Ungārijas parlaments ierosināja likumu, kas no Ungārijas 2020. gadā padzina Centrāleiropas Universitāti – prestižu, augsta akadēmiska standarta izglītības iestādi, kas kopš 1995. gada Budapeštā bija nodrošinājusi kvalitatīvu izglītību tieši bijušā sociālisma bloka jauniešiem, kuriem iespējas studēt līdzvērtīgās augstskolās Rietumeiropā un ASV nebija pieejamas.

Ja sākotnēji varbūt tika sagaidīts, ka nepielūdzamais vēlēšanu svārsts nākamajās vēlēšanās, visticamāk, aizslaucīs Viktora Orbāna un “Fidesz” valdību, tādējādi atceļot nepieciešamību rīkoties, tomēr 2011. gada konstitūcijas izmaiņas un citi faktori nodrošinājuši Viktora Orbāna vadītās “Fidesz” partijas politisko dominanci Ungārijā jau 10 gadus. 2020. gada 30. martā Ungārijas parlaments nobalsoja par beztermiņa ārkārtas stāvokļa ieviešanu, apturēja parlamenta pilnvaras un deva tiesības premjeram izdot dekrētus ar likuma spēku, kā arī noteica

cietumsodu par viltus ziņu izplatīšanu. Trūkstot tiesu varas neatkarībai, šādas normas var plaši izmantot, lai vērstos pret oponentiem.

Kopumā Viktors Orbāns varas centralizācijas un konsolidācijas soļos ir bijis Krievijas prezidenta Vladimira Putina skolnieks – varas centralizācija valdošās partijas rokās, vēršanās pret pilsonisko sabiedrību, sodot to par ārvalstu finansējumu ar “ārvalstu aģenta” statusu, īpašas, neliberālās demokrātijas,¹ Krievijā – suverēnās demokrātijas jēdziena izgudrošana. Par spīti tam Eiropas Savienība ilgus gadus izrādījās nespējīga Ungāriju sodīt par tiesiskuma principu graušanu. Viegļas, kosmētiskas piekāpšanās un nepārtraukto Eiropas Savienības vazāšanu aiz deguna 10 gadu garumā pats Viktors Orbāns nosaucis par “pāva deju Eiropā” (Ágh, 2017, 8).

Eiropas Savienības Līguma 2. pantā demokrātija un likuma vara noteikta kā pamatvērtība. Ar sākotnēju Ungārijas un vēlāk arī Polijas demokrātijas, pamatbrīvību ierobežošanu un tiesu varas vājināšanu, slīdot autoritārisma virzienā, šīs vērtības saturs, jēga un dzīvotspēja ir būtiski izaicināta. Kā daudzās iepriekšējās krīzēs, arī šajā Eiropas Savienība savu ievainojamību ir atklājusi tikai tad, kad kārtējā “pašsaprotamais” jēdziens tiek apšaubīts.

Gatavojoties Eiropas Savienības paplašināšanai un bijušo padomju bloka valstu pievienošanās Eiropas Savienībai, kas notika 2004. gadā, tika izstrādāti tā sauktie Kopenhāgenas kritēriji, saskaņā ar kuriem tika analizēta kandidātvalstu gatavība dalībai ES. Viens no politiskajiem kritērijiem bija likuma vara. Tam tika izveidots savs monitoringa mehānisms. Tomēr tad, kad valsts kļūst par Eiropas Savienības dalībvalsti, šāda mehānisma nav, un tiesiskuma pastāvēšana tiek pieņemta kā pašsaprotama. Ungārijas un Polijas izraisītā tiesiskuma krīze pārbauda Eiropas Savienības paplašināšanās loģikas pamattēzi, ka bijušajām padomju un sociālisma valstīm ilgtermiņā daudz labāk integrities Eiropas Savienībā, lai konsolidētu demokrātijas un nodrošinātu autoritāru režīmu neatgriešanos.

Kad pēc 2015. gada partijas “Likums un taisnība” uzvaras vēlēšanās Ungārijai kā “neliberālās demokrātijas” veidotāja pievienojās arī

Polija, bija skaidrs, ka Eiropas Savienībai nāksies rīkoties (Drinóczi & Bień-Kacała, 2019). Turklāt partija “Likums un taisnība” uzvarēja arī 2019. gada vēlēšanās, apliecinot, ka arī Polijas valdības tiesiskuma vājināšanas tendences tā vienkārši nekur nepazudis. Lai gan Eiropas Savienība pamatā ir fokusējusies uz sasteigti pieņemtiem Polijas parlamenta lēmumiem, kas grauj tiesu neatkarību, arī Polijas valdība ir veikusi darbības, kas dod pamatu runāt par pamatbrīvības ierobežošanu – publisko mediju neatkarības graušana un uzbrukumi pilsoniskai sabiedrībai. 2020. gada EK likuma varas ziņojums starp abām valstīm nebūt neliek vienlīdzības zīmi, uzsverot, ka Polijā tomēr kopumā situācija ar pilsonisko sabiedrību un neatkarīgām institūcijām pagaidām ir krietni labāka.

Šajā rakstā tiks apskatīti iemesli, kāpēc Eiropas Savienība līdz šim, par spīti esošam instrumentārijam, ir izrādījusies mazspējīga nodrošināt Eiropas Savienības pamatvērtības – tiesiskuma vai likuma varas saglabāšanu Ungārijā un Polijā, un kas un kā tomēr pamudināja Eiropas Savienību uz rīcību 2020. gadā.

ES rīcību nosakošie faktori

Tiesiskais ietvars

Ja Eiropas Savienības Līgums paredz, ka tiesiskums ir viena no Eiropas Savienības pamatvērtībām (2. pants), tad līguma 7. pants nodrošina procedūru, kā dalībvalsts, kas neievēro šo un citas vērtības, var tikt sodīta. ES līguma 7. panta procedūra īsumā darbojas šādi – pēc trešdaļas dalībvalstu, Eiropas Komisijas vai Eiropas parlamenta rosinājuma ES Padome ar 4/5 vairākumu var konstatēt 2. panta, t. sk. tiesiskuma principu pārkāpšanu, Eiropadome var vienprātīgi konstatēt, ka pārkāpums ir nopietns un vairākkārtējs. Ja tas noticis, Padome ar kvalificētu balsu vairākumu var lemt konkrētai dalībvalstij uz laiku atņemt dažas tiesības, piemēram, balsošanas tiesības

Padomē. Pirms lemšanas par katru soli Padome uzklausā attiecīgo dalībvalsti.

Šī procedūra 2017. gadā tika “iedarbināta” attiecībā uz Poliju un 2018. gadā attiecībā uz Ungāriju, attiecīgi pēc Eiropas Komisijas un Eiropas Parlamenta iniciatīvas. Lai gan procedūra šķiet pietiekami skaidra, tā nav būtiski pavirzījusies uz priekšu, un Padome joprojām ir uzklausišanas fāzē. Kā vērtējusi Eiropas Komisija, lai gan kopumā 7. panta procedūra paredz nozīmīgu sankciju un dialogam ar dalībvalsti ir būtiska nozīme, tomēr šos 7. panta procesus Padomē nevar uzskatīt par jēgpilniem (European Commission, 2020). Nespēja piemērot 7. panta procedūru tiek saistīta arī ar to, ka vairākkārtīgai pārkāpuma konstatēšanai ir vajadzīga Eiropadomes vienbalsīga piekrišana, ko attiecīgi Polijas gadījumā bloķētu Ungārija un otrādi. Kā arī ar to, ka kopumā 7. panta procedūra tiek uzskatīta par “kodolsprādziena” izvēli, kas var izraisīt plašas sekas, un tāpēc riski tās piemērošanā tiek vērtēti kā pārmērīgi lieli ES vienotībai (Kochenov, 2017). Tā vietā ES, pārņemta ar daudzām citām krīzēm, gandrīz 10 gadus ir pacietusi, ka tās mājā dzīvo iedzīvotājs, kurš uzvedas pēc pilnīgi citiem noteikumiem nekā pārējie.

Eiropas Savienība, protams, ir mazu valstu savienība. No tās 27 dalībvalstīm kopumā divdesmit dalībvalstīs iedzīvotāju skaits ir ievērojami zem, ap vai nedaudz virs 10 miljoniem.² Lai šāda savienība varētu pastāvēt un tās dalībvalstis labprātīgi deleģēt daļu savas suverenitātes, tai jābūt balstītai striktos tiesiskuma principos. Respektīvi, tā var darīt tikai to, ko dalībvalstis, kopīgi lemjot, tai ir atļāvušas darīt vai, kā to formulējusi Eiropas Komisijas prezidente Ursula von der Leyen: “Likuma vara palīdz aizsargāt cilvēkus no vareno varas.” (von der Leyen, 2020).

Eiropas Savienības dalībvalstis integrācijas procesā piekrit kopīgot savu suverenitāti, lai iegūtu labākus pārvaldības un ekonomiskās ietekmes rezultātus. Piemēram, caur kopīgām vides, tirdzniecības un enerģētikas politikām visas dalībvalstis saņem apjoma ekonomikas un ievērojami palielinātas globālas ietekmes priekšrocības. Likuma

varas apdraudējums vājina Eiropas Savienības dalībvalstu spēju būt drošām, ka tās neapmānīs un neizmantos (European Commission, 2020).

Tiesiskuma pārkāpuma konstatēšanai, protams, jānotiek likumā noteiktā kārtībā, tomēr ES vilcināšanās ar 7. panta procedūras piemērošanu nav skaidrojama ar procedurāliem, bet gan ar politiskiem iemesliem. Tādējādi Eiropas Savienība kā likuma varas produkts, kurā īpaši jūtīgā nacionālās suverenitātes deleģēšana notiek tikai demokrātiski un brīvprātīgi saskaņā ar līgumiem un iepriekš skaidri noteiktu procedūru vienlaicīgi ir politisks veidojums, kas pats nav spējīgs sevi aizsargāt no būtiskas likuma varas vājināšanās kādā no dalībvalstīm.

Likuma varas krīzē Eiropas Savienībā īpaši ir atklājies šis ES duālais raksturs – no vienas puses, tā ir striktā likuma varā balstīta savienība. Ja tā nebūtu, vairākums vai spēcīgākie pavisam ātri sāktu izmantot un dominēt pār mazākumu. Vienlaicīgi ES ir arī izteikti politiski-kulturāls veidojums, kur mazākums, šajā gadījumā divas dalībvalstis, izmantojot savstarpējas uzticēšanās un cieņas kultūru, var būtiski novilcināt jebkādu nozīmīgu, pret sevi vērstu lēmumu pieņemšanu un pat šantažēt pārējos, kā tas notika 2020. gada beigās ar Covid-19 ekonomikas glābšanas finansējuma un daudzgadu budžeta projekta bloķēšanu (Financial Times, 2020).

Politiski-kulturālie aspekti

Lai gan iespējas pieņemt lēmumus ES Padomē ar kvalificētu balsu vairākumu ir ievērojami paplašinātas, tas ir, iespējas vienai valstij bloķēt lēmumus saglabājušās tikai konkrētās, īpaši būtiskās jomās, tomēr spēcīga saskaņošanas procesa tradīcija ir saglabājusies. Pirms katra lēmuma pieņemšanas, meklējot kompromisus un saskaņojot intereses, lai pēc iespējas reti veidotos situācijas, kurās “vairākums pārbalso mazākumu”.

Šis “konsensa” lēmumu pieņemšanas simbols ir arī rotējošās prezidentūras. Ikvienu ES dalībvalsts 6 mēnešus veido ES Padomes darba kārtību. Lai gan rotējošām prezidentūrām kopš ES Padomes prezidenta institūcijas izveides ir mazāka nozīme, tomēr tās joprojām ļauj katrai valstij būt ES darba kārtības “īpašnieci un noteicējai”, ievērojami paugstinot gan konkrētās valsts pārvaldes kapacitāti Eiropas Savienības jautājumos, gan konkrētās dalībvalsts redzamību.

Tādējādi katras valsts prezidentūra atstāj arī “savu nospiedumu”, izceļot vienu un mazinot citu jautājumu nozīmīgumu. Likuma varas krīzes saasinājums sakrita ar Bulgārijas un Rumānijas prezidentūrām attiecīgi 2018. un 2019. gada pirmajā pusē. Abām valstīm vēsturiski bijušas problēmas ar likuma varas ievērošanu, un tās uzraudzībai abām valstīm pēc to iestāšanās ES tika izveidots īpašs mehānisms, uz kā pašlaik balstās kopējais ES tiesiskuma uzraudzības ietvars. Saskaņā ar EK 2020. gada likuma varas ziņojumu gan Bulgārijā, gan Rumānijā saglabājas draudi tiesu varas neatkarībai. EK īpaši izceļ Rumānijas 2017.-2019. gadā ieviestās reformas, kas apdraud tiesu varas neatkarību (European Commission, 2020), savukārt Bulgārija saskaņā ar Pasaules Bankas likuma varas novērtējumu ir ES dalībvalsts, kurā likuma varas situācija ir vissliktākā ES (The World Bank, 2020).

Eiropas Komisijas prezidents Žans Klods Junkers, kura Eiropas Komisijas vadības sākums 2015. gadā sakrita ar teroraktiem Parīzē satīriskā žurnāla “Šarli Ebdō” (*Charlie Hebdo*) redakcijā un kulminējās migrācijas krīzē 2015. gada otrajā pusē, bija tas, kurš pastiprināja “politiski kulturālā” aspekta lomu Eiropas Savienības pārvaldē. Kad Ž. K. Junkers prezentēja savas komisijas darba kārtību, viņš paziņoja, ka viņa vadītā komisija būs politiska, nevis tehnokrātiska, uzsverot, ka EK darbs būs “liels lielās lietās, un mazs mazās lietās” (European Commission, 2014). Tādējādi EK loma no ES sarežģītības vadības tika pārnesta uz globālo “krīžu vadību” (Ágh, 2017, 10), kuru netrūka. Daudziem prātā palikusi Ž. K. Junkera uzvedība Latvijas prezidentūras laikā 2015. gada maijā Rīgā, kad EK prezidents Nacionālajā bibliotēkā familiāri sagaidīja Ungārijas prezidentu Viktoru Orbānu, saucot “Nāk

diktators!”, tad spieda Orbāna roku un iepļaukāja viņu pirms kopējā foto (Euronews, 2020).

Tas, ka Ungārijas ilgstošos likuma varas pārkāpumus Eiropas Savienība nopietni nesodīja, ir skaidrojams arī ar to, ka Viktora Orbāna partija “Fidesz” bija lielākās Eiropas Parlamenta politisko partiju grupas – Eiropas Tautas partijas grupas locekle. 2014. gadā ievēlētajā parlamentā tā ETP grupai nodrošināja 12 deputātu balsis. ETP 30 balsu pārsvarā pār otru lielāko – Sociālistu grupu – tas bija nozīmīgi. Lielākā politiskā grupa parlamentā tradicionāli nominē arī Eiropas Komisijas prezidentu – Ž. K. Junkeru 2014. gadā un prezidenti Ursulu fon der Leienu pašlaik.

Otrkārt, Ungārija bija veiksmīga “pareizo” vārdu un retorikas lietošanā. Aizstāvot savas valdības likuma varas vājināšās rīcības, tās diplomāti vienmēr skaidroja, ka tas saistīts ar suverenitāti, nacionālajām īpatnībām, nepieciešamību tikt galā ar “sociālisma mantojumu”. Tā, piemēram, kad cilvēktiesību organizācijas Eiropas Padomes Parlamentārajā asamblejā 2013. gadā bija ierosināts atjaunot Ungārijas tiesiskuma monitoringa mehānismu, ungāru diplomāti mērķtiecīgi fokusējās uz “jauno” Eiropas Savienības dalībvalstu deputātiem, skaidrojot, ka Ungārija mēģina tikt galā ar “pagātnes mantojumu” un nekādā ziņā nav pelnījusi nonākt vienā procedūrā ar sistemātisko cilvēktiesību pārkāpēju Azerbaidžānu. Lai gan Polija ir mēģinājusi lietot līdzīgu taktiku, piemēram, skaidrojot, ka tās uzbrukums tiesu neatkarībai saistīts ar cīņu ar sociālisma mantojumu, tai “diplomātiskā šarma” izmantošanas ziņā klājies grūtāk.

Abi šie aspekti – gan striktā turēšanās pie “likuma varas” vai tiesiskuma lēmumu pieņemšanā, gan arī spēcīgais neformālais aspekts dalībvalstu attiecībās katrs savā veidā skaidro to, kāpēc lēmumi attiecībā uz Ungārijas sankcionēšanu par tiesiskuma principu pārkāpumiem ir notikuši tik gausi un novēloti un attiecībā uz Poliju bijuši šauri fokusēti uz Polijas valdības un parlamenta darbībām, kas vājinā tiesu varu.

Eiropas Savienības Tiesas iesaiste

Eiropas Komisija ir bijusi efektīvāka attiecībā uz Polijas soļiem likuma varas vājināšanā, jo tā ir varējusi izmantot t. s. pārkāpuma procedūru. Saskaņā ar ES līgumu Eiropas Komisija kā “ES līgumu sargs” pret valstīm, kuru likumi neatbilst ES normatīvajiem aktiem, var uzsākt pārkāpuma procedūru. Šādas pārkāpumu procedūras pret Poliju EK uzsāka 2017., 2018., 2019. gadā par Polijas parlamenta pieņemtajiem likumiem, kas vājina tiesu varas neatkarību. ES dalībvalstu tiesu neatkarībai ir būtiska nozīme ES kopējā tiesiskuma rāmja uzturēšanā, tieši dalībvalstu tiesu sistēmas ir būtisks posms ES tiesību piemērošanā visās jomās. Piemēram, attiecībā uz ES vienotā tirgus funkcionēšanu. Saskaņā ar ES līguma 19. pantu “dalībvalstis nodrošina efektīvu tiesību aizsardzību jomās, kas saistītas ar ES likumiem”.

Divos gadījumos Eiropas Komisija vērsās Eiropas Savienības Tiesā, jo Polija pēc pārkāpumu procedūras uzsākšanas nemainīja savu nostāju. Tādējādi Polija, kas likuma varas vājināšanu uzsākusi salīdzinoši vēlāk un mediju un pilsoniskās sabiedrības neatkarību un darbu vājinājusi daudz mērenāk, saņēmusi daudz bargāku attieksmi no Eiropas Komisijas. Tas skaidrojams gan ar to, ka Polija ir lielāka un nozīmīgāka ES dalībvalsts, gan ar to, ka apzinās, ka novēlotā reakcija uz Viktora Orbāna autoritārajām tendencēm viņu ir tikai iedrošinājusi. Tāpat tas skaidrojams ar to, ka Polijas kopš 2015. gada valdošā partija “Likums un taisnīgums” pieder citai ES politiskajai ģimenei, mazāk ietekmīgajai Eiropas Konservatīvo un reformistu grupai.

Kopumā šajos notikumos svarīgs ir arī plašākais konteksts – pēc drūmā 2016. gada, kad Lielbritānijas sabiedrība konsultatīvā referendumā nobalsoja par izstāšanos no Eiropas Savienības un prezidenta Trampa ievēlēšana simbolizēja populisma uzvaru ASV, Francijas prezidenta Makrona uzvara vēlēšanās 2017. gadā un tam sekojošais galēji labējo un populistu partiju relatīvi sliktais sniegums 2019. gada Eiropas Parlamenta vēlēšanās signalizēja par “normalitātes” atgriešanos ES politikā (Pech & Scheppele, 2017). Vienlaicīgi Lielbritānija, kas vienmēr ar lielām aizdomām raudzījās uz jebko Eiropas Savienības

rīcībā, kas varētu mazināt dalībvalstu suverenitāti, un suverenitātes kārti veiksmīgi izmantoja gan Ungārija, gan Polija, uzsāka izstāšanās procesu un ļāva ES saņemties uz nopietnāku atbildi likuma varas vājināšanai Polijā un Ungārijā.

Ja nevar ar pātagu, jāmēģina ar burkānu

Klasiskās motivācijas teorijas līdzībās runājot, ja Eiropas Savienība nevar vienoties un jēgpilni iekustināt pātagu (7. panta procedūra), tai neatliek nekas cits kā skatīties, ko iespējams paveikt ar burkānu. Saskaņā ar Eiropas Savienības kohēzijas politiku gan Polija, gan Ungārija ES daudzgadu budžeta 2014.–2020. gadam ietvaros ir ES finanšu saņēmēja, jo to IKP ir mazāks par 75 % no kopējā ES IKP. Piemēram, 2019. gadā ES finansējums Ungārijai un Polijai bija attiecīgi 4,5 % un 3 % no šo valstu kopējā IKP (Newtonian Europe, 2020). Tādējādi ir pamats uzskatīt, ka Eiropas Savienība, kuras pamatvērtības Ungārija un Polija pārkāpj, caur ES attīstības finansējumu un budžeta pārdali vismaz daļēji nodrošina sabiedrības atbalstu tieši tiem politikajiem spēkiem, kuri vājina tiesiskumu attiecīgajās dalībvalstīs un tādējādi grauj Eiropas Savienības kā tiesiskuma un likuma varas ievērotājas un izplatītājas uzticamību globāli.

Gatavojot 2021.-2027. gada daudzgadu budžetu, bija paredzams, ka Polija un Ungārija no nākamā daudzgadu budžeta septiņos gados kopumā varētu saņemt ap 180 miljardu eiro (Bloomberg, 2020). Turklāt Covid-19 pandēmijas vidū ES līderi vienojās par ES “Atlabšanas fonda” izveidi 750 miljardu eiro apmērā, kas pirmo reizi tiktu veidots, EK aizņemoties finanšu tirgos. ES dalībvalstis Nīderlande un Vācija, kuru lieliskā finanšu veselība dod iespēju aizņemties salīdzinoši lēti, stingri iebilda pret to, ka šie līdzekļi tiktu tērēti “autokrātu un viņu korumpantu” atbalstam (Bloomberg, 2020), apliecinot būtisku uzticības zudumu Polijas un Ungārijas valdībām. Tā Eiropas Savienības dalībvalstu vadītāji 2020. gadā vienojās, kas turpmāka Eiropas Savienības kohēzijas naudas saņemšana būs atkarīga no tā, kā valsts ievēro tiesiskuma principus. Vācijas prezidentūra 2020. gada novembrī paziņoja,

ka vienošanās par likuma varas principu ievērošanas sasaistīšanu ar nākamā daudzgadu budžeta investīcijām ir panākta.

Tā kā ES daudzgadu budžets ir jāapstiprina vienprātības procedūrā, Polija un Ungārija saskaņoti paziņoja, ka to bloķēs. Abu valstu vadītāji iebilda, ka šāds ES lēmums ierobežo to suverenitāti, Ungārijas premjers paziņoja, ka tā ieviešana būs politiska pašnāvība, jo Ungārijas parlaments bija pieņēmis rezolūciju, kas liedza valdībai atbalstīt ES daudzgadu budžetu, ja tā saņemšanas nosacījums būs likuma varas ievērošana.

Galū galā risinājums tika atrasts, un vienošanās par budžeta paketi un atjaunošanas fondu tika panākta 2020. gada decembrī. Risinājumus, kā daudzi risinājumi ES, ir samudžināts un procesu pagarināts, jo valstis vienojās, ka likuma varas kritērijs tiks piemērots tikai tad, kad Polija un Ungārija būs izsmēlušas iespēju vērsties Eiropas tiesā, apstrīdot likuma varas kritērija piemērošanu. Pateicoties ikgadējiem likuma varas ziņojumiem, likuma varas vājināšanās būs labāk dokumentēta, tomēr politiski tas nozīmē, ka šie kritēriji netiks piemēroti pirms 2022. gadā Ungārijā gaidāmajām vēlēšanām. Ungārijas iedzīvotāji par spīti to līderu retorikai ir ES atbalstītāji – 57 % sabiedrības uzskata, ka Ungārijas dalība ES dod labumu Ungārijai, 42 % tic, ka Eiropas Savienība stiprina Ungārijas likuma varu (Foundation pour L'innovation Politique, 2019), ES finansējuma ierobežošana vai apturēšana patiešām varētu ietekmēt sabiedrības izvēli vēlēšanās par labu Viktora Orbāna politiskajam spēkiem.

Saskaņā ar likuma varas kritēriju piemērošanas procedūru pēc Eiropas Komisijas priekšlikuma, ja tiek konstatēts, ka likumu varas vājums apdraud ES budžeta intereses, ES Padome lemj par piemērotu darbību uzsākšanu, samazinot vai apturot ES finansējumu. Procedūra “ārēji” šķiet līdzīga 7. panta mehānismam, kas izrādījies rīcību nenodrošināts. Tomēr nianse ir tā, ka Padome EK priekšlikumu pieņem, ja tā nelemj par tā noraidīšanu ar kvalificēto vairākumu, tātad 2/3 balsu. Lai gan šis ir ES tipiski samudžināts formulējums, tas likuma varas ievērošanas kritēriju piemērošanu ES budžetam padara iespējamāku. Procedūra paredz arī Eiropas Parlamenta iesaisti (European Commission, 2018).

Pēc “budžeta drāmas” pandēmijas apstākļos 2020. gada beigās kopumā likuma varas vājināšanas sodīšana joprojām ir “politiska izšķiršanās” (Halmai, 2018, 1) tomēr vairāki būtiski apstākļi ir mazinājuši politiskās dimensijas ietekmi. Pandēmijas nomocītās Eiropas Savienības dalībvalstīs Polijas un Ungārijas gatavība šauru iekšpolitisku mērķu – varas saglabāšanas – dēļ bloķēt tik nepieciešamās ES finansiālās palīdzības pieejamību visām 27 dalībvalstīm simpātijas pret Poliju un Ungāriju nevaicē. Medus mēneša laiki, izskatās, sen ir aiz muguras.

Situācija Latvijā un ietekme uz to

No Latvijas viedokļa raugoties, negatīvi bija tas, ka Ungārijas un Polijas plašākie tiesiskuma pārkāpumi, pamatā iekšpolitiski vājinot tiesas, pilsonisko sabiedrību un medijus, tika sasaistīti ar abu valstu attieksmi pret migrāciju. Patiesi, īpaši Ungārijas likuma varas augstākais neievērošanas punkts un arī vizizteiktākā agresīvā retorika pret Eiropas Savienību sakrita ar 2015. gada migrācijas krīzi.

Ģeogrāfijai Eiropā mēdz būt būtiska loma, un tā tas bija arī 2015. gadā. Pēc tam, kas Sirijā saasinājās kara darbība un tās kaimiņos esošā Turcija, kas bija galvenais Sirijas bēgļu patvērums, vājināja robežkontroli, atļaujot nekontrolētas bēgļu plūsmas uz ES robežvalsti Grieķiju, kuras spēja uzraudzīt ES ārējo robežu zem šī spiediena sabruka, Ungārija bija nākamā ES dalībvalsts, kurā nonāca bēgļu plūsma. Šajā laikā Orbāns sevi pozicionēja kā visas Eiropas varoni, kas “sargā Eiropas robežas un Šengenas zonas integritāti”, pieprasot atbalstu no ES līderiem.

Saskaņā ar ES t. s. Dublinas regulu, ikvienam, kurš pieprasa patvērumu ES, tas jādara valstī, kurā tas sākotnēji iecerēts, šajā gadījumā – Grieķijā. Tomēr ievērojamās bēgļu plūsmas gadījumā šis princips bija nepiemērojams, bet cita, likumos balstīta mehānisma, kā pastiprināt Grieķijas robežkontroli un spēju tikt galā ar migrantu plūsmu nebija.

Šo kārtējo eksistenciālo ES krīzi atrisināja Vācijas kanclere Angela Merkele, paziņojot, ka viņa ir pietiekami ilgi dzīvojusi “aiz sienas”, lai piekristu tādas celšanai uz ES robežas un faktiski atvēra Vācijas robežas aptuveni 1 miljonam tajā laikā Grieķijā, Ungārijā un Rietumbalkānu valstīs esošajiem Sirijas bēgļiem.

Savukārt Eiropas Komisija 2015. gadā kā risinājumu ES dalībvalstīm piedāvāja bēgļu “brīvprātīgu” uzņemšanu mehānismu, par kuru bija iespējams vienoties ar 2/3 ES Padomes balsu. Tad, kad valstis šo lēmumu ar kvalificēto balsu vairākumu bija pieņēmušas (to neatbalstīja Ungārija, Čehija, Slovākija un Rumānija), tas kļuva saistošs visiem. Tomēr Viktors Orbāns paziņoja, ka tam nepiekrīt, un vērsās ES tiesā, kas viņa prasību noraidīja un vēlāk noteica sankcijas Ungārijai par ES lēmumu nepildīšanu.

Ja analizējam “likuma varas” krīzi Ungārijā un Polijā un Latvijas attieksmi pret to, Latvija sākotnēji nebija viena no aktīvākajām risinājumu meklētājām un piesardzīgi izturējās pret mēģinājumiem piemērot 7. pantā paredzētās sankcijas gan pret Ungāriju, gan Poliju. Kopumā Latvijas sabiedrība ir likuma varas un pamatbrīvību principus izteikti atbalstoša un saprotoša – 81 % atbalsta tiesības demonstrēt un pikeēt, 96 % uzskata sabiedrības iesaisti lēmumu pieņemšanā par nepieciešamību, vārda brīvību atbalsta 97 % un izvēles brīvību balsojot – 97 %. Savukārt sabiedrības viedoklis migrācijas jautājumos ir daudz piesardzīgāks – tikai 49 % piekrīt, ka jāatbalsta bēgļi, kuri bēg no kara un nabadzības, kamēr 73 % uzskata, ka bēgļu uzņemšana nav iespējama, jo tie neatbalsta Latvijas sabiedrības vērtības, var veicināt terorismu un noziedzības pieaugumu (74 %) un vājināt Latvijas ekonomiku (68 %) (Foundation pour L'innovation Politique, 2019).

Attiecībā un Latviju un ticami arī pārējām Baltijas valstīm Eiropas Savienības retoriskā kļūda bija tā, ka tā tiesiskuma neievērošanas jautājumu Ungārijā un vēlāk arī Polijā, tas ir, uzbrukumu pamatbrīvībām un demokrātijas vājināšanos sākotnēji saistīja ar valstu atteikšanos pievienoties patvērumu meklētāju sadales mehānismam. Ungārijas premjers Orbāns, starp citu, šādu retoriku lieto vēl šodien, arī

saistībā ar budžeta veto 2020. gadā. Arī Latvijā 2015. gada lēmums piekrist bēgļu pārvietošanai no citām ES dalībvalstīm nāca smagi. Saskaņā ar Saeimas Kārtības rulli Latvijas valdības izstrādātās pozīcijas ES Padomē ir jāapstiprina Saeimas Eiropas lietu komijā. 2015. gada septembrī Saeimas Eiropas lietu komisijā pozīcija tika atbalstīta ar grūtībām. Zinot, cik jautājums smagnējs un cik negatīvs noskaņojums sabiedrībā valdīja pret ES robežas nelegāli šķērsojošo uzņemšanu, Latvijas valdībai un Saeimai bija politiski sarežģīti atbalstīt Ungārijas un Polijas sodīšanu par tiesiskuma pārkāpumiem, ja to galvenais apliecinājums bija uzņemšanas kvotu nepildīšana (Dw.com, 2020).

Ja jautājums jau sākotnēji būtu virzīts atsevišķi – kā uzbrukums pamatbrīvībām un tiesu neatkarībai Ungārijas un arī Polijas iekšpolitikā, Latvijas attieksme, visticamāk, būtu bijusi citāda. Visticamāk, līdzīga dinamika bija vērojama arī kaimiņvalstīs. Arī, piemēram, Igaunijā, parlamenta Eiropas lietu komisijas lēmums par migrantu uzņemšanas kvotām tika pieņemts ar grūtībām. Tādējādi nepieciešamība rīkoties tiesiskuma saglabāšanai mūsu reģionam tika taktiski neveiksmīgi sasaistīta – ar migrācijas jautājumu. Kopumā ES ignorēja to, ka jauno ES valstu sabiedrības saistībā ar migrāciju bija ar radikāli atšķirīgu pieredzi. Mūsu sabiedrību sociālā un kulturālā negatīvība migrantu pieplūdumam bija viegli ksenofobisku politiķu manipulējama, izliekoties, ka tiek aizstāvēta valsts suverenitāte un kultūra (Ágh, 2017, 12).

Attiecībā uz Poliju Latvijas piesardzīgo attieksmi pret Polijas “sodīšanu” ietekmēja tas, ka Polija kopumā ir ļoti svarīgs Baltijas valstu reģionālais partneris, kas īpaši svarīgs situācijās, kad Eiropas Savienībai ir grūtības formulēt vienotu un stingru nostāju, piemēram, pret Krieviju. Īpaši cieša, daudzpusīga un regulāra sadarbība starp Baltijas valstīm un Poliju izveidojās, kad Polijā valdoša bija Eiropas Tautas partijas grupa “Pilsoniskā Platforma” (2007.–2015. gads), tāpēc tika pieliktas visas pūles, lai šo auglīgo sadarbību saglabātu, cerot, ka partijas “Likums un taisnība” tiesiskuma vājināšanas mēģinājumi ir “pārejoša parādība”.

Plašāk skatoties, Latvija ir ieguvēja no likuma varas vērtēšanas mehānisma izveides. Pirmkārt, daudzas no patiešām nepieciešamajām “dziļākajām” reformām Latvijā ieviestas tikai “ārēja” spiediena vai kairinājuma ietekmē. Piemēram, Latvija piekrita izveidot labāku regulējumu valsts kapitālsabiedrību pārvaldībai tikai tāpēc, ka Latvija kā savu ārpolitisko mērķi bija noteikusi iestāšanos Eiropas Ekonomiskās sadarbības un attīstības organizācijā (OECD). Līdzīgā veidā Latvija būtiski ierobežoja nelegālas izcelsmes naudas cirkulāciju Latvijas bankās tikai pēc ASV finanšu uzrauga sankcijām.

Kopumā nacionālā likuma varas kontaktpunkta izveide un ikgadējā tiesiskuma ziņojuma sagatavošana Latvijai dod iespēju ieraudzīt savu likuma varas situāciju plašākā kontekstā. Diemžēl bieži vien tādas negatīvas parādības kā pārmērīgi gari tiesu procesi, īpaši tādi, kur iesaistītas augstas amatpersonas, Latvijā tiek skaidroti ar “nacionālajām īpatnībām” vai arī citējot kādus vidējos tiesu procesu statistikas rādītājus, kas kopumā izskatās pieklājīgi. 2020. gada likuma varas ziņojums par Latviju norāda gan Latvijas nepadarīto, gan jautājumus, kuru risināšanā esam bijuši veiksmīgi. Tā piemēram, 2020. gada EK ziņojumā pozitīvi minēta Igaunijas un Latvijas tiesu darba lieliskā digitalizācija, kas mūsu tiesām atļauj netraucēti darboties arī Covid-19 pandēmijas apstākļos (European Commission, 2020).

Otrkārt, kā liecina Pasaules Bankas Pārvaldības kvalitātes analīze, 2009.–2018. gadā likuma vara vājinājās 17 Eiropas Savienības dalībvalstīs – vissliktāk šajā ziņā klājies Kiprai, Grieķijai, Maltai, Itālijai un Bulgārijai (Bond & Gostyńska-Jakubowska, 2020, 11). Latvija šajos Pasaules Bankas indikatoros uzrāda ikgadēju likuma varas stiprināšanos (The World Bank, 2020), tomēr šādu uzlabošanos nevar uzskatīt par garantētu, jo arī Latvijā ir politiskie spēki, kas aizstāv likuma varas stiprināšanai pretējas idejas un iegūst ievērojamu pārstāvēniecību likumdevējā. Tā, piemēram, 2018. gada vēlēšanās otru lielāko balsu skaitu ieguva partija, kuras toreizējais premjerministra kandidāts šobrīd pauž uzskatus, kas pretēji likuma varas un labas pārvaldības principiem.

Secinājumi

2010. gadā Ungārijā aizsākusies likuma varas krīze sākotnēji tika uzskatīta par īpatnēju, ES “perifērijā” valdošu pārejošu parādību, kā saistība ar ES Līgumā noteikto ES pamatvērtību pārkāpumu nebija acīmredzama. Aizņemta ar “lielo” krīžu risināšanu – migrācijas, terorisma, Breksita krīzes – Eiropas Komisija 2014.–2020. gadā saskaņā ar savu deklarēto darbības principu “liela lielās lietās, maza mazās lietās” Ungārijas rīcību tiesiskuma mazināšanā uztvēra kā zināmu neērtību, nevis ievērojamu, ES pamatus satricinošu krīzi, kas pelnījusi pienācīgu uzmanību.

Arī likuma varas krīze apliecināja, ka ES lēmumu pieņemšanas procedūras, kas izveidotas, lai pasargātu “mazākumu” no “vairākuma” dominances, atsevišķas dalībvalstis var izmantot, lai novilcinātu sev nepatīkamus lēmumus un šantažētu visu ES tai kritiski svarīgu lēmumu pieņemšanā. Likuma varas krīze ir mazinājusi savstarpējās uzticības gaisotni Eiropas Savienībā par labu vairāk procedūrās balstītai pieejai, kas, iespējams, patiesi nepieciešama 27 valstu savienībā, jo, kā apliecina Ungārijas gadījums, paļaušanās uz neformālismu un savstarpējās uzticēšanās kultūru ilgākā termiņā var traucēt saskatīt būtiskus draudus ES pamatiem un starptautiskai reputācijai. Tādējādi “likuma varas” krīze ir spiedusi ES izveidot likuma varas ievērošanas uzraudzības mehānismus ES iekšienē, kas jau tagad ir palīdzējuši vairākām valstīm saskatīt nepieciešamību formalizēt “vispārpieņemtus” principus, lai nodrošinātu to pārmantojamību un ilgtspēju.

Latvijas gadījumā tiesiskuma apdraudējumu no Ungārijas un Polijas puses ar nepieciešamo principialitāti traucēja saskatīt fakts, ka šie jautājumi sākotnēji tika sasaistīti ar Latvijā sabiedriski jutīgajiem migrācijas jautājumiem. Latvija ir ieguvēja no likuma varas mehānisma izveides Eiropas Savienībā. Lai gan Latvijā likuma varas situācija pakāpeniski ir uzlabojusies, politiskā nestabilitāte var arī izraisīt situāciju, ka valdību veidojošie politiķi vājina likuma varu. Šādā hipotētiskā situācijā Eiropas Savienības ieviestie mehānismi varētu darboties kā vēl viens Latvijas demokrātijas un tiesiskuma nodrošinātājs.

BIBLIOGRÁFIJA

Ágh, A. (2017). The EU polycrisis and hard populism in East-Central Europe: From the Copenhagen dilemma to the Juncker paradox. *Politics in Central Europe*. 8–27. <https://doi.org/10.1515/pce-2017-0001>

Bloomberg. (2020, December 6). Why Hungary and Poland Are Blocking the EU's \$2.2 Trillion Budget. <https://www.bloomberg.com/news/articles/2020-12-06/why-hungary-and-poland-are-blocking-the-eu-s-budget-quicktake>

Bond, I. & Gostyńska-Jakubowska, A. (2020, January 20). Democracy And The Rule Of Law: Failing Partnership? 1–14. <https://www.cer.eu/publications/archive/policy-brief/2020/democracy-and-rule-law-failing-partnership>

Drinóczi, T., & Bień-Kacała, A. (2019). Illiberal constitutionalism: The case of Hungary and Poland. In *German Law Journal*. <https://doi.org/10.1017/glj.2019.83>

Euronews. (2020). “Here comes the dictator” Juncker’s cheeky welcome for Hungarian PM. https://www.youtube.com/watch?v=1hl83jpd_OI

European Commission. (2020, September 16). State of the Union Address by President von der Leyen at the European Parliament Plenary. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/SPEECH_20_1655

European Commission. (2014, September 10). Speech: The Juncker Commission: The Right Team to Deliver Change. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/speech_14_585

European Commission. (2018). Proposal for a Regulation Of The European Parliament And Of The Council on the protection of the Union’s budget in case of generalised deficiencies as regards the rule of law in the Member States. https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/protection-union-budget-rule-law-may2018_en.pdf

European Commission. (2020). 2020 Rule of Law Report. Communication From The Commission To The European Parliament, The Council, The European Economic And Social Committee And The Committee Of The Regions. https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/communication_2020_rule_of_law_report_en.pdf

Financial Times. (2020, November 24). Hungary and Poland harden stance in EU budget stand-off. <https://www.ft.com/content/ed141f4f-24b4-4173-a739-f4686bc55a57>

Foundation pour L'innovation Politique. (2019, May 17). Democracies under pressure. A global survey. <https://www.fondapol.org/en/study/new-global-survey-democracies-under-pressure-volume-i-the-issues/>

Halmaj, Gg. (2018). The Possibility and Desirability of Economic Sanction: Rule of Law Conditionality Requirements Against Illiberal EU Member States. SSRN Electronic Journal. 1-20. <https://doi.org/10.2139/ssrn.3126231>

Kochenov, D. (2017). Busting the Myths Nuclear: A Commentary on Article 7 TEU. SSRN Electronic Journal. <https://doi.org/10.2139/ssrn.2966706>

Kochenov, D. (2019). Elephants in the Room: The European Commission's 2019 Communication on the Rule of Law. Hague Journal on the Rule of Law. 423–438.

Newtonian Europe. (2020, November 28). The Economist, November 28th-December 4th. <https://www.economist.com/weeklyedition/2020-11-28>

Pech, L., & Scheppele, K. L. (2017). Illiberalism within: Rule of law backsliding in the eu. In Cambridge Yearbook of European Legal Studies. <https://doi.org/10.1017/cel.2017.9>

Reuters. (2014, June 2). Hungary raids NGOs, accuses Norway of political meddling. <https://www.reuters.com/article/us-hungary-norway-funding-ngo-idUSKBN0ED1QW20140602>

The World Bank. (2020). The Worldwide Governance Indicators. <http://info.worldbank.org/governance/wgi/Home/Reports>

PIEZĪMES

¹ “Mums jāsaprot, ka demokrātijai nav obligāti jābūt liberālai (brīvai). Tikai tāpēc, ka kaut kas nav liberāls (brīvs), tā joprojām var būt demokrātija” Viktora Orbāna runa “Baile Tusnad” 2014. gada jūlijā.

² Valstis, kurās iedzīvotāju skaits ir lielāks par 10 miljoniem, ir: Rumānija, Nīderlande, Polija, Spānija, Itālija, Francija, Vācija.

Produktu kvalitātes un to atšķirību izaicinājumi Eiropas Savienībā

ALEKSANDRA PALKOVA

Produktu kvalitātes un to atšķirību izaicinājumi Eiropas Savienībā (ES) nav jauna problēma, divējādas kvalitātes preces Eiropā ir bijušas sastopamas vairāk nekā 30 gadus. Produktu divējāda kvalitāte paredz praksi, ka produktu zīmoli ir vienādi, taču to sastāvs vai īpašības atšķiras (European Parliament, 2019a). No vienas puses, saskaņā ar Eiropas Savienības tiesību aktiem preces pārdošanu iepakojumā, kas ir identisks citās dalībvalstīs tirgotai precei, kaut gan tās sastāvs un īpašības ievērojami atšķiras, var uzskatīt par negodīgu un nelikumīgu patērētāju maldināšanu, ja vien tam nav likumīga un objektīva iemesla (European Parliament, 2012, 19). No otras puses, starp uzņēmējiem pastāv prakse, ko dēvē par “Domā globāli, rīkojies lokāli” (*Think Global, Act Local*) principu (IMS Marketing, 2021). Šis princips paredz un mudina uzņēmumus ievērot konsekventu stratēģiju – pārdodot starptautiskā mērogā, nepieciešams vienlaikus pielāgot taktisko pieeju vietējam tirgum, uz kuru tie orientējas. Tas nozīmē, ka daudzi starptautiski pārtikas uzņēmumi pēc nepieciešamības pielāgo tos vietējai kultūrai un vēlmēm, jo kultūru atšķirības un vietējo patērētāju vēlmes ietekmē ēdiena gatavošanas receptes, pārtikas pārstrādi, to garšas un faktūras (Metin & Kitzin, 2015, 112).

Eiropas Savienības vienotajā tirgū katra jauna paplašināšanās ir izraisījusi lielu pārtikas garšu dažādību. Starptautiski pārtikas uzņēmumi izmanto dažādas receptes, formulējumus vai standartus precēm, ko

pārdod ar vienu un to pašu zīmolu vai ar ļoti līdzīga izskata iepakojumu, taču citā kvalitātē, pamatojot to kā nepieciešamību pielāgoties vietējam tirgum. Fakts, ka Eiropas Savienībā nav eksistējis stingrs normatīvais regulējams, kas varētu novērst šādu uzņēmumu rīcību, radīja starptautiskajiem uzņēmumiem vēlamu situāciju, ka nav bijis iespējams noteikt atšķirību starp to, kad uzņēmumi pielāgojās vietējam tirgum un kad tie apzināti pazemināja produktu kvalitāti, skaidrojot to kā nepieciešamību pielāgoties vietējam tirgum, tādējādi gūstot labumu sev un ekonomējot.

Sākot ar 2011. gadu, valstis, kas pievienojās Eiropas Savienībai 2004. gadā, sāka celt plašas apsūdzības par divējādas kvalitātes produktu klātbūtni vienotajā Eiropas tirgū (Euraktiv, 2017). 2013. gadā vairākās Centrāleiropas un Austrumeiropas valstis tika veikta pirmā produktu testēšana, kā arī iedzīvotāju viedokļu aptaujas, taču rezultāti nebija vienādi, tādēļ šis jautājums tika noņemts no dienas kārtības (Euraktiv, 2014). Dalībvalstis jutās aizvainotas un nenovērtētas. Skarbā retorika no Centrāleiropas un Austrumeiropas dalībvalstu puses, ka pret tām izturas nepareizi, skanēja vēl biežāk, produktu divējādas kvalitātes problēmu dēvējot par pārtikas aparteīdu (Euraktiv, 2018), kā arī salīdzinot Eiropas Savienības Centrāleiropas un Austrumeiropas valstis ar Eiropas otrās klases dalībvalstīm (*Europe's second class*) (Kafkadesk, 2018) un Eiropas miskasti (*Europe's garbage can*) (Reuters, 2018). Problēma kļuva vēl aktuālāka 2017. gadā, kad daļa no Centrāleiropas un Austrumeiropas Eiropas Savienības dalībvalstīm sāka veikt konsekventus produktu pārbaudes pētījumus, norādot un aktualizējot visiem saprotamu un zināmu problēmu – produktu kvalitātes dažādību starp Eiropas Savienības reģioniem (Merten-Lenz, 2017). Tādējādi tās norādīja un demonstrēja, pirmkārt, uz vēl aizvien pastāvošo Eiropas Savienības dalījumu – rietumi un austrumi. Otrkārt, aktualizēja plaši zināmu problēmu par dažādu ātrumu Eiropu, kur valstis, kas, pirmkārt, nav Eiropas kodolā, un, otrkārt, ir ekonomiski mazāk spēcīgas, Eiropas Savienības ietvaros saskaras ar atšķirīgu attieksmi.

Šis nodaļas mērķis ir analizēt nesen pasludināto produktu divējādas kvalitātes krīzi, kas kļuvusi par vienu no Eiropas Savienības dalībvalstu

ciešākas integrācijas izaicinājumiem. Pirmajā sadaļā tiks sniegts produktu divējādās kvalitātes problēmas izklāstījums, skaidrojot, kādēļ šī problēma kļūva aktuāla tikai 2017. gadā un kā tā attīstījās. Otrajā sadaļā tiks aplūkota Eiropas Savienība un tās institūcijas, kuras risina esošo produktu divējādās kvalitātes problēmu Eiropas Savienības dalībvalstīs. Visbeidzot raksta noslēdzošajā sadaļā tiks sniegts apraksts par produktu divējādās kvalitātes izaicinājumu Latvijā, kā arī papildus sniegts Latvijas patērētāju aptaujas vērtējums par divējādās kvalitātes problemātikas eksistenci. Nobeigumā tiks piedāvāti iespējamie divējādās kvalitātes produktu krīzes risinājumi, lai sekmētu Centrāleiropas un Austrumeiropas ciešāku integrāciju Eiropas Savienībā un mazinātu divu ātrumu Eiropu.

Produktu kvalitātes atšķirības – pastāvošs izaicinājums, kas tiek noliegts?

Pēc Centrālās un Austrumeiropas tirgu pakāpeniskas atvēršanās Rietumu produktiem sākot ar 1989. gadu bijušo padomju bloka valstu iedzīvotāji sāka ievērot dīvainu parādību. Pasaules mēroga zīmolu, kas uzsāka tirdzniecību vietējā tirgū, produktu kvalitāte ir bijusi zemāka nekā to pašu zīmolu iegādātie produkti ārzemēs (Pratt, 2007, 292; Ichijo & Ranta, 2016, 67). Šī parādība pirmo reizi tika pamanīta kosmētikas līdzekļos, Rietumvalstīs pirktajiem kosmētikas līdzekļiem bija labāks aromāts un tas noturējās ilgāk, tāpat tiem bija atšķirīga konsistence (Čimova, 2017a). Tas pats attiecās arī uz mazgāšanas līdzekļiem, kam no pirmā acu uzmetiena bija atšķirīgs sastāvs, mazāk krāsas un efektīvo daļiņu. 2009. gadā Eiropas Parlamenta (EP) deputāts Raress Nikulesku (*Rareș-Lucian Niculescu*) no Rumānijas pirmais pievērsa uzmanību jautājumam par divējādās kvalitātes problēmu ES dalībvalstīs, jautājot Eiropas Komisijai (EK), kādi ir iespējamie problēmas risinājumi, vēršot uzmanību, ka divējādās kvalitātes problēma

ir aktuāls izaicinājums valstīs un plašākā mērogā pastāv Eiropas Savienībā (European Parliament, 2009).

Taču jautājums palika neatbildēts. Vēlāk Centrāleiropas un Austrumeiropas valstu iedzīvotāji sāka ievērot, ka dažādu konkrētu produktu īpašības, piemēram, bezalkoholisko dzērienu, kafijas vai zivju nūjiņu sastāvs Centrāleiropas un Austrumeiropas valstīs ir atšķirīgs, salīdzinot ar produktiem, ko ar tādu pašu zīmolu un ar tādu pašu vai ļoti līdzīgu iepakojumu pārdod citās Eiropas valstīs (European Commission, 2019a). Viskrasāk šīs atšķirības bija raksturīgas pārtikas sfērā (Čimová, 2011). Jautājums jo īpaši bija satraukuma un bažu pilns, jo diētiskā riska faktori visā pasaulē tiek atzīti par galvenajiem nopietnu slimību un mirstības cēloņiem, kā rezultātā valstu iedzīvotāji tika pakļauti iespējamam veselības problēmu riskam, saņemot zemākas kvalitātes produktu (Kirkpatrick, 2019, 36).

Preču divējādās kvalitātes jautājumu vispirms izvirzīja Centrāleiropas un Austrumeiropas valstīs, kā arī jaunās dalībvalstīs, kas pievienojās Eiropas Savienībai 2004. gadā. Pirmais pētījums tika veikts Slovākijas Republikā, tam sekoja testi Čehijas Republikā, Ungārijā un Polijas Republikā (European Parliament, 2018). Tas ir viens no iemesliem, kādēļ informācija par divējādās kvalitātes jautājumiem primāri nāca no šīm dalībvalstīm. 2011. gadā Slovākijas Republikas veiktais pētījums par produktu divējādās kvalitātes atšķirībām starp Slovākijas Republikā pirktajiem produktiem un astoņās ES dalībvalstīs – Vācijas Federatīvajā Republikā, Austrijas Republikā, Čehijas Republikā, Polijas Republikā, Slovākijas Republikā, Ungārijā, Rumānijā un Bulgārijas Republikā – iegādātajiem produktiem apliecināja faktu, ka produktu kvalitātes atšķirības starp valstīm pastāv un ir aktuāla problēma (Sudor, 2012). Starp izvēlētajiem pārtikas produktiem bija dzērieni, šokolāde, pipari un kafija. Pētījuma secinājumi norādīja, kā arī apstiprināja, ka starptautiski uzņēmumi parasti maina to produktu kvalitāti, kurus ar vienu un to pašu preču zīmi piegādā uz dažādām Eiropas valstīm. Vienīgais produkts, kas visos pārbaudītajos paraugos izrādījās identiskas kvalitātes, bija “Milka” šokolāde (Čimová, 2017a). Svarīgi atzīmēt, ka pētījumu finansiāli atbalstīja Eiropas

Komisijas pārstāvniecība Slovākijas Republikā, taču vēlāk Eiropas Komisija apšaubīja šī pētījuma ticamību (European Parliament, 2018).

Slovākijas Patērētāju asociācija, kas veica pētījumu, testa rezultātus nosūtīja ES patērētāju lietu komisāram Džonam Dalli (*John Dalli*), tomēr Eiropas Komisija, atbildot uz secinājumiem, norādīja, ka apsūdzības nav pamatotas (Slovak Spectator, 2017). Argumentējot Frederiks Vinsents (*Federik Vincent*), ES veselības un patērētāju politikas komisāra Džona Dalli pārstāvis, uzsvēra, ka starptautiski uzņēmumi var brīvi pielāgot savus produktus dažādu valstu tirgiem (Euroaktiv, 2011b). Eiropas Komisija nostāja šajā jautājumā palika nemainīga, ka tik ilgi, kamēr tiek ievēroti ES tiesību akti par marķēšanu un drošību, produkti dažādās valstīs var atšķirties. Tā rezultātā uzņēmumi var izmantot dažādas sastāvdaļas un pārdot savus produktus par dažādām galīgajām cenām. Rezultātā 2011. gadā jautājums par produktu atšķirīgo kvalitāti starp Eiropas Savienības dalībvalstīm tika noņemts no dienas kārtības, taču ar to divējādās produktu kvalitātes izaicinājums nebeidzās.

Eiropas Savienības dalībvalstis saskārās ar produktu kvalitātes krīzi jau plašākā mērogā 2012. gada beigās, kad ES aktualizējās vistas filejas skandāls, kad tirgū nonāca ar ūdeni un ķīmiskām vielām papildīta vistas gaļa (The Guardian, 2013a). Tika konstatēts, ka tā satur citu dzīvnieku DNS pēdas – visvairāk cūkas un liellopu gaļas. Problēma bija aktuāla arī tā iemesla dēļ, ka gaļa tika marķēta kā “Halal”, kas nepatiesi liecināja, ka tā ir piemērota musulmaņiem, kuriem reliģisku iemeslu dēļ nav atļauts ēst nekādus cūkgaļas produktus. Vēlāk, 2013. gada sākumā, ES piedzīvoja bēdīgi slaveno “zirga gaļas skandālu” (The Guardian, 2013b). Tas iesākās ar Īrijas iestāžu paziņojumu par saviem atklājumiem, ka liellopu gaļas produkti satur zirga gaļu. Tādi ražotāji kā “Comigel Tesco”, “Aldi” un “Findus” saldētajos produktos pievienoja 100 % zirga gaļas liellopu gaļas vietā (European Commission, 2013). Ņemot vērā šo ražotāju produktu ķēdes starptautiskajiem lielveikalos un uzņēmumos, skandāls strauji izplatījās starp visām ES dalībvalstīm. Zirga gaļas maltītes atsauca lielveikalos un uzņēmumos Vācijā, Zviedrijā, Beļģijā, Nīderlandē, Šveicē, kā arī Īrijā un Lielbritānijā. Latvijas gadījumā viens no šādiem uzņēmumiem, kurā tika

konstatēta zirgu gaļas produkcija liellopa gaļas vietā, bija uzņēmums “Kuršu Zeme”, tāpat pārkāpumi ir bijuši vairākās Latvijas kautuvēs un vienā gaļas pārstrādes uzņēmumā – SIA “Forever’s” (Latvijas Avīze, 2013). Arī citās valstīs tika konstatēti pārtikas produkti, kas reklamēti kā liellopu gaļa, tomēr tie saturēja nedeklarētu vai nepareizi deklarētu zirga gaļu.

Tas sekmēja to, ka 2014. gadā Ungārija veica atkārtotu produktu kvalitātes pētījumu. Tā ietvaros Ungārijas Valsts pārtikas aprites drošības birojs (*National Food Chain Safety Office*) pārbaudīja 24 produktus, kas iegādāti Ungārijā un Austrijā. Pētījumā salīdzināja produktu garšas īpašības, kā arī uz iepakojumiem norādītās informācijas sastāvu un to patiesumu. Pētījuma rezultāti liecināja, ka puse no produktiem abās valstīs bija atšķirīgi (European Consumer Organisation, 2018a, 3-8). Tomēr vēl aizvien jautājums par produktu kvalitātes dažādību netika risināts. Tomēr ar to plašie produktu skandāli ES nebeidzās. 2015. gadā Eiropas Savienība piedzīvoja “Nutella” krīzi”, kad tika atklāts, ka uzņēmums izmanto ne tikai nekvalitatīvus riekstus, bet arī kaitīgo palmu eļļu (European Consumer Organisation, 2018a, 9–14). Tas savukārt radīja vēl vienu skaidru paziņojumu Eiropas Savienībai no īpaši aizvainotajām Centrāleiropas un Austrumeiropas dalībvalstīm. Patērētāji un politiķi no Centrāleiropas un Austrumeiropas vēlreiz ziņoja ES institūcijām par jautājumu, kas skar divējādo produktu kvalitāti, un par to, ka viņu reģionos pārdotie pārtikas produkti ir zemākas kvalitātes un mazāk veselīgi, salīdzinot ar tiem, ko Rietumeiropā pārdod ar tiem pašiem zīmoliem. Valstis aicināja šo jautājumu risināt. Konstanta jautājuma nerisināšana arvien vairāk sašķēla dalībvalstu piederību ES un sekmēja eiroskepticisma pieaugumu.

Problemātikas ilgstošos pierādījumus pastiprināja atkārtoti testi, ko Centrāleiropas un Austrumeiropas dalībvalstis turpināja īstenot, lai demonstrētu šo ES izaicinājumu. Pārbaudi 2015. gadā veica Čehijas Republika, kas, pārbaudot 23 produktus, atšķirības konstatēja 8 produktos (European Parliament, 2018b). Vēlāk Čehijas 2016. gadā veiktā pārbaude ļāva izvērst hipotēzi, ka dažos gadījumos produkti Austrumeiropas valstīs bija dārgāki, kaut arī tie bija izgatavoti no lētākām sastāvdaļām un

tiem bija sliktāka garša nekā produktiem, kas paredzēti Vācijas tirgum (European Parliament, 2018c). Hipotēzi papildus pierādīja Slovākijas Republikas veiktais atkārtotais pētījums 2016. gadā, kas konstatēja atšķirības vairāk nekā pusei no 22 pārbaudītajiem produktiem (Ministry of Agriculture and Rural Development of the Slovak Republic, 2017a).

Tas norādīja, ka atšķirības starp ražojumiem pastāv, sākot no pārtikas produktiem un beidzot ar mazgāšanas un dezinfekcijas līdzekļiem, kuru kvalitāte bija zemāka un ar augstāku cenu nekā identiskiem produktiem ES tirgus rietumu segmentā (Ministry of Agriculture and Rural Development of the Slovak Republic, 2017b). Divējādās produktu kvalitātes praksi apstiprināja arī vairāki ražotāji, skaidrojot, kādēļ viņi ražo vienus un tos pašus produktus ar dažādu sastāvu. Pārsvārā argumentācija attiecās uz skaidrojumu par vietējam valstu atšķirībām patērētāju uzvedībā attiecībā uz dažādām garšas vēlmēm vai preču lietošanu (Aktuality, 2017). Slovākijas Republikas lauksaimniecības ministre Gabriela Matečna (*Gabriela Matečná*) apgalvoja, ka pārtikas divējādās kvalitātes problēma attiecas uz vienu trešdaļu Eiropas Savienības valstu (Ministry of Agriculture and Rural Development of the Slovak Republic, 2017c).

2017. gadā pārtikas produktu divējādās kvalitātes jautājums pakāpeniski tika sadzirdēts Eiropas Savienības institūcijās. Pēc vairāku dalībvalstu pieprasījuma tas tika iekļauts Lauksaimniecības un zivsaimniecības padomes sanāksmes darba kārtībā 2017. gada martā. 2017. gada 6. martā Lauksaimniecības un zivsaimniecības padomes sanāksmē Centrāleiropas un Austrumeiropas dalībvalstis vēlreiz oficiāli pauda savu neapmierinātību saistībā ar pārtikas produktu divējādo kvalitāti (European Council, 2017a). Eiropas Komisijai tika lūgts apsvērt atbilstošu rīcību, tostarp tiesību aktus ES līmenī, lai risinātu izaicinājumu. 2017. gada 8. martā EK notika iknedēļas sapulce, kurā Eiropas tieslietu, patērētāju un dzimumu līdztiesības komisāre Vera Jourova (*Věra Jourová*) no Čehijas izvirzīja jautājumu par pārtikas produktu divējādo kvalitāti, vērsot Eiropas Komisijas prezidenta Žana Kloda Junkera uzmanību, ar atsauci uz to, ka šis jautājums skar vairākas dalībvalstis, un tas padara patērētājus īpaši neapmierinātus, tāpēc šis dalībvalstis Lauksaimniecības

padomē bija paudušas neapmierinātību (European Council, 2017a). EK prezidents pauda viedokli, ka, kaut arī dažās dalībvalstīs šī problēma tiek uztverta kā reāla, tā neietilpst EK kompetencē, koncentrējoties uz to, ka ir nepieciešams precizēt ES kompetences dažās situācijās, par kurām atbildīgas ir valstu iestādes, lai neradītu iespaidu, ka EK vēlas uzņemt atbildību, kur tā nevar sasniegt rezultātus.

Jautājums tālāk tika novirzīts uz Ražotāju un izplatītāju augsta līmeņa forumu, kurā notika tikšanās ar valstu patērētāju aizsardzības iestādēm, lai novērtētu situāciju un risinātu piegādes ķēžu jautājumus. Tajā EK apkopoja Centrāleiropas un Austrumeiropas produktu kvalitātes gadījumu pētījumus no dalībvalstīm. Šajā forumā vienā no punktiem tika norādīts, ka EK juridiskā izteiksmē ir vēlme nepieņemt normatīvos aktus Eiropas līmenī, baidoties, ka Eiropas Savienība būs atvērta kritikai par iejaukšanos visā un centieniem saskaņot gaumi (European Commission, 2019d).

Tādējādi tas radīja papildu izaicinājumus un kļuva par koku ar diviem galiem. No vienas puses, Centrāleiropas un Austrumeiropas dalībvalstis saskaras ar produktu kvalitātes izaicinājumiem, kas apdraud tās iedzīvotāju pamattiesības, un dalībvalstis piedzīvo negodīgu attieksmi pret sevi. No otras puses, EK nevēlas iesaistīties dziļākā produktu ķēdes koordinācijas jautājumā, kur starptautiskie uzņēmumi vai ražotāji paši pielāgojas valstu vietējam tirgum. Tas nozīmētu lielāku EK iesaisti valstu iekšējās kompetences jautājumos. Tomēr būtiska interpretācija šī jautājuma risināšanai tika apspriesta Parlamenta plenārsēdē 2017. gada maijā. Tad 46 EP deputāti EK lūdza iesniegt priekšlikumus par ES tiesību aktu grozīšanu saistībā ar produktu divējādo kvalitāti (European Parliament, 2018b). Līdz šim EK nevēlējās iet šo ceļu, dodot priekšroku jautājuma risināšanai ražotāju un izplatītāju augsta līmeņa forumā par pārtikas piegādes ķēžu labāku darbību. Tomēr 2017. gada 13. septembrī Žans Klods Junkers savā ikgadējā uzrunā Eiropas Parlamentam ziņoja par stāvokli Eiropas Savienībā, ka EK pievērsīsies produktu divējādās kvalitātes jautājuma risināšanai, jo Eiropas Savienībā nav pieļaujama situācija, ka ES dalībvalstis saņem dažādas kvalitātes produktus (European Commission, 2019b).

Produktu kvalitātes atšķirības – Eiropas Savienības esošā realitāte

Produktu divējādās kvalitātes problēmas risināšana Eiropas Savienībā iesākās ar 2017. gada Eiropas Komisijas paziņojumu, ka tā ierosinās izmaiņas ES patērētāju tiesību aizsardzības tiesību aktos, kā arī 1 miliona eiro piešķiršanu Kopīgajam pētniecības centram (KPC), lai izstrādātu vienotu metodoloģiju pārtikas preču testēšanai un veiktu testēšanu (European Commission, 2019b). Tādējādi EK izvirzītās prioritātes, lai risinātu divējādās kvalitātes praksi Eiropas Savienības dalībvalstīs, primāri izrietēja no fakta, ka vajadzēja veikt plašas tiesību aktu izmaiņas, lai regulētu patērētāju tiesības un novērstu iespēju uzņēmējiem īstenot negodīgu praksi. Otrkārt, bija nepieciešams realizēt plaša mēroga produktu kvalitātes pētījumu, lai atrisinātu jautājumu par to, vai divējādās kvalitātes problēmai ir ģeogrāfisks raksturs, vai tā ir Eiropas Savienības plaša mēroga problēma.

Līdz ar to laikā no 2018. līdz 2019. gadam KPC salīdzināja dažādu pārtikas produktu marku komplektu, ievērojot saskaņotu testēšanas metodiku, lai spētu salīdzināt produktus no visas Eiropas Savienības (European Commission, 2018). Analīzē tika mēģināts noteikt, vai, neraugoties uz identisko vai līdzīgo iepakojumu, ir atšķirīgas produkta sastāvdaļas un, ja ir, vai šīs atšķirības atbilst kādam ģeogrāfiskam modelim (Eubusiness, 2019). Pētījumā piedalījās 19 valstis – Bulgārija, Čehija, Dānija, Francija, Grieķija, Horvātija, Igaunija, Itālija, Kipra, Latvija, Lietuva, Malta, Nīderlande, Polija, Slovākija, Slovēnija, Spānija, Ungārija un Vācija – un kopā tika aplūkoti 128 dažādu pārtikas produktu 1380 paraugi (European Commission, 2018). Pētījums parādīja, ka 23 % produktu bija identisks iepakojums un sastāvs, 27 % produktu sastāvs bija dažāds, bet uz šīm atšķirībām norādīja atšķirīga iepakojuma priekšpuse, 9 % produktu iepakojuma priekšpuse bija identiska, bet sastāvs atšķirīgs, vēl 22 % produktu bija līdzīgs noformējums, bet atšķirīgs sastāvs. Papildus rezultāts norādīja uz to, ka vienāda vai līdzīga iepakojuma lietošanai atšķirīga sastāva produktiem nav konsekventas ģeogrāfiskas struktūras, no kā EK secināja, pirmkārt, ka

apmēram vienai trešdaļai analizēto firmas pārtikas produktu sastāvs dažādās dalībvalstīs bija atšķirīgs, bet vienlaicīgi rezultāti neuzrādīja nevienu ģeogrāfisku modeli, kas varētu izskaidrot šīs atšķirības (European Commission, 2019a).

Saņemot nepieciešamo praktisko apstiprinājumu, EK sāka īstenot tiesību aktu grozījumus, kur pastāvēja savi izaicinājumi. Primāri ir jāmin Negodīgas komercprakses direktīva (*EU Directive on unfair commercial practices*) jeb UCPD, kuru dalībvalstis ir ieviesušas savos tiesību aktos. Tā aizliedz maldinošu komercpraksi, kas vidusmēra patērētājam varētu likt pieņemt tādu darījumu lēmumu, kādu viņi citādi nebūtu pieņēmuši, piemēram, nopirkt produktu, ko viņi citādi nebūtu iegādājušies (European Parliament, 2005). Saskaņā ar Eiropas Komisijas 2016. gada UCPD vadlīnijām viena un tā paša zīmola preces ar vienādu vai līdzīgu iepakojumu var atšķirties pēc sastāva atkarībā no ražošanas vietas un galamērķa tirgus (European Parliament, 2016).

Tā rezultātā divējādas kvalitātes produktu tirdzniecība kā tāda nav negodīga. Tomēr katrā atsevišķā gadījumā to var uzskatīt par negodīgu, ja tā maldina patērētājus attiecībā uz preču galvenajām īpašībām. Jāmin arī, ka 2017. gadā EK nāca klajā ar paziņojumu, kurā sniegts ieteikums, kā valstu iestādes var veikt savu novērtējumu par produktu normatīvajiem regulējumiem (European Commission, 2017a). Izaicinājums rodas tajā, ka ES politikas veidotāji un patērētāju organizācijas jau sen ir aicinājušas produktu divējādo kvalitāti pievienot tā sauktajam divējādās produktu kvalitātes prakses “melnajam sarakstam” (European Sting, 2019). Taču saskaņā ar UCPD tas ir aizliegts. Tādējādi starp ES institūcijām vienmēr ir bijušas garas diskusijas par to, kā var ierobežot divējādās kvalitātes praksi, ko EP ir aicinājusi pievienot problēmu melnajam sarakstam, bet EK nostāja bija pretēja.

Risinājums, kas tika ieviests, ir jaunā iniciatīva “Jauns darījums patērētājiem” (*New Deal for Consumers*), kā mērķis ir stiprināt ES patērētāju tiesību aktu izpildi un modernizēt ES patērētāju aizsardzības noteikumus, ņemot vērā tirgus attīstību (European Commission, 2018b). Iniciatīvu veido divas direktīvas – Par labāku ES patērētāju aizsardzības

ieviešanu un modernizēšanu (European Parliament, 2020), ko Eiropas Parlaments un Padome pieņēma 2019. gada 27. novembrī, un Par pārstāvju darbībām (European Parliament, 2019b), kas tika pieņemta 2020. gada 24. novembrī. Abas direktīvas stājās spēkā 2020. gada 24. decembrī. Dalībvalstīm šobrīd ir 24 mēneši no direktīvas spēkā stāšanās dienas, lai to transponētu savos tiesību aktos, un papildu seši mēneši, lai piemērotu valsts noteikumus, ar kuriem direktīvu transponē.

Praktiski tas nozīmēs, ka saskaņā ar jaunajiem tiesību aktiem preču zīmolu pielāgošana dažādu dalībvalstu vietējām vēlmēm, pirktspējai un citiem tirgus apstākļiem joprojām būs atļauta (European Commission, 2018b). Bet ar nosacījumu, ka patērētāji netiek maldināti par atšķirībām tādā veidā, kas varētu likt viņiem izdarīt pirkuma lēmumu, kuru viņi citādi nebūtu pieņēmuši. Neatkarīgi no tā, vai šis nosacījums ir izpildīts, tas katrā gadījumā paliks atsevišķā izvērtēšanā. Jāatzīmē arī, ka Direktīva par labāku patērētāju aizsardzības noteikumu izpildi un modernizēšanu prasa, lai Eiropas Komisija līdz 2024. gada 28. maijam ziņotu Eiropas Parlamentam un Padomei par to, vai noteikumi par divējādas kvalitātes izstrādājumiem ir bijuši efektīvi, vai būtu jāievieš stingrākas prasības, ieskaitot to, vai produktu atšķirīgā kvalitāte būtu jāpievieno to darbību melnajam sarakstam. Papildus ieviestajam stingrākam tiesību regulējumam Eiropas Komisija izsludina arī jaunus uzaicinājumus iesniegt priekšlikumus, kā mērķis ir stiprināt patērētāju organizāciju spējas veikt produktu pārbaudi un noteikt iespējamu maldinošu praksi. Līdz ar to veidojas prakse, ka gan ES līmenī, gan valstu nacionālajā līmenī šī problēma tiek risināta.

Tādā veidā jaunie tiesību akti papildināja UCPD ar noteikumu, kas īpaši attiecas uz divējādās kvalitātes produktu jautājumu. Papildu pieņemums normatīvajā regulējumā ir tajā, ka, kaut arī divējāda kvalitāte, iespējams, ir izplatītāka starp pārtikas produktiem un citiem māj-saimniecības izstrādājumiem, noteikums vienādi attiecas uz visiem patēriņa preču veidiem. Tāpat nepārprotama divējādas kvalitātes produktu maldinošas tirdzniecības aizlieguma pieņemšana palielinās to zīmolu nozīmi, kuri var pierādīt, ka iespējamās valstu atšķirības produktu sastāvā vai īpašībās ir pamatotas ar likumīgiem un objektīviem

faktoriem vai ka ir veikti pasākumi, lai neļautu patērētājiem uztvert dažādās dalībvalstīs pārdodamos produktus kā identiskus.

Visbeidzot jāatzīmē, ka Direktīva par labāku patērētāju aizsardzības noteikumu izpildi un modernizēšanu prasa, lai Eiropas Komisija līdz 2024. gada 28. maijam ziņo Eiropas Parlamentam un Padomei par to, vai noteikumi par divējādas kvalitātes izstrādājumiem ir bijuši efektīvi un vai būtu jāievieš stingrākas prasības, ieskaitot to, ka vēlreiz tiks apspriests jautājums, vai produktu divējādas kvalitātes problēma būtu jāpievieno to darbību melnajam sarakstam. Šāds tālākais regulējums palīdzēs saglabāt sistēmas darbību un mazināt divējādas produktu kvalitātes problēmu.

Lai nepieļautu divējādas kvalitātes problēmu tālāku izplatību, pastāv dažādas iespējas, ko var izmantot nākotnē. Primāri ir nepieciešams vēl vairāk precizēt, kad produktu divējādā kvalitāte ir maldinoša prakse, izmantojot normatīvos aktus saskaņā ar nesenu saskaņoto jauno patērētāju līgumu. Tāpat var stiprināt vienotu metodiku pārtikas produktu pārbaudei. Ir nepieciešama arī vadlīniju kopuma izdošana, kas palīdzētu valsts iestādēm piemērot ES tiesību aktus patērētāju un pārtikas jomā, un turpināt veikt īstenot produktu pārbaudes visā ES ar vienādu metodiku, lai labāk izprastu preču divējādas kvalitātes problēmu.

Svarīga loma ir arī patērētāju aptaujām. Slovākijas Republikā tika publicēta starptautiska vietne, lai informētu par ražotāju atklāto praksi (Czech Television, 2017). Tomēr pirmais pētījums par patērētāju viedokli Slovākijas Republikā tika veikts tikai 2018. gadā, izmantojot 919 respondentu izlasi, izmantojot Matej Bel universitātes Banská Bystrica aptaujas metodi. Pētījumos tika identificēta respondentu informētība par divējādas kvalitātes praksi Eiropā, viņu viedoklis par šo praksi un par to, kā ar to rīkoties. Pētījumā respondenti varēja komentēt ikdienas patēriņa preču divējādas kvalitātes problēmas ētiskos, tiesiskos un ekonomiskos aspektus.

Šis nodaļas pētījuma ietvaros papildus tika veikta arī jauniešu aptauja (Aptauja, 2021a) ar trīs jautājumiem: vai pastāv produktu kvalitātes atšķirības starp ES reģioniem; vai jūs piekristu apgalvojumam, ka

Centrāleiropas un Austrumeiropas valstīs produktu kvalitāte ir zemāka nekā Rietumeiropas valstīs; bija atvērtais jautājums ar iespēju atbildēt, kur, pēc respondentu domām, ir sastopamas produktu kvalitātes atšķirības.¹ Uz pirmo jautājumu, vai pastāv produktu kvalitātes atšķirības starp ES reģioniem, ES dalībvalstu respondenti atbildēja apstiprinoši, eirobarometra skalā no –100 līdz 100, vērtējums bija 16. Savukārt, uz otro jautājumu, vai jūs piekristu apgalvojumam, ka Centrāleiropas un Austrumeiropas valstīs produktu kvalitāte ir zemāka nekā Rietumeiropas valstīs, respondenti atbildēja noraidoši, eirobarometrā skalā no –100 līdz 100, norādot –34. Trešais bija atvērtais jautājums ar iespēju atbildēt, kur pēc respondentu viedokļa ir sastopamas produktu kvalitātes atšķirības. Respondenti lielākoties norādīja kosmētiku, parfimēriju un produktu atšķirības. Pēc izskatītajām atbildēm un to analīzes var secināt, pirmkārt, ka visu dalībvalstu sabiedrības grupas apstiprina, ka divējādā produktu kvalitāte pastāv Eiropas Savienības līmenī un tā ir problēma, otrkārt, ka divējādā produktu kvalitāte nav izvēsta konkrēti vienā reģionā vai vērsta pret kādu no reģioniem. Treškārt, primāri atšķirības pastāv pārtikas produktos un saimniecības precēs.

Divējādās kvalitātes izaicinājums Latvijā

Latvijas Republika salīdzinājumā ar Slovākijas Republiku vai Čehijas Republiku, kas skaļi pozicionēja divējādās produktu kvalitātes problēmu gan valstī, gan plašākā Eiropas Savienībā, nebija izņēmums. Vis-skaļāk no Latvijas par to runāja Eiropas Parlamenta deputāte Inese Vaidere. Viņa ne tikai aktīvi iestājas pret divējādo produktu kvalitāti Eiropas Savienībā, bet arī kopš 2015. gada īstenoja darbību pie produktu divējādās kvalitātes atšķirību novēršanas, vācot parakstus deklarācijai, kas aicināja mazināt patērētāju diskrimināciju (Inese Vaidere, 2019). 2017. gadā Inese Vaidere panāca 0,8 miljonu eiro atvēlēšanu no

Eiropas Savienības budžeta, lai Eiropas Komisija veiktu pētījumu, kas izstrādā metodiku un salīdzina pārtikas produktu kvalitāti dažādās ES valstīs (Inese Vaidere, 2019). Savukārt 2018. gadā Inese Vaidere panāca, ka līdzekļu piešķiršanu Eiropas līmeņa pētījumam pagarina, kopā sastādot gandrīz 2 miljonus eiro lielu finansējumu. Projekta ietvaros Eiropas Komisija veica pētījumu, kas izstrādāja metodiku un salīdzināja pārtikas produktu kvalitāti dažādās ES valstīs (Inese Vaidere, 2019). Gadu vēlāk pētījums tika paplašināts, tajā iekļaujot arī nepārtikas preces. Latvijas EP deputāte arī piedalījās iekšējā tirgus un patērētāju komitejas ziņojuma tapšanā par divējādas kvalitātes produktiem Eiropas Savienības vienotajā tirgū. Tas vēlāk tika pieņemts kā Eiropas Parlamenta 2018. gada 13. septembra rezolūcija par divējādas kvalitātes produktiem vienotajā tirgū (Eiropas Parlaments, 2019).

Līdz ar citām Centrāleiropas un Austrumeiropas valstīm, kas veica pētījumus par divējādas kvalitātes problemātiku, Latvijā atbildīgā institūcijā, kas aplūkoja jautājumu par produktu divējādas kvalitātes problemātiku valstī, bija Zemkopības ministrija. ZM tika uzticēts pārbaudīt 2017. gadā Eiropas Komisijas prezidenta Žana Kloda Junkera teikto par divējādas produktu kvalitātes problemātiku Eiropas Savienības valstīs. Tā savukārt jautājuma izpētei piesaistīja Pārtikas un veterināro dienestu (PVD) (Latvijas Republikas Zemkopības ministrija, 2017a). PVD 2017.–2018. gadā veica pētījumu, apskatot 38 dažādus produktus, un 2019. gadā publicēja pētījuma rezultātus par produktu dažādību. Primāri tika secināts, ka Latvijā iegādātajos produktos un Rietumvalstīs nopirktajos vienādu zīmolu marķējumos atsevišķu produktu ražošanā ir izmantotas atšķirīgas gan dārgākas, gan lētākas izejvielas (Latvijas Republikas Zemkopības ministrija, 2017b). Tomēr papildu piezīme norāda, ka, laboratoriski testējot šos produktus, nozīmīgas atšķirības produktu uzturvērtībā vai taukskābju saturā netika konstatētas.

Gala slēdziens attiecībā uz produktu divējādo kvalitāti – atšķirības starp Latvijā tirgotajiem pārtikas produktiem pastāv, tomēr tās ir nebūtiskas. Ņemot vērā, ka Pārtikas un veterinārais dienests nav konstatējis būtiskas atšķirības, Patērētāju tiesību aizsardzības centrs atzina, ka nav pamata sākt negodīgas komercprakses lietu. Līdz ar

to Latvijas atbilde EK jautājumā par divējādo produktu kvalitāti ir, ka Latvijā pastāv produktu kvalitātes dažādības un atšķirības starp produktiem, tomēr tās ir nebūtiskas. Tas liek secināt, ka divējādās produktu kvalitātes problēma Latvijā salīdzinājumā ar citām Centrāleiropas un Austrumeiropas valstīm pastāv mazākā mērā.

Jāmin, ka, analizējot pašu PVD pētījumu un atskaiti, var redzēt, ka atšķirības pastāv un tiek norādītas, tās ir sastopamas dažādos cukura aizvietotājos un produktu procentuāli zemākā sastāvā. Līdz ar to, neskatoties uz PVD gala vērtējumu, ka atšķirības ir nebūtiskas, produktu dažādība pastāv un atbilst arī citu Centrāleiropas un Austrumeiropas valstu bažām par produktu zemāku kvalitāti (Latvijas Republikas Zemkopības ministrija, 2017b). Tomēr atbilde uz to, kādēļ tika apskatīti tikai 38 produkti un kādēļ atšķirības neuzskata par pietiekami nopietnām, nekur netiek sniegta (Intervija ar PVD, 2020). Ņemot vērā, ka vienā pusē ir patērētāji, kas ir cietusi puse, un otrā tirgotāji, ražotāji un uzņēmumi, tad tika analizēts arī otrs pētījums Latvijā par produktu divējādo kvalitāti – Latvijas Tirgotāju Asociācijas (LTA) veiktais pētījums. Latvijas Tirgotāju asociācijas valdes priekšsēdētājs Henriks Danusevičs (2020) norādīja un apstiprināja, ka Latvijā tirgo zemākas kvalitātes produktus nekā citās Eiropas Savienības dalībvalstīs, un biežāk Latvijā tas ir redzams ķīmiskajos un kosmētikas produktos, ko Latvijā importē.

Problēmā par divējādo produktu kvalitāti svarīgs ir patērētāju viedoklis, jo primāri patērētāji ir tie, kuri ne tikai ir ieinteresēti augstā un vienādā produktu kvalitātē, bet arī pirmie tos saņem un lieto. Pirmie pētījumi par Latvijas Republikas sabiedrības nostāju tika veikti 2017. gadā, kad neatkarīgā TNS aptauja liecināja, ka lielākā daļa Latvijas iedzīvotāju ir pamanījuši atšķirību starp Latvijā tirgto un ārvalstīs ražoto pārtiku (Skaties.lv, 2017). Vairāk nekā puse jeb 56 % Latvijas iedzīvotāju ekonomiski aktīvajā vecumā atzīst, ka ir novērojuši šādu atšķirību starp dažādiem produktiem, tikmēr piektā daļa jeb 21 % iedzīvotāju to neesot manījuši (Ekonomika, 2017). Ņemot vērā, ka pēdējā aptauja tika veikta 2018. gadā, nodaļas kontekstā tika veikta arī autores aptauja par Latvijas sabiedrības nostāju jautājumā par divējādas kvalitātes problēmu² (Aptauja, 2021b). Uz pirmo jautājumu,

vai pastāv produktu kvalitātes atšķirības starp ES reģioniem, Latvijas sabiedrība atbildēja apstiprinoši, eiobarometra skalā no -100 līdz 100, vērtējums bija 18. Savukārt uz otro jautājumu, vai jūs piekristu apgalvojumam, ka Austrumeiropas valstīs produktu kvalitāte ir zemāka nekā Rietumeiropas valstīs, respondenti atbildēja noraidoši, skalā no -100 līdz 100, norādot -45 (Aptauja, 2021b). Trešais jautājums bija atvērtais jautājums ar iespēju atbildēt, kur pēc respondentu domām ir sastopamas produktu kvalitātes atšķirības. Respondenti lielākoties norādīja saimniecības preces, kosmētiku, parfimēriju, arī apģērbu un pārtikas produktu atšķirības.

Tas primāri liek secināt, ka Latvija nav izņēmums no citām Centrāleiropas vai Austrumeiropas valstīm, kur divējādās produktu kvalitātes izaicinājums pastāv. Jāuzsver, ka Pārtikas un veterinārais dienests savā pētījumā ir izanalizējis limitētu produktu daudzumu, tie ir bijuši 38 produkti, līdz ar to, ja tiktu analizēts plašāks produktu klāsts, atšķirības varētu būt daudz būtiskākas, piemēram, kā tas tika atklāts Lietuvā, ka Lietuvas Valsts pārtikas un veterinārijas dienesta veiktais pētījums uzrādīja atšķirīgu viena un tā paša zīmola pārtikas preču sastāvu 23 produktos no izpētītajiem 57, kas ir nopietns rādītājs salīdzinājumā ar Latviju (Lietuvas valstybinės maisto ir veterinarijos tarnybos, 2019, 39).

Produktu divējādā kvalitāte ir liels izaicinājums, kas pastāv starp Eiropas Savienības valstīm, un Latvija nav izņēmums. Latvijā tirgo zemākas kvalitātes produktus nekā citās Eiropas Savienības dalībvalstīs, un produktu kvalitātes atšķirības ir bieža prakse. Viens no skaidrojumiem ir tas, ka patērētājs nav tik maksātspējīgs kā bagātākajās ES dalībvalstīs. Atšķirības ir vērojamas ne tikai sastāvā, bet arī iepakojumā. Tas liek secināt, ka lielie ražotāji cenšas ekonomēt uz izmaksām un Centrāleiropas un Austrumeiropas tirgum piedāvā zemākas kvalitātes preces, kuru ražošanā izmantotas vienkāršākas tehnoloģijas un lētākas izejvielas. Piemēram, kafija var būt izgatavota no lētākām, zemākas kvalitātes kafijas pupiņām, bet marķējumā tas var neparādīties. Tas var parādīties tik vienkāršā piemērā, ka pat viena zīmola tējai var būt atšķirīga nokrāsa, to pagatavojot tasītē, starpība ir tikai tajā, kur tējas paciņa pirktā – Latvijā vai Rietumeiropā.

Secinājumi

Produktu divējādās kvalitātes problēma ir viena no izaicinošākām krīzēm Eiropas Savienībā. Tā pastāv daudz citādā mērogā nekā, piemēram, ekonomiskā krīze 2008. gadā vai migrācijas krīze 2015. gadā, vai Breksits. Produktu divējādās kvalitātes krīze apdraud ES kopējo virzību. Pirmkārt, tāpēc, ka, atšķirībā no citām krīzēm, produktu divējādā kvalitāte ES ir pastāvējusi ilgu laiku. Tāpat izaicinājums ir stiprinājis to, ka ES vēl aizvien pastāv dalījums starp reģioniem – rietumi un austrumi. Tādējādi tiek attīstīts un virzīts koncepts, ka 21. gadsimtā Eiropas Savienības dalībvalstu integrāciju raksturo pastāvošā “daudzu ātrumu Eiropa”. Šajā kontekstā produktu kvalitātes atšķirības piešķir pavisam nepatīkamu noskaņu ES moto “vienoti dažādībā”.

Problēma ar divējādās kvalitātes jautājumu slēpjas arī tajā, ka šī izaicinājuma dēļ palielinās morālais kaitējums. Tas jau kļūst par kritisku tirgus darbības jautājumu. Ja indivīdi nespēj novērtēt preču un pakalpojumu kvalitāti, tad tirgus nespēj kvalitatīvi ļaut salīdzināt cenu līmeņus starp valstīm. Tirgus pārredzamības trūkuma dēļ pircēji riskē maksāt augstākas cenas par zemākas kvalitātes produktiem. Tāpēc politikas veidotāju loma kļūst izšķiroša tad, kad uztura un veselības jautājumi netiek līdzsvaroti. Šobrīd EK aktīvi veic tiesību aktu pielāgošanu un līdz 2024. gadam uzrauga dalībvalstis, tādējādi cīnoties ar divējādās kvalitātes problēmu. Tomēr ir redzams, ka līdz ar to, ka EK pievērta šim jautājumam uzmanību 2018. gadā, tas tikpat nemanot aizgāja no galvenās dienas kārtības. Ir skaidrs, ka produktu divējādās kvalitātes izaicinājums turpinās pastāvēt ES vienotajā tirgū vēl kādu laiku.

Diemžēl, neskatoties uz to, ka ir ieviesta EK direktīvu un regulu transponēšana dalībvalstu tiesību aktos, Centrāleiropas un Austrumeiropas dalībvalstis tik un tā jutīsies aizvainotas. Paredzams, ka tāda tendence saglabāsies, jo, stājoties ES, tās primāri sagaidīja līdzvērtīgu attieksmi pret sevi, taču ekonomiski vājākas attīstības dēļ saskārās ar atšķirīgu attieksmi. Vēl aizvien šo valstu reģionos pārdotie pārtikas produkti ir zemākas kvalitātes un mazāk veselīgi, salīdzinot ar tiem, ko Rietumeiropā pārdod ar tiem pašiem zīmoliem. Lēna jautājuma

risināšana arvien vairāk sašķeļ dalībvalstu piederību ES un sekmē eiroskepses pieaugumu, kavējot Centrāleiropas un Austrumeiropas tuvinašanos Eiropas Savienības valstu kodolam.

No politikas viedokļa raugoties, lai risinātu divējādās kvalitātes praksi, būs vajadzīga rīcība vairākos institucionālos līmeņos neatkarīgi no tā, vai tas izriet no pašreizējo pārtikas kvalitātes noteikumu vaļīgas interpretācijas, pietiekami spēcīgas patērētāju pārstāvības trūkuma valsts līmenī vai šo faktoru kopuma:

Pirmkārt, ir jāturpina īstenot pētījumus par divējādās produktu kvalitātes parādības klātbūtni. Izsludinātā Eiropas Savienības mēroga testēšanas kampaņa, kā pamatā ir kopēja metodika, ir labs sākums, taču izmeklēšana būtu jāturpina attiecībā uz citiem produktiem, izņemot pārtiku. To varētu uzticēt jaunizveidotajam Eiropas Savienības Kopīgajam pētniecības centram, kas veica plaša mēroga pētījumus, jo pamata iestrādes pētījumu metodikā un nodrošināšanā jau ir izveidotas. Papildus valstu izpildiestādēm būtu jāuzlabo sadarbība, lai atvieglotu pārrobežu produktu testēšanu un salīdzināšanu, jo oficiālas kontroles iestādes no konkrētas valsts nevar pētīt produktus ārvalstīs. Visbeidzot, būs svarīgi izpētīt potenciālu divējadas kvalitātes praksi attiecībā uz patēriņa produktiem, izņemot pārtiku.

Otrkārt, ir nepieciešams stiprināt patērētāju kustību. Patērētāju organizācijām, veicot testēšanu un veidojot kampaņas, ir galvenā loma cīņā pret divējādo kvalitāti, taču tām ir nepieciešami atbilstoši resursi. Daudzās dalībvalstīs patērētāju organizācijas cīnās par izdzīvošanu, un tām ir maz vai nav resursu, lai iesaistītos produktu testēšanā un salīdzināšanā. Tādējādi tās nevar pilnībā realizēt patērētāju "sargsuņa lomu". Tās būtu vairāk jāatbalsta, lai varētu izdarīt lielāku spiedienu uz uzņēmumiem un saukt tos pie atbildības par tirgus piedāvājuma kvalitāti. Palielināts finansējums arī palīdzētu tām veidot spējas un spēcīgāk ietekmēt valsts un ES politikas veidošanu. Papildu resursi ļautu patērētāju organizācijām mazāk ekonomiski spēcīgās dalībvalstīs kopā ar kompetentajām iestādēm dot ieguldījumu negodīgas produktu diferencēšanas gadījumu izsekošanā un izcelšanā. Tādējādi tas

nodrošinātu, ka divējādā kvalitāte joprojām ir uzmanības centrā pat tad, kad ES vadītās darbības ir pabeigtas.

Treškārt, ir nepieciešams uzlabot produktu kvalitāti visiem Eiropas Savienības patērētājiem. Daži valstu pārtikas sastāva standarti, piemēram, minimālo augļu satura noteikšana noteiktos produktos ir jāpaplašina līdz ES līmenim. ES arī būtu jādara vairāk, lai nodrošinātu, ka visi ES patērētāji galu galā gūst labumu no veselīgākas pārtikas piedāvājuma. Piemēram, ES var pieņemt juridiski saistošus ierobežojumus transtaukskābēm pārtikā un virzīt valsts pārformulēšanas darbības, lai samazinātu tauku, cukuru un sāls līmeni.

Citiem vārdiem sakot, galvenais risinājums produktu divējādas kvalitātes novēršanai ir turpināt īstenot pētījumus, vācot pierādījumus par negodīgu produktu divējādas kvalitātes praksi. Svarīgi stiprināt spēkā esošo ES tiesību aktu izpildi un novērst vienotā tirgus nepilnības, uzlabojot produktu kvalitāti visiem Eiropas patērētājiem, tādējādi novēršot Eiropas divu ātrumu problēmu un veicinot Centrāleiropas un Austrumeiropas valstu patērētāju integrāciju Eiropas Savienībā.

BIBLIOGRĀFIJA

Aktuality.sk. (2017). Veľký test potravín a pracích prostriedkov odhalil problem. <https://www.aktuality.sk/clanok/504639/velky-test-potravin-a-pracich-prostriedkov-uz-na-prvy-pohlad-horsia-kvalita-aj-zlozenie>

Aptauja (2021a). Autores veiktā patērētāju aptauja par produktu divējādo kvalitāti Eiropas Savienības valstīs, neskaitot Latviju, no 2020. gada 5. decembra līdz 2021. gada 14. janvārim.

Aptauja (2021b). Autores veiktā Latvijas Republikas patērētāju aptauja par produktu divējādo kvalitāti valstī, no 2020. gada 5. decembra līdz 2021. gada 14. janvārim.

Czech Television (2017) Eurokomisařka Jourová chce kvůli dvojí kvalitě potravin jednat s výrobcí. <http://www.ceskatelevize.cz/ct24/ekonomika/2184097-eurokomis-arka-jourova-chce-kvuli-dvoji-kvalite-potravin-jednat-s-vyrobci>

Čimová, D. (2011). Naša Coca-Cola je trochu iná ako česká a nemecká. <https://ekonomika.sme.sk/c/5843781/nasa-coca-cola-je-trochu-ina-ako-ceska-a-nemecka.html>

Čimová, D. (2017a). Na Slovensku sme výrobkom ponechali názvy, ale charakter sme im zmenili. <https://dennikn.sk/707216/na-slovensku-sme-vyrobkom-ponechali-nazvy-ale-charakter-sme-im-zmenili/>

Čimová, D. (2017b). Porovnali potraviny rovnakej značky u nás a v Rakúsku, polovica mala iné zloženie. <https://dennikn.sk/682429/porovnali-potraviny-rovnakej-znacky-u-nas-a-v-rakusku-polovica-mala-ine-zlozenie/>

Danusēvičs, H. (2020). Autores veiktā intervija ar Latvijas Tirgotāju asociācijas valdes priekšsēdētāju Henriku Danusēviču, 2020. gadā 3. decembrī.

Eiropas Parlaments (2019b). Divējādas kvalitātes produkti vienotajā tirgū. Eiropas Parlamenta 2018. gada 13. septembra rezolūcija par divējādas kvalitātes produktiem vienotajā tirgū (2018/2008(INI)). <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/LV/TXT/PDF/?uri=CELEX:52018IP0357&from=EN>

Ekonomika (2017). Atšķirība starp Rietumvalstu un Latvijas produktiem pastāv, atzīst sabiedrība. <https://www.ekonomika.lv/atskiriba-starp-rietumvalstu-un-latvijas-produktiem-pastav-atzist-sabiedriba/>

Eubusiness (2019, April 20). Dual quality food testing procedure ready in April. <https://www.eubusiness.com/news-eu/dual-quality-food.52fg/>

Euractiv (2018, April 11). EU bans dual quality food after pressure from eastern members. <https://www.euractiv.com/section/agriculture-food/news/eu-bans-dual-quality-food-after-pressure-from-eastern-members/>

Euraktiv (2011b, June 6). Accusations of 'lower quality' food in Eastern Europe fall flat. <https://www.euractiv.com/section/health-consumers/news/accusations-of-lower-quality-food-in-eastern-europe-fall-flat/>

Euraktiv (2014, July 28). Commission needs to comply with promised launch of sustainable food communication. <https://www.euractiv.com/section/agriculture-food/opinion/commission-needs-to-comply-with-promised-launch-of-sustainable-food-communication/>

Euraktiv (2017, February 17) Lower quality of same food brands in Eastern Europe raises eyebrows. <https://www.euractiv.com/section/health-consumers/news/lower-quality-of-same-food-brands-in-eastern-europe-raises-eyebrows/>

European Commission (2013). Horse meat (2013-2014). https://ec.europa.eu/food/safety/official_controls/eu-co-ordinated-control-plans/horse_meat_en

European Commission (2017a, June 29). Dual quality food products: Commission guides Member States to better tackle unfair practices. https://ec.europa.eu/newsroom/just/item-detail.cfm?item_id=604475

European Commission (2017b, April 11). Review of EU consumer law - New Deal for Consumers. https://ec.europa.eu/info/law/law-topic/consumers/review-eu-consumer-law-new-deal-consumers_en

European Commission (2018). Framework for selecting and testing of food products to assess quality related characteristics: EU harmonised testing methodology. https://knowledge4policy.ec.europa.eu/food-fraud-quality/eu-harmonised-methodology-testing-food-products_en

European Commission (2019a). EU Science Hub. https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/bitstream/jrc117088/eur29778en_results_of_an_eu_wide_comparison_of_quality_related_characteristics_of_food_products.pdf

European Commission (2019b). Dual Food Quality: Commission releases study assessing differences in the composition of EU food products. https://europa.eu/rapid/press-release_IP-19-3332

European Commission (2019c). Dual Food Quality: Questions and Answers. Pieejams: https://europa.eu/rapid/press-release_QANDA-19-3333_en.htm

European Commission (2019d). High Level Forum for a Better Functioning Food Supply Chain. <https://ec.europa.eu/docsroom/documents/36045/attachments/1/translations/en/renditions/native>

European Consumer Organisation (2018a) Dual product quality across europe: state-of- play and the way forward. 3-14. https://www.beuc.eu/publications/beuc-x-2018-031_beuc_position_paper_on_dual_quality.pdf

European Council (2017a, March 6). Agriculture and Fisheries Council, 6 March 2017. <https://www.consilium.europa.eu/en/meetings/agrifish/2017/03/06/>

European Parliament (2005, May 11). Directive 2005/29/EC of the European Parliament and of the Council of 11 May 2005 concerning unfair business-to-consumer commercial practices in the internal market and amending Council Directive 84/450/EEC. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A32005L0029>

European Parliament (2009, October 14). WRITTEN QUESTION E-4962/09 By Rareș-Lucian Niculescu (PPE) To The Commission. https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/E-7-2009-4962_EN.html?redirect

European Parliament (2012). Directorate-General For internal Policies. Policy Department Economic and Scientific Policy A. 19-62. <https://www.europarl.europa.eu/document/activities/cont/201201/20120130ATT36566/20120130AT-T36566EN.pdf>

European Parliament (2016). Commission staff working document guidance on the implementation/application of directive 2005/29/ec on unfair commercial practices. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX-%3A52016SC0163>

European Parliament (2018a). Report on dual quality of products in the single market. <http://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-8-2018-0267>

European Parliament (2018b, September 13). Consumer product quality: Parliament takes aim at dual standards. <https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20180907IPR12460/consumer-product-quality-parliament-takes-aim-at-dual-standards>

European Parliament (2018c, December 18). Quality differences in consumer products in the EU Legislation. [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2018/608840/IPOL_STU\(2018\)608840_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2018/608840/IPOL_STU(2018)608840_EN.pdf)

European Parliament (2019a, November 25) Dual quality of products – State of play. [https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=EPRS_BRI\(2019\)644192](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=EPRS_BRI(2019)644192)

European Parliament (2019b, November 27). Directive (EU) 2019/2161 of the European Parliament and of the Council of 27 November 2019 amending Council Directive 93/13/EEC and Directives 98/6/EC, 2005/29/EC and 2011/83/EU of the European Parliament and of the Council as regards the better enforcement and modernisation of Union consumer protection rule. <https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2019/2161/oj>

European Parliament (2020, November 25). Directive (EU) 2020/1828 of the European Parliament and of the Council of 25 November 2020 on representative actions for the protection of the collective interests of consumers and repealing Directive 2009/22/EC (Text with EEA relevance). https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:OJ.L_.2020.409.01.0001.01.ENG

European Sting (2019, April 18). European Parliament strengthens EU consumer protection rules. <https://europeansting.com/2019/04/18/european-parliament-strengthens-eu-consumer-protection-rules/>

Ichijo, A., & Ranta, R. (2016). Food, National Identity and Nationalism: From Everyday to Global Politics. 61–81. Hampshire: Palgrave Macmillan

IMS Marketing (2021). Think Global Act Local. Export Strategy. <https://www.imsmarketing.ie/export-strategy/think-global-act-local/>

Intervija ar PVD (2020). Autores veikta anonīma intervija ar Pārtikas un veterinārā dienesta institūcijas darbinieku, 2020. gada 3. decembrī

Kafkadesk (2018). Dual quality products: Still an East vs. West debate? <https://kafkadesk.org/2019/07/03/dual-quality-products-still-an-east-vs-west-debate/>

Kirkpatrick, S. I. (2019). Examining the Quality of Foods and Beverages Across the Food Stream. *Journal of the Academy of Nutrition and Dietetics*, 119(1), 35-38. <https://doi.org/10.1016/j.jand.2018.08.166>

Latvijas Avīze (2013, Februāris 28). “Kuršu zemes” gaļas konservos konstatēta zirga gaļa. <https://www.la.lv/kursu-zemes-galas-konservos-konstateta-zirga-gala-2>

Latvijas Republikas Zemkopības ministrija (2017a). Ministrs uzdod pārbaudīt Latvijā tirgotos pārtikas produktu sastāva atbilstību analogiskām citās valstīs tirgotām precēm. <https://www.zm.gov.lv/zemkopibas-ministrija/presei/ministrs-uzdod-parbaudit-latvija-tirgotos-partikas-produktu-sastava-atb?id=9016>

Latvijas Republikas Zemkopības ministrija (2017b). Pārtikas produktu marķējuma izvērtējums “dubulto standartu” programmas ietvaros. https://www.zm.gov.lv/public/ck/files/PVD/Partikas_uzraudziba/Dubultie_standarti_tabula.pdf

Lietuvos valstybinės maisto ir veterinarijos tarnybos (2019). Lietuvos gyventojų nuomonių ir elgsenos tyrimas dėl dvejosios maisto produktų kokybės ES šalyse. 8-136 <https://www.vvtat.lt/doclib/mhtjn1ifxtgvg3uefurjzfkfmeqvqrmf>

Merten-Lenz K. (2018, August 1): Dual quality food: are different recipes for different markets legal? Foodnavigator. <https://www.foodnavigator.com/article/2018/01/08/dual-quality-food-are-different-recipes-for-different-markets-legal>

Metin, I., Kizgin Y. (2015): Multinational fast food chains “Global Think, Local Act Strategy” and consumer preferences in Turkey. *International Journal of Marketing Studies*, 7: 106–116.

Ministry of Agriculture and Rural Development of the Slovak Republic (2017a). Potvrdené: Tie isté výrobky majú na Slovensku a v Rakúsku iné zloženie. Pieejams: <http://www.mpsr.sk/index.php?navID=1&navID2=1&sID=111&id=11185>

Ministry of Agriculture and Rural Development of the Slovak Republic (2017b). Pri nákupe potravín zohráva najdôležitejšiu úlohu kvalita potravín. <http://www.mpsr.sk/index.php?navID=1&navID2=1&sID=111&id=11942>

Ministry of Agriculture and Rural Development of the Slovak Republic (2017c). Dvojaká kvalita je problém už tretiny členských krajín EÚ. <http://www.mpsr.sk/index.php?navID=262&id=12103&start>

Pratt, J. (2007). Food values: The local and the authentic. *Critique of Anthropology*, 27(3), 285–300. <https://doi.org/10.1177/0308275X07080357>

Reuters (2018, February 21). Czechs, tired of being ‘Europe’s garbage can’, will push for better food. <https://www.reuters.com/article/uk-czech-food/czechs-tired-of-being-europes-garbage-can-will-push-for-better-food-idUKKB-N1600XA?edition-redirect=uk>

Skaties (2017, oktobris 20). Aptauja: vairums iedzīvotāju pamanījuši produktu kvalitātes atšķirību Rietumvalstīs un Latvijā. <https://skaties.lv/zinas/latvija/sabiedriba/aptauja-vairums-iedzivotaju-pamanijusi-produktu-kvalitates-at-skiribu-rietumvalstis-un-latvija/>

Slovak Spectator (2017, February 23). Some food really is better in Austria, study finds. <https://spectator.sme.sk/c/20461101/some-food-really-is-better-in-austria-study-finds.html>

Sudor, K. (2012). Neverte jahodám na obale. <https://domov.sme.sk/c/6391125/neverte-jahodam-na-obale.html>

The Guardian (2013a, December 6). Supermarkets selling chicken that is nearly a fifth water. <https://www.theguardian.com/world/2013/dec/06/supermarket-frozen-chicken-breasts-water>

The Guardian (2013b, February 16). Horse meat scandal 2013. <https://www.theguardian.com/uk/2013/feb/15/horsemeat-scandal-the-essential-guide>

Vaidere, I. (2019, aprīlis 17). Eiropas Parlaments aizliedz divējādas kvalitātes produktus. <https://www.inese-vaidere.lv/2019/04/eiropas-parlaments-aizliedz-divejadas-kvalitates-produktus/>

PIEZĪMES

- ¹ Četrās vecuma grupās 12–18; 19–25; 26–35; un virs 35 gadiem. Tika aicināti respondenti no 26 Eiropas Savienības dalībvalstīm, aptaujā piedalījās četri respondenti no katras dalībvalsts katrā vecuma grupā, līdz ar to kopējais respondentu skaits bija 104 cilvēki.
- ² Četrās vecuma grupās: 12–18; 19–25; 26–35; un virs 35 gadiem. Tika aicināti respondenti no Latvijas, kopējais respondentu skaits bija 236 cilvēki.

Risinot
izaicinājumus
ES pilsoņu
drošībai

Drošības krīzes Eiropas stratēģiskās autonomijas attīstības kontekstā

MĀRTIŅŠ VARGULIS

Kopš Aukstā kara beigām ES ir piedzīvojusi vairākus drošības satricinājumus, kas ir ietekmējuši to, kā ES attīsta tās ārējo un drošības politikas jomu. Gan iekšējās, gan ārējās krīzes ir kalpojušas par virzītājspēku adaptācijai, kas ir vērsta uz ciešāku Eiropas integrāciju drošības jomā. No tīri ekonomiskās kopienas tā vairāku desmitgažu laikā ir transformējusies un izvirzījusi ambīcijas kļūt par spēlētāju drošības jomā. Starptautiskā mainīgā vide, ES dalībvalstu redzējums par tās lomu starptautiskajā arēnā, transatlantisko attiecību dinamika, apdraudējums un drošības izaicinājumi ir ietekmējuši ES dalībvalstu konceptuālo uzstādījumu par tās kopējo un ārējo drošības politiku.

Šī raksta mērķis ir analizēt, kā ārējās un iekšējās drošības krīzes ir ietekmējušas Eiropas stratēģiskās autonomijas attīstību. Pirmajā šī raksta daļā tiks aplūkots, kādas krīzes Eiropa ir piedzīvojusi kopš Aukstā kara beigām un kāda loma tām ir bijusi ES drošības politikas attīstībā. Otrajā raksta daļā tiks sniegts redzējums par Eiropas stratēģiskā koncepta attīstības dinamiku un nozīmi plašākā ES debatē. Trešajā daļā tiks analizēts, kādas implikācijas tas ir radījis ES sadarbībā ar ASV un kādus militārus un drošības politikas adaptācijas procesus tas ir veicinājis. Visbeidzot raksta noslēdzošajās sadaļās tiks piedāvāta ES militāro spēju analīze un Latvijas pozīcijas par Eiropas stratēģisko autonomiju izvērtējums, kā arī sniegti secinājumi par turpmāko iespējamo koncepta attīstību.

Križu ietekme uz kopējo ārējās un drošības politikas attīstību

“Dienvidslāvijas kari” bija viens no lielākajiem izaicinājumiem Eiropas drošības pastāvēšanā kopš Aukstā kara beigām. Apzinoties, kāda vēsturiska loma šim reģionam ir bijusi kopējās Eiropas drošības kontekstā, jautājums par Eiropas kopēju integrāciju un drošības nodrošināšanu kļuva aktuāls līdz ar saspilējumiem reģionā. Bez situācijas normalizēšanas Balkānu reģionā Eiropas miermīlīga turpmāka pastāvēšana varētu tikt būtiski apdraudēta. Kopš Eiropas Ekonomikas kopienas (EEK) dibināšanas 1957. gadā līdz Dienvidslāvijas Sociālistiskās Federatīvās Republikas (DSFR) sabrukumam 1990. gadu sākumā, DSFR bija pirmā sociālistiskā valsts, kura attīstīja attiecības ar ES. Neskatoties uz vairākiem abu pušu centieniem mēģināt rast risinājumus, DSFR nekad arī nekļuva par pilntiesīgu EEK kandidātvalsti. Pastāvošie kari un sekojošais DSFR sabrukums veicināja eksistenciālu apziņu, ka Eiropas kopiena ar tā laika dalībvalstīm nespēja novērst humāno krīzi blakus esošajā teritorijā un otra lielākā tirdzniecības partnera Vidusjūras reģionā sabrukumu. Tas bija viens no ietekmējošiem iemesliem, kāpēc 1992. gadā, apstiprinot Māstrihtas līgumu, ES dalībvalstis vienojās par nodomu nākotnē izveidot kopēju ārējo un aizsardzības politiku. Tā bija vienota izpratne, ka Eiropas kaimiņvalstīs pastāv drošības izaicinājumi, kurus mazināt var, tikai kopīgi sadarbojoties.

Lai gan līdz ar 1992. gada Māstrihtas līgumu tika noteikta vienota ambīcija, Eiropas spēja sniegt vienotu un efektīvu rīcību dažādu konfliktu mazināšanā tās pierobežā joprojām bija apgrūtināta un apšaubāma. Kosovas karš bija nākamais trieciens Eiropā, kas netieši apdraudēja tās drošību. Arī 1994. gadā notikušais genocīds Ruandā arvien vairāk veicināja diskusijas Eiropas iekšienē par tās ciešāku un plašāku iesaisti, nodrošinot pausto vērtību aizstāvību. Iekšpolitisko un ārpolitisko notikumu rezultātā 1997. gadā, parakstot Amsterdamas līgumu, ES dalībvalstis vienojās par tā dēvētajiem “Petersbergas uzdevumiem”: humanitārie un glābšanas pasākumi, miera uzturēšanas uzdevumi

un kaujas vienību iesaiste krīzes pārvarēšanā un miera nodrošināšanā. To pastiprināja Ņelsoņa Eiropadomes secinājumi 1999. gada jūnijā, kad ES vadītāji vienojās, ka ES jābūt spējīgai autonomi reaģēt uz starptautiskajām krīzēm, izmantojot militāro spēku, bet vienlaicīgi ņemot vērā arī NATO veiktās darbības. Ārējie un iekšējie satricinājumi mudināja ES dalībvalstis sadarboties ES militāro spēju attīstībā, paralēli attīstot civilas krīzes vadības spējas un koordināciju starp militāro un civilo resursu izmantošanu operācijās. Eiropa no iekšējās drošības nodrošināšanas sāka transformēties par drošības veicinātāju ārpus tās robežām.

Nākamais būtiskais satricinājums transatlantiskajai drošībai bija 11. septembra terorakti ASV un vairāki īstenotie uzbrukumi Eiropā, kas ietekmēja kopējo ES adaptāciju. Terorisma radītie izaicinājumi ir stiprinājuši un integrējuši ES. To ir noteicis apsvērums, ka, pirmkārt, nacionālās pieejas nešķiet tik efektīvas cīņā ar šādu apdraudējumu kā starptautiskās organizācijas, otrkārt, nereti terorisma uzbrukumi ir tikuši veikti, lai iedragātu kopējās ES vērtības – attiecīgi to atbilde pieprasa koordinētu un kopēju rīcību. Pēc ES tieslietu komisāra Vitorino vārdiem, teroristu uzbrukumi ir noveduši arī pie “milzu lēciena uz priekšu” ES sadarbībai tieslietu un iekšlietu jomā (Den Boer, 2003). Eiropas pieeja cīņai pret noziedzību, jo īpaši terorismu, 2000. gadu sākumā tika uzskatīta par iespējamāku un svarīgāku, kam bija implikācijas uz vairākām savstarpēji ar drošību saistītām jomām – tieslietas, iekšlietas, finanses u.c.

Pēdējās desmitgades virzītājspēks Eiropas drošības attīstībā ir bijusi apziņa, ka Eiropas un tās dalībvalstu drošība nevar tikt uzskatīta par pašsaprotamu, ko spilgti pierāda Krievijas agresija Gruzijā un Ukrainā – attiecīgi 2008. un 2014. gadā. Tieši drošības krīzes, ko iniciējuši Krievijas rīcība un ambīcijas, ir intensificējušas diskusijas par Eiropā pastāvošo spēles noteikumu dzīvotspēju un ES lomu tajā. Priekšplānā izvirzījās uzstādījums, ka “politiska savienība”, kam ir ambīcijas darboties kā “globālam spēlētājam”, nevar nebūt “autonoma”.

Eiropas stratēģiskās autonomijas diskusija: nozīme un attīstības dinamika

Eiropas stratēģiskās autonomijas koncepts nav jauna diskusija Eiropas politiskās vēstures kontekstā. Pēc lielākiem vai mazākiem satricinājumiem, kas tika aplūkoti šī raksta pirmajā nodaļā, Eiropas kontinentālajā daļā vienmēr ir meklēti risinājumi, kā stiprināt un solidarizēt Eiropu, kas to, pirmkārt, atturētu no iekšējās konfrontācijas, un, otrkārt, padarītu par vienotu elementu pret ārējiem izaicinājumiem. Diskusijas par koncepta un ES drošības politikas attīstību iezīmējušas arī vairāku valstu dažādo redzējumu. Daži stratēģiskajā autonomijā redz apdraudējumu, ka tās ieviešana varētu radīt drošības vakuumu reģionā. Citi tajā saskata politisku prasību, kas jāīsteno vairāk nekā jebkad agrāk, lai nodrošinātu ES turpmāku pozīciju stiprināšanu starptautiskajā arēnā. Tāpat pastāv aktori Eiropas iekšienē, kuri liek izvairīties no seniem filozofiskiem strīdiem un sniegt šim konceptam praktisku saturu. Lai arī pandēmijas radītie izaicinājumi 2020. gadā ir veicinājuši koncepta paplašināšanu, iekļaujot jaunus ekonomiskā un tehnoloģiskā rakstura elementus, tomēr drošības dimensija joprojām ir domnējošā, raugoties uz Eiropas stratēģisko autonomiju.

Vairāki ar drošību, tai skaitā gan ar konvencionālo, gan finanšu un labklājību saistītie aspekti ir ietekmējuši Eiropas vietas stiprināšanu starptautiskajā arēnā. Pirmkārt, Eiropas ekonomiskā varenība un svars pasaules kontekstā samazinās. Pirms pāris dekādēm ES veidoja ceturtdaļu pasaules bagātības. Esošās ekonomiskās attīstības tendences gan Āzijas, gan Ziemeļamerikas un Dienvidamerikas reģionos norāda, ka ES var nonākt situācijā, kurā ievērojami atpaliek no citām strauji attīstošajām valstīm un reģioniem. Nākamajām divām desmitgadēm būs izšķiroša nozīme, jo Ķīna tās izmantos, lai stiprinātu savas pozīcijas un kļūtu par globālo lielvaru, pirms tā saskaras ar jauniem demogrāfiskiem ierobežojumiem, kas varētu bremsēt tās pieaugumu. Tam var sekot daudzi citi jauni aktori kā, piemēram, Indija. No šādas perspektīvas Eiropas pielāgošanās ir politiskās izdzīvošanas un drošības jautājums. Šādā

kontekstā tās stiprināšana ir svarīgs un konceptuāls jautājums Eiropas turpmākajai attīstībai. Otrkārt, daudzveidībai gan starptautiskajā ekonomiskajā, gan drošības vidē ir bijusi ietekme uz ambīciju stiprināt stratēģisko autonomiju. Nereti ekonomiskā savstarpējā atkarība ir kļuvusi par politiski konfliktējošu. Covid-19 radītā krīze ir atklājusi savstarpējās atkarības asimetrisko raksturu un Eiropas neaizskaramību. Zinātne, tehnoloģija, tirdzniecība, dati, investīcijas kļūst par spēka avotiem un instrumentiem starptautiskajā politikā un drošībā.

Viens no aktīvākajiem stratēģiskās autonomijas virzītājspēkiem ir Francija un tās prezidents Emanuels Makrons. Nereti Francijas argumentācijā par stratēģiskās autonomijas nepieciešamību priekšplānā tiek izvirzīti vairāki aspekti: pandēmija, terorisms, kā arī fundamentāli ilgtermiņa pārejas procesi un izaicinājumi, piemēram, klimata pārmaiņas, digitālā transformācija un dažādas valstu iekšējās un starpvalstu nevienlīdzības. Francijas prezidents arī norāda, ka “mums [eiropiešiem] ir vajadzīgi divi stingri pamatprincipi: atgriezties uz pareizā ceļa ar noderīgu starptautisko sadarbību, kas novērš karu un risina mūsu pašreizējās problēmas; un veidot daudz spēcīgāku Eiropu, kuras balsij, stiprumam un principiem šajā reformētajā ietvarā var būt svars”. Šim nolūkam Emanuels Makrons ierosina “stiprināt un strukturēt politisko Eiropu”, “līdzsvarot stabus” un veicināt “jaunu daudzpusību”, kas rada “dialogu starp dažādām varām, lai kopīgi pieņemtu lēmumus” (Stoicescu, 2020).

Kara novēršana un Eiropas stiprināšana ir pozitīvi vērtējama, tomēr ambīcija uz daudzpolārās pasaules izveidi ir ietekmējusi vairākus darbības procesus Eiropas iekšienē, kam būs ilgtermiņa sekas. Stratēģiskā kompasa izstrāde ir viens no šādiem elementiem. Stratēģiskais kompass ir viena no visvairāk apspriestajām iniciatīvām, kas saistīta ar ES drošību un aizsardzību pēdējo desmitgažu laikā. Eiropas stratēģiskās autonomijas diskusija ir iniciējusi stratēģiskā kompasa diskusiju, kam, galvenokārt, ir trīs mērķi: pirmkārt, formulēt pirmo kopīgo draudu analīzi ES; otrkārt, vienoties par skaidriem un sasniedzamiem ES stratēģiskajiem mērķiem, lai stiprinātu ES kā drošības un aizsardzības dalībnieku; treškārt, piedāvāt politiskus

norādījumus turpmākajiem militārās plānošanas procesiem. Ārējie un iekšējie satricinājumi ES mudinājuši diskutēt un vienoties par n bijušu formātu un ietvaru. Bezprecedenta diskusija ES, kas rada nepieciešamību definēt un vienoties par kopīgu izpratni par apdraudējuma vidi. ES stratēģisko kompasu var pielīdzināt NATO stratēģiskai koncepcijai, kurā noteikti alianses mērķi, uzstādījumi un identificēti draudi. Tam ir būtiska ietekme, lai paātrinātu centienus padziļināt ES sadarbību aizsardzības jomā. Tā ir arī nepieciešamība, lai kļūtu par patstāvīgu militāru varu, pietiekami spēcīgu, lai noteiktos reģionos spētu darboties kā pastāvīgs autonomš lielums un aktors. Vairumā ES dalībvalstu ir izskanējis atšķirīgs viedoklis par šī dokumenta “smagumu” un nozīmi plašākā adaptācijas kontekstā. Piemēram, Krievija Baltijā tiek uztverta ar lielāku trauksmi nekā Francijā, kur terorisma radītie izaicinājumi joprojām ir aktuālāki. Tomēr, kā to norāda ES Augstais pārstāvis ārlietās un drošības politikas jautājumos Ž. Borels, šis dokuments dod lielāku impulsu mūsu kolektīvo spēju stiprināšanai papildus 2017. gada decembra ES aizsardzības paktam, lai neatkarīgi no ASV attīstītu vairāk kaujas spēku (Emmott, 2020).

Noteicošie faktori Eiropas stratēģiskās autonomijas veidošanā

Ne tikai ārējiem satricinājumiem, bet arī transatlantisko attiecību “krīzēm” ir bijusi ietekme uz Eiropas attīstību. Gan ASV politikas un uzsvara maiņai uz citiem reģioniem, gan D. Trampa radītajiem iekšpolitiskajiem saspilējumiem un pastāvošās sistēmas kredibilitātes apšaubīšanai ir bijusi noteikta ietekme ES attīstībā. Tas vairākiem ES līderiem lika apzināties, ka ASV kā globāla “pārvaldītāja” maiņa var būtiski ietekmēt Eiropas drošību. Tās fokuss un spēku novirzīšana uz citiem reģioniem var ietekmēt kopējo situāciju reģionā. Lai gan līdz ar Krievijas agresiju Ukrainā ASV nolēma atgriezt rotācijas kārtībā bruņotu spēku brigādi, īstenotā ASV politikas maiņa bija signāls, ka

ES pašai būtu jādara vairāk. Kā to vienā no intervijām pauda Vācijas aizsardzības ministrs: “Tikai tad, ja mēs nopietni uztversim savu drošību, Amerika rīkosies tāpat.” (Von Der Burchard, 2020).

Turklāt Eiropa šodien savā pierobežā saskaras ar noteiktu skaitu konfliktu vai saspīlējumu, kas neskar ASV vai nav ASV interesēs. Pretēji ES ASV vairs neiesaistās plaša mēroga starptautiskajās misijās Āfrikā un Tuvajos Austrumos, atstājot Eiropai krīzes un konfliktu risināšanu Eiropas kaimiņvalstīs. Attiecīgi tas rada nepieciešamību novērst daudzas spēju nepilnības un iztrūkumus, kā arī būt klātesošiem un aktīviem jomās, kur ir apdraudētas Eiropas intereses. Konfliktos, piemēram, Kalnu Karabahā, Lībijā, kā arī Sīrijā, Eiropai kopumā ir bijusi “liecinieka” loma, kas noved pie Eiropas izslēgšanas no reģionālo konfliktu risināšanas par labu citiem aktoriem, tai skaitā Krievijai un Turcijai. Ņemot vērā dažādo apdraudējuma izvērtējumu un iesaisti citādos konflikta risinājumos, tas ir radījis nepieciešamību ES izvērtēt to, kādu militāro spēku nepieciešamība būtu jāattīsta. Tāpat tas ir radījis vajadzību tiekties uz stratēģisko autonomiju, lai saglabātu ietekmi uz pasaules ģeopolitiskās kartes.

NATO Varšavas un Briseles samitu deklarācijās attiecīgi 2016. un 2018. gadā sadarbība starp ES un NATO tika akcentēta un stiprināta, kas ļāva Londonā NATO samita deklarācijā 2019. gada decembrī paust kā “nebijušu sadarbības līmeni”. Tāpat nevar izslēgt, ka Dž. Baidena kļūšana par ASV prezidentu, visdrīzāk, pozitīvi ietekmēs ciešāku attiecību stiprināšanu starp ASV un ES, kā arī starp NATO un ES. Visbeidzot arī pandēmijas radītie izaicinājumi ir veicinājuši to, ka tirdzniecībā, drošībā un klimata pārmaiņās eiropieši un amerikāņi ir spiesti strādāt arvien ciešāk. Tomēr joprojām pastāv vairāku ES spēlētāju redzējums, ka tikai spējīgāka un tādējādi autonomāka Eiropa var jēgpilni sadarboties ar ASV, lai, pirmkārt, ietekmētu gan sadarbības noteikumus, gan padarītu spēcīgāku kopējo transatlantisko saiti un lomu starptautiskajā arēnā. Attiecīgi tāpēc ir izteikta nepieciešamība vairāk nostiprināt Eiropas pilāru aizsardzības un drošības jomā. Proti, tā attīstības temps būs debašu par stratēģisko autonomiju centrā. Nereti tas ir noteikts par politisko mērķi, kas nozīmē daudz spēcīgāku militāro spēku mobilizāciju.

Vai Eiropas stratēģiskā autonomija veicina vai kavē transatlantisko saikni? No vienas puses Eiropas stratēģiskā autonomija var tikt uzskatīta kā saderīga ar spēcīgāku transatlantisko saikni un pat tās priekšnoteikums. Ja attiecības starp tās locekļiem ir statistiskas vai nelīdzsvarotas, tas attiecību attīstības dinamikā rada neapmierinātību abās sadarbības pusēs. Eiropas “nodevas” pienācīga nemaksāšana (galvenokārt 2 % no IKP aizsardzībai) noved pie attiecību saspīlējuma. Tas ir mudinājis ES iekšienē arī stiprināt aizsardzības un drošības jomu un veicināt sadarbību ar stratēģiskajiem sabiedrotajiem, kā rezultātā, piemēram, pieņemts regulējums ES iekšienē, kas reglamentē trešo personu piekļuvi PESCO projektiem, kur ASV var un tiek piesaistīta. Tāpat procesā ir Eiropas Aizsardzības fonda pieņemšana ar līdzvērtīgiem noteikumiem. Lai kļūtu par autonomu militārās drošības rakstura spēlētāju, ES ir bijusi “spiesta” attīstīt savu rūpniecisko bāzi, pilnveidojot Eiropas aizsardzības nozari. Tiek mudināts meklēt risinājumus nepilnībām, kas šobrīd pastāv militārajā jomā.

Eiropas drošības un aizsardzība šķērsgriezumā

ES pēdējo desmitgažu laikā mēģinājusi pakāpeniski pieteikt sevi kā autonomu aktoru starptautiskajā drošības politikā. Iepriekšējās nodaļās aplūkotās krīzes gan ES iekšienē un transatlantiskajās attiecībās, gan tās tuvākā un tālākā pierobežā, ir veicinājušas noteiktu militāru virzienu, projektu, politiku izveidi. Tā saknes meklējamas 2004. gadā, kad ES lideri izvirzīja jaunu ES militāro ambīciju – “Virszdevumu mērķis 2010”, kas noteica, ka līdz 2010. gadam būtu jāattīsta ātrās reaģēšanas kaujas grupas un Eiropas Aizsardzības aģentūras (*European Defence Agency*, EDA) izveidošana. Izvirzītie ambiciozie uzstādījumi tika sasniegti un iezīmēja jaunu ES pieeju drošības politikas veidošanā. ES ātrās reaģēšanas kaujas grupas operacionālā gatavībā ir jau kopš 2007. gada. Kā to nosaka ambīcija, šai grupai

10 dienu laikā ir jābūt spējīgai doties uz noteikto reģionu, sniedzot militāru atbildi. Tāpat EDA ir sniegusi pienesumu sadarbības militāro spēju attīstības jautājumos veicināšanā, apvienojot to resursus un novēršot fragmentāciju militārā ekipējuma ražošanā. EDA kā vienīgā ES institūcija, kas nodarbojas ar ES militāro spēju attīstības jautājumiem, aptverot visus spēju attīstības posmus, ir mēģinājusi veicināt ilgtermiņa militāro spēju prasību noteikšanu, jaunu tehnoloģiju izstrādi un ieviešanu atbilstoši prasībām, kopīgu bruņojumu iegādes ierosināšanu, kā arī aizsardzības tirgus noteikumu izstrādi.

Paralēli ātrās reaģēšanas kaujas grupas un EDA izveidei ES aktīvi iesaistījušies un vadījuši vairākas civilās un militārās misijas. Pašlaik tiek īstenotas 11 civilās misijas un 6 militārās operācijas Āzijā, Āfrikā, Tuvajos Austrumos, Dienvidkaukāza un Rietumbalkānu reģionos. Ņemot vērā nestabilitāti Āfrikas kontinentā, jo īpaši ES dienvidu robežas tuvumā esošajās Ziemeļāfrikas valstīs, ES vēsturiski ir fokusējusies uz situācijas stabilizēšanu šajā reģionā. Tāpat, lai veicinātu vēl ciešāku militārās jomas integrāciju, 2017. gadā ES Ārlietu un aizsardzības Padomē tika parakstīta notifikācija par Pastāvīgās strukturētās sadarbības (*Permanent Structured Cooperation*, PESCO) drošībā un aizsardzībā izveidi. Tā ir brīvprātīga ES dalībvalstu vienošanās ar ambīciju stiprināt sadarbību drošības un aizsardzības jautājumos. Līdz ar PESCO izveidi ir izvirzīta ambīcija novērst spēju iztrūkumu, koordinējot aizsardzības plānošanu starp ES dalībvalstīm. Kopējās ES militārās spējas un spēku kontekstā tam ir būtiska un nozīmīga loma. Tas rosina dalībvalstīm koordinēt rīcību, dalīties ar drošības un aizsardzības plāniem, vienoties par līdzfinansējumiem, apzināt iztrūkumus un piedāvāt risinājumus to mazināšanai.

Līdzšinējā adaptācija drošības jomā, galvenokārt, ir veicinājusi ES militāro mobilitāti, stiprinājusi kopējās kiberaizsardzības spējas, veikti pasākumi dezinformācijas apkarošanā, mazinājusi birokrātiskos un finansiālos šķēršļus kopēju spēju attīstībā, veicinājusi miera nodrošināšanu dažādos starptautiskos reģionos, un ir veikti pasākumi ciešākai NATO–ES sadarbībai. Tomēr, lai arī EDA, PESCO un ātrās reaģēšanas kaujas grupas izveide ir veicinājusi ES ciešāku militāro integrāciju, ES

spējas šobrīd sniegt vienotu un autonomu atbildi konvencionālam vai cita veida plaša mēroga uzbrukumam, kas apdraudētu ES teritorijas, ir ierobežotas. Līdz ar to, mēģinot veicināt ES spēju stāties pretim dažādiem izaicinājumiem, tās iekšienē nereti ir aktualizēta diskusija par ES armijas izveidi. Ar ES armijas izveidi tiek izprasts pastāvīgas un noteiktas bruņoto spēku vienības, kas tiktu pakļautas definētai komandstrukturāi. Šādas perspektīvas attīstība ir nonākusi pretrunā ar vairāku ES dalībvalstu, tai skaitā Latvijas, redzējumu par NATO un ES lomu sadalījumu, kas tiek aplūkots nākamajā nodaļā.

Latvija – ES stratēģiskās autonomijas diskusijas kontekstā

Kopš neatkarības atgūšanas ar dažādu intensitāti un lomu Krievijas apdraudējuma “tuvība” un potenciāla konflikta un/vai saspilējuma iespējamība ir ietekmējusi kopējo Latvijas ārējo un drošības politiku. Krievijas iekšpolitiskā attīstības dinamika, kas ietekmējusi tās revizionistisko ārpolitiku, ir radījusi nepieciešamību Latvijai ciešāk integrēties NATO un ES. Lai gan ES iekšējās diskusijās un forumos jautājums par ES stratēģisko autonomiju ir bijis aktuāls jau kopš Latvijas pievienošanās ES 2004. gadā, tomēr aizsardzības nodrošināšana Latvijas oficiālajā politikā, pirmkārt un galvenokārt, ir tikusi skatīta un meklēta caur NATO adaptācijas un drošības veicināšanas pasākumu prizmu. Tā, piemēram, 2020. gada pieņemtajā Valsts aizsardzības koncepcijā tiek akcentēti pieaugošie konfrontāciju un konfliktu riski, kas Latvijas ģeopolitiskajā situācijā īpaši nostiprina nacionālo aizsardzības spēju un ciešas sadarbības tieši ar NATO sabiedrotajiem nozīmi (Valsts Aizsardzības koncepcija, 2020).

No Latvijas perspektīvas Krievijas agresija 2014. gadā Ukrainā un Krievijas–Gruzijas konflikts 2008. gadā vēl vairāk akcentēja transatlantiskās alianses lomu un iesaistes Baltijas reģionā nepieciešamību. Latvija pastāvīgi aicinājusi sabiedrotos pieņemt būtiskus nacionālus un NATO

lēmumus, kas veicinātu arvien pieaugošāku Latvijas redzējumu par NATO kā galveno drošības veicināšanas garantu. Tam ir bijusi pozitīva tendence Latvijas skatījumā, ņemot vērā vairākus alianses pieņemtos drošību veicinošos pasākumus. Pirmkārt, NATO samitā Varšavā 2016. gadā tika pieņemts vēsturisks lēmums attiecībā uz pastāvīgu sabiedroto spēku izvietošanu Baltijas valstīs un Polijā. Otrkārt, Latvijā, līdzīgi kā citās Baltijas valstīs, sadarbībā ar sabiedrotajiem tika īstenoti vairāki drošību veicinoši pasākumi, kas ir sekmējuši atturēšanas politiku. Treškārt, arī nacionāli pēc kopējās apņemšanās Velsas NATO samitā 2014. gadā tika piedzīvots lielākais aizsardzības izdevumu pieaugums kopš neatkarības atgūšanas aptuveni 45 % apmērā gada griezumā, kas sniedz finansiālo bāzi Nacionālo bruņoto spēku attīstībai un stiprināšanai un rada iespēju ciešāk sadarboties ar sabiedrotajiem, stiprinot nacionālās aizsardzības spējas un līdzdarbojoties misijās un operācijās ārpus valsts robežām.

Sabiedroto spēku ilgtermiņa klātbūtne ir bijusi viena no galvenajām aizsardzības jomas interesēm jau kopš iestāšanās NATO, ko veicinājusi galvenokārt Krievijas agresīvā rīcība starptautiskajā arēnā un it īpaši tās aktivitātes Latvijas pierobežā. Līdz ar lēmumu pieņemšanu NATO samitā Varšavā tika sasniegts viens no prioritārajiem ārpolitikas un drošības politikas mērķiem, kas ir definēts dažādos nacionālajos dokumentos, tai skaitā arī 2015. gada Latvijas ārlietu ministra ikgadējā ziņojumā par paveikto un iecerēto darbību valsts ārpolitikā un Eiropas Savienības jautājumos: “Iepriekšminētās tendences un notikumi nosaka, ka arī 2016. gadā Latvijas ārpolitikas galvenais mērķis būs gādāt par valsts drošību un valsts ekonomiskajām interesēm. Tāpēc Latvijas ārpolitika 2016. gadā koncentrēsies uz sekojošu uzdevumu īstenošanu: 1) stiprināt ārējo drošību, panākot ilgtermiņa NATO klātbūtni mūsu reģionā, un veicināt ES un NATO efektīvu cīņu pret terorismu [...]” (Latvijas Republikas Ārlietu ministrija, 2016).

Skaidrs nodalījums starp NATO un ES pilnvarām un funkcijām drošības un aizsardzības jomā ir pārāpstiprināts citos oficiālajos valsts pamatdokumentos. Kā to nosaka arī 2020. gadā pieņemtā Valsts Aizsardzības koncepcija, tad:

- Latvijas interesēs ir turpināt iesaistīties ES Kopējā drošības un aizsardzības politikā, un arī turpmāk sniegt ieguldījumu ES militārajās misijās un operācijās reģionos, kuru drošības situācija tieši ietekmē arī ES dalībvalstu drošību.
- Latvija atbalsta ES aizsardzības iniciatīvas, kā Pastāvīgā strukturētā sadarbība un Eiropas aizsardzības fonds, lai stiprinātu ES valstu drošību.
- Kolektīvo aizsardzību Latvija nodrošina tikai caur NATO, tomēr aizsardzības sadarbība ES ietvaros var papildināt NATO centienus, bet nedrīkst ar tiem pārklāties (Latvijas Republikas Aizsardzības ministrija, 2020, 4-27).

Kā to norāda iepriekš minētais, tad Latvijas skatījumā ES loma drošības/aizsardzības kontekstā ir papildinoša, ne konkurējoša NATO kā kolektīvās aizsardzības balstam. ES stratēģiskā autonomijas diskusijas attīstība, kas ietekmējusi stratēģiskā kompasa izstrādi, no Latvijas perspektīvas tiek aplūkota kā izaicinājums un izaicinošs aspekts. Apzinoties, ka stratēģiskais kompass ir ambīcija ne tikai uz kopējiem ES spēkiem, bet arī komandstruktūru, tas rada iekšējo neapmierinātību, uztraukumu un atbalsta trūkumu šīs diskusijas tālākai attīstībai. Tam ir vairāki vēsturiski veidojušies faktori, kas ideoloģijas un arī praktisku darbību līmenī attur Latviju no šīs pieejas stiprināšanas.

Atturēšana Latvijas drošības politikā ir viens no centrālajiem pilāriem. Atturēšana ir sekmīga, ja pretinieks ir pārliecināts, ka tā zaudējumi, iesaistoties karadarbībā, ir lielāki nekā ieguvumi. Lai veicinātu atturēšanu, izmantojot dažādus stratēģiskās komunikācijas līdzekļus, ir meklēti piemērotākie vēstījumi potenciālajam agresoram par zaudējumiem, ko tas var gūt, iesaistoties jebkāda veida karadarbībā pret Latviju. No šādas perspektīvas tieši NATO, ne ES loma Latvijas drošības politikas kontekstā tiek uztverta kā piemērotākā. Šajā kontekstā, neskatoties uz lēmumiem, kas līdz Krievijas agresijai Ukrainā tika pieņemti attiecībā uz NATO/sabiedroto iesaisti reģionā, joprojām pastāv aicinājums par sadarbības stiprināšanu ar sabiedrotajiem. No teicoša no stratēģisko vēstījumu nodošanas perspektīvas ir konkrētu

valstu iesaiste un veids, kā sabiedrotie nodrošina spēku klātbūtni reģionā. Vara un spēks ir aspekti, kas tiek cienīti Kremli. Tā iemesla dēļ tādu valstu kā Vācijas, Lielbritānijas, Kanādas un it īpaši ASV iesaiste reģionā noteiks atturēšanas ticamību un mazinās miskalkulācijas iespējamību. Ne tikai sabiedroto iesaiste, bet arī nacionālo spēju – gan maigās, gan cietās varas elementu – attīstība nosaka atturēšanas sekmi. Šī vēsturiskā percepcija, ka tieši ASV kā galvenais stratēģiskais partneris spēj nosargāt drošību, atturot pretinieku no jebkāda veida konflikta iniciēšanas, radījusi situāciju, kurā Latvija sadarbībā ar citām Austrumeiropas valstīm ir pret ciešāku un stingrāku ES stratēģiskās autonomijas attīstību. ES stratēģiskās autonomijas jautājuma virzība ir apliecinājusi un izgaismojusi joprojām aktuālo sadalījumu starp “vecu” un “jauno” Eiropu. Lai gan apskatītās krīzes ES pierobežā un tālākos reģionos, ir mudinājušas ES kļūt “autonomāka”, tās iekšējo spēlētāju, tai skaitā Latvijas, ciešai vēsturiskai sadarbībai ar ASV ir bijusi nozīmīga loma turpmāka koncepta stiprināšanā.

Secinājumi

Krīzes ir bijušas katalizators ES adaptācijai un attīstībai. To noteikuši ne tikai drošības apsvērumi un izaicinājumi, bet arī pastāvošā ekonomiskā sāncensība ar citiem starptautiskajiem aktoriem, kas ir pastiprināts drošības jautājums. Kā tas aplūkots šajā rakstā, tad iekšējie un ārējie satricinājumi ir mudinājuši ES kļūt stiprākam un autonomākam spēlētājam. Jau kopš Aukstā kara beigām, kad ES kaimiņvalstīs notika kari un iekšēji konflikti, kas apdraudēja Eiropas kopējās pozīcijas, tas veicināja ciešāku integrāciju drošības un aizsardzības jomā. Sākotnēji tika izvirzīta ambīcija pēc vienotas pieejas kopējā ārējā un aizsardzības politikā, kam sekoja praktiskas un piemērojamas politiku izveides. Sākotnēji ES piekoptā politika drošības jomā ļāva ES kļūt par vienotu drošības un miera nodrošinātāju starptautiskajā arēnā. Drošības satricinājumi līdz ar Krievijas agresiju Gruzijā un Ukrainā

lika transformēties ES un kļūt no drošības veicinātāja starptautiskajā arēnā uz drošības nodrošināšanu tās teritorijā. Notikumi, galvenokārt Ukrainā, bija modinātājzvans ES, ka drošība nav pašsaprotama. Līdz ar transatlantisko attiecību saspīlējumiem, it īpaši D. Trampa administrācijas laikā, šie notikumi ir veicinājuši diskusijas ES par stratēģiskās autonomijas nodrošināšanu.

ES stratēģiskā autonomija ir dažādi interpretējams koncepts, ko arī ES iekšienē dalībvalstis nereti izprot un akcentē citādāk. Neatkarīgi no koncepta dažādās percepcijas tas jau šobrīd ir radījis noteiktas konsekvences, ieviesis politikas un attīstījis Eiropas ārējo un drošības politiku. Lai gan vairums dalībvalstu aicina skatīt stratēģisko autonomiju plašākā kontekstā, tā šobrīd izpaužas galvenokārt drošības un aizsardzības jomā. Tieši šīs diskusijas rezultātā ir attīstīti un stiprināti vairāki ietvari (EDA, PESCO, Eiropas ātrās reaģēšanas kaujas grupas), kas pozitīvi ietekmējuši kopējo aizsardzības nozares attīstību un kas ir devis impulsu ES dalībvalstu militārajam nodrošinājumam un spēju stiprināšanai.

ES līderi ir ne tikai vienojušies par stratēģiskās autonomijas stiprināšanu, bet arī turpinājuši diskusiju, kas izpaudies stratēģiskā kompasa ietvara un satura izstrādē, kas nākotnē var būt par stiprinošu elementu vēl ciešākai integrācijai drošības un aizsardzības jomā. Stratēģiskais kompass ES līmenī ir nebijis precedents, jo tā ir ambīcija par vienotu ārējo draudu klasifikāciju. Lai arī starp ES līderiem pastāv jūtama vienprātība, ka Eiropa vairākos no konfliktiem neieņem nepieciešamo līdera un spēles noteikumu ietekmētāja lomu, ne visas Eiropas valstis joprojām saredz vienotu pozīciju par turpmāko ES attīstību, kas galvenokārt ir saistīts ar joprojām pastāvošajām atšķirībām draudu klasifikācijā. To veicinājis apstākļi, ka katrai no ES dalībvalstīm ir sava vēsture un apziņa, kas ietekmē tās drošības apdraudējuma redzējumu. Pat, ja ES dalībvalstis parasti vienojas, ka tās saskaras ar vieniem un tiem pašiem riskiem, šo risku uztvere ir atšķirīga. Austrumos, dienvidos vai dienvidaustrumos draudu un briesmu uztvere nav vienāda. No šī viedokļa stratēģiskais kompass, kas pašlaik tiek izstrādāts ES līmenī, var būt nozīmīgs, jo tā mērķis ir tieši saskaņot draudu un risku uztveri.

Lai arī vairākiem ES spēlētājiem (šobrīd galvenokārt Francijai) ir ambīcija kļūt par pretstatu citiem aktoriem starptautiskajā arēnā (tai skaitā ASV), tam jābūt ciešā sazobē ar citu valstu redzējumu par turpmāko attīstības gaitu. Citādi tas var radīt pretēju efektu, proti, ka ambīcija pēc lielākas autonomijas raisa lielāku šķelšanos dažādos Eiropas reģionos. Šobrīd pastāvošie ietvari un valstu sasaiste jau ir labs pamats tālākai ES stiprināšanai, neapstrīdot vai nemazinot citu organizāciju lomas un pilnvaras. Piemēram, Igaunijā ir izvietoti Francijas spēki. Tāpat līdzās Francijai Mali ir klātesoši Igaunijas spēki. Stratēģiskā autonomija jau darbojas, jo “bez Eiropas” Baltijas valstis, visdrīzāk, nebūtu klātesošas Āfrikā. Turklāt Ziemeļvalstis un Baltijas valstis, kas ir bijušas kiberdrošības un hibriddraudu priekšgalā, ir rēķinājušās ar visu pārējo Eiropas valstu un ES atbalstu un sadarbību. Tas norāda, ka jau šobrīd ir noteikti ES sadarbības ietvari, un tas būtiski atšķiras no citu organizāciju darbības.

Visbeidzot ES stratēģiskā autonomija no Latvijas perspektīvas tiek piesardzīgi aplūkota kā piemērotākā atbilde uz pastāvošajiem drošības riskiem un izaicinājumiem reģionā. To nosaka vairāki savstarpēji saistīti aspekti, kas ir gan ideoloģiski, gan pragmatiski apsvērumi. ES stratēģiskā autonomija “jaunajā” Eiropā nereti tiek saistīta ar konkurences/pretpēka radišanu ASV, kas kopš neatkarības atjaunošanas tiek uztverts kā svarīgākais drošības sabiedrotais. Lai arī ASV fokusu maiņa dažādās prezidentu administrācijās ir iniciējusi diskusiju par ES spēku un spēju stiprināšanu, tomēr NATO un ASV kā tā būtiska virzītājspēka nozīme kolektīvās aizsardzības kontekstā nav zaudējusi nozīmi. Apziņa, ka ASV iesaistes mazināšanās radītu drošības izaicinājumus, attur Latviju un tās kaimiņvalstis no stiprinātas Eiropas stratēģiskās autonomijas atbalstīšanas.

BIBLIOGRĀFIJA

Den Boer, M. (2003). 9/11 and the Europeanisation of anti-terrorism policy: a critical assessment. Policy Papers N6. <https://institutdelors.eu/wp-content/uploads/2018/01/policypaper6.pdf>

Emmott, R. (2020, November 19). Strategic Compass: EU considers military doctrine, new tank development. Reuters. <https://www.reuters.com/article/us-eu-defence-idUSKBN27Z1JQ>

Latvijas Republikas Aizsardzības ministrija. (2020). Valsts aizsardzības koncepcija, 4–27. https://www.mod.gov.lv/sites/mod/files/document/AiMVAK_2020_projekts.pdf

Latvijas Republikas Ārlietu ministrija (2016). Ārlietu ministra ikgadējais ziņojums par paveikto un iecerēto darbību valsts ārpolitikā un Eiropas Savienības jautājumos, http://www.mfa.gov.lv/images/AM_05012016_2.pdf

Likumi.lv. (2020, septembris 24). Par Valsts aizsardzības koncepcijas apstiprināšanu. <https://likumi.lv/ta/id/317591-par-valsts-aizsardzibas-koncepcijas-apstiprinasanu>

Stoicescu, K. (2020, November 23). Does France Seek Alone European “Strategic Autonomy”?, <https://icds.ee/en/does-france-seek-alone-european-strategic-autonomy/>

Von Der Burchard, H. (2020, November 17). German defense minister to Macron: EU depends on US security guarantee. Politico. <https://www.politico.eu/article/german-minister-to-macron-eus-dependence-on-us-is-sobering-facts/>

ASV–ES partnerības krīžu politiskais cikliskums

ALISE KRAPĀNE

Transatlantiskā partnerība neapšaubāmi ir vissvarīgākās diplomātiskās, ekonomiskās, politiskās un drošības attiecības pasaulē. Eiropas Savienības (ES) un ASV partnerības pamatā ir spēcīga vēsturiska, kultūras, kopīgu vērtību un līdzīgu interešu saikne – tā ir bijis virzītājspēks starptautiskās kārtības veidošanā kopš Otrā pasaules kara beigām. ASV–ES sadarbība ir attīstījusies līdz ar pārmaiņām un notikumiem pasaulē – iesākumā, Aukstā kara laikā, šīs sadarbības pamatā bija cīņa pret totalitārismu, demokrātijas izplatīšana pasaulē, kā arī ekonomiskā attīstība un brīvās tirdzniecības veicināšana. ASV un ES sadarbojas cīņā pret terorismu, reģionālu konfliktu risināšanā, kā arī centienos vienoties par rīcību globālu problēmu, piemēram, klimata pārmaiņu, risināšanā.

ASV–ES partnerība vienmēr ir bijusi sarežģīta, ņemot vērā plašo sadarbības apjomu un spektru, kā arī šīs partnerības nestandarta struktūru – viena no pasaules ietekmīgākajām valstīm no vienas puses un vairākas Eiropas institūcijas, kas pārstāvējušas līdz pat 28 atsevišķu valstu nereti dažādos uzskatus, no otras puses. Ilgās sadarbības laikā ir pārvarēta arī virkne nozīmīgu krīžu. Zināms, ka pēdējo gadu laikā ASV prezidenta nostādņu un ārpolitikas prioritāšu dēļ, kā arī mainoties pasaules politiskajiem, ekonomiskajiem un kultūras spēkiem, ASV–ES partnerība ir piedzīvojusi sarežģītu posmu. Pusēm ir bijis jāizvērtē gan katrai sava loma un pozicionēšanās pasaulē, gan turpmākas sadarbības aspekti. Neapšaubot ASV–ES partnerības nozīmes saglabāšanu un apņēmībā risināt esošās

nesaskaņas, līdz ar ASV prezidenta maiņu puses gatavojas jaunam sadarbības posmam.

Šajā nodaļā tiks sniegts pārskats par ASV–ES partnerības sadarbības jomām un tajās piedzīvotajām nozīmīgākajām krīzēm kopš 2004. gada, tostarp aktuālā situācija. Tiks aplūkots, kā nesaskaņas transatlantiskajā partnerībā ir veicinājušas Eiropas integrāciju un dalībvalstu vienotākas ārpolitikas un drošības politikas attīstību. Šīs krīzes, kā arī sadarbības tendences, tiks secīgi aplūkotas ASV prezidentūru kontekstā. Atsevišķi tiks apskatīta Latvijas situācija un nostāja šajos konfliktos.

ASV–ES sadarbības nozīmīgākie vienojošie elementi un krīzes

ASV–ES partnerība primāri balstās uz sadarbību ekonomikas, drošības un ārpolitikas problemjautājumu jomā. Tā sakņojas gan kopīgajās Apgaismības laikmeta iedvesmotajās vērtībās – demokrātija, likuma vara, cilvēktiesības, ekonomiskais un politiskais tiesiskums – gan ilgajā kopīgajā vēsturē. Eiropai izšķiroši svarīga ir bijusi ASV palīdzība nacisma sakāvē, kā arī tās milzīgais ieguldījums pēckara Eiropas atjaunošanā ar 1948. gadā aizsāktā Māršala plāna starpniecību. Stiprinot Eiropas ekonomiku, ASV sniedza ieguldījumu komunisma izplatības ierobežošanā, veicināja Eiropas valstu savstarpēju sadarbību, tādējādi sekmējot Eiropas Savienības izveidi. Diplomātiskās attiecības starp ASV un ES tiek uzturētas kopš 1953. gada, kad pirmie ASV novērotāji tika nosūtīti uz Eiropas Ogļu un tērauda kopienu (EOTK), Eiropas Savienības priekšteci. Nākamo gadu laikā tika izveidotas savstarpējas oficiālās pārstāvniecības Vašingtonā, Luksemburgā un Briselē.

Teju 70 sadarbības gadu laikā partnerībā ir piedzīvotas ievērojamas nesaskaņas un sašķeltība, piemēram, attiecībā uz dalību militārās operācijās, tirdzniecības praksi un ierobežojumiem, valsts subsīdijām,

pieeju starptautisku problēmu, piemēram, klimata pārmaiņu radīto seku un kodolieroču izplatības risināšanā, starptautisko organizāciju, piemēram, Starptautiskās Krimināltiesas un Pasaules Tirdzniecības organizācijas, funkcijām. Partnerībā piedzīvotas arī uzticēšanās krīzes, gan valdības iestāžu veiktas noklausīšanās dēļ, gan piedzīvojot vienas puses valdības attieksmes maiņu pret partnerības pamatvērtībām.

Drošības joma

Transatlantiskās alianses kopīgās intereses ietver spēcīgākas, mierpilnākas un labklājīgākas pasaules veidošanu (Eiropas Komisija, 2020). Kā globālas lielvaras ASV un ES uzņemas miera un stabilitātes veicināšanu pasaulē, gan kopīgi nodrošinot gandrīz 80% no jaunattīstības valstīm sniegtās palīdzības, gan sadarbojoties konfliktu zonās, iesaistoties miera uzturēšanas misijās, humānās un glābšanas operācijās un cīņā pret globālo terorismu. ES nav pastāvīgas armijas, taču dalībvalstis nepieciešamības gadījumā apvieno īpašus spēkus. ES un ASV sadarbība drošības politikas jomā lielā mērā notiek Ziemeļatlantijas līguma organizācijas (*North Atlantic Treaty Organization* – NATO) ietvaros, ko 1949. gadā izveidoja ASV, 10 Eiropas valstis un Kanāda, lai Aukstā kara apstākļos nodrošinātu Eiropas aizsardzību pret komunistiskajām valstīm. Kopš Otrā pasaules kara beigām ASV ir kalpojusi par Eiropas aizsardzības pamatu, nodrošinot NATO budžeta lielāko daļu un izvietojot kontinentā tūkstošiem karavīru. Šobrīd NATO sastāvā ir 21 no 27 ES dalībvalstīm, kā arī 4 ES kandidātvalstis.

Nevienprātības ASV un ES vidū bijušas gan par militārās iesaistes pamatojumu un apmēru, gan vadības uzņemšanos, īpaši prezidenta Obamas laikā. Transatlantiskā partnerība savstarpējās aizsardzības jomā balstās uz NATO 5. pantu: bruņots uzbrukums vienai dalībvalstij uzskatāms par uzbrukumu visām dalībvalstīm. Šis punkts vienīgo reizi ticis aktivizēts pēc 2001. gada 11. septembra teroraktiem ASV, uz kā pamata arī Eiropas dalībvalstis ASV vadībā iesaistījās militārā akcijā Afganistānā atbildīgā teroristiskā režīma gāšanai. Taču 2003. gadā, ceļā uz ES vērienīgo paplašināšanos, Eiropas un ASV attiecībās valdīja dziļa

krīze – nevienprātība par dalību ASV vadītajā militārajā kampaņā Irākā, radot dziļas plaisas gan transatlantiskajās attiecībās, gan Eiropas valstu starpā. NATO 5. punkts ticis plaši apspriests arī ES austrumu pierobežas valstu drošības kontekstā, kad Krievija 2014. gadā, ciniski pārkāpjot virkni starptautisku vienošanos, anektēja Ukrainai piederošo Krimu un veicināja separātismu Ukrainas austrumdaļā. Šī Krievijas agresija radīja drošības krīzi reģionā, izaicinot pastāvošo, uz noteikumiem balstīto kārtību, un lika izvērtēt stratēģiskos un drošības apsvērumus gan atsevišķās ES dalībvalstīs, gan ASV, gan ES un NATO līmenī.

Tirdzniecība

ES un ASV ekonomikas kopā veido apmēram pusi no pasaules iekšzemes kopprodukta, radot vērienīgāko ekonomisko partnerību pasaulē. ES–ASV tirdzniecības apjoms veido aptuveni trešdaļu pasaules tirdzniecības plūsmas, nodrošinot 16 miljonus darbavietu abos kontinentos. Pēdējo desmit gadu laikā ES ir piesaistījusi vairāk nekā 58% kopējo ASV ieguldījumu ārvalstīs, liecinot, ka ASV uzņēmumi izvēlas investēt ES vairāk nekā visos citos tirgos kopā (Eiropas Parlaments, 2019, Dombrovskis, 2020).

Neapšaubāmi, milzīgajā sadarbības apjomā rodas arī nesaskaņas, reizēm ilgstoši neatrisināmas, tomēr tās aizņem tikai nelielu daļu no kopējā tirgus. Daudzas no šīm problēmām radušās tāpēc, ka ES un ASV ir ne tikai partneri, bet arī konkurenti pasaules tirgū. Savu lomu spēlē arī dažādās regulēšanas sistēmas, kas tiek piemērotas atbilstoši sabiedrības izvēlēm. Piemēram, vēsturiski ES vienmēr ir bijusi piesardzīgāka attiecībā uz pārtikas ražošanas nozari, aizliedzot tādu produktu importu, kuru audzēšanā izmantoti hormoni, piemēram, liellopu gaļu, vai ar hloru apstrādātas vistas. Ilgstošas nesaskaņas bijušas arī par ES aizliegumu importēt ģenētiski modificētu produktus, pamatojot to ar “piesardzības principu”, kamēr ASV uzstājusi uz zinātniska pamatojuma neesamību (Eiropas Parlaments, 2019). Tāpat arī gadiem ilgs konflikts bijis par ES piemērotiem banānu tarifem, un risinājuma stadijā beidzot nonācis kopš 2004. gada ielgušais konflikts par civilo lidmašīnu

rūpniecības nelikumīgu subsidēšanu, kurā par noteikumu pārkāpējam atzītas abas puses. Risinājumi šādos konfliktos parsvārā tikuši rasti ar Pasaules Tirdzniecības organizācijas (PTO) starpniecību.

Sarunas par tarifu atcelšanu noteiktās ASV-ES tirdzniecības jomās tika aizsāktas jau 1998. gadā, vienojoties par Transatlantisko ekonomisko partnerību. Taču īpaši daudzsološa un vērienīga iniciatīva bija 2013. gadā uzsāktās sarunas par Transatlantisko tirdzniecības un investīciju partnerības līgumu (TTIP). Tā mērķis bija atvieglot preču un pakalpojumu plūsmu starp ES un ASV, novēršot atšķirīgo standartu un tehnisko noteikumu šķēršļus. Tomēr vienošanos neizdevās panākt – 2016. gada beigās sarunas par TTIP tika atliktas, un vēlāk prezidenta Donalda Trampa īstenotās ASV tirgus protekcionisma politikas dēļ tās tika atceltas pavisam. Šis pieejas ietvaros ASV arī piemēroja tarifus noteiktām importprecēm, kā arī atsauca ASV dalību starptautiskās organizācijās un līgumos, tādējādi radot ievērojamas domstarpības ar ES. Lai gan sadarbība drošības jomā ir saglabājusies cieša, prezidenta Trampa retorika par ES un NATO nozīmi un pāreja uz ASV vienpusējas rīcības politiku ir radījusi pamatīgu spriedzi transatlantiskajā partnerībā. Šī ASV īstenotā ārpolitikas pieeja ir likusi arī ES kļūt neatkarīgākai un pievērsties savu aizsardzības spēju stiprināšanai. Neraugoties uz sarežģīto situāciju attiecībās, ES izrāda iniciatīvu partnerības stiprināšanai un sadarbības pilnveidošanai ar jaunievēlēto prezidentu Baidenu.

ES un ASV attiecību krīzes prezidentu kontekstā

Tā kā ASV prezidents lielā mērā nosaka ASV drošības politikas un ārpolitikas nostādnes, prioritātes un virzību, tādējādi ietekmējot arī transatlantiskās attiecības, ES–ASV partnerības nozīmīgākās krīzes un partnerības dinamikas attīstība tiks tuvāk aplūkota triju ASV prezidentūru kontekstā un pēctecībā kopš 2004. gada.

Džordža Buša prezidentūra, 2001–2009

Prezidenta Buša valdīšanas gadi bija dramatiski notikumu un dziļu nesaskaņu pilni transatlantiskajās attiecībās – jo īpaši, radot šķelšanos Eiropā Irākas kara dēļ. 2001. gada 11. septembra teroristu uzbrukumā ASV, kā arī terorakti Eiropā, 2004. gada 11. martā Madridē un 2005. gada 7. jūlijā Londonā, lika stiprināt transatlantisko sadarbību terorisma apkarošanā. Piesakot karu terorismam, ASV ārpolitika vēl vairāk tika realizēta no spēka pozīcijām. 2003. gada iebrukumu Irākā Sadama Huseina režīma gāšanai ASV pamatoja ar tā rīcībā esošu masu iznīcināšanas līdzekļu iespējamību un saistību ar teroristu grupējumiem. Daļa ES dalībvalstu Lielbritānijas, Itālijas un Spānijas vadībā atbalstīja iebrukumu. Apņēmību sniegt militāru atbalstu ASV puda arī tābriža ES un NATO kandidātvalstis, tostarp Baltijas republikas, saņemot skarbu nosodījumu no Francijas. Tā kā Francija un Vācija iestājās kategoriski pret iebrukumu un ANO Drošības padomē bloķēja rezolūciju, kuras mērķis bija leģitimizēt gaidāmo karu – iebrukums Irākā bez ANO atļaujas bija uzskatāms par nelegālu. Nevienprātība ASV un ES vidū liecināja par arvien esošajām būtiskajām atšķirībām starp Eiropas daudzpusējo, uz starptautisko normu ievērošanu balstīto un ASV vienpusējo rīcību savu drošības interešu īstenošanā.

Šķelšanās Eiropā tika raksturota gan kā “jaunā” Eiropa pret “vecu”, atlantisti pret eiropeistiem, taču viennozīmīgi – šī šķelšanās notika Eiropas valdību, nevis tautu līmenī, tādējādi uzrādot plaisu arī starp Eiropas valdībām un to vēlētājiem. Pirms paredzētā iebrukuma Irākā visā Eiropā notika milzīgas pretkara demonstrācijas, un visplašākās tieši ASV tuvāko atbalstītāju galvaspilsētās: Londonā, Romā un Madridē. 80% ES valstu un kandidātvalstu iedzīvotāju neatbalstīja dalību karā pret Irāku bez ANO atļaujas (Gallup, 2003, 5). Turklāt 73% ES respondentu piekrita apgalvojumam, ka ASV galvenā motivācija vēlmei militāri iejaukties Irākā ir tās naftas resursi, tādējādi apšaubot oficiāli paustos motīvus (Gallup, 2003, 14).

Iebrukums Irākā tiek uzskatīts par lielāko neveiksmi ASV ārpolitikas vēsturē (ECFR, 2018). Taču Eiropas domstarpības par dalību šajā karā

spilgti izgaismoja ES strukturālās nepilnības ārpolitikā un drošības politikā un uzrādīja saliedētākas un efektīvākas ES ārpolitikas attīstības nepieciešamību pēc 2004. gadā paredzētās paplašināšanās. Tas sniedza stimulu ES ārpolitikas turpmākai integrācijai, lai nodrošinātu valstu vadītāju ciešāku sadarbību ārpolitikas jomā. Tādēļ 2003. gada decembrī Eiropadome pieņēma pirmo Eiropas Drošības stratēģiju (EDS) ar mērķi ieviest lielāku saskaņotību ES ārpolitikā un drošības politikā un panākt visai ES kopīgu stratēģisku redzējumu. Stratēģijā uzsvērts, ka ES ir pasaules mēroga dalībniece, kurai būtu nepieciešams uzņemties lielāku atbildību pasaules drošības garantēšanā. Kā svarīgākie apdraudējuma veidi minēts terorisms, masu iznīcināšanas ieroču izplatīšana, reģionālie konflikti (Eiropadome, 2009). Līdzīga ES ārpolitikas integrācija bijusi vērojama arī iepriekš, 1991. gadā piedzīvojot Eiropas valstu sašķeltību Persijas līča karā – 1992. gadā ES vadītāji Māstrihtā vienojās par koordinētas ārpolitikas un drošības politikas izveidi.

ES turpmāka ārpolitikas un drošības politikas integrācija tika veidota līdz ar 2007. gadā parakstīto Lisabonas līgumu – jaunu ES pamatlīgumu. Lai palielinātu ES ārpolitikas rīcībspēju, lēmumu pieņemšanas procesu efektivitāti un stiprinātu Kopējo ārpolitikas un drošības politiku (KĀDP), līgumā noteikti pamatprincipi: efektivitāte, ES vienotība un patiesa sadarbība. Tika paplašinātas ES galvenā diplomāta, Augstā pārstāvja ārlietās un drošības jautājumos, pilnvaras un funkcijas, deleģējot autoritāti vienotākas ārpolitikas nodrošināšanai. Tika izveidots arī ES diplomātiskais korpuss Augstā pārstāvja atbalstam. Lisabonas līgumā tika ietverts arī 27 dalībvalstu vienprātības princips lēmumu pieņemšanā drošības un aizsardzības jomā. Tāpat arī tika paredzēts, ka dalībvalstis var pastiprināt sadarbību aizsardzības jomā, izveidojot pastāvīgu strukturētu sadarbību (PESCO).

Baraka Obamas prezidentūra, 2009–2017

No Buša laikmeta intervences politikas nogurusī Eiropa uzņēma prezidentu Obamu ar lielu atbalstu un cerībām. Viņa paustā ārpolitikas pieeja bija tuva ES pieejai – daudzpusēja, uz starptautisku sadarbību vērsta, piesardzīga militārā iesaistē, akcentējot maigo varu, humāno un attīstības palīdzību, vērsta uz vides aizsardzību un kodolatbrūnošanās procesa veicināšanu. Cerības par labāku nākotni Obamas vadībā bija tik pārlicinošas, ka Norvēģijas Nobela komiteja jaunajam prezidentam, amatā esot vien nepilnus 8 mēnešus, pat piešķīra Nobela Miera prēmiju – “par viņa centieniem stiprināt starptautisko diplomātiju un sadarbību starp tautām” (The Nobel Prize, 2009). Obamas ievēlēšana strauji uzlaboja arī Eiropas iedzīvotāju uzticību ASV, jo īpaši Rietumeiropā: Lielbritānijā uzticības rādītājs ASV prezidentam 2009. gadā sasniedza 86 %, salīdzinot ar 16 % 2008. gadā, prezidenta Buša laikā; Vācijā labvēlīgs skatījums pret ASV vairāk nekā divkārtšojās (Pew Research, 2009).

Taču arī Obamas astoņi prezidentūras gadi izrādījās neparedzētu križu pilni, kuru risināšana radīja spriedzi transatlantiskajā partnerībā. Prezidents Obama saņēma kritiku par pierastās ASV vadības trūkumu starptautisku konfliktu novēršanā un izvairīšanos no rīcības. Piemēram, par neiesaistīšanos Lībijas atjaunošanā pēc ASV un sabiedroto militārās iesaistes Lībijas pilsoņu karā 2011. gadā un atteikšanos iejaukties Sīrijā pēc tam, kad tās līderis Asāds bija pārkāpis Obamas novilkto “sarkano līniju” un izmantojis ķīmiskos ieročus pret savu tautu. Obamas atturīgā militārā iesaiste var tikt skaidrota ar centieniem kompensēt priekšgājēja Buša intervences politiku.

Kopš Aukstā kara beigām, Eiropai nostiprinoties, ASV ārpolitikas uzmanība pamazām ir tikusi virzīta uz globālāku perspektīvu, taču transatlantiskajās attiecībās nozīmīgs pavērsiens bija prezidenta Obamas 2011. gada paziņojums par ASV ārpolitikas primārās uzmanības vēršanu Āzijas un Klusā okeāna reģiona virzienā. Pastāv uzskats, ka šis pavērsiens, reizē samazinot fokusu uz Eiropu un Tuvajiem Austrumiem, veicināja situācijas pasliktināšanos Eiropā – gan ar bēgļu

plūsmu, ko izraisīja saasinātais pilsoņu karš Sīrijā un terorisma izplatība Tuvajos Austrumos, gan iedrošinot Krieviju uz Eiropas kārtības destabilizāciju ar Krimas aneksiju 2014. gadā (The Diplomat, 2017). Analītiķi ir vienisprātis, ka arī citus Obamas soļus Krievija varēja interpretēt kā ASV atkāpšanos no Eiropas kontinenta – gan piedāvājot “restartēt” attiecības ar Krieviju, gan atsakoties no iepriekšējās ASV administrācijas pretraķešu aizsardzības plāniem Polijai un Čehijai (Brookings, 2018).

Tomēr Eiropas drošības apdraudējuma situācijā, reaģējot uz Krievijas avantūriskumu Ukrainā, Obama operatīvi rīkojās, lai apstiprinātu NATO drošības garantijas sabiedrotajiem Eiropā. Tika uzsākta militāra programma Eiropas Atbalsta iniciatīva (*European Reassurance Initiative* – ERI, vēlāk – Eiropas Atturēšanas iniciatīva (*European Deterrence Initiative* – EDI) – ar mērķi palielināt ASV klātbūtni un militāro infrastruktūru Eiropā, stiprinot stabilitāti Baltijas valstīs un Polijā, kā arī Rumānijā un Bulgārijā. Kopš 2017. gada Baltijas valstīs un Polijā NATO paplašinātās klātbūtnes (*Enhanced Forward Presence*) ietvaros ir izvietotas kaujas grupas ASV, Kanādas, Vācijas un Lielbritānijas vadībā, ar mērķi veicināt NATO īstenoto atturēšanu un stiprināt alianses aizsardzību pret iespējamo agresoru (Latvijas Republikas Aizsardzības ministrija, 2018). Tai pat laikā Obama uzsvēra nepieciešamību Eiropas partneriem vairāk uzņemties atbildību par savu drošību un palielināt savus aizsardzības budžetus līdz 2% no IKP, kā arī vairāk un līdzvērtīgāk iesaistīties kopīgajās militārajās operācijās.

Prezidenta Obamas laikā transatlantiskajā partnerībā valdība vienota izpratne par klimata pārmaiņu un kodolieroču izplatības novēršanas jautājumiem. 2009. gadā tika izveidota ES un ASV Enerģētikas padome, lai palielinātu sadarbību klimata pārmaiņu jomā. 2015. gadā Valsts sadarbība vainagojās ar Parīzes līguma klimata pārmaiņu radīto seku novēršanai noslēgšanu starp 195 valstīm. Obamas administrācijas prioritāte bija arī Visaptverošā rīcības plāna Irānas kodolprogrammas ierobežošanai (*Joint Comprehensive Plan of Action* – JCPOA) jeb Irānas kodollīguma noslēgšana. Pēc gadiem ilgušām sarunām starp ASV, Lielbritāniju, Franciju, Vāciju, Krieviju un Irānu līgumu izdevās

noslēgt 2015. gadā. Līgums paredz ierobežot Irānas kodolprogrammu apmaiņā pret starptautisko sankciju atcelšanu pret Irānu.

Kopumā Obamas īstenotā ārpolitika Eiropas pusei radīja jautājumus par ASV vēlmi turpināt spēlēt vadošo lomu ārpolitikas un drošības sadarbības jomā, kā tas bijis kopš partnerības aizsākumiem. Apstākļu maiņa un apdraudējumu pieaugums Eiropas drošības vidē lika ES pārskatīt izvirzītos mērķus un noteikt jaunas prioritātes ārpolitikā un drošības politikā – pēdējoreiz Eiropas drošības stratēģija tika izstrādāta un pieņemta 2003. gadā, Irākas kara krīzes laikā. Atzīstot, ka ES stiprināšanai nepieciešama dalībvalstu mērķu un rīcībpolitiku saskaņotība, 2015. gadā tika uzsākta ES Globālās stratēģijas izstrāde, ar mērķi noteikt svarīgākās prioritātes un uzlabot ES aizsardzības un drošības efektivitāti, sadarbību starp dalībvalstu bruņotajiem spēkiem, imigrācijas pārvaldību, utt. (Mogerini, 2016).

Donalda Trampa prezidentūra, 2017–2021

Ņemot vērā Donalda Trampa priekšvēlēšanu retoriku, viņa ievēlēšana ASV prezidenta amatā Eiropā tika uzņemta ar bažām par transatlantiskās partnerības attīstību. Prezidentūras laikā Tramps īstenoja solīto jauno ārpolitikas pieeju “Amerika pirmajā vietā” un protekcionalisma politiku ekonomikā. Kā iepriekš panākumus guvis uzņēmējs, Tramps arī valsts vadīšanā īpašu uzmanību pievērta ekonomiskajai izdevībai. No šāda skatpunkta tika izvērtēta arī transatlantiskā sadarbība, uztverot ES primāri kā sāncensi. Spriedzi noteikti palielināja arī Trampa konfrontējošais stils, tiešā, neizmeklētā valoda, kas smalkajā starpvalstu sarunu vešanas un kompromisu meklēšanas pasaulē bija kontrastējoša un pat draudīga.

EFPC analītiķa Marka Leonarda vērtējumā Trampa rīcībā bija vērojama vēlme pārradīt pasaules kārtību uz ASV izdevīgākiem noteikumiem. Jo, “viņaprāt, pašreizējā sistēmā *status quo* paradokss ir tāds, ka Amerika maksā daudz naudas un zaudē dzīvības, lai uzturētu iekārtu, kurā Ķīna tiek padarīta spēcīgāka nekā ASV. (...) Pēc viņa

domām, ASV ir ieslodzīta šajā sistēmā, turklāt visas šīs organizācijas ir domātas, lai stiprinātu vājos un ierobežotu stipros” (Baltics News, 2020). Turot vēlētajiem dotos solījumus, bet vienlaikus arī samazinot Amerikas vadošo lomu pasaulē, ASV Trampa vadībā izstājās no vairākām daudzpusējām starptautiskām institūcijām un līgumiem, kas “nekalpo Amerikas interesēm” un Amerikas iedzīvotāju labklājībai. Tā lēmumu izstāties no Parīzes līguma Tramps pamatoja ar tā minimālo efektivitāti un nesamērīgo ieguldījumu no ASV puses. Līgums esot ne tik daudz par klimatu, bet par citu valstu negodīgām finansiālām priekšrocībām, masveida ASV bagātību pārdali citām valstīm un nodarbinātības graušānu – ko Amerika nevar atļauties milzīgā nacionālā parāda dēļ. “Esmu ievēlēts pārstāvēt Pitsburgas, nevis Parīzes pilsoņus.” (The White House, 2017). Arī izstāšanos no Irānas kodollīguma ASV pamatoja ar tā neefektivitāti un pārlieku Irānas režīma bagātināšanu. Tomēr ES uzskatā, lai gan neperfekts, šis līgums tomēr sniedz piekļuvi situācijas novērtēšanai Irānā, un tam pagaidām nav alternatīvas.

Kopumā mainoties ASV attieksmei pret ES un lielā mērā uztverot to kā konkurentu, pret ES tika īstenota protekcionisma politika, izraisot tirdzniecības karu transatlantiskajā partnerībā. Tirdzniecības konflikts aizsākās pēc Trampa lēmuma noteikt tarifus tērauda un alumīnija importam, kam sekoja ES atbildes tarifi ikoniskiem amerikāņu izstrādājumiem, piemēram, džinsiem, *Harley-Davidson* motocikliem, un spriedze palielinājās, Trampam piedraudot ieviest papildu tarifus Eiropas automašīnām. Tomēr 2018. gadā, tābrīža Eiropas Komisijas (EK) priekšsēdētājam Junkeram tiekoties ar prezidentu Trampu, krīzes eskalāciju izdevās apturēt. Puses vienojās nenoteikt jaunus tarifus, un strādāt pie tā, lai samazinātu esošos tarifus rūpniecības precēm un uzlabotu sadarbību. Nevienprātības ASV-ES vidū ir izraisījis arī jautājums par nodokļu piemērošanu ASV tiešsaistes platformu un lielo tehnoloģiju uzņēmumiem (*Big Tech*) ES valstīs. ASV ir izstājusies no aizsāktajām sarunām ESAO ietvaros, taču ES mudina panākt vienošanos globālā līmenī, lai piemērotu vienādus nodokļus, kas neveicinātu valstu sacensību uzņēmumu piesaistē un lai izvairītos no dubultās taksācijas.

Drošības jomā prezidents Tramps sevišķu uzmanību veltīja NATO budžetam, uzskatot, ka Eiropai būtu jāiegulda vairāk savā aizsardzībā un, pildot saistības, visiem sabiedrotajiem būtu jāvelti aizsardzībai 2 % no sava IKP. Šī prasība arī izskanējusi kā priekšnoteikums sadarbības turpināšanai. No vienas puses, šī retorika, uztverta kā neuzticības paušana, ir kaitējusi NATO psiholoģijai, vājinot pārliecību par visu dalībvalstu 5. panta saistībām (Blackwill, 2019). Taču no otras puses tiek atzīts, ka šī uzstājība ļāvusi panākt rezultātus, un atsevišķas valstis ir sākušas palielināt savus aizsardzības budžetus. Kopumā, neraugoties uz tirdzniecības konfliktiem un Trampa izteikumiem par sadarbību NATO ietvaros, transatlantiskās partnerības sadarbība drošības jomā ir saglabājusies ļoti cieša. Analītiķi atzīst, ka Trampa administrācijas laikā Eiropas valstu drošības situācija ir stiprinājusies, ASV finansējums alianses papildspēku nosūtīšanai uz Austrumeiropu ticis gandrīz dubultots, ir uzlabotas NATO operatīvās spējas un stiprinātas aizsardzības spējas visdažādāko draudu novēršanai (Blackwill, 2020). Vērtīgi, ka arī ASV iedzīvotāju vidū vērojams atbalsts transatlantiskajai sadarbībai drošības jomā: 73 % aptaujāto vēlas, lai ASV saglabā vai pat palielina tās ieguldījumu NATO; 71 % uzskata, ka ASV jākonsultējas ar lielākajiem sabiedrotajiem pirms ārpolitikas lēmumu pieņemšanas (The Chicago Council, 2020).

Kopumā Eiropas vērtējumā transatlantiskajā partnerībā Trampa laikā trūcis paredzamības, izvēlētās metodes attiecībā uz ārpolitiku bieži ir bijušas vienpusējas, bez apspriešanās ar ES un dažkārt pat kaitīgas ES interesēm (Borrell, 2020). ES vadītāji atzīst, ka šis laiks licis ES apjaust nepieciešamību pēc lielākas patstāvības un stratēģiskas neatkarības. Jau 2017. gadā Vācijas kanclere Angela Merkela puda, ka ES vairs nevar pilnībā paļauties uz saviem ilggadējiem Lielbritānijas un ASV sabiedrotajiem, un tai ir jābūt gatavai “pārņemt likteni savās rokās” (Politico, 2017). 2017. gada nogalē 25 ES dalībvalstis vienojās par Lisabonas līgumā noteiktās ES Pastāvīgās strukturētās sadarbības (PESCO) uzsākšanu, kas ir nozīmīgs solis ES dalībvalstu militāro spēju stiprināšanā, lai padziļinātu sadarbību un efektīvāk izmantotu ES aizsardzības līdzekļus (Latvijas Republikas Ārlietu ministrija, 2020). 2018. gadā izveidotā Eiropas Aizsardzības fonda mērķis ir

sekmēt ES dalībvalstu investīcijas kopīgā pētniecībā, tehnoloģiju izstrādē, ražošanā un aizsardzības iekārtu kopīgā iegādē. ASV pauž atbalstu Eiropas vīzijai par lielāku patstāvību, ja vien tādējādi netiek radīta nevajadzīga konkurence ar NATO. Šādām bažām nav pamata, jo ES centieni paredz NATO spēju papildināšanu un ES-NATO sadarbības sekmēšanu (Barigazzi, 2019). Domājot par ES efektīvāku un autonomāku iesaistišanos globālās norisēs, ES dalībvalstu vidū noris arī diskusija par lēmumu pieņemšanas mehānisma maiņu ārpolitikas un drošības politikas jomā, pārejot no vienprātības uz vairākuma principu. Savs skatījums uz ES nākotni ir Francijas prezidentam Makronam, redzot Eiropu kā spēcīgu, autonomu lielvaru ar savu armiju un no ASV neatkarīgāku ārpolitiku. Tomēr šai vīzijai par stratēģisku neatkarību no ASV trūkst atbalsta no daudzām ES valstīm. Kopumā, neraugoties uz piedzīvotajām viedokļu atšķirībām vairākos svarīgos jautājumos, cieša sadarbība un stratēģiskās attiecības ar ASV joprojām ES skatījumā ir prioritāte un būtisks elements abu partneru drošībai un labklājībai (Eiropas Parlaments, 2019).

Latvija ES–ASV partnerībā

Latvija ir konsekvents, integrēts ES un ASV partnerības dalībnieks. Latvijas īstenotā drošības un aizsardzības politika ir cieši saistīta gan ar NATO politikām un aktivitātēm, gan ar ES Kopējo drošības un aizsardzības politiku (Latvijas Republikas Ārlietu ministrija, 2020). ASV un Latviju saista īpašas attiecības, kas aizsākās kopš Latvijas dibināšanas. ASV konsekventi realizēja Latvijas okupācijas neatzīšanas politiku līdz tās neatkarības atjaunošanai 1991. gadā, uzturēja Latvijas diplomātiskās misijas Aukstā kara laikā, sniedza nenovērtējamu ieguldījumu Latvijas neatkarības atjaunošanā, kā arī sekmēja Latvijas integrāciju NATO un ES.

Drošības politikas joma ir Latvijas-ASV divpusējās sadarbības pamats. Tāpat kā pārējās Baltijas valstis, Latvija uzskata sadarbību ar

ASV par neaizstājamu drošības elementu attiecībā pret Krieviju. Kopš iestāšanās NATO Latvija bauda nebijušas drošības garantijas, un no savas puses sniedz nozīmīgu ieguldījumu kopīgajos alianses centienos, piedaloties ar ekspertīzi politiskās, diplomātiskās un militārās konsultācijās NATO, kā arī starptautiskajās operācijās un misijās. Latvija arvien iestājas par transatlantisko saišu stiprināšanu un ciešāku sadarbību drošības un aizsardzības jomā (Latvijas Republikas Ārlietu ministrija, 2020).

Irākas kara krīzē Latvijas valdība kā ES un NATO kandidātvalsts pauda stingru atbalstu ASV. Taču sabiedrības atbalsts Latvijas līdzdalībai ASV militārā koalīcijā bez ANO akcepta bija īpaši zems – tikai 11%, uzskatot, ka jāietur neitrāla pozīcija. Taču tābrīža ārlietu ministres Sandras Kalnietes pamatojumā: “Ir brīži, kad vadītājiem jāpieņem nepopulāri lēmumi” (Higgins, 2003). Šī situācija Latvijai nozīmēja jaunu pozicionēšanos politiskajā līmenī – no valsts kā palīdzības saņēmēja uz ieguldījuma sniedzēju starptautiskā līmenī. Lai gan sabiedrībā bija pietrūcis plašāku diskusiju izpratnes veidošanai par valdības nostāju, arī Latvijas iedzīvotājiem tas bija jauns izaicinājums – apsvērt Latvijas aktīvu iesaistīšanos starptautiskajā politiskajā arēnā un sevi kā starptautiski atbildīgu sabiedrību (Providus, 2003).

Krievijas radītie Eiropas drošības izaicinājumi ir sekmējuši Austrumeiropas drošības arhitektūras pilnveidi NATO ietvaros. Baltijas valstīm pievienojoties aliansei 2004. gadā, ārkārtas rīcības plānu jaunāko dalībvalstu aizstāvībai vēl nebija, taču prezidents Obama uzstāja uz šādu plānu izstrādi visu sabiedroto aizsardzībai, un tie tika ieviesti 2009. gadā. Reaģējot uz Krievijas agresiju Ukrainā, prezidents Obama uzsvēra 5. panta nozīmi, apgalvojot, ka “Tallinas, Rīgas un Viļņas aizsardzība ir tikpat svarīga kā Berlīnes, Parīzes un Londonas aizsardzība” (The White House, 2014). Latvijas drošības garantijas tika stiprinātas ASV ERI/EDI programmu un NATO paplašinātās klātbūtnes ietvaros. Lai palielinātu ieguldījumu savā aizsardzībā, 2014. gadā tika pieņemts likums palielināt Latvijas aizsardzības nozares budžetu, saņemot 2% no IKP 2018. gadā.

Arī prezidenta Trampa laikā, neraugoties uz NATO veltīto kritiku, Latvijas un reģiona drošība un uzticamu sabiedroto statuss ir stiprināts. Tajā liels nopelns ir Trampa administrācijas atbildīgajiem profesionāļiem. Prezidents paudis atzinību Baltijas valstīm par 2 % no IKP ieguldīšanu savā aizsardzībā, kā arī apliecinājis nodomus aizsargāt šo reģionu, dēvējot Baltiju par draugiem un ļoti svarīgu pasaules daļu (Holland, 2017). Tirdzniecības jomā ASV noteiktie muitas tarifi ES ražojumiem Latvijai ir ietekmējuši maz, jo tās preču un pakalpojumu tirdzniecība ar ASV veido mazāk nekā 2 % no Latvijas ārējās tirdzniecības, un tarifi skāruši tikai aptuveni 0,1 % no Latvijas kopējā eksporta uz ASV. Arī ar aviobūvniecību saistītajā strīdā ASV paaugstinātie importa nodokļi lielākoties attiecas uz valstīm, kas tieši subsidēja “Airbus”, Latvijai ietekmējot minimāli.

ES ietvaros Latvija atbalsta ciešāku un koordinētāku ES drošības un aizsardzības sadarbību, lai panāktu lielāku vienotību. Latvijai īpaši svarīga ir ES militāro un civilo spēju attīstīšana, ES un tās partnervalstu noturības veicināšana pret hibrido apdraudējumu, stratēģiskās komunikācijas spēju un kiberdrošības stiprināšana. Latvija iestājas par transatlantisko saišu stiprināšanu un ciešāku sadarbību drošības un aizsardzības jomā starp ES un NATO valstīm un aktīvi piedalās ES drošības un aizsardzības politikas īstenošanā, kur būtiska loma ir PESCO (Latvijas Republikas Ārlietu ministrija, 2020).

Secinājumi

ASV-ES partnerības krīžu pārskats liecina, ka piedzīvotās grūtības kalpojušas kā stimuls transatlantiskās partnerības attīstībai. Drošības krīzes, reaģējot uz terorisma draudiem vai Krievijas revanšisma politiku, likušas pilnveidot sadarbību un ieviest jaunas nostādnes. Krīžu iespaidā ir veicināta Eiropas integritāte, veidojot vienotāku kopējās ārpolitikas un drošības politikas stratēģiju un mērķus, ka arī deleģējot vairāk autoritātes ES dalībvalstu interešu pārstāvēšanā. Arī krīze, ko

partnerībā radīja prezidenta Trampa īstenotā vienpusējā ārpolitika, ir veicinājusi ES integrāciju, pašpaļāvību un devusi stimulu neatkarīgākas politikas attīstībai un lielākas autonomijas nodrošināšanai, īpaši tajās aizsardzības jomās, kuras Eiropu ietekmē vairāk nekā ASV, piemēram, Ziemeļāfrika un Krievija (Eiropas Komisija, 2020). Savā ziņā Trampa prezidentūras laikā ES ir izvirzījusies līdera lomā transatlantiskajā partnerībā – uzsverot tās nozīmi, aicinot uz partnerības stiprināšanu, izrādot iniciatīvu alianses turpmākai sadarbībai. Tāpat arī uzņemoties vadību globālu jautājumu risināšanā – gan klimata pārmaiņu jomā, nosakot to kā vienu no prioritātēm, gan lielo tehnoloģiju uzņēmumiem piemērojamo nodokļu sistēmas izstrādē, gan pastāvot uz daudzpusējas tirdzniecības prakses saglabāšanu.

Līdz ar jauno ASV administrāciju Džo Baidena vadībā, ES ir apņēmusies pilna atjaunot un stiprināt transatlantisko partnerību. Uzņemoties iniciatīvu, EK ir nākusi klajā ar priekšlikumu turpmākai sadarbībai, kuras pamatā ir kopīgas vērtības, intereses un globāla ietekme. Dokumentā ar nosaukumu “ES un ASV – jauna transatlantiska programma globālām pārmaiņām” noteiktas četras sadarbības prioritārās jomas: veselība, klimata pārmaiņas, tirdzniecība un tehnoloģijas, un drošība. EK priekšsēdētāja Urzula fon der Leiena apliecina: “Tad, kad transatlantiskā partnerība ir spēcīga, spēcīgāka ir gan ES, gan ASV. Ir pienācis laiks atjaunot saites, realizējot jaunu transatlantiskās un globālās sadarbības programmu šodienas pasaulei.” (Eiropas Komisija, 2020). Paužot vēlmi stiprināt attiecības ar ASV un sadarbīties gan savstarpēju nesaskaņu novēršanā, gan globālu izaicinājumu risināšanā saistībā ar negodīgu tirdzniecības praksi, drošību un citiem jautājumiem, ES vienlaikus arī atzīst nepieciešamību turpināt veidot neatkarīgāku politiku un ciešāku ES dalībvalstu sadarbību drošības un aizsardzības jomā. ES un ASV vidū valda vienprātība par to, ka NATO nemainīgi jāsauglabā kā galvenā kolektīvās aizsardzības organizācija Eiropā, to spēcinoš un papildinot ar ES centieniem (Borrell, 2020).

Lai gan ASV jaunā administrācija sola paredzamāku sadarbību starptautisko līgumu un organizāciju ietvarā, tomēr ASV–ES partnerībā ir

jāatjauno uzticība un sadarbība jāpilnveido tirdzniecības, militārā ieguldījuma, digitālās telpas pārvaldības un citās jomās. Turklāt, ņemot vērā mainīgos politiskos un ekonomiskos apstākļus pasaulē, ASV un ES jārod kopīgs redzējums par jaunu starptautiskās kārtības koncepciju, primāri – vienojoties par pieeju Ķīnas kā partnera un sāncenša straujajai izaugsmei. Ņemot vērā ASV ārpolitikas fokusu Āzijas un Klusā okeāna reģiona virzienā un nepieciešamību pastiprināti pievērsies valsts iekšpolitikas jautājumu risināšanai, Eiropa arvien vairāk apzinās nepieciešamību uzņemt lielāku atbildību par savu aizsardzību un reģionālo drošību un kļūt par līdzvērtīgāku ASV partneri globālo problēmu risināšanā.

BIBLIOGRĀFIJA

Aizsardzības ministrija. (2018). NATO paplašinātās klātbūtnes kaujas grupa. <https://www.mod.gov.lv/lv/nato/nato-militaras-spejas/nato-paplasinatas-klatbutnes-kaujas-grupa>

Amaro, S. (2020, December 2). EU proposes a plan to revive U.S. ties and work with Biden. CNBC. <https://www.cnbc.com/2020/12/02/eu-proposes-a-plan-to-revive-us-ties-and-work-with-biden.html>

Baltics News. (2020, November 2). US Foreign Policy of the Trump Presidency: Achievements and Challenges. <https://baltics.news/2020/11/02/us-foreign-policy-of-the-trump-presidency-achievements-and-challenges/>

Barigazzi, J., & Posaner, J. (2019, May 16). EU to US: Don't worry about our military plans. Politico. <https://www.politico.eu/article/european-military-defense-army-nato/>

Blackwill, R. (2019, April). Trump's Foreign Policies Are Better Than They Seem. Council on Foreign Relations. https://cdn.cfr.org/sites/default/files/report_pdf/CSR%2084_Blackwill_Trump_0.pdf

Borrell, J. (2020, November 9). Let's make the most of this new chapter in EU-US relations. EEAS – European External Action Service – European Commission. https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/88393/let%E2%80%99s-make-most-new-chapter-eu-us-relations_en

de Laroussilhe, O. (2019, February 11). New challenges for the European Union's trade policy. Robert Schuman Foundation. <https://www.robert-schuman.eu/en/european-issues/0502-the-eu-s-trade-policy-and-new-challenges>

Dombrovskis, V. (2020, septembris 21). ES Tirdzniecība: izpildvietnieka Valda Dombrovska runa “ES un ASV: kā izveidot pozitīvu programmu.” European Commission. https://ec.europa.eu/commission/commissioners/2019-2024/dombrovskis/announcements/es-tirdznieciba-izpildvietnieka-valda-dombrovska-run-a-es-un-asv-ka-izveidot-pozitivu-programmu_en

Eiropadome. (2018, maijs 29). Eiropas Drošības stratēģija – Droša Eiropa labākā pasaulē. European Council. <https://www.consilium.europa.eu/lv/documents-publications/publications/european-security-strategy-secure-europe-better-world/#>

Eiropas Komisija. (2019, aprīlis 15). ES tirdzniecība ar ASV: Eiropas Komisija atzinīgi vērtē ES Padomes piekrišanu sākt sarunas ar ASV. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/lv/IP_19_2148

Eiropas Komisija. (2020, decembris 2). ES un ASV– jauna transatlantiska programma globālām pārmaiņām. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/lv/ip_20_2279

Fakiolas, T. E., & Fakiolas, E. T. (2006). Europe's ‘Division’ over the war in Iraq. *Perspectives on European Politics and Society*, 7(3), 298–311. <https://doi.org/10.1080/15705850601053410>

Gallup Europe. (2003, January). International Crisis Survey 21st–27th of January 2003 – Report, 5–15. http://paks.uni-duesseldorf.de/Dokumente/International-Crisis-Survey_Rapport-Final.pdf

Haddad, B., & Polyakova, A. (2018, March 5). Don't rehabilitate Obama on Russia. Brookings. <https://www.brookings.edu/blog/order-from-chaos/2018/03/05/dont-rehabilitate-obama-on-russia/>

Higgins, A. (2003, March 19). “New Europe” Is as Skeptical Of Iraq War as “Old Europe.” *The Wall Street Journal*. <https://www.wsj.com/articles/SB104793603897470700>

Holland, S. (2017, August 29). Trump says U.S. “very protective” of Baltic region. Reuters. <https://www.reuters.com/article/us-usa-trump-russia-finland-idUSKCN1B825C>

Latvijas Republikas Ārlietu Ministrija. (2020, aprīlis 28). ES Kopējā drošības un aizsardzības politika. <https://www.mfa.gov.lv/arpolitika/drosibas-politika/es-kopeja-drosibas-un-aizsardzibas-politika>

Latvijas Republikas Ārlietu ministrija. (2020a, aprīlis 28). ES–NATO sadarbība. <https://www.mfa.gov.lv/arpolitika/drosibas-politika/es-nato-sadarbiba>

Latvijas Republikas Ārlietu Ministrija. (2020b, jūnijs 18). Latvijas un ASV attiecības. <https://www.mfa.gov.lv/arpolitika/divpusejas-attiecibas/latvijas-un-asv-attiecibas>

Mogerīni, F. (2016, jūnijs 30). Globāla Eiropas Savienības ārpolitikas un drošības politikas stratēģija. Latvija - European Commission. https://ec.europa.eu/latvia/node/866_lv

Paravicini, G. (2017, May 28). Angela Merkel: Europe must take ‘our fate’ into own hands. Politico. <https://www.politico.eu/article/angela-merkel-europe-cdu-must-take-its-fate-into-its-own-hands-elections-2017/>

Pew Research Center. (2009, July 23). Confidence in Obama Lifts U.S. Image Around the World. Pew Research Center’s Global Attitudes Project. <https://www.pewresearch.org/global/2009/07/23/confidence-in-obama-lifts-us-image-around-the-world/>

Politico. (2016, April 21). What’s Obama’s European legacy? <https://www.politico.eu/article/what-will-define-barack-obamas-european-legacy-eu-us/>

Providus. (2003, februāris 18). Vai kāds parunās ar tautu par karu Irākā? Providus. <http://providus.lv/article/vai-kads-parunas-ar-tautu-par-karu-iraka>

The Chicago Council on Global Affairs. (2020, September 17). 2020 Chicago Council Survey. <https://www.thechicagocouncil.org/research/public-opinion-survey/2020-chicago-council-survey>

The Diplomat. (2017, January 24). The Pivot to Asia Was Obama’s Biggest Mistake. <https://thediplomat.com/2017/01/the-pivot-to-asia-was-obamas-biggest-mistake/>

The White House. (2017, June 1). Statement by President Trump on the Paris Climate Accord. <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/statement-president-trump-paris-climate-accord/>

Turpinājums noslēguma vietā

Dr. KĀRLIS BUKOVSKIS

Neplānoti notikumi, kas izrauj no ikdienas ierastās plūsmas, ir regulāra parādība ikviena cilvēka dzīvē. Krīzes ne tikai rada nobīdes ieplānotajā ritmā un režīmā, bet arī patērē resursus, tostarp laika resursus, to atrisināšanai. Krīžu risināšanas centrālais uzdevums ir atgriezties pie normalitātes. Atgriezties pie pirms-krīzes situācijas vai arī tādas jaunas situācijas, kur ar krīzes sekām var sadzīvot. Sevišķi ilgstošu krīžu situācijās krīzes apstākļi jau tiek faktorēti ikdienas normalitātē. Citiem vārdiem izsakoties, mēs pieņemam krīzes radītos traucējumus par jauno ikdienu. Ņemot šo vērā, krīzes ir būtisks elements, ar ko jāreķinās. Paradokss slēpjas tajā, ka lielāko daļu no tām ir grūti paredzēt. Daļu var loģiski izsecināt, bet daļa ir neveiksmīgu sakritību rezultāts.

Krīžu fenomens intelektuāli ir intriģējis cilvēci. Krīžu tendence izjaukt ierasto un psiholoģiski komfortablu rutīnu ir būtiska eksistences sastāvdaļa. Cilvēce izsenis ir radījusi institūcijas un normatīvas varas struktūras, lai regulētu savstarpējās attiecības. Valstis un to institūcijas, tāpat kā starptautiskās organizācijas un to institūcijas nav izņēmums. Institūcijas ir paredzētas, lai ar savu kārtību un paredzamību radītu drošības sajūtu indivīdam. Eiropas Savienība kā projekts, kam tiek pievērsta būtiska uzmanība arī ikdienā un kā institūcijām ir deleģēta daļa nacionālo valstu suverenitātes, protams, tiek rūpīgi novērota savās spējās un iespējās. Vēl vairāk – tik bieži jāsaskaras ar gadījumiem, kad Eiropas Savienības iedzīvotāji sagaida no ES rīcību jomās, kuras tai pārvaldīšanā nemaz nav tikušas piešķirtas. Nesenākais piemērs – veselības nozare.

Jau kopš Eiropas Ogļu un tērauda kopienas un vēlākās Eiropas Ekonomiskās kopienas laikiem, izaicinājumi un grūtības ir rūdījušas politisko veidojumu, kas mūsdienās saucas Eiropas Savienība. Krīzes kā fenomens nemitīgi ir vajājušas Eiropas Savienību. Vai ir pamats apgalvot, ka krīzes ir Eiropas Savienības liktenis? Šīs grāmatas pieejā un autoru stāstījumā tā tas ir. Krīzes ir bijušas dzinējspēks daudziem Eiropas integrācijas centieniem gan institūciju veidošanas un pilnveidošanas, gan arī politiku izstrādes procesā. Eiropas Savienība, ja paskatās uz tās vēsturi, patiesībā nevar dzīvot bez krīzēm. Tas nav tikai tādēļ, ka tās visbiežāk ir ļāvušas veikt būtiskus lēcienus ES integrācijā, bet arī tādēļ, ka krīzes un krīžu komunikācija ir daļa no politikas. Krīžu brīžos iedzīvotāju uzmanība ir pievērsta problēmai, tās cēloņiem un tās risinātājiem. Eiropas Savienības institūcijām, Eiropas Savienībai kopumā ir jābūt spējīgai parādīt, ka tā ir kapacitatīva un aizsargā pret nelaimēm.

Tieši to, cik tad ES varas struktūras ir spējušas vai nespējušas papildināt nacionālā līmeņa struktūras, savā nodaļā analizē Mārtiņš Āboliņš. Primāri gan ir jāapzinās, ka veselības sistēma ir nacionālā kompetence un tieši dalībvalstis ir atbildīgas par savu iedzīvotāju aizsardzību pret pandēmiju, jo Eiropas Savienībai šādas tiesības nav tikušas dotas. Atbalsts pandēmijas ekonomisko un sociālo seku mazināšanai no ES ir bijis galvenokārt finansiālos līdzekļos balstīts. Aizsargmateriālu kopīga iepirkšana pandēmijas sākumā, vakcīnu drošuma apstiprināšanas jautājums, kā arī pārdale starp dalībvalstīm ir centieni sekmēt koordināciju Eiropas Savienības ietvaros. Šie ir bijuši iedīgli tālāk plānotajai ES veselības politikas veidošanai.

Savā nodaļā M. Āboliņš norāda, ka visā Eiropas Savienībā, tostarp arī Latvijā “Covid-19 pandēmija jau atkal ir aktualizējusi daudzas sociālās problēmas, piemēram, nepietiekamo veselības nozares finansējumu un zemo sociālā nodrošinājuma līmeni daudziem strādājošajiem, ko risina krīzes brīžos”. Autors saskata merkantilo raksturu krīžu risināšanā ar ES naudas palīdzību, kas ir izveidojies Latvijā, un to, ka valsts faktiski ir bijusi konstanti reaģējošā pozīcijā. Ne tikai tas, ka Latvijas veselības sistēma nebija gatava otrajam pandēmijas vilnim, bet arī tas,

ka “[..] savu rīcību Latvija lielā mērā pakārto Eiropas Savienības iniciatīvām, un būtiskas iekšējās diskusijas par fiskālās politikas mērķiem un fiskālās disciplīnas principiem arī Covid-19 krīzē nav notikušas”. Šis arī ir rezultējies tajā, ka Latvijai faktiski nav izveidojies publisks konsenss par to, kādu tad Eiropas Savienības lomu veselības sistēmu jautājumos valsts vēlētos redzēt nākotnē.

Dramatiskākais autora secinājums gan ir attiecināms uz krīžu ekonomiskajām sekām visai Eiropas Savienībai. M. Āboliņš brīdina, ka “[..] ar katru krīzi Eiropa arvien vairāk atpaliek no ASV un citām rūpnieciski attīstītām valstīm, un Covid-19 krīze varētu nebūt izņēmums”. No šīs autora atziņas ir iespējams izdarīt tālākus secinājumus, ka krīzes varbūt ir labs politiskais stimuls tālākai integrācijai, bet no ekonomiskā viedokļa neplānotas krīzes, kurām Eiropas Savienība nav bijusi gatava jau sākotnēji, izmaksā dārgi. Un šī nav pirmā krīze, kas sociāli un finansiāli dārgi ir izmaksājusi ikvienam ES iedzīvotājam.

Viena no pašām nozīmīgākajām krīzēm Eiropas Savienībā ir bijusi finanšu un ekonomiskā krīze, kas aizsākās 2007. gadā Amerikas Savienotajās Valstīs un ātri izplatījās pa visu pasauli, smagi ietekmējot valstis, kuras ar pārmērīgiem budžeta tēriņiem un pieejamiem privātajiem kredītiem bija tiekušās strauji uzlabot iedzīvotāju dzīves līmeni. Starp smagāk skartajām valstīm bija ne tikai Dienvideiropas valstis, sevišķi jau Grieķija, bet arī, protams, Baltijas valstis. Ekonomiskās recesijas ietekme uz Latviju un citām ES dalībvalstīm ir palikusi skaudrā atmiņā. Jau tobrīd šī krīze iezīmēja, ko Aldis Austers savā nodaļā secina: “ES īpatnība ir arī tā, ka tās politiskais kodols tikai daļēji sakrīt ar ekonomisko kodolu. Politisko kodolu veido eirozonas dalībvalstis, savukārt ekonomisko – dalībvalstis, kas grupējas ap Vāciju, veidojot ES eksportējošo valstu bloku – Nīderlande, Beļģija, Luksemburga, Austrija, Dānija un Zviedrija. Latvija kopā ar pārējām Baltijas valstīm ir daļa no politiskā kodola, taču [..] ekonomiski tās ir daļa no ES perifērijas.” Šī patiesība un centieni tuvināties Vācijai ekonomiski un politiski ir bijusi arī viena no Latvijas ārējās un ekonomiskās politikas iezīmēm.

Savā nodaļā A. Austers norāda, ka Latvijai ir būtiski turpināt politisko integrāciju Eiropas Savienībā un eirozonā arvien dziļāk un Latvijas interesēs ir ne tikai monetārā savienība, bet arī solidāra fiskālā savienība. Latvija “Lielās recesijas” laikā no 2008. līdz 2010. gadam saņēma palīdzību no ārējiem avotiem, sevišķi no Eiropas Komisijas, galvenokārt, jo nelielā Baltijas valsts bija ES dalībvalsts un tai bija spēcīga politiskā un arī ekonomiskā “aizmugure”. Balstoties uz šo krīzes pieredzi, autors norāda, ka ne tikai ekonomiskajās, bet arī politiski stratēģiskajās interesēs Latvijai ir būtiski, lai ES būtu sekmīga savu dalībvalstu labklājības nodrošināšanā un sevis iesākto funkciju turpināšanā un papildināšanā. Tādēļ arī Latvijas interesēs ir ASV federālā tipa makroekonomiskā pārvalde, Latvijai ir jāmeklē partnerības un kopīga valoda ne tikai ar tuvākajām kaimiņvalstīm ziemeļos, bet arī ar tālākām partnervalstīm ES dienvidos. Visbeidzot, pēc A. Austera domām, “[..] komunikācijā ar sabiedrību svarīgi izvairīties no nacionālās suverenitātes pretstatīšanas padziļinātai integrācijai. Suverenitāte var tikt uzlūkota arī kā daudzslāņains fenomens, kurā ES varas struktūras papildina nacionālā līmeņa struktūras.”

Tieši kur Eiropas Savienības institūcijām ir jāpapildina nacionālā līmeņa struktūras, sasaucas arī ar migrācijas krīzi un tās visnotaļ konstanto klātbūtni Eiropas Savienībā jau vairākus desmitus gadu. Centieni ieceļot salīdzinoši pārtikušajā Eiropas Savienībā nav nesens vai tikai 2015. gada notikums. Šie centieni ir pastāvējuši gadu desmitiem, un, vēsturiski raugoties, cilvēki vienmēr ir meklējuši resursiem bagātākas dzīvesvietas. 2015. gads bija migrācijas krīzes saasinājuma brīdis, kad masveida kustība pāri Eiropas Savienības robežām krasī aktualizēja nepieciešamību rast efektīvu risinājumu. “Aizslēdzot Eiropu” Covid-19 pandēmijas apstākļos, migrācijas jautājums nav atrisinājies ilgtermiņā. Un kā tieši savā nodaļā secina Agnese Lāce: “Kāda procesa vai situācijas saukšana par krīzi palīdz to ielikt vēlamās rīcībpolitikas rāmjos un uzrunāt vēlamos risinājumus kā nepieciešamus. Krīzes diskurss pašas ES vārdiem gan politiskajā, gan politiskajā komunikācijā jeb krīzes marķēšana nav jauna parādība ES migrācijas politikā. Šķiet, ka šis diskurss ir piemērots steidzamu, *ad hoc*, īstermiņa risinājumu ieviešanai, bet pat kavē ilgtermiņa, sistēmiskas pieejas izstrādi.”

Autore secina, ka jaunākie ES Migrācijas un patvēruma deklarācijā ietvertie uzstādījumi ir īstermiņa plāni ar grūti saskatāmu risinājumu un rekomendējošu raksturu ilgtermiņā.

Latvijas pieredze ar migrācijas krīzi ir uzskatāma par pamācošu daudzējādā ziņā. Tā daudziem ne tikai lika apjaust, ka solidaritātei ir divi virzieni. Solidaritāti nevar tikai patērēt, tā ir arī jāsniedz atpakaļ. Migrācijas krīze bija arī būtisks pašrefleksijas brīdis Latvijas sabiedrībai un etniskajām grupām, kuras jau mīt globālajos procesos klātesošajā Baltijas valstī. Migrācijas jautājuma saasināšanās, kas noveda pie pret-runīgām un pat bīstamām šķelšanās tendencēm Eiropas Savienībā, vienlaicīgi noveda arī pie Eiropas Robežu un krasta apsardzes aģentūras stiprināšanas. Bet, kā norāda arī A. Lāce: “Noteiktu migrācijas procesu kā krīzes rāmējums ir ļāvis pieņemt steidzamus lēmumus, kā arī pamatot to leģitimitāti. Taču šāda krīžu vadīta lēmumu pieņemšana nestiprina ES, (bet) [...] atspoguļo savienības vājos punktus, kas migrācijas un patvēruma politikas jomā ir atbildības un solidaritātes izpratne.”

Solidaritātes un atbildības izpratnes ir bijušas arī centrāli jautājumā par Apvienotās Karalistes lēmumu pamest ES. Cik tālu viena valsts ir gatava uzņemties atbildību, solidarizēties ar pārējām ES dalībvalstīm un tādēļ atdot kārtējo daļu autonomas lēmumu pieņemšanas kolektīvajam līmenim, bija Breksita centrā. Ilze Rūse secina, ka “Breksitu izraisošo faktoru starpā ir bažas par aizvien pieaugošajām pārnacionālās ES pārvaldības tendencēm un ES politiskās integrācijas kursu”. Breksits ir uzskatāms par patiesu krīzi Eiropas integrācijas vēsturē. Pirmo reizi kāda no ES dalībvalstīm atsakās no Eiropas integrācijas projekta. Apvienotās Karalistes konsekventā vēlme paturēt daudzus jautājumus nacionālā risināšanā kombinācijā ar intensīvu ES dziļākas integrācijas posmu kopš Aukstā kara beigām noveda pie vienas dalībvalsts atdalīšanās no bloka.

Savā nodaļā I. Rūse vienlaicīgi secina, ka “Breksita krīze ir saliedējusi un stiprinājusi ES, liekot eiroskeptisko dalībvalstu elektorātiem atklātāk un godīgāk uzdot jautājumus par ES dalības ieguvumiem. Taču

kā katrai krīzei, arī Breksitam ir sava mācība: tas ir raisījis nepieciešamo diskusiju par ES nākotni un integrācijas ātrumu un dziļumu.” ES šķelšanās nedrīkst kļūt par normālu parādību, jo cietējas izrādīsies mazās valstis, kuru individuālā pastāvēšana arvien agresīvākā starptautiskajā politikā var izrādīties visnotaļ izaicinoša. Mazās ES valstis to vairumā gadījumu apzinās, tostarp arī “iekšējie opozicionāri” Polijas un Ungārijas šā brīža valdību izskatā. I. Rūse skaidro, ka “[..] Breksita krīze kopumā ir stiprinājusi ticību Eiropas projekta idejai, kārtējo reizi pārliedzoties, ka ES sistēma ar tās līgumos gadu desmitu gaitā iebūvētajām ES pārvaldības un institūciju atbildības klauzulām ir nodrošina gan ikdienas iedzīvotāju ekonomiskās izaugsmes un labklājības īstenošanai, gan krīžu pārvarēšanā, ar kurām katra no valstīm individuāli netiek galā.” Eiroskeptiskie un nacionāli orientētie politiķi un iedzīvotāji gan, protams, šim secinājumam nepiekrīst.

Eiroskepse kā atsevišķs fenomens vai krīze pati par sevi šajā grāmatā netika aplūkota, bet starp fenomena visvairāk skartajām valstīm bieži tika pieminētas tieši Polija un Ungārija. Lai arī nosaukt tās par eiroskeptiskām – tādām, kas vēlas ES izjukšanu – šīs valstis noteikti nevar, tām ir bijusi prominēta loma vismaz divās no grāmatā aplūkotajām krīzēm. Abas Eiropas integrācijā starpvaldību ideoloģiju atbalstošās valstis ir izcēlušās attiecībā uz migrācijas krīzi un arī tā saukto “likuma varas krīzi”. Lolita Čigāne savā nodaļā norāda, ka abas lietas ir savstarpēji cieši saistītas Ungārijas pozicionēšanās skaidrošanā. Autore skaidro, ka “aizņemta ar “lielo” krīžu risināšanu – migrācijas, terorisma, Breksita krīzes – Eiropas Komisija 2014.–2020. gadā saskaņā ar savu deklarēto darbības principu “liela lielās lietās, maza mazās lietās” Ungārijas rīcību tiesiskuma mazināšanā uztvēra kā zināmu neērtību, nevis ievērojamu, ES pamatus satricinošu krīzi, kas pelnījusi pienācīgu uzmanību”. Šī parādība gan rezultātā izauga par būtisku pretimstāvēšanu, kur pirmo reizi ES pastāvēšanas vēsturē radās jautājums par balsstiesību apturēšanu kādai no ES dalībvalstīm. Atbilstoši L. Čigānes analizētajam, “likuma varas krīze mazināja uzticēšanos starp dalībvalstīm un attiecīgi arī radīja draudus Eiropas Savienības reputācijai starptautiski”.

Šis secinājums arī ir saprotams, ja ņem vērā, ka Eiropas Savienība aktīvi ir veidojusi savu tēlu kā likuma varas, cilvēktiesību un labas pārvaldības paraugs starptautiskajā politikā. Attiecībās ar tuviem un tāliem partneriem ES ir uzsvērusi vērtības, bieži sniedzot ekonomisku atbalstu apmaiņā pret liberālās demokrātijas un cilvēktiesību ievērošanu konkrētajā valstī. Eiropas Savienības būtisks sasniegums ir jau pats Eiropas Savienības paplašināšanās fakts 2004. gadā un ES panāktais bijušo sociālistisko valstu demokratizācijā. Piemērs, ka ES veicina liberālismu un labu pārvaldību savās kaimiņvalstīs, bija viens no centrālajiem ES atpazīstamības elementiem visā pasaulē. Tādēļ arī likuma varas krīze bija ne tikai par pašu likuma varu, bet arī par Eiropas Savienības objektīvo sasniegumu un demokrātijas veicināšanas mantojuma saglabāšanu. Centrālo vērtību, uz kā ES bija veidojusies un ko tā izplata, apstrīdēja atsevišķu 2004. gadā iestājušos ES dalībvalstu konservatīvās valdības. Krīzes rezultāti un risinājumi L. Čigānes skatījumā gan ir bijuši sekmīgi, un “[.] Eiropas Savienības ieviestie mehānismi varētu darboties kā vēl viens Latvijas demokrātijas un tiesiskuma nodrošinātājs”.

Ungārijas, Polijas un vairāku citu dalībvalstu valdību neapmierinātība ar ES institūcijām un kopējo kvalitāti to dalībai ES ir saistīta ar vēl vienu politiski jūtīgu faktoru – patērētāju diskrimināciju Vienotā tirgus ietvaros starp dalībvalstīm. Situācijā, kad brīva preču, pakalpojumu, kapitāla un personu kustība Eiropas Savienībā ir četras pamata brīvības un ES pamats jau vairākus desmitus gadu, ir tikusi novērota faktiskā vairāku produktu kvalitātes segregācija dalībvalstīs. Aleksandra Palkova savā nodaļā aplūko to, kā Eiropas Savienības institūcijas ir cīnījušās ar produktu kvalitātes un to atšķirību izaicinājumiem dalībvalstīs. Autore secina, ka “[.] ES vēl aizvien pastāv dalījums starp reģioniem – rietumi un austrumi. [...] Šajā kontekstā produktu kvalitātes atšķirības piešķir pavisam nepatīkamu noskaņu ES moto “vienoti dažādībā”.” Autore norāda, ka produktu kvalitātes atšķirības iezīmēja jau par ikdienu kļuvušo izpratni par to, ka Eiropai ir vairāki ātrumi.

Šajā “vairāku ātrumu Eiropas” kontekstā ir būtiski paturēt prātā, ka atšķirībā no objektīvas ekonomiskās kapacitātes apjomu starpības,

kas veido vairāku attīstības ātrumu Eiropu, kvalitātes atšķirības Vienotā tirgus patērētājiem ir psiholoģiski sāpīgāks fenomens. Sajūta, ka Austrumeiropas valstu iedzīvotāji no uzņēmumu puses tiek uztverti kā otrā šķira pret Rietumeiropas patērētājiem, ir smags un grūti pieņemams priekšstats. Eiropas Komisijas vēlme šo jautājumu risināt relatīvi ātri un bez liekas publicitātes ir saprotama, jo tas ļauj izvairīties no liekas jautājuma politizācijas, Eiropas integrācijas un vienlīdzības ideju devalvēšanas. Arī A. Palkova savā nodaļā secina, ka Eiropas Komisija tiecas veicināt šīs prakses izskaušanu vēlākais līdz 2024. gadam. Vienlaikus Austrumeiropā pārdotie produkti vēl joprojām “ir zemākas kvalitātes un mazāk veselīgi, salīdzinot ar tiem, ko Rietumeiropā pārdod ar tiem pašiem zīmoliem. Lēna jautājuma risināšana arvien vairāk sašķel dalībvalstu piederību ES un sekmē eiroskepses pieaugumu [..].”

ES dalībvalstu sašķeltība ir lielākais ES krīžu izaicinājums. Šeit vairs nav runa tikai par iekšējās labklājības, solidaritātes vai dzīvesveida jautājumiem, bet arī par ārējo militāro drošību un attiecībām ar svarīgākajiem stratēģiskajiem partneriem. Savā nodaļā Mārtiņš Vargulis tieši aplūko to, kā dalībvalstu viedokļu dažādības, drošības izaicinājumu un starptautisko partnerattiecību krīžu rezultātā ir veidojusies Eiropas stratēģiskā autonomija, tās ideja un topošais izpildījums. Atzīstot, ka “krīzes ir bijušas katalizators ES adaptācijai un attīstībai. [..] iekšējie un ārējie satricinājumi ir mudinājuši ES kļūt stiprākam un autonomākam spēlētājam”, M. Vargulis savā nodaļā atsaucas uz 2014. gadā aizsākušos karu Ukrainā, kā arī ASV iepriekšējās republikāņu administrācijas laikā radītajām bažām par ES ierasto transatlantisko drošības struktūru noturību. Autors secina, ka “ES līderi ir ne tikai vienojušies par stratēģiskās autonomijas stiprināšanu, bet arī turpinājuši diskusiju, kas izpaužas stratēģiskā kompasa ietvara un satura izstrādē, kas nākotnē var būt par stiprinošu elementu vēl ciešākai integrācijai drošības un aizsardzības jomā.”

Šis skaidri parāda, ka ES kopīgās militārās drošības izpratnes veidošanās ceļš ir bijis ilgs, un to, lai cik nebūtu paradoksāli, faktiski ir bremsējušas labās attiecības ar ASV. Pēc Aukstā kara, situācijai mainoties un pieaugot nestabilitātei Eiropas kaimiņos, sevišķi jaunajās

kaimiņvalstīs, domas par pašu spēku attīstīšanu sāka iegūt redzamākas aprises. Taču bija nepieciešams patiens paplašinātās Eiropas Savienības dalībvalstu apdraudējums kontekstā ar karu Ukrainā, Krievijas ārpolitiskā antagonisma un agresivitātes pieaugums tās militārajās darbībās un, visbeidzot, arī ASV vadītāja draudi izstāties no NATO, lai Eiropas Savienība pilnā nopietnībā pievērstos savas militārās drošības un spēku savietojamības attīstīšanai. Radusies problēma šajā jomā gan saglabāsies vēl kādu laiku, un uz to norāda arī M. Vargulis: “Pat, ja ES dalībvalstis parasti vienojas, ka tās saskaras ar vieniem un tiem pašiem riskiem, šo risku uztvere ir atšķirīga. Austrumos, dienvidos vai dienvidaustrumos draudu un briesmu uztvere nav vienāda.” Respektīvi, Eiropas Savienība ir ļoti daudzveidīga to dalībvalstu vēlmēs, vajadzībās un izpratnēs par sevi un saviem ne-ES partneriem.

Visbeidzot, kādas tad kopumā ir bijušas attiecības starp Eiropas Savienību un Amerikas Savienotajām Valstīm, grāmatas noslēdzošajā nodaļā analizē Alise Krapāne. Attiecības starp ES un ASV periodiski nav bijušas vienkāršas. Tādēļ nesenākais domstarpību posms nepārsteidz. Autore atskatās uz ES un ASV attiecībām kopš 2000. gadu sākuma, kad Latvija pievienojās ES, un norāda, ka “savā ziņā Trampa prezidentūras laikā ES ir izvirzījusies līdera lomā transatlantiskajā partnerībā – uzsverot tās nozīmi, aicinot uz partnerības stiprināšanu, izrādot iniciatīvu alianses turpmākai sadarbībai. Tāpat arī uzņemoties vadību globālu jautājumu risināšanā – gan klimata pārmaiņu jomā, nosakot to kā vienu no prioritātēm, gan lielo tehnoloģiju uzņēmumiem piemērojamo nodokļu sistēmas izstrādē, gan pastāvot uz daudzpusējas tirdzniecības prakses saglabāšanu.” Šie ir būtiski jautājumi, kas, protams, piedzīvos korekcijas ASV klātbūtnē līdz ar prezidenta Baidena iejušanos amatā.

ES un ASV attiecības periodiski ir bijušas uz viena viļņa, parasti, kad valsts prezidenti ir demokrātu partijas pārstāvji, un piedzīvojuši pagrimuma posmus, kad prezidenti ir bijuši republikāņu partijas pārstāvji. Nesenākā ES–ASV attiecību krīze sekmēja Eiropas stratēģiskās autonomijas veidošanos, un pēc A. Krapānes domām, šis bija brīdis, kad

“Eiropa arvien vairāk apzinās nepieciešamību uzņemties lielāku atbildību par savu aizsardzību un reģionālo drošību un kļūt par līdzvērtīgāku ASV partneri globālo problēmu risināšanā”. Eiropas sevis apzināšanās un jaunu politiku koordinēšana, un jaunu tiesību piešķiršana pārnacionālām institūcijām ir neizbēgama šajā kontekstā.

Šis grāmatas autoru atziņas māca, ka krīzes ir pārejoša parādība. Autoru sniegtie piemēri liecina, ka no krīzēm nevajag baidīties, tās vajag izmantot. Eiropas Savienības dalībvalstis un institūcijas to ir darījušas gadu desmitiem. Krīzes ir un būs arī turpmāk. Katra krīze iemāca, ka Eiropas Savienības dalībvalstis ir kļuvušas tik saistītas, ka vieglākais veids, lai paturētu sasniegto, ir integrēties vien tālāk. Covid-19 pandēmija ir bijusi šim piemērs. Vienotā tirgus, ekonomiskā līmeņa un arī brīvas cilvēku pārvietošanās saglabāšanas nolūkos iezīmējas nepieciešamība pēc koordinētas darbības. Un krīzes sekmēs Eiropas dziļāku integrāciju. Ja skatās no šī optimistiskā viedokļa, tad, iespējams, ka lielāko daļu aplūkoto ES problēmu vajadzētu saukt par grūtībām vai par izaicinājumiem, nevis par krīzēm. Par krīzēm būtu jāsauc tikai tās, kas ir izraisījušas reālus riskus Eiropas projekta pastāvēšanai – nesenākajā gadījumā – Breksits. Šķiet, ka senais teiciens “tas, kas tevi nenogalina, dara tevi stiprāku”, ir ES integrācijas gadījums. Bet vai tas ir tik viennozīmīgi?

Ja raugās no pesimistiskāka viedokļa, tad katra krīze ir sākusies ar jautājumiem par ES spēju reaģēt un cik ļoti katrai valstij tiešām nepieciešamas pārnacionālas institūcijas, lai aizsargātu savus pilsoņus. Lai arī atšķirīgi skatījumi jautājumos ir normāla lēmumu pieņemšanas un debašu procesu sastāvdaļa, kategoriskums un “ieciršanās” ir bijušas kaitīgas ES integrācijas projektam. Krīzes ir sāpīgas un dalībvalstu vienotību graužoņas. Ir bijušas pat eksistenciālas pārdomas par ES nākotni, kam kulminācija bija arī Eiropas Komisijas 2017. gadā piedāvātie scenāriji organizācijas nākotnei. Krīžu situācijas ES nekad nebeidzas. Katram noslēgtam saasinājumam seko jauni izaicinājumi citā jomā. Un, lai arī vislielākā daļa krīžu ir beigusies ar dziļāku integrāciju Eiropas Savienības dalībvalstu starpā, tās katru reizi sākas ar valstu vadītāju skatījumu no egocentrisku nacionālo interešu viedokļa.

Eiropas Savienības ilgtspēja tiek testēta ar katru krīzi. Atšķirībā no nacionālajām valstīm, Eiropas Savienībai, saskaroties ar krīzi, ir jā-tiek galā ne tikai ar pašu krīzes cēloni, bet arī jāpierāda pašai sevi. Proti, valsts nepieciešamību krīžu laikā apstrid reti, bet Eiropas Sa-vienības – katru reizi. Tas uzliek nepamatotu slogu ES institūcijām un Eiropas integrācijai. Eiropas Savienība kā ideja labklājības celšanai ar sadarbību starp ES dalībvalstīm netiek uztverta kā eksistenciāla ne-pieciešamība, bet kā diskutējams jautājums. Eiropas institūciju un po-litiku veidošana ir pakāpenisks, konsensā un diplomātijā balstīts pro-cess, kurā konstanti krīžu laikā tiek vaicāts – vai mums vajag Eiropas Savienību? Vēl vairāk šo jautājumu un katru krīzi ekspluatē atsevišķi politiķi karjeras veidošanai nacionālā līmenī.

Tādēļ rodas jautājums – vai nebūtu laiks pieņemt ES eksistenci un sa-glabāšanu par fundamentālu jautājumu? Un rikošanos primāri kopī-giem spēkiem uztvert par pašsaprotamu? Eiropas Savienība ir process. Tas vēl tālu līdz pabeigtam un noslēgtam. Eiropas Savienības veidoša-na un integrācija ir smalks process. Integrācijai ir jānotiek pareizajā brīdī, pareizajā situācijā. Šīs situācijas visbiežāk notiek tieši zināmu vai jaunu problēmu saasināšanās mirklī – krīžu laikā. Tādēļ optimis-tiski vai pesimistiski – bet krīzes ir faktisks Eiropas Savienības likte-nis. Atliek vien lūkoties, lai katra Eiropas Savienības krīze arī nākotnē būtu turpinājums noslēguma vietā.

A Continuation Instead of an Endpoint

Dr. KARLIS BUKOVSKIS

Unplanned events that disturb the flow of daily routines are a regular occurrence in everyone's life. Crises not only create shifts in planned rhythms and regimens, but resolving them also consumes resources, including time resources. The central task of crisis management is to return to normalcy. This means either returning to a pre-crisis situation or creating a new situation where it is possible to live with the consequences of a crisis. In prolonged crisis situations in particular, crisis conditions are quickly factored into everyday normal life. In other words, we accept the disruption caused by a crisis as the new normal. With this in mind, crises are an essential factor that need to be taken into account. The paradox lies in the fact that most are difficult to predict. Some can be foreseen with logic, but some are the result of unfortunate coincidences.

The phenomenon of crises has intrigued humanity intellectually. The tendency of crises to disrupt a normal, psychologically comfortable routine is an essential part of existence. Mankind has long created institutions and normative power structures to regulate mutual relations. States and their institutions, much like international organisations and their institutions, are no exception. Institutions are designed to create a sense of security for individuals through procedures and predictability. The European Union – as a project that receives significant attention on a day-to-day basis, with institutions to which nation states have delegated part of their sovereignty – is, of course, closely monitored in its

capabilities and competencies. Moreover, cases often are seen in which the people of the European Union expect the EU to act in areas that have not been entrusted to it at all. A recent example is the healthcare sector.

Ever since it was known as the European Coal and Steel Community and later as the European Economic Community, challenges and difficulties have hardened the political structure of what is now called the European Union. Crises are a phenomenon that have always haunted the European Union. Can it be said that crises are the European Union's fate? The approach taken in this book, and in the narratives of the authors, is that this is the case. Crises have been the driving force behind many European integration efforts, both in institution-building and policymaking as well as in the development of political processes. The European Union, if you look at its history, cannot really live without crises. This is not only because they have often been the cause of significant leaps in EU integration, but also because crises and crisis communication are a part of politics. In times of crisis, people's attention is focused on the problem, its causes, and its resolutions. The institutions of the European Union, and the European Union as a whole, must be able to show that they are capable and able to protect against disasters.

Mărtiș Ȃboliș in his chapter analyses exactly how much the EU authorities have been able or unable to supplement structures at the national level. First of all, it is important to be aware that healthcare systems are within national competence and that it is the member states that are responsible for protecting their citizens against a pandemic, because the European Union has not been granted this right. Support from the EU for mitigating the economic and social consequences of the pandemic has mainly been financially based. Efforts to promote coordination within the European Union have involved the joint procurement of protective equipment at the beginning of the pandemic, the issue of validating vaccine safety, and distribution among member states. These have been the basis for further EU policymaking on healthcare.

In his chapter, Āboliņš points out that throughout the European Union, including in Latvia, “the Covid-19 pandemic has again rekindled many social problems, such as insufficient funding for the healthcare sector and low levels of social security for many workers in times of crisis.” The author points to the mercantile approach to crisis management that has developed in Latvia with the help of EU money, as well as the fact that the country has consistently been in a reactive position. Not only was the Latvian healthcare system not ready for the second wave of the pandemic, but also “[...] Latvia largely subordinates its actions to European Union initiatives, and no significant internal discussions on fiscal policy goals or principles of fiscal discipline in the Covid-19 crisis have happened”. In practice, this has also resulted in Latvia not forming a public consensus on what role the state would like the European Union to play in the future in issues regarding healthcare systems.

The author’s most dramatic conclusion concerns the economic consequences of crises for the entire European Union. Āboliņš warns that “[...] with each crisis, Europe is increasingly lagging behind the USA and other industrialised countries, and the Covid-19 crisis could be no exception.” From this, the author finds that it is possible to draw the further conclusion that crises can be a good political stimulus for further integration, but that from an economic point of view, unanticipated crises that the European Union was not prepared for from the beginning are costly. And this is not the first crisis that has incurred a social and financial cost for every EU citizen.

One of the most significant crises the European Union has faced has been the financial and economic crisis, which began in the United States in 2007 and spread rapidly around the world, severely affecting those countries that sought to rapidly improve their living standards through excessive budget spending and private credit. The countries most severely affected included not only southern European countries, especially Greece, but also, of course, the Baltic States. The impact of the economic recession on Latvia and other EU member states remains a vivid memory. Even at that time, the

crisis already revealed indications of the issue Aldis Austers explores in his chapter: “The peculiarity of the EU is that its political core only partially coincides with its economic core. The political core is composed of the eurozone member states, while the economic one is made up of the member states grouped around Germany that form a bloc of EU export countries: the Netherlands, Belgium, Luxembourg, Austria, Denmark and Sweden. Latvia, along with the other Baltic States, is part of the political core, yet [...] economically they are at the periphery of the EU.” This understanding and efforts to get closer to Germany economically and politically have also been a feature of Latvia’s foreign and economic policy.

In his chapter, Austers points out that it is important for Latvia to continue deepening its political integration into the European Union and the eurozone, and that it is in Latvia’s interests to have not only a monetary union but also a solidary fiscal union. During the “Great Recession” of 2008–2010 Latvia received assistance from external sources, especially from the European Commission, mainly because the small Baltic State was an EU member state and had a strong political and economic “backbone”. Based on the experience of this crisis, the author points out that in terms of both economic interests as well as political and strategic interests, it is important for Latvia that the EU is successful in ensuring the prosperity of its member states and that it both continues and supplements the functions that have already begun. Therefore, it is also in Latvia’s interests that the US have a federal-style administration; Latvia must additionally seek partnerships and a common language not only with its immediate neighbours in the north, but also with partner countries further afield in the south of the EU. Finally, according to Austers, “[...] in communications with society it is important to avoid contrasting national sovereignty with deeper integration. Sovereignty can also be seen as a multi-layered phenomenon in which EU power structures complement those at the national level.”

Alignment on the migration crisis and the very constant presence it has already had in the European Union for decades is precisely the

area where European Union institutions need to complement national structures. Efforts to enter the relatively prosperous European Union are not a recent event, nor just an event of 2015. These efforts have been going on for decades – historically, people have always sought resource-rich places to live. The year 2015 saw an exacerbation of the migration crisis, in which mass movements across the borders of the European Union sharply highlighted the need to find an effective solution. By “closing Europe” in the context of the Covid-19 pandemic, the issue of migration has not been resolved in the long term. And as Agnese Lāce concludes in her chapter: “Labelling a process or situation a crisis helps to put it in the desired policy framework and to address the desired solutions as necessary. In the EU’s own words, crisis discourse – both in politics and political communication or crisis labelling – is not a new phenomenon in the EU’s migration policy. This discourse seems appropriate for the implementation of urgent, *ad hoc*, short-term solutions, but it hinders the development of a long-term, systemic approach.” The author concludes that the positions included in the EU’s latest declaration on migration and asylum are short-term plans with a solution that is hard to see, with only recommendations in the long-term.

Latvia’s experience with the migration crisis can be considered instructive in many ways. Not least of which, it made many realise that solidarity has two directions. Solidarity cannot just be consumed – it must also be returned. The migration crisis was an important moment of self-reflection for Latvian society and ethnic groups already living in the Baltic States as a part of global processes. The escalation of the migration issue, which has led to contradictory and even dangerous divisions in the European Union, has also led to a strengthening of the European Border and Coast Guard Agency. But, as Lāce also points out: “[Placing] a definite migration process in a crisis framework has made it possible to take urgent decisions and justify their legitimacy. However, such crisis-led decision-making does not strengthen the EU, [... but] reflects the union’s weaknesses in terms of responsibility and solidarity in the field of migration and asylum policy.”

An awareness of solidarity and responsibility has also been central to the UK's decision to leave the EU. The extent to which one country is ready to take responsibility, show solidarity with the other EU member states, and therefore hand over regular aspects of autonomous decision-making to the collective level have been at the heart of Brexit. Ilze Rūse concludes that "Among the factors that led to Brexit were concerns about the growing tendencies of supranational EU governance and the course of EU political integration." Brexit is a major crisis in the history of European integration. For the first time, an EU member state is renouncing the European integration project. The UK's consistent desire to keep many issues at the national level, combined with an intense period of deeper EU integration since the end of the Cold War, has led to the secession of one member state.

In her chapter, Ilze Rūse simultaneously concludes that "the Brexit crisis has united and strengthened the EU, forcing the electorates of Eurosceptic member states to more openly and fairly ask about the benefits of EU membership. And like every crisis, Brexit has its own lesson: it has sparked a necessary debate on the future of the EU and the speed and depth of integration." Dividing the EU must not become a normal phenomenon – small countries will prove to be the victims, as their individual existence in the increasingly aggressive international political arena can prove to be very challenging. Small EU countries are aware of this in most cases, including the "internal opposition" countries represented by the current Polish and Hungarian governments. Rūse makes it clear that "[...] The Brexit crisis has generally strengthened confidence in the idea of the European project, once again convincing us that the EU system, with EU governance and institutional accountability clauses built into its treaties over the course of decades, is good for both everyday economic growth and prosperity as well as for managing a crisis that each country individually cannot cope with." Of course, Eurosceptic and nationalist politicians and citizens would not agree with this conclusion.

In this book, Euroscepticism is not considered as a separate phenomenon or crisis in itself, but Poland and Hungary are often

mentioned specifically as being among the countries most heavily affected by the phenomenon. Although they cannot exactly be called Eurosceptic – these countries certainly cannot be grouped with those who want the EU to disintegrate – they have played a prominent role in at least two of the crises discussed in the book. Both countries, which have supported intergovernmental ideologies in terms of European integration, have been visible in the context of the migration crisis as well as the so-called “rule of law crisis”. In her chapter, Lolita Čigāne explains Hungary’s position by pointing out that the two cases are closely related. The author explains that “Busy with solving ‘big’ crises – migration, terrorism, Brexit – from 2014–2020, the European Commission, in line with its declared ‘big on the big things, small on the small things’ policy, saw Hungary’s actions in undermining the rule of law as a certain inconvenience and not as a major crisis that shook the foundations of the EU and deserved all due attention.” As a result, this phenomenon grew into a fundamental challenge, where for the first time in the history of the EU, the issue of suspending voting rights for an EU member state was raised. According to Čigāne’s analysis, this “crisis of the rule of law undermined trust between member states and, consequently, threatened the European Union’s reputation internationally”.

This conclusion can also be understood in light of the European Union having actively built its image as a model for the rule of law, human rights and good governance in international politics. In its relations with close and distant partners, the EU has emphasised its values, often providing economic support in exchange for liberal democracy and respect for human rights in the country concerned. The fact that the European Union was able to enlarge in 2004 is itself seen as an EU achievement in the democratisation of the former socialist countries. The example set by the EU in promoting liberalism and good governance in its neighbourhood has been one of the central elements of the EU’s visibility around the world. Therefore, the “crisis of the rule of law” was not only about the rule of law itself, but also about the European Union’s objective achievements and preserving its legacy of promoting democracy. The central value on which the EU was

formed and that it disseminated was challenged by the conservative governments of some EU member states that joined in 2004. In the opinion of Čigāne, the results and solutions of the crisis have been successful and “[...] the mechanisms introduced by the European Union could act as another driver for democracy and the rule of law in Latvia.”

The dissatisfaction of the governments of Hungary, Poland and several other member states with EU institutions and the overall quality of their membership in the EU is linked to another politically sensitive factor: consumer discrimination between member states within the single market. In a situation where the free movement of goods, services, capital and people within the European Union has been one of the four fundamental freedoms and the basis of the EU for several decades, there has been real segregation in the quality of several products in various member states. In her chapter, Aleksandra Palkova looks at how European Union institutions have tackled the challenges of differences in product quality between member states. The author concludes that “[...] the EU still has a division between its eastern and western regions. [...] In this context, differences in product quality give a very unpleasant tone to the EU’s motto of ‘united in diversity’.” The author points out that differences in product quality have been a sign of the growing perception that Europe has several speeds.

And in the context of a “multi-speed Europe”, it is important to keep in mind that, in contrast to objective differences in the size of economic capacity that contribute to a multi-speed Europe, differences in quality are a more psychologically painful phenomenon for consumers in the single market. The feeling that people in Eastern European countries are perceived by businesses as second class vis-à-vis Western European consumers is a serious and difficult phenomenon. The European Commission’s desire to address this issue relatively quickly and without unnecessary publicity is understandable, as it prevents an unnecessary politicisation of the issue, which devalues European integration and the idea of equality. Palkova finds in her chapter that the European Commission aims to promote the elimination of this

practice by 2024 at the latest. At the same time, products sold in Eastern Europe are still “of lower quality and less healthy than those sold in Western Europe under the same brands. The slow response to this issue is increasingly fragmenting EU member states and contributing to the rise of Euroscepticism”.

The fragmentation of EU member states is the biggest challenge in terms of EU crises. It is no longer just a matter of internal prosperity, solidarity or lifestyle, but also of external military security and relations with key strategic partners. In his chapter, Mārtiņš Vargulis looks directly at how the concept and emerging implementation of European strategic autonomy have developed as a result of the diversity of views of member states, security challenges and crises in international partnerships. Recognising that “Crises have been a catalyst for EU adaptation and development. [...] Internal and external shocks have encouraged the EU to become a stronger and more autonomous player”, Vargulis highlights the 2014 war in Ukraine and concerns about the resilience of the EU’s traditional transatlantic security structures during the administration of former republican administration. The author concludes that “EU leaders have not only agreed to strengthen strategic autonomy, but have also continued the discussion that is taking place on developing the framework and content of the strategic compass, which may be a strengthening element for even closer security and defence integration in the future.”

This clearly shows that the EU’s common understanding of military security has come a long way and, paradoxically, has in fact been hampered by good relations with the United States. After the Cold War, as the situation changed and instability grew in Europe’s neighbourhood, especially in its new neighbouring states, the idea of developing its own forces began to take shape. But the things that were still needed before developing its own military security and interoperability were the real threat to the enlarged European Union that arose in the context of the war in Ukraine, an increase in antagonism in Russia’s foreign policy and aggression in its military operations, and, finally, the US leadership’s threat to withdraw from

NATO. The deep-seeded problem in this area will remain for some time to come, and as Vargulis points out: “Even if EU member states usually agree that they face the same risks, the perception of these risks is different. Perceptions of threats and dangers are not the same in the east, the south or the south-east.” The European Union is very diverse in the wishes, needs and perceptions of themselves and their non-EU partners.

Finally, in the concluding chapter of the book, Alise Krapāne analyses the general relationship between the European Union and the United States. EU–US relations have not always been easy. Therefore, the recent stretch of controversy is not surprising. The author looks at EU–US relations since Latvia’s accession to the EU in the early 2000s and notes that “In a sense, during the Trump presidency, the EU has taken the lead in the transatlantic partnership – emphasising the importance of it, calling for a strengthening of the partnership, and taking the initiative for future cooperation. It is also taking the lead on global issues – in the field of climate change, which is becoming a priority, in the development of a tax system for high-tech companies, and in maintaining multilateral trade practices.” These are fundamental issues that will, of course, see an adjustment in the US’s involvement as President Biden takes office.

EU-US relations periodically experience a wave, usually when the president is a Democrat, and they go into decline when the president is Republican. The recent crisis in EU-US relations has contributed to the development of European strategic autonomy, and according to Krapāne, this is a time when “Europe is increasingly aware of the need to take greater responsibility for its own defence and regional security and to become a more equal partner of the United States in tackling global challenges.” European self-awareness, the coordination of new policies, and the granting of new rights to supranational institutions are inevitable in this context.

The findings of the authors of this book reveal that crises are a temporary phenomenon. The examples provided by the authors show

that crises should not be feared, they should be used. The member states and the institutions of the European Union have been doing this for decades. Crises exist and will continue to occur. Each crisis shows that the member states of the European Union have become so connected that the easiest way to endure is to integrate further. The Covid-19 pandemic has been an example of this. There is a need for coordinated action in order to maintain the single market, the level of economic strength, and the free movement of people. Crises contribute to deeper European integration. If you look at it from this optimistic point of view, then it is possible that most of the problems that the EU faces should be called difficulties or challenges, not crises. Crises should only be called as such if they have posed real risks to the existence of the European project – a recent case is Brexit. The old saying “what doesn’t kill you makes you stronger” seems to be the case for EU integration.

But is it so unambiguous? From a more pessimistic point of view, each crisis has begun with questions about the EU’s ability to respond and the extent to which each country really needs supranational institutions to protect its citizens. Although divergent views on issues are a normal part of decision-making and debate processes, categorical approaches and obstinance have been detrimental to the EU integration project. Crises are painful and undermine the unity of member states. There have even been existential reflections on the future of the EU, culminating with scenarios for the future of the organisation being proposed by the European Commission in 2017. Crisis situations in the EU never end. Each time one is exacerbated, it is followed by new challenges in other areas. And although most crises have ended in deeper integration between EU member states, they always begin with heads of state viewing them from the standpoint of egocentric national interests.

The sustainability of the European Union is tested with every crisis. Unlike nation states, when the European Union faces a crisis, it must not only deal with the root cause of the crisis, but also prove itself. In particular, the need for national action during crises is seldom

disputed, but in the European Union this happens every time. This places an unjustified burden on EU institutions and European integration. The European Union as a concept that raises prosperity through cooperation between EU member states is not perceived as an existential necessity, but as a debatable issue. The building of European institutions and policies is a gradual process based on consensus and diplomacy, and the question is constantly asked during crises: do we need the European Union? Moreover, this question and each crisis is exploited by individual politicians for their own career development at the national level.

The question therefore arises: is it not time to accept the existence and preservation of the EU as a fundamental issue? And to take for granted that action should primarily be a matter of joint efforts? The European Union is a process. There's still a long way to go. The formation and integration of the European Union is a delicate process. Integration must take place at the right time, in the right situation. These situations most often occur at moments when known or new problems are exacerbated – in times of crisis. Therefore, whether optimistic or pessimistic, nonetheless crises are the real fate of the European Union. It remains to be seen whether every crisis in the European Union in the future will be a continuation instead of an endpoint.

Autoru biogrāfijas

ALDIS AUSTERS ir Latvijas Zinātņu akadēmijas Eiropas politikas pētījumu institūta pētnieks un Latvijas Ārpolitikas institūta asociētais pētnieks. Austers ir arī ilggadējs vieslektors Rīgas Stradiņa Universitātē, Latvijas Universitātē un Rīgas Juridiskajā augstskolā. Kopš 2020. gada marta ietilpst arī Latvijas Republikas Fiskālās Disciplīnas padomes Ekspertu panelī. No 1995. līdz 2002. gadam Austers strādāja Latvijas pārstāvniecībā Eiropas Savienībā, kur bija atbildīgs par Latvijas un ES ekonomiskās sadarbības lietām un Latvijas iestāšanās ES sarunu koordinēšanu. No 2003. līdz 2011. gadam Latvijas pastāvīgajā pārstāvniecībā ES Aldis Austers strādāja kā Latvijas Bankas specializētais atašējs padomnieka pakāpē. Aldim Austeram ir Rīgas Tehniskajā universitātē iegūts inženiera grāds uzņēmējdarbības ārējo sakaru administrēšanā un Vīnes Diplomātiskajā akadēmijā iegūts starptautisko studiju maģistra grāds.

MĀRTIŅŠ ĀBOLIŅŠ ir bankas “Citadele” ekonomists un Latvijas Fiskālās disciplīnas padomes loceklis ar vairāk nekā 10 gadu pieredzi Latvijas un globālo ekonomisko procesu analīzē un prognozēšanā. Iepriekš strādājis Latvijas Republikas Finanšu ministrijā, kur guvis plašu starptautisko pieredzi, pārstāvot Latviju dažādās Eiropas Komisijas un Ekonomiskās sadarbības un attīstības organizācijas (*OECD*) darba grupās, kā arī pieredzes apmaiņā strādājis Lielbritānijas Finanšu ministrijā. Mārtiņš Āboliņš ir absolvējis Latvijas Universitāti un ieguvis maģistra grādu ekonomikā.

Dr. KĀRLIS BUKOVSKIS ir Latvijas Ārpolitikas institūta direktora vietnieks un pētnieks. Dr. Bukovskis šobrīd kā Fulbraita stipendiāts ASV veic pētniecību Džona Hopkina universitātes Padziļināto starptautisko attiecību studiju skolā (*SAIS*). Dr. Bukovskis ir arī docents Rīgas Stradiņa universitātē, kur pasniedz kursus par starptautiskās

politiskās ekonomikas un Eiropas Savienības jautājumiem. Kopš 2017. gada Dr. Bukovskis ir arī Eiropas Starptautisko attiecību pētniecības institūta (*ECFR*) asociētais pētnieks. Viņš ir ieguvis maģistra grādu Latvijas Universitātē un Helsinku Universitātē un doktora zinātnisko grādu starptautiskajā politikā Rīgas Stradiņa universitātē. Strādājis ar ES institucionālo, politisko un ekonomisko pārmaiņu jautājumiem Latvijas Republikas Ārlietu un Finanšu ministrijās. “Latvijas Radio 1” Dr. Bukovskis līdzveido raidījumu “Diplomātiskās pusdienas”, kurā aplūko dažādu pasaules valstu politisko ekonomiku.

LOLITA ČIGĀNE pašlaik strādā par starptautisko konsultanti labas pārvaldības, interešu pārstāvēniecības, vēlēšanu, vēlēšanu kampaņu finansēšanas un pilsoniskās sabiedrības pārstāvēniecības jomās un ir viespaspniedzēja Stokholmas Ekonomikas skolā Rīgā un Rīgas Juridiskajā augstskolā. No 2010. līdz 2018. gadam Lolita Čigāne bija Latvijas Republikas Saeimas deputāte, veicot arī frakcijas vadītāja vietnieces un Finanšu ministrijas parlamentāras sekretāres pienākumus. No 2014. līdz 2018. gadam Lolita Čigāne vadīja Saeimas Eiropas lietu komisiju. No 2008. līdz 2010. gadam viņa bija “Transparency International” Latvijas nodaļas padomes priekšsēdētāja, un pirms tam Sabiedriskās politikas centrā “Providus” vadīja labas pārvaldības un demokrātisku vēlēšanu projektus. Lolita Čigāne ieguvusi zinātņu maģistra grādu Londonas Universitātes Londonas Ekonomikas skolā un mākslu maģistra grādu starptautiskajās attiecībās un Eiropas studijās Centrāleiropas Universitātē.

ALISE KRAPĀNE ir Latvijas Ārpolitikas institūta asociētā pētniece ar interesi eiroatlantiskās sadarbības un drošības jautājumos. Ieguvusi maģistra grādu valsts pārvaldībā un starptautiskajās attiecībās Regent universitātē ASV. Strādājusi Apvienotajā baltiešu komitejā (*JBANC*) Vašingtonā, kas koordinē Amerikas baltiešu organizāciju darbību, informējot ASV valdību un sabiedrību par Baltijas valstu nostāju un interesēm.

AGNESE LĀCE ir domnīcas “Providus” vadošā pētniece migrācijas un integrācijas jomā, iesaistīta vairākos nacionāla līmeņa un starptautiskos pētniecības projektos, kā arī ir dažādības un iekļaujošas sabiedrības

vēstnese. Agneses Lāces pētnieciskās intereses ir diasporas un reemigrācijas politika, pilsonības jautājumi, imigrācijas un integrācijas politikas veidošana un ieviešana. Viņai ir Latvijas Universitātes maģistra grāds politikas zinātnēs un Eiropas maģistra grāds socioloģijā ar specializāciju starptautiskajā migrācijā un sabiedrības saliedētībā, kas iegūts Amsterdamas, Deusto un Osnabrikas Universitātēs. Pašlaik Agnese Lāce turpina doktora disertācijas izstrādi Koča Universitātē Stambulā Politikas zinātnes un starptautisko attiecību nodaļā.

ALEKSANDRA PALKOVA ir Latvijas Ārpolitikas institūta jaunākā pētniece. Viņa analizē Eiropas Savienības politiskos un institucionālos procesus, izstrādā zinātniskās publikācijas, kā arī organizē konferences un vada projektus. Aleksandra Palkova ir starptautisko attiecību maģistrantūras studente un vecākā laborante Rīgas Stradiņa universitātē, kur pēta klimata politiku. Bijusi apmaiņas studente Rietumu Augstskolas universitātē Nīderlandē. Iepriekšējā profesionālajā piedalījusi vairāk nekā 20 starptautisku konferenču organizēšanā, komentējusi notikumus radio un televīzijā. Darba līmenī pārzina sešas valodas.

Dr. ILZE RŪSE ir Rīgas Juridiskās augstskolas profesore. 2011. gadā ieguvusi doktora grādu Eiropas politikā Zalcburgas universitātē. Kopš 2009. gada lasa lekcijas Rīgas Juridiskajā augstskolā ES institūciju un lēmuma pieņemšanas jomā un piedalās akadēmiskos projektos. Ir akadēmisko publikāciju autore starptautiskos un Latvijas izdevumos. 2021. gadā kļuvusi par Eiropas Savienības Žana Monē (*Jean Monnet*) profesūras Eiropas studijās saņēmēju. Kopš 1996. gada strādā Latvijas ārlietu dienestā. Strādājusi Latvijas vēstniecībās Zviedrijā, Austrijā, Nīderlandē, Beļģijā un Luksemburgā un vadījusi Ārlietu ministrijas Eiropas departamentu un Starptautisko organizāciju un cilvēktiesību departamentu.

Dr. ANDRIS SPRŪDS ir Latvijas Ārpolitikas institūta direktors. Viņš ir arī Rīgas Stradiņa universitātes Eiropas Studiju fakultātes profesors un dekāns. Dr. Andris Sprūds ir ieguvis maģistra grādu vēsturē Centrāleiropas Universitātē Budapeštā, Ungārijā, un starptautiskajās

attiecībās Latvijas Universitātē. Viņš arī ir ieguvis doktora grādu politikas zinātnē Jageloņu Universitātē, Krakovā, Polijā. Dr. Andris Sprūds ir bijis students un pētnieks Kolumbijas, Džona Hopkina, Oksfordas un Upsalas universitātēs, kā arī Norvēģijas Starptautisko attiecību institūtā un Japānas Enerģijas ekonomikas institūtā. Viņa galvenās pētnieciskās intereses ietver enerģijas drošību un politiku Baltijas jūras reģionā, postpadomju valstu iekšpolitiku un ārpolitiku, kā arī transatlantiskās attiecības.

MĀRTIŅŠ VARGULIS ir Latvijas Ārpolitikas institūta pētnieks. Viņš ir ieguvis maģistra grādu starptautiskajās attiecībās un šobrīd turpina doktorantūru Rīgas Stradiņa universitātē. Akadēmiskajā karjerā viņš ir koncentrējies uz jautājumiem, kas skar Krieviju (īpaši drošību, ekonomiku un maigo varu), Pasaules Tirdzniecības organizāciju, ar NATO un ES saistītos jautājumus, kā arī Eiropas kaimiņattiecības. Viņš ir daudzu rakstu autors un vairāku grāmatu redaktors. Viņš ir arī lektors Rīgas Stradiņa universitātē. Savā ilggadējā profesionālajā karjerā Mārtiņš Vargulis ir bijis Latvijas Republikas Aizsardzības ministrijas Aizsardzības politikas un stratēģijas nodaļas vadītājs, kā arī diplomāts Latvijas Republikas pastāvīgajās pārstāvniecībās NATO un ES.

**Latvijas Ārpolitikas institūts ir vecākā Latvijas domnīca,
kas specializējas globālajos un reģionālajos jautājumos.**

LĀI tika dibināts 1992. gadā kā neatkarīgs institūts, kam uzdots veikt zinātnisko darbību, analītisku pētniecību un sniegt Latvijas lēmumu pieņēmējiem un plašākai sabiedrībai ieteikumus, ekspertu viedokli un informāciju par starptautiskajiem procesiem, reģionālās drošības jautājumiem, kā arī ārpolitikas stratēģiju. Institūta pētniecība šobrīd fokusējās uz eiroatlantisko drošību, Eiropas Savienības attīstību, attiecībām ar Krieviju, Austrumu partnerību un Centrālāziju, sadarbību ar Ķīnu, kā arī uz transporta diplomātiju un enerģētisko drošību.

Pils iela 21, Rīga, Latvija, www.lai.lv

